



SEGURANÇA PÚBLICA: PRIORIDADE NACIONAL



SEGURANÇA PÚBLICA:
PRIORIDADE NACIONAL

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Mesa

55ª Legislatura / 2015-2019

Presidência

Presidente: Rodrigo Maia

1º Vice-Presidente: Fábio Ramalho

2º Vice-Presidente: André Fufuca

Secretários

1º Secretário: Giacobbo

2ª Secretária: Mariana Carvalho

3º Secretário: JHC

4º Secretário: André de Paula

Suplentes de Secretário

1º Suplente: Dagoberto Nogueira

2º Suplente: César Halum

3º Suplente: Pedro Uczai

4º Suplente: Carlos Manato

Diretor-Geral

Lúcio Henrique Xavier Lopes

Secretário-Geral da Mesa

Leonardo Augusto de Andrade Barbosa



Câmara dos Deputados
Centro de Estudos e Debates Estratégicos
Consultoria Legislativa

SEGURANÇA PÚBLICA: PRIORIDADE NACIONAL

Relator

Capitão Augusto

Consultores legislativos

Claudionor Rocha (coordenador)

Eduardo Pinheiro Granzotto da Silva

Fidélis Antônio Fantin Júnior

Lívia de Souza Viana

Ludimila Penna Lamounier

Mohamad Ale Hasan Mahmoud

Sandra Graça Fonseca de Araújo Valle

Sérgio Fernandes Senna Pires

Tiago Mota Avelar Almeida



edições
câmara

Brasília – 2018

***Câmara dos Deputados
Centro de Estudos e
Debates Estratégicos***

Presidente
Lúcio Vale

Titulares
Capitão Augusto
Carlos Melles
Cristiane Brasil
Jaime Martins
Luiz Lauro Filho
Osmar Terra
Paulo Teixeira
Remídio Monai
Ronaldo Benedet
Rubens Otoni
Vitor Lippi

Suplentes
Alex Canziani
Caio Narcio
Darcísio Perondi
Evair Vieira de Melo
Félix Mendonça Júnior
JHC
Pedro Uczai
Professora Dorinha
Seabra Rezende
Rômulo Gouveia
Valmir Prascidelli
Vinicius Gurgel

Secretário Executivo
Luiz Fernando Botelho
de Carvalho

*Coordenação de Articulação
Institucional*
Paulo Motta

Chefe de Secretaria
Juliana Fernandes Camapum

Coordenadoras de Secretaria
Ana Paula R. N. Beltrami
Juliana N. David de Almeida

*Câmara dos Deputados
Centro de Estudos e Debates
Estratégicos – Cedes*
Sala 9 a 11 – Térreo – Anexo III
Praça dos Três Poderes
CEP 70160-900
Brasília DF
Tel.: (61) 3215-8626
E-mail: cedes@camara.gov.br
www.camara.leg.br/cedes

Diretoria Legislativa
Diretor: Afrísio de Souza Vieira Lima Filho

Consultoria Legislativa
Diretor: Luiz Fernando Carvalho

Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação
Diretora: Adriana Paula Ferreira da Silva

Centro de Documentação e Informação
Diretor: André Freire da Silva

Coordenação Edições Câmara dos Deputados
Diretora: Ana Lígia Mendes

Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação – Cedi
Coordenação Edições Câmara – Coedi
Anexo II – Praça dos Três Poderes
Brasília (DF) – CEP: 70160-900
Telefone: (61) 3216-5809
livraria.camara.leg.br

Coordenação executiva: Paulo Motta
Revisão: Seção de Revisão/Edições Câmara
Projeto gráfico e diagramação: Patrícia Weiss
Imagem da capa: montagem com imagens @iStock

SÉRIE
Estudos estratégicos
n. 10 e-book

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.
Fabyola Lima Madeira – CRB 2109

Segurança pública [recurso eletrônico]: prioridade nacional / relator Capitão Augusto; consultores legislativos Claudionor Rocha ... [et al.]; Claudionor Rocha (coordenador). – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. – (Série estudos estratégicos; n. 10 e-book)

Estudo elaborado pelo Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados, com apoio de equipe interdisciplinar da Consultoria Legislativa.

Versão E-book.
Modo de acesso: livraria.camara.leg.br
Disponível, também, em formato impresso.
ISBN 978-85-402-0681-6

1. Segurança pública, Brasil. 2. Política de defesa, Brasil. 3. Segurança nacional, Brasil. I. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos. II. Capitão Augusto. III. Rocha, Claudionor. IV. Série.

CDU 355.02(81)

ISBN 978-85-402-0680-9 (papel)

ISBN 978-85-402-0681-6 (e-book)

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	11
APRESENTAÇÃO	13
PREFÁCIO	15
RESUMO EXECUTIVO	19
INTRODUÇÃO	23
PRIMEIRA PARTE – RELATÓRIO	29
INTRODUÇÃO	31
Objetivos	31
Linhas teóricas	32
Cronograma	34
Metodologia	34
EVENTOS	35
Primeira Reunião Temática – Forças Armadas e Fronteira	38
Segunda Reunião Temática – Contexto Geral da Segurança Pública	45
Viagem Técnica ao Rio de Janeiro	59
Terceira Reunião Temática – Agências de Segurança	73
Quarta Reunião Temática – Sistema de Justiça Criminal	85
Quinta Reunião Temática – Sistema Prisional	91

Viagem Técnica a São Paulo	108
Reunião de Imersão	132
SEGUNDA PARTE – ESTUDOS SOBRE O TEMA	157
CONTEXTUALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	159
Conceito	159
Segurança pública na Constituição Federal de 1988	161
Políticas nacionais de segurança pública pós-Constituição de 1988	167
Segurança pública como tema no Congresso Nacional	175
“Gargalos” da segurança pública no Brasil	177
A criminalidade no Brasil	181
Referências	185
MODELO DE POLÍCIA	191
Introdução	191
Qual modelo de polícia?	194
Tentativas de mudança	203
Pressupostos inafastáveis	206
Conclusão	213
Referências	216
SISTEMA DE EXECUÇÃO PENAL	219
Introdução	219
A população carcerária	220
A reincidência criminal	223
O custo do preso no Brasil	227

Execução penal e o trabalho do apenado	233
Arquitetura dos presídios e modelos de gestão prisional	236
Conclusão	237
Referências	239
ASPECTOS PROBLEMÁTICOS DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL	241
GASTOS COM SEGURANÇA PÚBLICA	247
Introdução	247
Análise dos gastos	248
Considerações finais	257
Referências	258
ARCABOUÇO JURÍDICO INTERNACIONAL	259
Principais instrumentos legais da Organização das Nações Unidas (ONU)	259
Ações nacionais	261
Cooperação internacional em matéria penal	263
Extradição	264
Dupla incriminação	266
Estabelecimento de jurisdição	267
Base legal para a concessão da extradição ou da assistência jurídica	268
A administração dos bens confiscados	269
Autoridade central	271
Carta rogatória e homologação de sentença	273
Transferência de pessoas condenadas	274
Prevenção	274

Proteção à testemunha e aos colaboradores com a Justiça	275
Obstrução de justiça	275
Conclusões	276
Referências	277
RELAÇÃO ENTRE CIDADE E VIOLÊNCIA	281
Introdução	281
Os principais problemas urbanos e sua relação com a violência	282
Análise expedita da relação entre variáveis urbanísticas e incidência da violência para quatro cidades brasileiras	287
Instrumentos de planejamento e ordenamento urbano e o combate à violência	293
Conclusão	295
Referências	296
VIOLÊNCIA NO CAMPO	297
Introdução	297
Embasamento teórico necessário à compreensão da crítica à questão agrária	298
Unicidade de fonte e ausência de dados oficiais sobre a violência no campo	300
Ponderações metodológicas sobre os dados	302
Conclusão	304
Referências	305
MODELOS POLICIAIS E RISCO BRASIL: PROPOSTA DE REVISÃO DE PARADIGMAS NO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA PELA ADOÇÃO DA TEORIA DO "CICLO COMPLETO DE POLÍCIA"	309
Referências	323

QUESTÕES GERAIS PARA O ESTUDO SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA	327
SEGURANÇA PÚBLICA: O QUE FALTA FAZER	331
Prioridade, o principal instrumento	331
Criação do Ministério da Segurança Pública	332
Investir na capacidade de resposta das polícias	333
Programar o aperfeiçoamento institucional das polícias	337
Inclusão da Polícia Federal	339
Programa de proteção de fronteiras	341
Arrumar o sistema prisional	342
O envolvimento das prefeituras	343
A redução da impunidade	344
Considerações finais	346
TERCEIRA PARTE – MINUTA DE PEC DO RELATOR	347
CONCLUSÃO	349
MINUTA DE PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO	357

AGRADECIMENTOS

- Corpo de servidores dos seguintes órgãos da Câmara dos Deputados: Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes); Seção de Edição de Textos (Sedet) da Consultoria Legislativa (Conle); Departamento de Taquigrafia (Detaq); Coordenação de Engenharia de Telecomunicações e Audiovisual (Coaud) do Departamento Técnico (Detec); Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor); Centro de Documentação e Informação (Cedi).
- Consultores legislativos Eduardo Fernandez Silva, ex-diretor da Conle, e Gisela Santos de Alencar Hathaway, que igualmente contribuíram para o trabalho.
- Entidades que sediaram os eventos durante o estudo: Organização social Viva Rio, do Rio de Janeiro; Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas, de São Paulo; e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Casa da ONU, de Brasília.
- Participantes de cada evento, os quais estão expressamente nominados ao longo do trabalho, representando as seguintes instituições, órgãos e entidades (relacionados em ordem alfabética), a convite do Cedes: Agência Brasileira de Inteligência (Abin); Anistia Internacional; Associação de Bombeiros Voluntários do Estado do Rio Grande do Sul (Voluntersul); Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP); Conselho Nacional das Guardas Municipais; Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil (CNCV); Conselho Nacional dos Comandantes-Gerais da Polícia Militar e Bombeiros Militares (CNCM); Departamento de Polícia Federal (DPF); Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF); Departamento de Trânsito do Distrito Federal (Detran/DF); Departamento Penitenciário Nacional (Depen); Departamento de Administração Prisional (Deap), de Santa Catarina; Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP); Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM); Instituto de Estudos da Religião (Iser); Instituto Igarapé; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Instituto Sou da Paz; Ministério da Defesa; Ministério da Justiça; Ordem dos Advogados do Brasil, seccional Distrito Federal (OAB/DF); Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF); Polícia Civil do Rio de Janeiro; Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG); Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ); Polícia

Civil do Estado de São Paulo; Polícia Militar do Estado de São Paulo; Procuradoria-Geral da República (PGR); Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo; Receita Federal do Brasil (RFB); Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; Secretaria de Segurança Pública e Paz Social do Distrito Federal; Secretaria de Segurança Pública do Estado do Espírito Santo; Secretaria de Segurança do Rio de Janeiro; Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo; Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp); Tribunal de Contas da União (TCU); Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT); Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo; Universidade Católica de Brasília (UCB); Universidade de Brasília (UnB); Universidade de São Paulo (USP); Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ); Universidade Federal Fluminense (UFF).

APRESENTAÇÃO

Ao apresentar ao público o décimo volume da série Estudos Estratégicos, a Câmara dos Deputados avança na sua missão constitucional de oferecer à sociedade amplo debate sobre os assuntos mais importantes da agenda nacional, fornecendo assim subsídios para as votações no âmbito das comissões e posteriormente no plenário da Casa.

O debate sobre segurança pública ocupa posição destacada dentre as principais questões nacionais, requerendo soluções para o estado de insegurança que tanto preocupa o cidadão. Atentos a essa legítima pressão popular, os parlamentares membros do Centro de Estudos e Debates Estratégicos muito oportunamente selecionaram o tema como inicial para discussão no âmbito daquele colegiado, estimulando ampla participação de especialistas no assunto.

O estudo relatado pelo deputado Capitão Augusto reúne contribuições de pesquisadores e gestores oriundos dos mais diversos campos de atuação, oferecendo aos leitores material denso e abrangente, capaz de orientar reflexões e ações nas muitas áreas em que se subdivide tema tão complexo e desafiador.

A publicação deste volume coincide com as comemorações dos quinze anos do Cedes, que mais uma vez demonstra a capacidade de captar o que há de mais relevante entre as preocupações que cotidianamente chegam ao Parlamento.

Rodrigo Maia
Presidente da Câmara dos Deputados

PREFÁCIO

Não existe cidadania sem segurança pública. Essa é uma verdade que tem sido confirmada no cotidiano dos brasileiros de todas as idades e classes sociais, em todas as regiões do país. Apesar de algumas áreas serem mais afetadas que outras pela criminalidade, o fato é que a sensação de insegurança atingiu níveis estarrecedores, colocando o Brasil num estado de alerta permanente.

Em 2016 foram registradas mais de 60 mil mortes violentas intencionais, o que equivale ao espantoso número de sete assassinatos por hora. Na outra ponta do problema, naquele mesmo ano a população carcerária do país era de 726 mil presos, com *deficit* de 360 mil vagas.

Ou seja, um primeiro diagnóstico já mostra que o sistema de segurança falha, por um lado, ao não prevenir os crimes e, por outro lado, ao não saber o que fazer com os criminosos.

A questão da segurança pública se apresenta num arco de problemas graves, complexos e interligados que precisam ser enfrentados pontualmente, de acordo com suas especificidades, sem, no entanto, perder de vista a visão de conjunto.

Não resta dúvida de que o Brasil precisa de um sistema integrado de segurança pública, capaz de tornar eficientes as ações realizadas no âmbito de cada ente da federação, de acordo com metodologias e procedimentos sujeitos a supervisão e avaliações permanentes.

Qualquer que seja, o novo modelo deverá ser necessariamente pactuado entre os diferentes atores participantes da segurança pública nacional, de forma a considerar três pontos de partida estruturantes: o modelo de polícia, o financiamento e a gestão do sistema.

Está na ordem do dia a discussão sobre a conveniência de que as capitais e grandes municípios do país tenham suas próprias polícias, num salto de autossuficiência administrativa que poderia dar maior agilidade tanto às ações preventivas quanto de repressão.

Não se trata de questão fácil, mas que, em função de sua grande repercussão, tem sido contemplada como alternativa para atender às demandas crescentes da população por ações mais efetivas, haja vista os baixíssimos índices de resolução de crimes, a ousadia crescente das quadrilhas e a disseminação do tráfico de drogas.

No que diz respeito ao financiamento, discute-se a formação de fundo capaz de garantir maior aporte de recursos para a área de segurança, de forma que se possa criar uma ação solidária no âmbito da federação. Qualquer que seja a solução encontrada, espera-se caminhar para ações de financiamento que reflitam o sucesso de cada ente federado na redução dos índices de violência contabilizados pelos institutos governamentais.

No plano da gestão, o que está em discussão é a formação de um conselho em âmbito nacional, um órgão centralizador capaz de dotar o país de uma normatização adequada ao tamanho e complexidade de seu território.

O esperado protagonismo da União, condizente com nossa tradição, é necessário como agente indutor de políticas públicas por parte do governo federal, num contexto em que, ao mesmo tempo, espera-se uma maior responsabilização dos municípios pela segurança dos cidadãos.

No conjunto, o que se pretende é criar um modelo de segurança pública capaz de reunir as virtudes da integração e da flexibilidade. Juntas, as duas características permitem maior eficiência na gestão de recursos escassos e melhor resposta aos desafios da criminalidade crescente. Ou seja, espera-se um sistema mais inteligente, capaz de obter melhores resultados com menos esforço e mais confiabilidade.

Tarefa hercúlea, mas o desafio precisa ser enfrentado. Vencer o crime é uma missão de longo prazo, que começa nas escolas e no comprometimento de todas as pessoas com a criação de uma comunidade mais integrada e menos violenta.

Ao longo do processo é preciso lidar com a epidemia das drogas, o aliciamento de crianças e adolescentes, a corrupção sistêmica, o comércio de armas, o sistema carcerário, a necessária reforma do Código de Processo Penal, a permeabilidade das fronteiras e a responsabilidade fiscal, entre temas que compõem um mosaico de desafios interconectados.

Não podemos pensar o futuro sem compreender de que forma cada uma dessas questões se relaciona com os anseios da população por maior transparência na gestão do Estado e mais oportunidades de participação política, pois, afinal de contas, trata-se de encontrar a paz social ao mesmo tempo em que se fortalecem as instituições democráticas.

O Brasil passou por mudanças profundas, que se instalaram de forma muito rápida nas últimas décadas. A urbanização intensa e a mudança no padrão demográfico ocorrem num momento de alterações no mercado de trabalho que deixam a população jovem mais vulnerável economicamente, ao mesmo tempo em que se multiplicam as tecnologias de informação e o acesso a drogas mais baratas e perigosas.

Nesse contexto, vemos formarem-se desafios gigantescos na área da segurança pública, que exigem soluções capazes de combater de forma duradoura a disseminação da violência e da criminalidade. É, sem dúvida, o grande desafio do Brasil neste início de século. As alternativas que encontrarmos nos dirão se seremos ou não capazes de levar a bom termo o projeto de cidadania lançado pela Constituição de 1988.

Deputado Lúcio Vale
Presidente do Cedes

RESUMO EXECUTIVO

Esta publicação é resultado de estudo desenvolvido pelo Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes) da Câmara dos Deputados, com apoio da Consultoria Legislativa (Conle) e da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof). Fruto do esforço dos parlamentares que integram o Cedes e dos consultores designados para assessorá-los, o estudo sobre segurança pública pretendeu diagnosticar os principais problemas afetos à segurança pública, identificar eventuais deficiências das agências de controle social e os óbices à sua efetiva atuação (gargalos/entraves), assim como apontar possíveis soluções, ainda que incrementais, para o aprimoramento do aparato de persecução criminal, aumento da sensação de segurança e redução da percepção de impunidade.

O estudo foi desenvolvido ao longo de vários eventos que carregaram subsídios para este produto final, dentre os quais cinco reuniões temáticas, duas viagens técnicas (Rio de Janeiro e São Paulo) e uma rodada de imersão realizada em dois dias na Casa da ONU, em Brasília. As reuniões temáticas trataram das Forças Armadas e segurança nas fronteiras, contexto geral da segurança pública (pacto do sistema), agências de segurança (forças policiais e Defesa Civil), sistema de Justiça criminal (entraves da persecução penal), sistema prisional e medidas socioeducativas. Na viagem técnica ao Rio de Janeiro, por ocasião do 9º Encontro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o tema dominante foi a redução de homicídios. Na viagem técnica a São Paulo foi abordada a temática de segurança pública de forma geral. Os eventos contaram com a presença de vários deputados integrantes do Cedes, de gestores, acadêmicos e especialistas nos assuntos tratados. O resultado do que foi discutido nesses eventos, com exceção da primeira reunião temática, foi sintetizado a partir de notas taquigráficas da gravação em áudio e consta do relatório.

Este livro compõe-se de três partes: a primeira contém a introdução e o relatório, da lavra do relator designado, deputado Capitão Augusto; a segunda compreende artigos autorais de consultores legislativos e de orçamento e fiscalização financeira, abordando os aspectos temáticos segundo as áreas temáticas em que exercem suas funções, conforme planejamento inicial, além de contribuições de dois dos palestrantes convidados aos eventos e da sociedade; a terceira é constituída pela conclusão e apresentação de minuta de Proposta de Emenda à Constituição (PEC), ambas de autoria do relator.

Na primeira parte, o relator, partindo das principais críticas apontadas ao atual sistema de segurança pública, ressalta, logo na introdução, os pontos que devam, dentro dessa temática multidisciplinar, permear a reflexão proposta neste trabalho, com o objetivo de que, focados em aspectos essenciais, sejam sinalizados caminhos que possam guiar o Parlamento e a sociedade a encontrar soluções para os problemas enfrentados. No relatório, além da explicação dos aspectos técnicos e estruturais do desenvolvimento do trabalho, consta a síntese dos debates produzidos pelo Cedes, envolvendo os diversos atores do poder público e da sociedade para contribuir com este estudo.

Os três primeiros artigos da segunda parte são de autoria dos consultores legislativos da Área XVII da Conle – Segurança Pública e Defesa Nacional.

O primeiro artigo, de autoria do consultor legislativo Eduardo Pinheiro Granzotto da Silva, aborda a contextualização da segurança pública no Brasil, desdobrando, em suas seções, o conceito de segurança pública, a análise de como o tema foi tratado na Constituição Federal de 1988, as políticas nacionais de segurança pública intentadas desde então, o tratamento dado ao tema no Congresso Nacional, a exposição dos gargalos que entram a segurança pública no Brasil, concluindo com uma análise da criminalidade no país.

No artigo seguinte, o consultor legislativo Claudionor Rocha discorre sobre modelos de polícia e, após introdução, indaga acerca de qual deles seria adequado, analisa as tentativas de mudança havidas e elenca pressupostos inafastáveis para que haja alguma alteração, concluindo segundo sua visão do que seria necessário propor de imediato.

A seguir o artigo do consultor legislativo Sérgio Fernandes Senna Pires analisa o sistema de execução penal. Traz dados sobre a população carcerária e discorre sobre a reincidência criminal, o custo do preso no Brasil, o trabalho do apenado, a arquitetura dos presídios e os modelos de gestão prisional.

Os artigos seguintes tratam das questões que afetam a segurança pública, igualmente elaborados por consultores legislativos de diversas áreas temáticas.

No quarto artigo, o consultor legislativo Mohamad Ale Hasan Mahmoud aborda os aspectos problemáticos do sistema de Justiça criminal.

O artigo seguinte, de autoria de Fidélis Antônio Fantin Júnior e Tiago Mota Avelar Almeida, consultores de orçamento e fiscalização financeira, analisa os gastos com a segurança pública.

Na sequência, a consultora legislativa Sandra Graça Fonseca de Araújo Valle comenta o arcabouço jurídico internacional, analisando os principais instrumentos legais da ONU, a cooperação internacional em matéria penal, a extradição, o estabelecimento da jurisdição, a base legal para concessão da extradição ou da assistência jurídica, a administração dos bens confiscados, a autoridade central, aspectos sobre carta rogatória e homologação

de sentença, transferência de pessoas condenadas, prevenção, proteção à testemunha e aos colaboradores e obstrução da Justiça.

O sétimo artigo, de autoria das consultoras legislativas Livia de Souza Viana e Ludimila Penna Lamounier, traça considerações acerca da relação entre a cidade e a violência, analisando os principais problemas urbanos e sua relação com a violência, trazendo um estudo de caso acerca da relação entre variáveis urbanísticas e incidência da violência para quatro cidades brasileiras (Florianópolis, Fortaleza, Natal e São Paulo). Conclui apontando instrumentos de planejamento e ordenamento urbano e combate à violência.

Em seguida o consultor legislativo Lucas Azevedo de Carvalho questiona os dados que envolvem a violência no campo, em subseções em que enfoca o embasamento teórico necessário à compreensão da crítica à questão agrária, unicidade de fonte e ausência de dados oficiais sobre a violência do campo, e ponderações metodológicas sobre os dados.

Depois são apresentadas contribuições de outros especialistas. Reproduz-se um artigo de Azor Lopes da Silva Júnior e o desdobramento de perguntas encaminhadas aos convidados e respondidas por José Vicente da Silva Filho, ambos coronéis da reserva da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Na terceira parte, o relator apresenta a conclusão do estudo, extraindo do material produzido as contribuições que, no seu entender, devem constituir o primeiro passo para o aprimoramento do sistema de segurança pública brasileiro. Essas sugestões são condensadas em uma minuta de Proposta de Emenda à Constituição, como resultado concreto à sociedade do trabalho aqui realizado para o efetivo avanço nesse tema que é prioridade nacional.

A sistemática adotada permite que o leitor se situe consoante o sumário e inicie sua leitura por onde quiser, visto que as diversas partes, embora agreguem escritos de natureza similar entre si, em relação à temática segurança pública, são suficientemente autônomas para uma reflexão parcial. Entretanto, todas se inter-relacionam, de forma a propiciar ao interessado uma visão relativamente ampla acerca do assunto.

INTRODUÇÃO

Deputado Capitão Augusto (relator)

O Brasil é um dos países mais violentos do mundo, e a perplexidade que a sociedade sente diante da dificuldade de se solucionarem os problemas decorrentes reflete nos três Poderes dos entes da federação, que têm a responsabilidade de debater a questão e apresentar propostas de solução. Assim, embora sejam editadas leis, adotadas políticas públicas e debatidos à exaustão os temas correlatos, os gestores e representantes dos três Poderes não têm logrado viabilizar caminhos convergentes e eficazes.

As questões relacionadas à violência, à criminalidade e à desordem, temas que se intercomunicam, têm caráter multidisciplinar e demandam ações em várias esferas de governo. Não cabem, portanto, respostas prontas, fórmulas mágicas, mas um estudo sistematizado envolvendo todos os atores de governo e a própria sociedade.

Alguns simplesmente atribuem ao Poder Executivo a culpa pela situação da segurança pública em nosso país, uma vez que a ele cabe a governabilidade. Outros atribuem a responsabilidade à forma do Estado brasileiro, já que a autonomia dos entes federados dificulta a integração de ações regionais ou nacionais sem que haja um pacto de todos os entes do país.

Há quem aponte, ainda, que o problema está na ineficácia das instâncias do Poder Judiciário, cuja morosidade na prestação jurisdicional tenderia a estimular a ilicitude, pela sensação de impunidade.

Outros também suscitam a inefetividade do Poder Legislativo como fator relevante, alegando constatar-se uma incapacidade de cumprir seu mister de aprimorar o ordenamento jurídico ou fiscalizar a execução das políticas públicas do Poder Executivo.

Por fim, existem aqueles que atribuem a situação de crise na segurança pública ao modelo policial brasileiro, tanto devido à sua estrutura, que seria ultrapassada, quanto aos meios humanos e materiais que lhe são disponibilizados.

Diante desse cenário de múltiplas questões, surgem pseudossoluções, sem uma análise aprofundada do ponto de vista histórico, geográfico, cultural ou científico, que acabam

por não contribuir efetivamente para o avanço na solução do grave problema de segurança pública no nosso país.

Apenas mediante amplo estudo da temática é que será possível progredir na apresentação de medidas que, de fato, aperfeiçoarão o nosso modelo.

Nesse intuito é que se realiza o presente trabalho, com amplo debate envolvendo os diversos atores do poder público e da sociedade, permitindo o desenvolvimento de um estudo qualificado dos principais pontos que necessitam de revisão por este Parlamento.

Analisando, inclusive, proposições já existentes no âmbito do Poder Legislativo federal, verifica-se existirem inúmeras em andamento, que tramitam autonomamente, não havendo propriamente uma sistematização no sentido de aprovar as mais consistentes e consensuais. Isto ocorre até porque muitas proposições têm conteúdo polêmico, o que gera posicionamentos divergentes dentre as várias correntes ideológico-partidárias presentes no Congresso Nacional, redundando, no mais das vezes, no fenômeno conhecido na ciência política como não decisão, ou seja, manutenção do *status quo*.

Para que o estudo proposto ao Cedes sobre segurança pública seja, além de propositivo, de fato norteador de caminhos passíveis de adoção visando à redução da violência, o ideal é que não sejam abarcadas todas as nuances abrangidas pelo tema. Assim, este trabalho envereda pelo estabelecimento de linhas mestras para a estruturação das agências de segurança pública, com o estabelecimento de princípios fundamentais de sua atuação, para o disciplinamento do funcionamento integrado dessas agências, com a fixação da cooperação federativa, e, também, para a formação de um fundo constitucional destinado ao financiamento da segurança pública.

Nesse sentido, o trabalho busca concentrar-se em proposições de alterações de ordem constitucional, as quais possam repercutir na adoção de políticas públicas de segurança em geral, inclusive na legislação infraconstitucional.

Nesse tocante podem ser agregadas formulações provenientes da reflexão dos parlamentares integrantes do Cedes e dos consultores que o assessoram, acerca de alguns tópicos, como, por exemplo:

- Qual a estrutura institucional de segurança desejável?
- Quais as deficiências das políticas recentes de segurança e como superá-las?
- Como integrar nacionalmente o sistema de prevenção e de investigação criminal?
- Como gerar alternativas de ocupação para os jovens, que sejam mais atraentes que sua associação ao crime?
- Como melhorar o desempenho das polícias?

- Qual proposta conseguirá apoio político majoritário para que se possa tornar realidade?

Há uma relação robusta de temas afins, os quais não poderiam ser abordados suficientemente, dada a escassez dos recursos disponíveis (humanos, temporais, informacionais). Alguns sequer têm relação direta com a segurança pública, mas impactam diretamente os níveis de segurança da sociedade no longo prazo, consideradas as proporções geográficas do país. O ideal, portanto, é delimitar o tema, com enfoque em aspectos considerados substanciais, como, por exemplo, atribuição e estrutura básica dos órgãos de segurança pública no Brasil.

Por outro lado, é possível que parte do problema seja resolvida com a adoção de várias medidas pontuais, não necessariamente políticas de segurança pública, mas políticas públicas de segurança que, somadas, contribuam para dotar o sistema de certa racionalidade. Muitas dessas soluções pontuais talvez devessem ser constitucionalizadas, embora formalmente não seja a medida mais adequada para contornar a inviabilidade da edição de leis que firam a autonomia federativa.

Acrescentaríamos, no entanto, assuntos vistos como inafastáveis da temática global. Alguns possuem pontos de interseção ou tangência, os quais poderiam ensejar mesmo o direcionamento do estudo para algum enfoque específico. Muitos têm relação com a legislação penal e processual penal, que se reflete potencialmente na temática da segurança. Inserimos indagações com o escopo de estimular a reflexão:

1) Que nível de autodefesa se pretende para cada cidadão?

- Manter o Estatuto do Desarmamento (ED) como está?
- Flexibilizar o ED, permitindo a autodefesa, mediante controle?
- Legalizar o uso de arma de eletrochoque para a população?

2) Qual o impacto de uma eventual redução da maioria penal?

- É necessária a redução da maioria penal no Brasil?
- Se houver redução, deve ser para dezesseis ou catorze anos?
- Há alternativa à redução da maioria penal?
- Que consequências esperar dessa eventual redução?

3) Como prevenir o ingresso do jovem no mundo do crime?

- Estimular a ampliação do serviço militar, com aumento do efetivo a ser incorporado, aumento do número de unidades, redução do período de formação, criação de tiros de guerra, escolas de instrução militar e subunidades-quadro?

- Implantar definitivamente o serviço civil alternativo no âmbito dos órgãos federais, incentivando o convênio com estados, Distrito Federal e municípios para o mesmo fim?
 - Estimular o voluntariado, inclusive de bombeiros voluntários?
- 4) Em que medida, respeitada a autonomia federativa e a legislação de responsabilidade fiscal, é possível a atuação integrada dos entes federativos no combate à violência?
- É necessário o protagonismo da União para que certos programas e planos sejam contínuos?
 - É possível a criação de um piso nacional para os policiais, com participação da União, nos moldes do piso criado para os professores da educação básica?
 - Qual a dificuldade para implantação definitiva do Registro de Identificação Civil (RIC)?
- 5) A que padrões mínimos os índices de violência poderiam ser reduzidos? Mediante que indicadores e que mecanismos de *accountability* poderiam ser acionados?
- É possível reduzir a taxa de homicídios?
 - É possível aumentar a taxa de resolução de crimes?
 - Por que a consulta a algum segmento do Sinesp/Infoseg não é pública?
 - Por que o Sinesp/Infoseg não agrega informações *on-line* dos registros policiais para compartilhamento entre as agências de segurança?
- 6) Que espécies de incentivos poderiam ser concedidos aos entes federados e às agências de segurança para a consecução das metas e que contrapartidas poderiam ser exigidas?
- Por que a liberação dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) não está associada ao cumprimento de metas de redução da violência?
 - Por que a União não estabelece regras de repasse de recursos conforme os entes federados adiram ou se adequem a programas e planos voltados para a melhora da segurança pública, como a questão dos dados estatísticos do Sinesp/Infoseg, por exemplo?
- 7) Qual o modelo de policiamento adequado para a realidade brasileira?
- Instituir polícias únicas? Militarizadas? Manter como está?
 - Dotar as polícias do ciclo completo?
 - Estabelecer mandatos para os chefes de polícia?
 - Criar a polícia penal?

- Conferir poder repressivo à Polícia Rodoviária Federal (PRF)?
 - Constitucionalizar a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP)?
- 8) Qual o modelo de uso da força que se quer implantar?
- Editar lei federal geral sobre uso progressivo da força e abordagem policial?
- 9) Como dotar a investigação de mecanismos que a tornem efetiva?
- Conceder autonomia para os órgãos periciais de natureza criminal?
 - Criar ouvidorias e corregedorias independentes, com carreira própria?
 - Alterar a legislação para permitir que a autoridade policial quebre o sigilo telefônico em situações emergenciais?
- 10) Como resolver o binômio progressão de regime penal *versus* situação do sistema penitenciário?
- Investir no aprimoramento do sistema penitenciário ou manter como está?
 - Extinguir a progressão penal, flexibilizando o conceito de individualização da pena?
 - Tornar mais rigorosos os critérios para progressão penal?
 - Criar novas formas de remição da pena?
 - Exigir, para progressão, que o preso esteja trabalhando?
- 11) Como obter celeridade e efetividade na prestação jurisdicional?
- Incluir outras espécies criminais para julgamento do júri?
 - Dar competência para os juizados de paz arbitrarem soluções para incivildades, desordens, contravenções, etc.?
 - Reduzir as instâncias recursais?
 - Flexibilizar o conceito de presunção de inocência após confirmação da condenação em segunda instância?
 - Permitir a antecipação do cumprimento da pena, para fins de progressão de regime e remição, após confirmação da condenação em segunda instância, ainda que pendente recurso?
 - Criar exigência de regularidade penal e fiscal para exercitar atos da vida civil, assim como há exigência de regularidade com o serviço militar para quase todos os atos de relação com o poder público, bem como o de regularidade eleitoral para alguns assuntos?
 - Aumentar as penas para receptação quando constituir crime fim da subtração?

- Criar mecanismos para acelerar a destinação de produtos apreendidos?
- Incentivar a reparação do dano como condição para suspensão e extinção do processo?

12) Como atuar na questão do narcotráfico?

- Intensificar o combate às drogas?
- Classificar as drogas para efeito de estabelecimento da porção considerada como utilizada para consumo?

13) Como atenuar a permeabilidade de nossas fronteiras?

- Incentivar a criação, instalação e funcionamento ininterrupto de unidades militares e policiais nas fronteiras?
- Criar órgãos de fiscalização locais, com recrutamento de servidores entre a população local, especialmente na Amazônia e na fronteira oeste?

Por fim, lembrando que as justificativas mais recorrentes para a dificuldade de equacionamento da insegurança pública são a falta de recursos, tanto materiais como humanos, e a ausência de uma gestão centralizada que permita integração no sistema de segurança pública, sugerimos como temas estruturantes para atenuar essas dificuldades:

- Criação de fundo constitucional, gerido e patrocinado majoritariamente pela União, para transferência de recursos aos entes federados.
- Formulação de princípios gerais norteadores do sistema de segurança pública que aprimorem o modelo de recursos humanos.
- Criação de um Conselho Nacional de Segurança Pública e estabelecimento da cooperação federativa na consecução das atividades de segurança pública.

Nesse sentido, o trabalho buscaria mostrar que – dadas as limitações orçamentárias e outras, em todos os níveis – esses seriam possíveis caminhos viáveis para chegarmos a soluções para diversos problemas hoje enfrentados no âmbito da segurança pública.

PRIMEIRA PARTE RELATÓRIO

INTRODUÇÃO

Ao ser decidido pelo colegiado do Cedes que um dos estudos conduzidos pelo órgão seria sobre segurança pública, além da designação da relatoria, foi mobilizada a Consultoria Legislativa (Conle), especialmente a Área XVII (Segurança Pública e Defesa Nacional), tendo sido indicado como coordenador-técnico o consultor legislativo Claudionor Rocha, com a participação dos consultores legislativos Sérgio Fernandes Senna Pires e Eduardo Pinheiro Granzotto da Silva.

Em seguida, foi elaborado plano de trabalho, com a incorporação de outros consultores ao estudo, conforme a delimitação da temática. São eles: os consultores legislativos Mohamad Ale Hasan Mahmoud, Sandra Graça Fonseca de Araújo Valle, Lívia de Souza Viana, Ludimila Penna Lamounier e Lucas Azevedo de Carvalho e os consultores de orçamento e fiscalização financeira Fidélis Antônio Fantin Júnior e Tiago Mota Avelar Almeida.

OBJETIVOS

Foram definidos os seguintes objetivos gerais:

- Diagnosticar os principais problemas afetos à segurança pública, identificar as deficiências da atividade das agências de controle social (gargalos) e apontar prováveis soluções, ainda que incrementais, para o aprimoramento do aparato de persecução criminal, aumento da sensação de segurança e redução da percepção de impunidade.
- Ser uma referência para o debate nacional e para o pacto sobre segurança pública com as unidades da federação, com os três Poderes e nos três níveis de governo.
- Tratar a avaliação de proposições em trâmite no Congresso Nacional e a experiência internacional em lidar com cada tema como tópicos transversais, a serem desenvolvidos nos distintos capítulos da publicação decorrente do estudo.
- Recortar o tema em face dos limites de tempo e de recursos humanos, garantindo a eficiência da análise e de sua comunicação.

- Originar uma publicação impressa, conforme praxe do Cedes, a ser difundida para a sociedade.
- Ter como marco temporal os últimos treze anos, período que coincide com a criação, na Câmara dos Deputados, da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO).

Os objetivos específicos estão difusos na proposta de estruturação da publicação decorrente do estudo, a qual comportará apresentação de fundamentos e metodologia do estudo, capítulos específicos e conclusão.

LINHAS TEÓRICAS

Apresenta-se a seguir breve descrição das linhas propostas inicialmente pela equipe técnica, quando se entendeu que os seguintes grandes blocos temáticos seriam importantes:

a) Segurança pública no Brasil: os desafios da eficiência e da integração

- Referências: Plano Nacional de Segurança: Ministro da Justiça; Plano de Fronteira: Ministro da Defesa; Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP.
- Proposta do Sistema Único de Segurança Pública (Susp: Projeto de Lei nº 3.734/2012, do Poder Executivo). Antecedentes: Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci); Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (Enasp).
- Coordenação entre as diversas instituições: polícia/polícia; polícia/Ministério Público. Polícia Federal e os órgãos de segurança pública estaduais.
- Compartilhamento de inteligência nacional e internacional.
- Articulação com programas de inclusão social.
- Registro Civil Nacional: PL nº 1.775/2015.
- Educação para a segurança pública e a cidadania. Referência: estudos para a paz e a não violência, conciliação, mediação. Cultura anticrime. Prevenção ao crime.
- Sistemas de penas: há coerência entre as penas aplicadas?

a.1) Formas de integração: consórcios, transferência voluntária, repactuação (art. 241 da Constituição da República)

- Gargalo: Fronteiras estaduais, tráfico de entorpecentes, armas pesadas.
- Referência: Consórcios municipais na área da saúde.

a.2) Análise dos dispêndios públicos em segurança

- Quanto os governos gastaram com segurança pública no Brasil, nos últimos treze anos? Em quê?
- b) Funcionamento das forças de segurança pública: atuação das polícias, formação, remuneração, competências e superposições
- Aprendizagem institucional e transferência de conhecimentos com base em experiências em distintos estados.
 - Ciclo completo de polícia.
 - Uso da força: recomendações e proposições legislativas em trâmite.
- b.1) Avaliação e responsabilização
- Gargalo: Baixo índice de resolução dos inquéritos policiais. Gênese da crise da impunidade.
 - Gargalo: Coleta de informações. Os sistemas estaduais de segurança pública não alimentam o sistema federal. Desconexão.
 - Referência: Avaliação prevista na Lei do Sinase (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Lei nº 12.594/2012). Avaliação da eficiência e eficácia do programa ou da política, tendo em consideração questões como recursos humanos, instalações e equipamentos. O governo tem o papel de elaborar os indicadores.
 - Independência e transparência dos órgãos de controle: corregedoria e ouvidoria.
 - Controle social sobre segurança pública.
- c) Aspectos penais e processuais penais
- Gargalo: destino de bens apreendidos. Perdimento de bens. Repatriação de capitais.
 - Gargalo: reincidência. Execução penal sob o ponto de vista da ressocialização.
 - Comissões Parlamentares de Inquérito em andamento: CPI da Violência contra Jovens Negros e Pobres e CPI do Sistema Carcerário Brasileiro. Comissão Especial da PEC nº 171/1993 – Redução da maioria penal.
 - Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (Apac).
 - Sistema penitenciário: diagnóstico e soluções.
 - CPI do sistema carcerário: privatização das prisões.
 - Audiência de custódia, prisões cautelares, penas alternativas.
 - Tráfico de drogas: principal causa de encarceramento.
- d) Contexto nacional: experiências de sucesso e malsucedidas
- Estudos de caso: Alagoas, Espírito Santo, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo.

e) A contribuição da Câmara dos Deputados para um sistema nacional de segurança pública pactuado

- Coordenação das políticas de segurança com as demais políticas públicas no Brasil.
- Recomendações: medidas legislativas, administrativas e políticas.
- Experiências pilotos.
- Iniciativas de cooperação técnica internacional.

CRONOGRAMA

O estudo foi realizado entre junho de 2015 e março de 2016. Na agenda, estavam previstas: viagens para os estudos de casos nos estados às quintas e sextas-feiras; reuniões internas da equipe, oficinas e mesas-redondas às terças-feiras pela manhã e reuniões com altas autoridades e audiências públicas às quintas-feiras à tarde.

METODOLOGIA

Quanto à metodologia adotada para os trabalhos, ficou estabelecido que seriam realizadas seis reuniões temáticas, de caráter técnico e não público, em datas previamente definidas, a cada três semanas, além de visitas técnicas, audiências públicas e reuniões de trabalho com acadêmicos, juristas e segmentos específicos, em datas definidas conforme a disponibilidade dos convidados e/ou palestrantes e a gestão logística necessária.

Ademais, os eventos regionais propostos pelos deputados integrantes do Cedes deveriam ser conduzidos e custeados pelo respectivo gabinete, com exceção das despesas de deslocamento e hospedagem dos participantes integrantes da equipe do Cedes.

Determinou-se que acadêmicos e juristas seriam convidados a acompanhar o estudo, à distância, mediante intercâmbio de informações e experiência e envio de questionário a ser elaborado abordando o conteúdo das reuniões temáticas e dos capítulos da publicação.

EVENTOS

Agendaram-se, inicialmente, como parte integrante do cronograma dos trabalhos, reuniões temáticas, que ocorreriam às terças-feiras, às 10h, com a indicação de instituições e órgãos, seus representantes e especialistas a serem convidados. Previam-se, igualmente, reuniões com autoridades, acadêmicos e juristas, a serem marcadas.

A primeira reunião, realizada no dia 23/6/2015, contou com a presença de representantes do Ministério da Defesa, do Comando do Exército (Comando Militar da Amazônia e Comando Militar do Oeste), do Departamento de Polícia Federal (DPF), da Secretaria dos Portos, da Marinha do Brasil, da Força Aérea e da Agência Nacional de Aviação (Anac). Entre os temas estavam: atuação das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem; adequação e efetividade das atribuições subsidiárias previstas na Lei Complementar nº 136/2010; defesa das fronteiras secas e rios amazônicos; ingresso indevido de grupos paramilitares (ex.: Farc); ingresso clandestino com propósitos criminosos; aliciamento da população nacional ribeirinha; projetos Sivam/Sipam e projeto Calha Norte; possibilidade de integração com as forças de segurança federais e estaduais; fiscalização de contrabando e descaminho na fronteira seca; tráfico de armas e drogas; crimes cometidos via aeroportos; imigração ilegal; porto franco (contêineres fechados da Bolívia para o porto de Paranaguá, sem fiscalização); debate sobre competência para fiscalização – Receita Federal (tributos), Anvisa (produtos perecíveis, medicamentos, biopirataria?), Polícia Federal (crimes), guarda portuária; imigração clandestina; patrulhamento dos rios amazônicos, lagos sul-rio-grandenses e Lago de Itaipu; guarda costeira; imigração ilegal; tráfico de armas, narcotráfico; pistas de pouso clandestinas e aplicabilidade da Lei do Abate (recente caso com aeronave brasileira na Venezuela). Os participantes tiveram como foco a pergunta: quais são os gargalos em termos de legislação, recursos e outras limitações que impedem a efetiva atuação sob o ponto de vista da segurança pública?

Em 14/7/2015, foram convidados para a segunda reunião, que tinha como tema o contexto geral da segurança pública, representantes do Ministério da Justiça e da Secretaria Nacional de Segurança Pública, bem como os secretários de Segurança do Rio de Janeiro e do Distrito Federal, ex-secretários nacionais de Segurança Pública e ex-secretários estaduais de Segurança Pública.

Os debates da terceira reunião, em 4/8/2015, giraram em torno das agências de segurança (ciclo completo, unificação, integração, desmilitarização, inteligência, municipalização da segurança, redução dos homicídios). Participaram o Departamento de Polícia Federal (DPF); o Conselho Nacional dos Comandantes Gerais (CNCG) – representando a Polícia Militar e os bombeiros militares; o Conselho Nacional dos Chefes de Polícia (CNCP) – representando a Polícia Civil; a Polícia Rodoviária Federal (PRF); José Vicente da Silva Filho, coronel PM aposentado, ex-secretário nacional de Segurança Pública e de Segurança de São Paulo, e Celso Ferro Moreira Júnior, delegado aposentado da PCDF, especialista em investigação do crime organizado. Não puderam comparecer Luiz Julião Ribeiro, delegado aposentado da PCDF, especialista em investigação de homicídios; Joannisval Brito Gonçalves, consultor legislativo do Senado Federal e ex-agente da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), e Benedito Domingos Mariano, ex-secretário de Segurança do Município de São Paulo, que representaria as Guardas Municipais.

A quarta reunião, em 25/8/2015, reuniu magistrado do Poder Judiciário, membro do Ministério Público e defensor público para discutir o sistema de Justiça criminal e a redução de homicídios.

Já a quinta reunião, sobre sistema prisional (progressão penal, polícia penal, RDD, privatização), ocorreu em 15/9/2015 e tinha como convidados: representante do Departamento Penitenciário Nacional (Depen); Julita Lemgruber, ex-diretora do Sistema Penitenciário do Rio de Janeiro; Márcio Marquez de Freitas, delegado da PCDF, ex-diretor da Papuda; diretores e ex-diretores dos presídios Central de Porto Alegre/RS, Charqueadas/RS, Pedrinhas/MA e Penitenciária de Segurança Máxima José Mário Alves da Silva (Urso Branco) e diretor da Penitenciária Estadual de Piraquara/PR.

Por fim, para debater sobre medidas socioeducativas (Sinase) tinham sido chamados Renato Rodovalho (juiz da Vara da Infância e Juventude do Distrito Federal), Jane Klébia Reis (secretária de Políticas para Crianças, Adolescentes e Jovens do Distrito Federal) e o delegado da Delegacia da Criança e do Adolescente do Distrito Federal. Infelizmente, os participantes não puderam comparecer, e a sexta reunião, agendada para 6/10/2015, não pôde ser realizada.

Além dos eventos descritos, de 28 a 30/6/2015, realizou-se mesa redonda no Rio de Janeiro com representantes do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM). Já em 1/8/2015, das 9 às 19h, ocorreu reunião temática para estudo de caso no Viva Rio (Rio de Janeiro). A lista dos participantes está no resumo da reunião constante deste relatório.

Os eventos a seguir não puderam ocorrer devido a questões de agenda:

- reunião com José Eduardo Cardozo, ministro da Justiça, inicialmente marcada para 20/8/2015, às 14h;

- reunião de estudo com técnicos do Ministério da Justiça para nivelamento e troca de informações;
- audiência pública com Jaques Wagner, ministro da Defesa;
- oficina com técnicos do Ministério da Defesa para nivelamento e troca de informações;
- audiência pública com o diretor do Departamento de Polícia Federal (DPF), o diretor da Academia Nacional de Polícia (ANP), o diretor do Centro de Cooperação Policial Internacional (DPF/Interpol) e o diretor de Investigação e Combate ao Crime Organizado;
- viagem técnica¹ para Belém nos dias 21 e 22/8/2015;
- viagem técnica para Alagoas nos dias 11 e 12/8/2015;
- viagem técnica para Criciúma (SC);
- viagem técnica para El Salvador, Colômbia, Estados Unidos e República Dominicana na segunda quinzena de setembro de 2015.

Ao longo do desenvolvimento do estudo, o planejamento inicial foi alterado devido a vários fatores, como a indisponibilidade de agenda dos inicialmente convidados. O calendário foi alterado, portanto, aproveitando-se oportunidades para a realização de outros eventos, como a viagem técnica a São Paulo, mediante ajuste com a Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Por outro lado, as demais viagens previstas não foram realizadas, havendo apenas a participação de integrantes do estudo no evento do FBSP/Viva Rio, no Rio de Janeiro.

Evento de suma importância foi possibilitado pelo patrocínio da Casa da ONU, em Brasília, durante imersão de dois dias, para discutir os temas afetos à segurança pública.

Diante da importância das contribuições que foram feitas nos debates, abordaremos a seguir com mais detalhamento, embora em forma de síntese, sobre os eventos ocorridos, na ordem cronológica de sua realização. Constam a data e local e os participantes, como parlamentares (integrantes do estudo, do Cedes e outros), consultores legislativos, técnicos do Cedes e outros indicados pela Administração da Casa, bem como todas as autoridades, especialistas e acadêmicos que compareceram a cada evento.

Com base nas notas taquigráficas degravadas pelo Departamento de Taquigrafia (Detaq) a partir de gravações de áudio colhidas durante os eventos (exceto na primeira reunião temática), pela Coordenação de Engenharia de Telecomunicações e Audiovisual (Coaud), do Departamento Técnico (Detec), foi feita a síntese das falas dos participantes.

¹ As viagens técnicas não foram realizadas em razão da prioridade para os demais eventos e visando a cumprir o calendário proposto.

As falas não são transcritas *ipsis verbis*, mas resumidas, de modo a representarem da maneira mais fiel possível as manifestações verbais dos intervenientes que hajam sido captadas pelo sistema de gravação e assim indicadas pelas notas taquigráficas.

Procurou-se identificar falas representativas das ideias que foram compartilhadas nos eventos, de modo que não foram transcritos todos os diálogos, mantendo-se, no resumo, o foco nos problemas, especialmente no que foi chamado de gargalos dos sistemas, isto é, os óbices e dificuldades para a obtenção dos resultados esperados pela sociedade, assim como as sugestões de alteração ou aprimoramento do ordenamento jurídico, das instituições, órgãos ou entidades, suas estruturas e formas – existentes ou potenciais – de operação e cooperação.

Assim, os próximos tópicos abordam os seguintes eventos, na ordem cronológica de sua realização:

- primeira reunião temática, em 23/6/2015;
- segunda reunião temática, em 14/7/2015;
- viagem técnica ao Rio de Janeiro, em 10/8/2015;
- terceira reunião temática, em 8/9/2015;
- quarta reunião temática, em 22/9/2015;
- quinta reunião temática, em 6/10/2015;
- viagem técnica a São Paulo, em 23/10/2015;
- reunião de imersão, nos dias 16 e 17/11/2015.

PRIMEIRA REUNIÃO TEMÁTICA – FORÇAS ARMADAS E FRONTEIRA



Fotografia: Acervo Câmara dos Deputados.

Evento realizado em 23 de junho de 2015, na sala de reuniões da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, para abordar o tema Forças Armadas e fronteira.

Foram convidados os seguintes órgãos, com as sugestões de subtemas a serem abordados:

- Ministério da Defesa ou Comando do Exército: atuação das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem (GLO); sugestão: Brigada GLO (Campinas/SP); atribuições subsidiárias cometidas pela Lei Complementar nº 136/2010, adequação, efetividade.
- Comando do Exército, via Comando Militar da Amazônia (CMA) e Comando Militar do Oeste (CMO): defesa das fronteiras secas e rios amazônicos; ingresso indevido de grupos paramilitares (exemplo: Farc); ingresso clandestino com propósitos criminosos; aliciamento da população nacional ribeirinha; projetos Sivam/Sipam e projeto Calha Norte e possibilidade de integração com as forças de segurança federais e estaduais.
- Departamento de Polícia Federal (DPF): fiscalização de contrabando e descaminho na fronteira seca; tráfico de armas e drogas; crimes cometidos via aeroportos; imigração ilegal.
- Secretaria dos Portos: porto franco (contêineres fechados da Bolívia para o porto de Paranaguá, sem fiscalização); quem fiscaliza o quê: Receita Federal (tributos), Anvisa (produtos perecíveis, medicamentos, biopirataria?), Polícia Federal (crimes), guarda portuária (?); imigração clandestina.
- Marinha do Brasil: patrulhamento dos rios amazônicos, lagos sul-rio-grandenses e Lago de Itaipu; Guarda Costeira; imigração ilegal; tráfico de armas, narcotráfico.
- Força Aérea, Anac: pistas de pouso clandestinas; aplicabilidade da Lei do Abate (recente caso com aeronave brasileira na Venezuela).

Foi encarecido que se abordassem como enfoque os gargalos, em termos de legislação, recursos e outras limitações que impedem a efetiva atuação sob o ponto de vista da segurança pública.

A reunião contou com a participação do deputado Paulo Teixeira e das seguintes pessoas, representando os órgãos convidados: coronel Dias (Aeronáutica); Ronaldo Feltrin (Receita Federal do Brasil); comandante Walter Marinho (Ministério da Defesa); comandante Leonardo Machado, capitão-de-fragata, da Subchefia de Operações/CHOC/EMCFA/MD; comandante Antônio Jorge Floriano da Costa, capitão-de-mar-e-guerra, encarregado da Divisão de PATNAV, da Marinha do Brasil; e Anísio Soares Vieira, delegado da Polícia Federal, ex-diretor da Academia Nacional de Polícia, ex-adido policial na Venezuela.

Fala do Sr. Coronel Dias

Abordou a Lei do Abate, cuja aplicação é afeta ao Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro. Mencionou o Decreto nº 8.265/2014, que “regulamenta a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 – Código Brasileiro de Aeronáutica, no tocante às aeronaves sujeitas à medida de destruição, no período de 12 de junho a 17 de julho de 2014”, o qual foi editado com vistas à Copa Fifa. Sugeriu incorporar o texto à Lei nº 7.565/1986, o Código Brasileiro da Aeronáutica (CBA), que trata de medidas de policiamento do espaço aéreo.

Defende a adoção da regra geral para os Jogos Olímpicos.

Relatou a divisão de competências, ficando o controle aéreo (aeronaves) com a Aeronáutica e as pistas clandestinas com a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), o que, por conta da extensão territorial do país, permite o pouso em qualquer lugar.

Fala do Sr. Ronaldo Feltrin

Abordou a administração aduaneira, apresentando o mapa estratégico da RFB, responsável pelo controle do fluxo internacional de bens, mercadorias e veículos.

Mostrou que a regulação se dá em quatro eixos: regulação econômica – proteção tarifária, regimes tributários especiais, defesa comercial, arrecadação tributária, e manutenção de ambiente concorrencial; segurança pública – combate ao crime internacional, lavagem de dinheiro, contrabando (armas, munições, drogas, etc.) e terrorismo; proteção à sociedade – saúde pública e meio ambiente, patrimônio histórico e cultural, sanidade animal e vegetal, fauna e flora, defesa do consumidor; relações internacionais – integração econômica, acesso a mercados, acordos comerciais, facilitação de comércio, operação Fronteira Blindada.

Destacou a ação permanente da Receita Federal de combate ao contrabando, descaminho e pirataria, inserida no Plano Estratégico de Fronteiras do Governo Federal, especialmente em 26 das 29 cidades gêmeas de fronteira.

Ressaltou a necessidade de aquisições de aeronaves para atuar em Foz do Iguaçu (PR), de instalar uma unidade de cães de faro em cada ponto de fronteira, as restrições orçamentárias e de pessoal e os principais problemas enfrentados: armas e contrabando na fronteira seca do Mato Grosso do Sul, além dos mesmos e drogas, na Região Norte.

Apontou a necessidade de iniciativas no tocante à vigilância e repressão aduaneiras, como: criação de multa para adquirentes de produtos provenientes de contrabando ou descaminho; criação de multa sobre o valor venal do imóvel rural ou urbano usado em contrabando e descaminho; criação de multa com base no valor do veículo e procedimento de destinação mais ágil; reajuste dos valores das multas da Lei nº 10.833/2003 e instituição de suspensão da licença para dirigir veículos para motoristas flagrados em ações de contrabando ou descaminho.

Fala do Sr. comandante Walter Marinho

Abordando a atuação das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem (GLO), noticia a realização de trinta operações desde 2010, o que considera excessivo.

Alega que as regras de engajamento limitam mais que as ações GLO, apontando como gargalo a falta de recursos (fundo para emergência, prioridade).

Aborda a necessidade de utilização de veículo aéreo não tripulado (Vant) nas operações complementares, pois a Favela da Maré, com 180 mil habitantes, é uma área muito extensa.

Aponta como dificuldade a necessidade de anuência dos governadores para subordinação operacional das forças policiais, as dificuldades da lei de requisições e a sujeição dos militares à Justiça civil.

Defende a adoção do mandado de busca e apreensão (MBA) coletivo, que já foi utilizado na Maré, bem como maior facilidade para atuação, respeitando os direitos fundamentais, com apoio da Justiça e apoio jurídico aos militares.

Fala do Sr. comandante Leonardo Machado

Sobre a defesa da fronteira, disse ser competência do Ministério da Defesa (MD) e das Forças Singulares (FS), destacando a Operação Ágata, de alto custo, pois só no Comando Militar do Oeste foram gastos R\$ 3,5 milhões, só do MD.

As operações e atividades na Faixa de Fronteira atende o disposto no Plano Estratégico de Fronteiras, compreendendo a Operação Ágata, com operações das Forças Singulares, e a Operação Sentinela, do Ministério da Justiça (MJ), com apoio do MD e Ministério da Fazenda (MF), através da Receita Federal; e a Operação Fronteira Blindada, do MF, com apoio do MJ e MD, permanente e em toda a Faixa de Fronteira. Há ainda operações de inteligência (informações/provas, captura e apreensões), também com apoio do MD.

Os objetivos estratégicos são: redução dos índices de criminalidade, coordenação do planejamento e execução de operações militares e policiais, cooperação com os países fronteiriços, apoio à população, e intensificação da presença do Estado.

O cenário envolvido representa 27% do território, com 2.357.850 km², 16.886 km de extensão, 150 km de largura, sendo 7.363 km em linha seca e 9.523 km de rios, lagos e canais. Abrange 11 estados e 710 municípios, sendo 122 limítrofes com dez países fronteiriços e 588 não limítrofes, com 23.415 km de rodovias federais.

Os principais ilícitos na Faixa de Fronteira são narcotráfico, contrabando e descaminho, tráfico de armas e munições, crimes ambientais, contrabando de veículos, imigração ilegal, problemas indígenas, garimpo ilegal, tráfico de pessoas e trabalho escravo.

Sobre a Operação Ágata (MD), informa que é uma operação de Não Guerra, envolvendo a operação Interagências, operações de Inteligência (Intlg) a cargo do Sisbin, numa área e período determinados. Trata-se de uma Ação Subsidiária prevista na Lei Complementar nº 97 (arts. 16 a 18), na qual as Forças Armadas atuam nas suas missões constitucionais e apoiarão as operações das agências, sem substituí-las.

Compreende as Áreas de Operações Norte, Amazônia, Oeste e Sul, que correspondem aos Comandos Militares de Área respectivos, tendo sido empregado pessoal de forma crescente, desde 3 mil na Ágata 1 a 33 mil na Ágata 8.

Dentre as atividades desenvolvidas estão: veículos inspecionados, aeronaves inspecionadas, embarcações apreendidas, embarcações vistoriadas e/ou notificadas, armas apreendidas, contrabando ou descaminho, munição apreendida, explosivo apreendido, drogas apreendidas, pessoas revistadas e pessoas detidas. Além disso, há as ações cívico-sociais, com atendimentos diversos, procedimentos odontológicos e médicos, bem como entrega de medicamentos.

Vários órgãos atuam em cooperação com as FA, como o Ministério das Relações Exteriores, o MD, o MJ, o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, as Forças Armadas, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Receita Federal, o Departamento Nacional de Produção Mineral, as forças policiais militares e civis dos estados, a Agência Nacional de Aviação Civil, a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), a Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), a Estratégia Estadual de Segurança Pública Integrada para a Região de Fronteira e Divisas do Amazonas (Esfron), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), do Ministério do Meio Ambiente, e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), dentre outras.

Dentre as operações das Forças Singulares destaca as seguintes:

- Marinha do Brasil (MB): Operação Amazônia Azul, em todas as vias navegáveis, incluindo os rios fronteiriços e o limite do mar territorial; Operação Acrux VII, operação binacional Brasil/Paraguai, com o propósito de ação de presença nas hidrovias fronteiriças entre os dois países; Patrulha Naval no Atlântico Norte, Inspeção e Patrulha Naval nas águas jurisdicionais brasileiras, incluindo a faixa de fronteira com a Guiana Francesa.
- Exército Brasileiro (EB): Operações Amazônia Oriental, Cabo Orange, Fronteira Protegida e Curare Oriental I e II – operações de patrulha, vigilância e combate a crimes ambientais e ilícitos transfronteiriços na região dos estados do Amapá e Pará (CMN); Operações Escudo, Curare e Curaretinga – operações de patrulha, vigilância e combate a crimes ambientais e ilícitos transfronteiriços na região dos estados de Roraima, Amazonas, Acre e Rondônia (CMA); Operações Atalaia,

Abafa, Guaicurus, Ricardo Franco, Paiaguás, Anhanduí II e Carcará II – operações de patrulha, vigilância e combate a crimes ambientais e ilícitos transfronteiriços na região dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (CMO); Operação Fronteira Sul – operação de patrulha, vigilância e combate a crimes ambientais e ilícitos transfronteiriços na região dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (CMS); Operação Refron – operação de patrulha e vigilância na região dos estados de Roraima, Amazonas, Acre e Rondônia (CMA); Operação Vigilância no Oiapoque – operação de patrulha e vigilância na região do estado do Amapá (CMN). Referidas operações são realizadas ao longo do ano, em período definido, de acordo com as informações obtidas pela área de inteligência.²

- Força Aérea Brasileira (FAB): Operação Porteira Fechada – operação realizada em toda a faixa de fronteira com meios e aeronaves de patrulha, interceptação, radar e vigilância. É realizada ao longo do ano, em período definido, de acordo com as informações obtidas pela área de inteligência.

Fala do Sr. comandante Floriano

Abordando a atuação da Patrulha Naval (PATNAV), incluindo Socorro e Salvamento, de acordo com a *International Maritime Organization* (IMO).³

Durante a visita e inspeção no patrulhamento marítimo, é averiguado se o navio se dedica à pirataria, ao tráfico de escravos, se é utilizado para efetuar transmissões não autorizadas, se não tem nacionalidade, ou tendo, na realidade, a mesma nacionalidade do navio de guerra, arvore bandeira estrangeira ou se recuse a içar a sua bandeira.

Em termos de pirataria, o Brasil entende ser aplicável o princípio da jurisdição universal aos crimes relativos à pirataria. O ordenamento jurídico brasileiro já contempla os elementos necessários para processar judicialmente os suspeitos de praticarem os referidos crimes.

Apesar de não contarem com legislação específica sobre um “crime de pirataria”, Brasil, Espanha, Bulgária e Finlândia reconhecem, em seus códigos penais, a aplicabilidade dos dispositivos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), referentes à pirataria. Nesse sentido, foi apresentado o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 216/2009 visa a criar o crime de pirataria.

No caso do uso da força, é utilizada a força não letal (ou menos letal) nas hipóteses de legítima defesa e estrito cumprimento do dever legal, assim como a força letal, somente

2 Intervenção do coronel Braga (Estado Maior do Exército – EME), um dos presentes: há 25 pelotões mais 9 destacamentos de fronteira (Amazônia), sendo 28 pelotões só no Mato Grosso. Como gargalo, destaca a ausência dos órgãos estaduais (FA chegam, forças locais saem); falta aeronave de transporte de tropa (necessidade de um fundo).

3 Assessorado pelo primeiro-tenente Antonio Carlos Fernandes da Silva Filho do 6º Distrito Naval (Ladário/MT).

em legítima defesa, quando houver risco atual ou iminente de morte ou de lesão corporal grave, própria ou de terceiros.

Fala do Sr. delegado Anísio Vieira

Informa a necessidade de capacitação e de recursos tecnológicos especialmente para combater o contrabando, exemplificando que a gasolina na Venezuela custa R\$ 0,50 o litro. Cerca de 60 a 70% da maconha paraguaia vem para o Brasil. Muitas passagens aduaneiras funcionam como porto franco. Impossível controlar tudo, como se quer, construindo um muro na fronteira do México.

A sentinela funciona com dois fatores, a barreira e a inteligência. A Polícia Federal possui 12.008 policiais, número suficiente apenas para São Paulo e Rio de Janeiro. Refere-se a projetos importantes como o Projeto Pequi (Argentina) e Projeto Gênese. Destaca a atuação dos gabinetes de gestão integrada (GGI), que possibilita a soma de esforços, dividindo dificuldades. O plano de enfrentamento do *crack* prevê gabinetes integrados.

No âmbito da Polícia Rodoviária Federal (PRF), há o Sistema Integrado Nacional de Identificação de Veículos em Movimento (Sinivem), que fiscaliza o deslocamento de cargas em caminhões.

Defende a integração entre o DPF e o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam). Sugere que, no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), haja acordos com outros países para uso do Censipam. Roraima avançou na integração.

Explica o que é a área primária ou zona primária (portos, aeroportos, e pontos de fronteira alfandegados). Diz que a droga no Brasil se destina a consumo e trânsito, tendo como principal origem a Colômbia (passagem), o Peru (menor quantidade) e a Bolívia (pasta base, consumo no Brasil).

Diz que, nos crimes violentos, há a dificuldade de envolvimento de policiais e drogas. Quanto ao Sisbin, falta integrar as polícias, pois quem tem a informação/conhecimento, tem o poder.

Informa que o controle de precursores de drogas é bom e que esses produtos devem vir de outros países. A Colômbia alega que os precursores vêm do Brasil, mas não houve comprovação. O estado do Apuri, Venezuela, é grande produtor de solventes.

Fala do Sr. deputado Paulo Teixeira

A integração facilita o controle de portos, lembrando a necessidade de orçamento, lei e ordem. Informa que a melhor integração está em Goiás e que a melhor experiência na fronteira ocorre em Dourados/MS (Sisfron).

SEGUNDA REUNIÃO TEMÁTICA – CONTEXTO GERAL DA SEGURANÇA PÚBLICA



Fotografia: Acervo Câmara dos Deputados.

Evento realizado em 14 de julho de 2015, na Câmara dos Deputados, com o intuito de debater o estudo sobre segurança pública, tendo como tema o contexto geral da segurança pública, com a participação de secretários e ex-secretários nacionais e estaduais de segurança pública.

Foram convidados os seguintes órgãos: Ministério da Justiça; Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp); secretário de Segurança do Estado do Rio de Janeiro; secretário de Segurança e Defesa Social do Distrito Federal.

O encontro contou com a participação dos deputados Lúcio Vale, Evair de Melo, Ronaldo Benedet, Rômulo Gouveia, Capitão Augusto e Paulo Teixeira; e das seguintes pessoas, representando os órgãos convidados: Regina Maria Filomena de Luca Miki, secretária nacional de Segurança Pública; Arthur Trindade Maranhão Costa, secretário de Segurança Pública e Paz Social do Distrito Federal; e André de Albuquerque Garcia, ocupante da pasta de Segurança Pública do Estado do Espírito Santo.⁴

⁴ Foram convidados, mas não compareceram, por questões de agenda, as seguintes autoridades: ex-secretário nacional de Segurança Pública, Luiz Eduardo Soares; ex-secretário nacional de Segurança Pública, Ricardo Brisola Balestreri; José Mariano Benincá Beltrame, secretário de Segurança do Estado do Rio de Janeiro; ex-secretário de Segurança e Defesa Social do Espírito Santo, delegado aposentado do DPF e atual prefeito de Vila Velha, Rodney Rocha Miranda; ex-secretário de Estado Extraordinário de Ações Estratégicas do Espírito Santo e delegado do DPF, Álvaro Rogério Duboc Fajardo.

Fala da Sra. Regina Miki

Atualmente o maior problema do Brasil são os homicídios, que chegam a 50 mil por ano ou mais, sendo que a maioria das vítimas são jovens e negros da periferia, que deixaram de ser beneficiados pelas políticas públicas em algum momento.

Até 2011 os dados sobre homicídios eram colhidos a partir das informações da saúde, que não eram suficientes.

A aprovação do Sinesp na Casa foi um grande avanço. Atualmente, os estados e o Distrito Federal não recebem recursos do governo federal para a área de segurança pública caso não alimentem o sistema.

Enfoca o compromisso pessoal do governador, assim como a necessidade de alteração do art. 144, que esbarra em vaidades corporativas.

Defende um GGI com assento de representantes dos três Poderes, pois polícia e Ministério Público pouco se falam. As políticas devem ser de Estado e não de governo.

Ressalta que hoje, no Brasil, não existe um estudo que aponta a causa dos homicídios, apenas a afirmação do senso comum que diz ser a droga, mas que não há essa certeza, pois pode ser também a violência doméstica, a violência intrafamiliar e a interpessoal.

Diz que uma pesquisa recém-terminada verificou que, no Brasil, um homicídio leva de oito a dez anos para ser julgado e, a partir daí, foi criada em Alagoas uma câmara de monitoramento semanal, pela qual os inquéritos são levados ao Ministério Público, ao Judiciário e à segurança pública, onde é discutido cada caso de forma detalhada, que levou ao aumento de 64% de conhecimento da autoria dos crimes.

Afirma que é preciso urgentemente buscar o financiamento próprio para a área de segurança pública, pois não há como planejar ações para o ano seguinte sem ter receitas próprias para esta área.

Sugere a renovação dos procedimentos operacionais padrão (POP).

Propõe um pacto para que o assunto seja trabalhado em conjunto com o Judiciário, o Ministério Público e também o sistema prisional, constando nesses trabalhos os serviços penais.

Sugere que a Casa estude o sistema prisional da República Dominicana, que foi modificado em dez anos, no qual os presos, antes tratados como animais, são mudados até chegarem a um local onde tenham sua cama individual, que sigam uma rotina preestabelecida, resultando em 15% de reincidência.

O sistema prisional é um indutor da criminalidade, e não é possível trabalhar a segurança pública separada do sistema prisional, sendo necessária a junção do sistema de segurança pública com o sistema de Justiça criminal e o sistema prisional.

Destaca a necessidade de repensar o modelo de polícia e a forma de valorização dos profissionais, pois possuem papel fundamental para se conseguir êxito na área de segurança, mesmo não sendo os únicos responsáveis.

Defende a corregedoria independente. Sugere que a Casa traga a experiência do Ceará, onde foi criada uma corregedoria em nível de secretaria, ligada diretamente ao governador e independente, que gerou a valorização da corporação da Polícia Militar.

Fala do Sr. Arthur Trindade

Existem problemas de segurança pública e de criminalidade e o sistema de segurança pública apresenta, propõe e implementa respostas para enfrentar os problemas.

Há problemas decorrentes das respostas que são dadas aos desafios enfrentados, e geralmente as respostas são fracas, desfocadas e desarticuladas.

Dentre os diversos problemas de criminalidade existentes, os principais são os crimes contra a vida, os homicídios, e é necessário estar focado no enfrentamento deles. Propõe focar e eleger o problema mais grave.

Afirma que está sendo feito um debate que afetará de forma grave o sistema penitenciário, ainda que não possuam registros dos números de crimes que envolvem jovens e adolescentes e nem os números de reincidência.

Destaca que a melhor iniciativa dos últimos anos é a reestruturação do Sinesp, e que, apesar de ainda existir um longo caminho a percorrer, é uma grande vitória de décadas.

Diz que são necessários dados como o fluxo da Justiça e processos criminais para que seja possível obter respostas concretas de como agir.

Afirma ser necessário conhecer a quantidade de denúncias, quais foram sentenciadas, quanto tempo dura um processo judicial, quais tiveram audiências e quantas foram arquivadas, entre outros dados.

Desde 2011 o CNJ deu um passo que pode ser considerado divisor de águas ao criar a numeração única dos processos criminais e cíveis.

O sistema de Justiça criminal é frouxamente articulado. Há desarticulação a ponto de o delegado concluir o seu inquérito, enviar esse inquérito para o Ministério Público e, depois, não ficar sabendo sequer o que aconteceu com aquele inquérito, se aquele inquérito resultou numa denúncia, e que com isso os policiais não podem medir a qualidade do trabalho que prestam.

Afirma que a articulação necessária talvez comece pela articulação dos dados e das informações.

O sistema também é desarticulado na relação entre policiais militares e civis, e é necessário conferir maior e melhor condição de articulação tanto no sistema de Justiça criminal quanto no sistema de segurança pública estadual.

Expõe que um tema muito frequente, quando se trata da reforma da segurança, é a unificação das polícias, deixando claro que, caso isso acontecesse, haveria maior governança sobre a segurança pública.

Afirma não ser possível a unificação das polícias pelo menos a curto e médio prazo.

Vários estados já têm trabalhado com sistemas de indicadores e de responsabilização da ação das polícias que se materializam no Brasil através de criação de áreas integradas de segurança pública e regiões integradas de segurança pública, metas de desempenho, reuniões de coordenação e articulação, gabinetes de gestões integradas, etc. Isso é uma solução de governança. Já adotam esse procedimento Minas Gerais, Pernambuco, São Paulo, Espírito Santo, Distrito Federal, Ceará, Goiás e vários outros estados. Ou seja, todo o mundo, de alguma maneira, começa a descobrir que há uma alternativa que confere governança. Claro que esses sistemas de indicadores conferem governança ao sistema, como Estado Presente, Pacto pela Vida, Ceará e Paraíba Unidos pela Paz.

Ressalta ser necessário que as investigações sejam reestruturadas, a começar com as equipes policiais e de perícia chegando juntas ao local do crime, pois no DF há casos em que a perícia demorou de sete a oito horas para chegar, perdendo os primeiros momentos cruciais para a investigação.

Destaca a necessidade do cofinanciamento da segurança pública, como acontece no DF e como há na saúde, educação, assistência social.

É preciso reduzir a reincidência criminal, hoje da ordem de 70%.

É preciso parar de enxergar a Justiça criminal como uma linha de montagem e passar a articular a segurança pública com o sistema prisional, pois se não for assim, nenhuma política dará resultado.

Afirma que a melhor maneira de aferir o resultado do trabalho da polícia é o grau de confiança que a população deposita nela e a satisfação com o serviço prestado, atestado por pesquisas de vitimização.

Não basta apenas que as políticas de prevenção existam, mas que devem focar-se nos bairros que possuem maior vulnerabilidade social.

Afirma ser necessário que as políticas de prevenção estadual coincidam com as políticas de prevenção federais e municipais.

Sugere que cada problema social seja tratado de forma independente.

Fala do Sr. André Garcia

Ressalta a importância do Sinesp e diz que, durante a investigação de um crime, é necessário saber quem é o suspeito e sua relação com a vítima, além de identificar padrões e fatores de risco.

É necessário retornar com as pesquisas de vitimização, pois é preciso estabelecer uma relação que será apontada pelos dados e pelas informações necessárias dos crimes, de acordo com o tipo de ocorrência.

Uma das causas do aumento da criminalidade é a falta de eficiência do sistema, a articulação frouxa do sistema, que remete a duas soluções: unificar o sistema ou criar uma instância de coordenação que possua autoridade para coordenar.

Em Pernambuco a Secretaria de Planejamento lançou o Pacto pela Vida, onde existe a ocupação social, que é uma secretaria de ações estratégicas que formula o programa, integra todo o governo e articula para fora.

Afirma que a segurança pública não é prioridade para o Judiciário e nem para o Ministério Público, e, enquanto continuar desta maneira, o sistema de Justiça criminal não vai funcionar de forma articulada.

Uma segunda causa aparente da criminalidade é a elevada sensação de insegurança, pois gera falta de confiança no sistema, que resulta na falta de informação para o sistema e, por fim, a impossibilidade do trabalho da polícia sem possuir informação.

Há países, inclusive, que não divulgam estatísticas criminais, não divulgam o efetivo das polícias, porque não devem revelar suas fragilidades.

Outra causa é a deficiência histórica na formulação de políticas na área de criminalidade, que somente vem mudando recentemente.

O trabalho com metas, indicadores de desempenho e indicadores finalísticos para a polícia é muito recente.

Não é possível haver um projeto piloto de política pública, pois a impaciência da segurança pública é muito grande. Há necessidade de nós termos tempo para implementar as políticas. Não há resultado de imediato nessa área. Quando já se tem uma estrutura ou uma cultura de gestão já relativamente instalada, um efetivo relativamente adequado, é preciso tempo para que você organize a máquina.

A elevada expansão do tráfico de drogas é devida à elevada disponibilidade de arma de fogo. Cerca de 80% das armas que são apreendidas são anteriores ao Estatuto do Desarmamento, que veio para corrigir as falhas que aconteciam antes do seu surgimento, ou seja, foram vendidas e distribuídas num momento de total descontrole. Onde há menos armas, há menos crimes.

Diz que a cultura de violência e intolerância também é outro fator e que é necessário estudo psicológico para entender, por exemplo, por que se mata tanto, por que existe a cultura da vingança, por que se têm comportamentos baseados na virilidade e masculinidade que levam à violência doméstica e mortes de mulheres. A cultura refratária combate-se com gestão e governança.

É preferível a prisão por mandado que a prisão em flagrante.

A sensação de insegurança do cidadão é proveniente do crime contra o patrimônio, o furto, o roubo, o sequestro relâmpago.

Destaca que todos os programas de segurança têm como foco a redução das mortes, e para isso é necessário construir estratégias e estar muito atento para colocar em prática um programa de segurança que atinja esse sentimento.

O atendimento de emergência (centrais de emergência e de despachos operacionais) demanda grande parte do recurso operacional, o que compromete o efetivo destinado ao policiamento de prevenção.

Iniciativa de sucesso foi a Patrulha da Comunidade, inspirada na Ronda do Quarteirão, no Ceará, na Patrulha do Bairro, estabelecendo-se a lógica de polícia comunitária, de polícia de proximidade.

Embora tenha trazido muitos avanços, um dos efeitos negativos da tecnologia é servir como distração ao policial, prejudicando sua interação com a comunidade. Ante essa realidade, o simples aumento do efetivo não necessariamente significa uma melhora na sensação de segurança. É necessário que os policiais entendam que precisam estabelecer uma conspiração do bem com a população, que ele só receberá a informação se for respeitado.

O município, não podemos esquecer, é a principal célula de enfrentamento à criminalidade, mas ainda é negligenciado.

Diante da dificuldade de integrar as polícias, já que a polícia não é completa, a política de segurança tem de ser completa, com repressão qualificada. É necessário dar a mesma importância à proteção social e à prevenção secundária, especialmente, para dar prioridade aos jovens que estão na iminência de entrar no mundo do crime.

Prevenção primária é feita para todo mundo, com as políticas em geral. Já a proteção social é a prevenção secundária, público-alvo 15 aos 25 anos, moradores de periferia, baixo perfil econômico e na maioria negros e pardos.

Ressalta a governança, a cultura de metas indicadoras e todas as consequências disso.

Defende a estabilização da fonte de recursos, de um fundo estável de financiamento para a segurança pública, a exemplo da saúde e da educação, sem depender dos humores do Orçamento.

Fala do Sr. presidente, deputado Lúcio Vale

Há a ausência do Estado na questão social, a ausência do Estado na questão educacional, na distribuição de renda. Vários projetos do Programa Minha Casa, Minha Vida viraram um antro de criminalidade.

Precisamos debater a questão fundiária, a questão dos presídios. A polícia nem sempre prende, porque, eles dizem, a Justiça solta.

Fala do Sr. deputado Evair de Melo

Cerca de 70% dos presos não voltam para o sistema, mas reincidem no mundo do crime.

É preciso saber qual a relação da criminalidade, do sistema prisional e da droga, para que possamos tentar encaminhar alguma coisa nesse sentido e voltar àquele sistema de educação, de escola.

Destaca o papel do município, a questão da infraestrutura urbana e modelo de ocupação urbana que facilita para aqueles que fazem opção pelo crime, dada a mobilidade, a luminosidade e a exposição. Então, a logística do arranjo urbano, da infraestrutura urbana, pode favorecer o crime.

Fala do Sr. deputado Ronaldo Benedet

Programas como Minha Casa, Minha Vida e o Bolsa Família poderiam ter sido integrados com a segurança pública, com a estatística.

É necessário restringir ou proibir a divulgação de mortes, a exposição, até mesmo na imprensa.

Defende o direito de o bom cidadão possuir arma de fogo. Diz que em Santa Catarina está aumentando o número de armas clandestinas, em razão da complicação que o estado coloca para registrar as armas. No estado onde há menos armas registradas, há mais homicídios.

Afirma ser necessário ensinar disciplina pessoal nas escolas, incluindo este tema no Plano Nacional de Educação, além de haver educação integral, especialmente nas áreas de risco, além de programas de prevenção como o Proerd.

Rejeita o sensacionalismo da mídia. Defende o respeito à autoridade. Igualmente não vê foco do MP e Judiciário na questão criminal. Pensa que a polícia se parece com um hospital em que só funciona a emergência.

Destaca ser necessário reduzir o dano, ou seja, tirar os usuários de drogas das ruas, pois são estes que praticam o crime social.

Entende que a participação de adolescentes em crimes não é da ordem de 1,4%, como divulgam, mas supera os 50%.

Propõe um ciclo completo de segurança, não só ciclo completo de polícia.

Fala do Sr. deputado Rômulo Gouveia

Aposta no registro único, pela dificuldade na identificação, por causa dos homônimos.

Defende a autonomia da Corregedoria.

Alerta que a mudança precisa começar pela própria instituição. Então, o grande desafio é conseguir fazer mudanças na quebra de paradigmas, falar a mesma linguagem.

Propõe financiamento da segurança e leis mais duras.

Fala do Sr. deputado Capitão Augusto

Afirma ser necessário adotar políticas de segurança pública, com estratégias a curto, médio e longo prazo, com metas estabelecidas para resolver, ou ao menos minimizar, os problemas de criminalidade.

Segundo o parlamentar, diante do quadro crítico da segurança pública causado pela violência do criminoso e das organizações criminosas, a curto prazo a solução é segregar da sociedade os chefes dessas organizações criminosas e os presos perigosos, independente da faixa etária, sendo, por isso, a favor da redução da maioria penal, além do aumento do período de internação do menor que pratique crimes hediondos.

Diz ser importante o efetivo cumprimento das penas que são dadas aos criminosos, pois não adianta condenar a vinte, trinta anos, se o infrator da lei não cumpre parte considerável dessa pena, gerando um círculo vicioso de impunidade que tem levado à reincidência.

Sustenta ser necessário ter um endurecimento na legislação penal, Lei de Execução Penal, Código de Processo Penal e Código Penal, pois as leis estão defasadas da realidade social nacional e internacional, uma vez que o crime não tem fronteiras e a tecnologia é utilizada para a prática de delitos. Assim, diz que temos que ter uma lei penal precisa, com penas severas para os crimes graves, um código de processo penal que seja célere na apuração, no processo e no julgamento, bem como uma lei de execuções justa no cumprimento da pena.

Destaca a necessidade de existir uma política com um olhar mais específico na questão do tráfico de entorpecente, em especial ao tráfico de *crack*, pois os usuários dessa droga ficam reféns dela para sempre.

Assevera a importância da modernização do sistema de segurança pública em três eixos estruturais: estabelecimento constitucional do conselho de segurança pública, ampliação do financiamento da segurança pública e regulamentação da atuação completa da polícia diante da prática de uma infração penal, como ocorre em qualquer país do mundo.

Reforça a importância da regulamentação do § 7º do art. 144, SUSP, sobre o sistema único de segurança pública, bem como da aprovação das leis orgânicas de cada polícia.

Acrescenta, ainda, a importância do sistema nacional de dados e estatística criminal único, com a participação e atualização de todos os órgãos do sistema de segurança pública.

Fala do Sr. deputado Paulo Teixeira

Concorda que falta articulação, lembrando a fala do Dr. André, acerca de um ciclo único de segurança. Insiste na necessidade de um redesenho constitucional da segurança pública.

Lembra o financiamento compartilhado do Sistema Único de Saúde, como exemplo, com financiamento compartilhado, com políticas de prevenção, de atenção, de emergência, pois na verdade recebemos o anterior sistema existente, do regime militar, e não montamos um novo sistema.

Alega que constitucionalizamos a organização policial, e não constitucionalizamos um sistema de segurança, sendo o atual baseado em corporações, e não baseado na segurança, numa articulação nacional.

Alerta para a sensação de insegurança, propondo estabelecer uma diferenciação com o sistema de mídia.

Considera que juiz de direito não podia administrar a Justiça, assim como polícia não devia administrar polícia.

Propõe que, em vez de aquisição sistemática de viaturas e armas, é preciso investir na tecnologia para investigação.

Considerou fenomenal a fala de que o sistema de Justiça não tem compromisso com a segurança pública.

Lembra que o preso provisório, que poderia ser eventual, passa a ser permanente, concordando que prisão boa é prisão com mandado, e não prisão em flagrante.

Propugna a diminuição de homicídios, mediante a integração com as políticas sociais.

Entende a discussão acerca do ciclo completo como algo que deve ser feito sem disputa institucional.

Fala do Sr. Eduardo Granzotto

Pondera que, pelas falas, o grande gargalo seria a falta de integração e essa desarticulação exagerada, indagando se a solução seria redesenhar a Constituição, o art. 144. Resume em três eixos o que considera relevante: o financiamento, a gestão e a integração. Indaga acerca de um plano nacional de segurança pública.

Fala do Sr. deputado Capitão Augusto

Considera inadequado o emprego da Polícia Militar na escolta de presos, para a guarda dos presos, propugnando a criação da polícia penitenciária ou polícia penal.

Defende que, para que se possa atender adequadamente às demandas sociais, deve-se dotar as polícias do ciclo completo. Liberando a Polícia Militar para elaborar o termo circunstanciado, vai sobrar mais tempo para a Polícia Civil investigar, mediante investimento na polícia técnico-científica, como é feito em outros países.

Fala do Sr. Mohamad Mahmoud

Discorda sobre a baixa participação do Ministério Público e do Poder Judiciário relativamente à atuação da segurança pública, principalmente por parte do Ministério Público, que atua em diversas frentes, não só na área criminal como também na implementação de políticas públicas.

Fala do Sr. André Garcia

Alega que sua fala foi quanto à falta de prioridade. Entende que o controle externo atua em questões pontuais, e não com uma visão macro, sistêmica, do ponto de vista do gestor, e não da percepção individual do controlador. Lembra a lição dos americanos: só há direito quando há recurso.

Fala do Sr. deputado Paulo Teixeira

Informa acerca de uma proposta sobre controle judicial das políticas públicas. Entende que todos os problemas mencionados se resumem a desarticulação.

Fala do Sr. André Garcia

Defende um marco legal rigoroso para o controle externo. É preciso eleger prioridades.

Diz ser necessário haver um marco legal rigoroso para definir o controle externo, deixando de ser definido apenas pelo Ministério Público.

Fala da Sra. Regina Miki

Defende o modelo prisional da República Dominicana, humanizado, que conseguiu reduzir a reincidência e os índices de criminalidade, chegando a 16 homicídios por 100 mil habitantes. Informa que o salário do agente penitenciário é o triplo do do policial.

Lembra que o Dr. Arthur mencionou que 40% dos presos são provisórios e que 80% deles recebem pena menor que o tempo que permaneceram presos, o que causa a retroalimentação da criminalidade através do sistema prisional. Isso provaria que nem o Judiciário nem o Ministério Público têm compromisso com a segurança pública.

Defende o cuidado com os registros de armas de fogo, as quais entende como excelente instrumento de ataque e um péssimo instrumento de defesa, pois existe o elemento surpresa.

Entende que droga é problema de saúde pública, e não de polícia. Os drogaditos podem ser recuperados. Não adianta esconder os problemas, tratar de forma policialesca, prendendo-os. Os presos têm sessenta vezes mais chance de adquirir HIV. A taxa de homicídio do Brasil é de 23/100.000, e nas prisões é de 160/100.000.

Informa que o governo federal tem um modelo de presídio. Será lançado um pacto, criando serviços penais, penas alternativas, tornozeleiras eletrônicas. É preciso prender com qualidade. Prisão não deve ser meta, nem indicador para promoção. Em São Paulo houve meta de catorze abordagens por dia!

A impressão que dá, para quem abre os jornais, é a de que o Minha Casa Minha Vida instituiu o tráfico de drogas no Rio de Janeiro. A imprensa não divulga o tráfico na Barra da Tijuca.

Cerca de 85% dos homicídios cometidos no Brasil estão em 400 municípios. Em um recorte menor, nós buscamos 81 municípios, que representam 49% dos homicídios. Para cada 1% de evasão escolar, nós temos o acréscimo de 7% de aumento de homicídio.

Santa Catarina tem um dos melhores índices, porque houve um planejamento dentro das polícias, aumento, plano de carreira, nivelaram os salários da Polícia, do Judiciário e do Ministério Público.

São Paulo, por exemplo, que é um município imenso, tem índice de 7 para cada 100 mil habitantes, mas em certos locais é de até 111 por 100 mil. Em vez da média, é preciso usar a mediana.

Diz ser necessário criar não apenas escolas integrais, mas que estas estejam no foco, onde são necessárias.

O Estatuto da Cidade obriga os municípios a refazerem seu plano diretor, mas não a ouvir a segurança pública. A urbanização em função da segurança pública é muito importante.

Não há censo carcerário no Brasil. O Sinesp deve interagir com o Sisdepen.

O ciclo completo seria a polícia que teve o contato com o crime iniciar a investigação, ter corpo pericial, terminar essa investigação e entregar ao MP. Quem vai dirimir conflito de competência, seja positivo seja negativo, na hora do registro? É preciso ter critérios: pelo território, pela gravidade ou tipo do delito, visando evitar que duas polícias trabalhem no mesmo caso simultaneamente.

Um crime cometido por uma polícia será investigado por ela mesma ou haverá um deslocamento de competência? Além disso, há a parte cartorária, que hoje não existe.

Unificação só é viável para quem quer comandar. Além disso, a falta de efetivo não é argumento, pois, com todos os mais de 600 mil policiais que há no Brasil, não chegam a todas as localidades fazendo o preventivo.

Em todo o restante do país, cerca de 1% a 2% de inquéritos são arquivados. Em Belém, são 31%.

Fala da Sra. Regina Miki

Há como subnotificar homicídio nas estatísticas. Dois estados registram ocorrências, e não a quantidade de vítimas, e mantêm registrada a tentativa de homicídio como tentativa, mesmo que haja o óbito posterior.

Dizem que a elucidação é 8%, (dados do CNMP). O DF tem uma elucidação boa. Santa Catarina tem 60 e poucos por cento. Rio de Janeiro dá uma taxa de 14%; São Paulo, 22%; Recife, 45%; Belo Horizonte, 15%.

É preciso alterar o art. 144 da Constituição, que discriminou os órgãos, mas não criou um sistema, por vaidade e uma disputa corporativa. Propõe alteração dos artigos 21, 22, 23 e 24, para que a União possa concorrer em algumas competências, principalmente em normatização padrão, investigação e perícia e trabalhar estatística.

Sugere a revisão dos procedimentos operacionais padrão, a formação e capacitação dos policiais, a normatização da carreira. Destaca ser necessário normatizar padrão sobre investigação e perícia e trabalhar estatística, alcançando números mais fiéis para o Sinesp.

Há estados em que um profissional da área da segurança, policial militar, chega a coronel com quinze anos de carreira. E temos estados, como em São Paulo, que ele não sai de cabo, porque não tem jeito, são 100 mil homens. Não é só o salário que importa, mas são as divisas, é o fluxo, a realização profissional. É necessário que o policial tenha a carreira desenhada e possa dizer em que cargo quer chegar.

Isso tem de ser feito por PEC; por lei seria invasão de competência dos estados.

Defende mudanças quanto ao auto de resistência. Há casos em que se registra a resistência e depois se arquivava porque o autor da resistência morreu! Matéria de excludente é matéria processual, é discussão processual, tem de ser decidida pelo juiz.

Fala do Sr. deputado Ronaldo Benedet

Cada policial tem que ter um advogado para defendê-lo.

Fala do Sr. deputado Paulo Teixeira

Isso vale para todo servidor público. Aquele servidor público que, em razão da sua função, sofreu algum tipo de processo, caberá ao Estado defendê-lo, vale para todos, vale para o policial. Então eu acho que a gente tem que criar esse dispositivo.

Fala da Sra. Regina Miki

No caso da resistência, isso não o exime do julgamento do Judiciário porque o policial é um cidadão, ele tem que ser julgado, tem direito ao contraditório, tem direito à defesa, tem tudo, mas ele tem que ser julgado.

Destaca que há um pacto com a Polícia Federal para oferecer aos estados grupos de investigação especializados, para que sejam investigados alguns crimes, por exemplo, o desaparecimento, sendo o trabalho realizado com pontos focais da polícia do estado que serão treinados pela PF.

Defende que os grupos de extermínio sejam investigados pela Polícia Federal e não pela polícia do estado.

Sugere constitucionalizar a Força Nacional de Segurança Pública. Alerta que até hoje o Exército nega dotação de armamento para a Força Nacional, sugerindo alterar o art. 21, a fim de se ter como que um programa permanente de cooperação entre os estados, criando-se um corpo administrativo.

Fala do Sr. deputado Paulo Teixeira

Comenta o Plano Nacional de Segurança, que possui três objetivos: o primeiro, de diminuir homicídios; o segundo, a atuação do crime organizado no sistema penitenciário e o terceiro, integrar as políticas públicas.

Por que a Polícia Federal não pode entrar mais nestes crimes com característica de crimes continuados e com organização hierárquica?

Por que os presídios federais não podem ser um espaço de alocação desses chefes de quadrilha?

Fala da Sra. Regina Miki

Informa que doze capitais receberam os Centros de Comando e Controle por ocasião da Copa de 2014. Invoca a falta da lei do sistema de integração das polícias. Entende que deve haver um incidente de deslocamento da competência para cometimento de crimes por agentes de outro ente, do crime organizado e desaparecimento de pessoas. Exemplifica com o Gise, grupos de investigação especializados, com formação dada pela Polícia Federal.

Diz que seria importante haver uma polícia do estado preparada para uma investigação de crimes com gravidade, com maior gravidade, para resolver os casos com mais eficiência.

A polícia do estado devia investigar crimes graves, ela é capaz, mas ela não tem tempo, não tem recursos, é mal paga. O Estado brasileiro esqueceu a polícia judiciária, não dá voto; todo mundo vê o policial militar na rua.⁵

5 Fez referência a uma PEC que seria apresentada em quinze dias, mas não o foi, como também não o foi um Pacto federativo com o compartilhamento da responsabilidade entre todos os entes, principalmente para redução de homicídios.

Os ônus da falta de segurança no Brasil estão só com a polícia. Nós não temos apoio do Judiciário. Nós não temos apoio do MP. Nós não temos o entendimento da ressocialização do preso. A sociedade quer que mate, sim. É falso levar o diálogo à sociedade de que coisas pontuais vão trazer mais segurança ao Brasil. Então, é armar mais, é reduzir a idade penal, é ter penas mais severas.

Afirma ser a favor de operações como a Ágata e Sentinela, por mais que o Exército brasileiro possua permissão para agir nas fronteiras do país, deixando de necessitar dessas operações.

Nos 150 quilômetros de faixa de fronteira, o Exército brasileiro tem poder de polícia.

Os mutirões existem pelo fracasso das políticas, porque, se há política continuada, não é preciso mutirão. É preciso criar políticas públicas para o desenvolvimento social e econômico daqueles que vivem na fronteira. Temos que transformar quem mora em faixa de fronteira em fiscal da segurança pública. Os veículos roubados aqui são receptados e legalizados na Bolívia, porque lá receptação não é crime. O custo dessas operações, como a Ágata, é muito alto.

Fala do Sr. Arthur Trindade

Tem se discutido legislação penal ou alguma legislação processual, mas é preciso a criação de um sistema, via arts. 21 e 22 da Constituição ou via alteração do art. 144, como os da saúde, educação, assistência social, depois o SUS, o Suas. Os debates na Constituinte para a área de segurança foram debates, digamos, defensivos, no sentido de “não queremos que se altere nada, vamos congelar”. A Constituição de 1988 traz então muito mais o engessamento de competências institucionais, e não a possibilidade da criação de um sistema.

O alistamento militar é um sistema altamente coercitivo, porque sem estar em dia com as obrigações militares, para o homem, não se pode fazer nada. Nosso sistema de Justiça é muito pouco coercitivo, o que faz com que as prisões provisórias sejam o único escape para o funcionamento do sistema. Recentemente se buscou o uso de tornozeleiras. Proponho a obrigação de certidão negativa de justiça.

É preciso articular as políticas de prevenção.

Mesmo nos municípios mais violentos, poucos bairros concentram a maior parte dos homicídios. No Distrito Federal, por exemplo, que tem 31 regiões administrativas, apenas 6 delas concentram 62% das mortes. Homicídios são social e racialmente concentrados, vitimando negros e jovens. Onde está a vulnerabilidade social de jovens, seja em evasão escolar, de emprego, saúde. As políticas sociais têm que ser concentradas, ter escala e foco.

Fala do Sr. deputado Ronaldo Benedet

Segurança pública é de responsabilidade do Governo Federal, dos estados e dos municípios. Tem que haver competência de prevenção para todos.

Fala da Sra. Regina Miki

A sensação de insegurança não se traduz pela queda das taxas de homicídio. A insegurança é pelo roubo, pelo furto.

É primordial ter um núcleo de governança obrigatório, em que haja transversalidade nas políticas sociais, com foco na segurança pública.

Fala do Sr. Arthur Trindade

A demanda tem a ver com a sensação de insegurança, desordens urbanas, questões de falta de iluminação e estacionamentos inseguros; tem a ver com alguns crimes contra o patrimônio, furtos a pedestres, principalmente o de celular. Tendemos a considerar que os crimes contra a vida, contra o patrimônio e a insegurança têm como pano de fundo o narcotráfico.

Fala da Sra. Regina Miki

O pacto trabalha a vitimização e a letalidade policial, buscando o padrão dos procedimentos operacionais da Força Nacional de Segurança Pública.

VIAGEM TÉCNICA AO RIO DE JANEIRO



Fotografia: Vitor Madeira.

Evento realizado em 10 de agosto de 2015, no Viva Rio, com o intuito de debater o tema de Segurança Pública, por ocasião do 9º Encontro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP).

O encontro contou com a participação do deputado Lúcio Vale, presidente do Cedes, dos deputados Chico d'Angelo e Dr. João, do Estado do Rio de Janeiro, dos deputados

Paulo Teixeira e Ronaldo Benedet, membros do Cedes, além das seguintes pessoas, palestrantes e participantes (conforme agenda de convidados do 9º Encontro do FBSP, promovido anualmente pela entidade): Rubem César Fernandes, diretor-executivo do Viva Rio; coronel Íbis Silva Pereira, chefe de gabinete do Comando-Geral da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro; Dra. Michele Gonçalves Ramos, pesquisadora do Programa de Segurança Cidadã do Instituto Igarapé; Dr. João Trajano Sento-Sé, coordenador do Laboratório de Análise da Violência (LAV), da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ); Pedro Strozenberg, secretário-executivo do Instituto de Estudos da Religião (Iser); Dra. Jacqueline de Oliveira Muniz, antropóloga, cientista política, professora de pós-graduação em direito na Universidade Federal Fluminense (UFF) e conselheira do FBSP; Pedro Heitor Barros Geraldo, professor adjunto da UFF; Dr. Lenin dos Santos Pires, doutor em antropologia (PPGA/UFF), professor do Departamento de Segurança Pública da Faculdade de Direito da UFF; Dr. Alexandre Ciconello, assessor de direitos humanos da Anistia Internacional; coronel Ubiratan Ângelo, da reserva da Polícia Militar; Pehkx Jones Gomes da Silveira, subsecretário de Educação, Valorização e Prevenção; Jéssica Oliveira de Almeida, delegada de polícia, diretora da Academia de Polícia Sylvio Terra; Dra. Ana Paula Pellegrino, coordenadora da Rede Pense Livre e pesquisadora do Instituto Igarapé; Dr. Vinícius George de Oliveira da Silva, delegado de polícia do Estado do Rio de Janeiro e assessor do deputado estadual Marcelo Freixo; Dr. Gláucio Ary Dillon Soares, pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) da Uerj; Luciane Patrício Barbosa Martins, professora adjunta da Universidade Federal Fluminense (UFF); Elizabete Albernaz, professora do Departamento de Segurança Pública, antropóloga, originária do Viva Rio; Sérgio Fernandes Senna Pires e Gisela Santos de Alencar Hathaway, consultores legislativos da Câmara dos Deputados.⁶

Fala do Sr. deputado Dr. João

Lamenta a falta de policiamento nas ruas e de políticas sociais do Governo; o sucateamento da perícia criminal e legista.

Fala do Sr. deputado Ronaldo Benedet

A segurança pública tem sido tratada de forma ideológica, muito mais de forma ideológica do que de forma a resolver o problema.

6 Foram convidados e não compareceram por razões de agenda: José Mariano Benincá Beltrame, Secretário de Estado de Segurança do Rio de Janeiro; Dr. Ignácio Cano, Coordenador do Laboratório de Análise da Violência (LAV) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ); Roberto Kant de Lima, pesquisador membro do Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento da Universidade Federal Fluminense (UFF); Dr. Rubens Roberto Rebello Casara, juiz de direito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Fala do Sr. deputado Paulo Teixeira

Temas em perspectiva: redução de homicídios, melhoria no sistema penitenciário, a ideia de um sistema de segurança pública, letalidade policial, como diminuir a vitimização policial, como melhorar a formação policial, como administrar o controle ou a estratégia do uso da força, prevenção ao crime, o desarmamento, a diminuição da maioria penal e a política de drogas.

Fala do Sr. Coronel Íbis Pereira

De acordo com o coronel, no Brasil não há que se falar em monopólio da violência pelo Estado. Desde o início da nossa colonização, o direito de punir sempre foi dividido com o particular.

Destaca que outro desafio é o tema da dignidade da pessoa humana. Acredita que, quando a dignidade da pessoa humana for efetivamente um princípio estruturante de todas as políticas públicas do país, os indicadores criminais irão reduzir.

Traz também a questão de uma possível alteração do art. 144 da Constituição Federal, para definir melhor o que é preservação da ordem dentro de um Estado que se diz democrático e de direito.

Sugere a retirada do texto constitucional de qualquer possibilidade de militarização da segurança pública, pois polícia e exército são coisas diferentes e devem ser tratadas de modo diferente, e não deve transformar o trabalho da polícia em guerra.

Afirma que a polícia tem que atuar de modo que as pessoas continuem querendo acreditar no Estado.

Acredita que é preciso definir melhor o que é ordem pública e o que é segurança pública, a partir da centralidade da dignidade da pessoa humana e do fato de o país ser um Estado Democrático de Direito.

Fala da Sra. Michele Ramos

Começa com enfoque a seis pontos divulgados pela Agenda Prioritária de Segurança Pública, elaborada em 2013, que são: construção de um novo pacto federativo para a segurança pública; aperfeiçoamento das polícias; redução de homicídios; reforma do modelo policial; modernização da política criminal penitenciária; revisão da política de drogas.

Destaca a questão da área de aperfeiçoamento da capacidade de fusão e gestão das informações em segurança pública.

Vê como o gargalo inicial para a política de segurança pública a produção de dados, qualidade dos dados que possam nortear políticas públicas.

Destaca também a redução da violência letal.

Diz que as políticas de segurança pública acabam sendo confundidas com políticas de controle social.

Defende iniciativas que visem a avançar em tecnologias de investigação, focar a investigação criminal e aliar as ações da Polícia Militar, da Polícia Civil e do Ministério Público.

Traz também a questão do papel dos municípios na arquitetura ampliada de segurança pública, que não se restringe na questão das guardas e das guardas armadas.

Defende a redução da violência letal e uma legislação de controle responsável de armas, com melhor acesso às informações do Sigma, pois a resposta do Exército é muito lenta.

Destaca a necessidade urgente da revisão da política de drogas no Brasil que orienta, em grande medida, as nossas políticas de segurança pública e a ineficácia de uma abordagem de guerra às drogas.

Fala do Sr. Pedro Strozenberg

Traz o tema da juventude, com ênfase nos assassinatos da juventude negra, sendo mais de 30 mil jovens mortos por ano, 93% homens e 7% mulheres. Não é um problema de gênero, e, sim, etário.

Diz que a perspectiva da redução da maioria penal é uma tragédia no contexto da juventude negra no Brasil. Como está hoje, a prisão é uma espécie de morte a conta-gotas.

Aborda também a questão de um arranjo institucional e com a participação da sociedade civil nas políticas de prevenção.

Destaca que no Brasil políticas de prevenção à violência são muito raras e que isso precisa mudar. Faltam indicadores, investimentos e espaços de participação.

O Conselho Nacional de Segurança está um fracasso absoluto em termos de construção de políticas, assim como os conselhos estaduais e as ouvidorias de polícia.

Critica o programa Minha Casa Minha Vida, por não ter sido implementado com uma política de segurança.

Fala da Sra. Jaqueline Muniz

Diz que no Brasil as iniciativas são natimortas, são destruídas antes de sua maturação.

Levanta que o problema da segurança pública no Brasil é político, e que a solução é política, o problema é a governabilidade.

Destaca que temos uma lógica tutelar e desigual, em que o Estado pode tudo na contramão dos direitos civis conquistados pelo Brasil.

Traz a questão de o sistema brasileiro ser muito antigo, não tendo assim clareza das competências dos órgãos de controle e regulação.

Para a oradora, é preciso uma repactuação federativa, um novo arranjo é necessário para instrumentos de controle e prevenção, bem como para o controle e o uso da força.

Aborda que há dispositivos disciplinares, mas não de controle, não há mecanismos de *accountability* ou de responsabilização.

Afirma que polícia é quem produz alternativas de obediência sob consentimento diante das regras do jogo de uma sociedade sob o império da lei.

Os dispositivos de controle social dos mecanismos de segurança pública seriam consultivos, e não deliberativos, na contramão do que está na saúde e na educação.

Destaca a questão da polícia, como órgão obediente, que não tem um empenho inteiro de prevenção, que é usado pelos políticos para seus interesses. Enquanto as polícias seguem sendo essa ferramenta, ora uma mercadoria política, ora uma apropriação privatista, elas serão os melhores coletores de impostos informais que alimentam e subsidiam caixa dois de campanha. Todo mundo quer brincar de ter a sua “guarda pretoriana de ocasião”, e, com isso, ressuscitam-se os fantasmas: militarização, desmilitarização, unificação.

Pondera sobre as dificuldades de governar grandes populações e se questiona sobre a existência de exemplos bem-sucedidos de governança.

Conclui que as polícias brasileiras, além de estatais, precisam ser públicas e que é preciso que o sistema de segurança pública seja de fato público.

Fala do Sr. Pedro Geraldo

Destaca a importância da formação de profissionais em segurança pública e policial (Cursos de Especialização em Segurança Pública e Criminologia).

Diz que o conflito deve ser dirimido, resolvido e não administrado.

Critica a questão do monopólio dos bacharéis em direito nas carreiras que estão atreladas ao sistema de segurança pública e Justiça criminal no Brasil.

Fala do Sr. Lenin Pires

Inicia sua fala afirmando que a segurança pública é vista como algo de natureza repressiva, basicamente a atuação repressiva do Estado sobre a sociedade.

Destaca que criminalidade, violência e conflito não são a mesma coisa.

Concorda com a relevância do Susp e acrescenta que devem ser trazidos ao debate o Ministério Público e o Judiciário.

Fala do Sr. Alexandre Ciconello

Afirma que o problema da segurança pública é político e a solução também é política.

Diz que no Brasil há uma violência e um abuso das forças policiais e um Ministério Público omissivo na sua função de exercer o controle externo da atividade policial.

Traz a questão também do Judiciário e do próprio sistema criminal que alimenta um ciclo de violência e impunidade.

Levanta a questão do uso de força letal por parte das polícias, destacando que, segundo estimativa do Professor Michel Misse, por volta de 30% dos homicídios no país têm envolvimento de policiais, na maioria das vezes trata-se de execução extrajudicial.

Destaca que é importante que não haja nenhum retrocesso e flexibilização no Estatuto do Desarmamento, pois quanto mais armas, mais mortes.

Faz referência à necessidade de aprovação do PL nº 4.471/2012, iniciativa muito importante no campo da redução da letalidade policial.⁷ Do mesmo modo, em relação ao uso da força letal.

Revela que 80% dos homicídios decorrentes de intervenção policial ainda estão em andamento e, se apenas 8% são levados à Justiça, menos ainda são apurados nesses casos, considerando, ainda, a duração do processo em sete anos. Das 30 mil vítimas de homicídios no Rio de Janeiro, 79% são negros, 77% são jovens e 99,5% são homens.

Afirma que os mecanismos de proteção a testemunhas e vítimas ameaçadas de morte, incluindo o Provita, são frágeis e que é preciso haver uma NOB, uma norma operacional básica em segurança pública.

Fala do Sr. deputado Ronaldo Benedet

Tudo o que não se pode explicar, não se sabe; tudo o que eu não se pode praticar, de forma simples, não deve ser feito. O bem maior a proteger é a vida; o resto resolve-se depois. Quem quer solucionar tudo não soluciona nada.

Fala do Sr. deputado Dr. João

Ressalta que o policial que vai para a rua hoje tem como primeiro objetivo se proteger, proteger a sua vida.

Defende a atualização do Código Penal, que data de 1940, considerando falho e obsoleto o sistema penitenciário.

Entende que se deve ser prático, objetivo e imediatista para obter algum resultado num curto prazo.

⁷ PL nº 4.471/2012, de autores diversos – Altera os arts. 161, 162, 164, 165, 169 e 292 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal. Trata de procedimento de perícia, exame de corpo delicto, necropsia e da instauração de inquérito nos casos em que o emprego da força policial resultar morte ou lesão corporal. Pronto para pauta no Plenário. Neste caso e nos seguintes semelhantes, foi mantido o hiperlink para a matéria, visando sua pronta consulta na versão eletrônica do estudo.

Fala do Sr. Sérgio Senna

No seu entendimento, muitas ações tomadas são terapia ocupacional.

Pergunta-se quais seriam os elementos básicos do conceito de ordem pública: será que a falta desse conceito não está deixando a ponta da linha definir o que quer fazer? Como é possível um sistema se reorientar sem informações quanto a seus resultados?

Fala do Sr. João Sento-Sé

Diz que seria importante fazer com que o Susp fosse um canal que produzisse as condições necessárias para a unificação do processo de redes de informações.

Destaca também que o Susp deveria produzir protocolos para a definição de mecanismo de verticalização das políticas de segurança para temas como controle de uso da força policial.

Cita a necessidade de criação de conselhos, a exemplo do que previu a Constituição para crianças e adolescentes, assistência social, saúde e educação. Só se repassa verba para as entidades de municípios que tenham conselhos funcionando.

Fala do Sr. coronel Íbis Pereira

Chama a atenção para a necessidade de explicitar melhor as atribuições da polícia.

Para o orador, há no Brasil uma dificuldade em enfrentar o crime senão pelo viés da guerra, havendo assim uma desumanização.

Diz que gostaria que houvesse na Constituição uma referência explícita da atribuição da polícia como agência garantidora e promotora dos direitos humanos.

Não vê as Forças Armadas garantidoras dos poderes republicanos – e entende ser complicado atribuir-lhes esse papel quando, na realidade, quem faz essa garantia são os Poderes constituídos.

Para o orador, a guerra altera os marcos morais, as noções de certo e de errado, e isso acontece com muitos policiais militares que estão submetidos a trinta anos de guerra na cidade.

Diz ser necessário especificar melhor as atribuições das polícias, para que elas não concorram entre si.

Hoje, segundo o coronel, existe uma grande confusão – que deve agudizar-se em breve – entre as atribuições da Polícia Militar e as atribuições da Guarda Municipal, que, hoje, estão bem distantes do que a Constituição estabelece.

Sugere a criação de um Juizado de Instrução Criminal para definir o que é polícia judiciária e o que é polícia de investigação criminal.

Defende constitucionalizar o princípio da dignidade humana no Título V da Constituição. Afirma que gostaria muito de ter, num texto constitucional, uma referência explícita da atribuição da polícia como uma agência garantidora e promotora dos direitos humanos

Fala do Sr. Lenin Pires

Para evitar que a lei seja objeto da interpretação particularizada, de acordo com interesses distintos, defende, primeiro, um conhecimento muito amplo da realidade social por parte do Legislativo.

Ressalta que nosso sistema de segurança pública está organizado com base na crença de que alguns são mais especiais que outros, alguns merecem justiça e outros merecem punição. E essa forma de organização vai bater no Judiciário com a sua estratificação, sua interpretação particularizada.

Fala da Sra. Jaqueline Muniz

Segurança pública é qualidade de vida, é promoção da cidadania, é desenvolvimento social e econômico

A ausência de conflito é a ordem; a ausência da desordem é a ordem, na defesa do Estado, contra a sociedade.

Não concorda com a perícia subordinada à Polícia Civil.

Propõe uma gestão da informação que alimente todos os níveis decisórios da cadeia de comando e controle, vertical e lateral, bem como a integração dos níveis de informação e de produção qualitativa e quantitativa de dados, o que gera gestão do conhecimento.

Integração e interagência. É preciso um novo arranjo institucional que permita esclarecer as competências que sejam exclusivas da União, partilhadas entre os entes federados e redundantes.

Redundância é fundamental. Não podemos ficar reféns de a PM fazer greve ou não, reféns da Polícia Civil. Daí a importância de ter sido criada a Força Nacional.

Fundos de financiamento, levando em conta a razão polícia/quilometragem quadrada, o Índice de Desenvolvimento Urbano e as taxas de homicídios e de crimes faziam com que aquele estado pudesse ter a tal banda de financiamento: mínimo tal, máximo tal. A contrapartida deveria ser integrar o sistema nacional de dados, criar ouvidorias, acatar os protocolos do uso da força. Criar pisos salariais de polícia e compensar, para evitar o bico.

São pontos essenciais a gestão do conhecimento e da informação (dados quantitativos e qualitativos).

Destaca a necessidade de uma sustentação financeira para poder trabalhar com a segurança pública.

Há uma proliferação de armas menos letais, que também matam. Ninguém discute a natureza dos armamentos, gramática de meios e forma de atuação.

Fala do Sr. Pedro Strozenberg

Defende um arranjo institucional numa perspectiva metropolitana.

Traz a necessidade de colocar a segurança pública numa perspectiva metropolitana, rompendo com a lógica município, estado e União, contribuindo com um novo arranjo institucional.

Faz uma crítica ao Ministério Público, destacando a sua ineficácia quantos aos abusos e violações de direitos por parte das forças policiais.

A política de segurança precisa incorporar uma perspectiva mais voltada à responsabilidade restaurativa do que à punitiva, sob a lógica da prisão.

Sugere instituir um controle externo mais transparente, mais orgânico, mais permeável pelo conjunto das instituições da sociedade civil.

Fala do Sr. Pedro Geraldo

Não há como construir um sistema de segurança pública sem o Judiciário e o Ministério Público.

O Ministério Público e o Judiciário, fundados nessa concepção de que cada um tem um entendimento sobre a aplicação das regras, não têm absolutamente nenhum tipo de responsabilização. Como é que nós vamos responsabilizar um juiz ou um promotor de Justiça se eles estão aplicando a regra a partir do seu próprio entendimento? O magistrado, a partir do seu livre convencimento motivado?

Defende uma reflexão bastante séria e detida sobre o monopólio que os bacharéis em direito detêm sobre essas carreiras que estão atreladas ao sistema de segurança pública e Justiça criminal no Brasil.

Fala do Sr. coronel Ubiratan Ângelo

O art. 144 da Constituição, único de seu capítulo, fala de assunto que não define e faz parte de algo que não explica – isso não tem como dar certo. Quando ele fala em “direito e responsabilidade de todos”, é porque a responsabilidade na verdade não é de ninguém. O dispositivo só atribui competência às polícias.

Fala do Sr. deputado Paulo Teixeira

Traz o exemplo do SUS, para ser pensado um sistema de segurança pública, em que você integre os entes federativos, a esfera nacional induza uma política de segurança, você

tenha uma base de dados atual, que não permita maquiagem, a partir da qual se possa endereçar as políticas, em que você tenha protocolos de uso da força, um controle social, um controle externo.

Destaca a necessidade de fazer um redesenho do artigo 144 da Constituição Federal.

Levanta a questão da falta de formação em segurança pública para o currículo de direito.

Fala do Sr. Pehkx Jones

Noticia o cumprimento da meta de redução de homicídios, com aporte de recursos para premiar os policiais. Pesquisa da Universidade Stanford reconhece que o Sistema de Metas é um produto que tem dado sucesso na redução da criminalidade.

Propõe discutir as competências da União e, eventualmente, delegar competências para os estados, especialmente no que diz respeito a legislação para regulação do modelo de investigação e do modelo de persecução e de execução da pena

O Secretário entende que há a necessidade de se discutir o modelo federativo de segurança pública que precisa valorizar especialmente os municípios nesse processo e que se possa pensar num modelo de delegação da União para com os estados, que os estados possam manejar de alguma maneira o seu sistema de investigação, o seu sistema de processamento desses crimes em especial e também o seu sistema de execução.

Aborda a questão de o Brasil precisar criar um sistema de segurança pública que envolva especialmente os municípios.

Diz que é preciso entender o fenômeno do crime a partir de dados criminais e fortalecer os laços entre a polícia e a comunidade.

Traz a necessidade de termos um sistema informatizado no qual haja comunicação, a fim de articular com o sistema da Justiça criminal.

Diz que é preciso incentivar os policiais a trabalharem conjuntamente.

Acrescenta que o controle social parte do pressuposto de que a sociedade sabe qual é a polícia que ela quer.

Fala do Sr. Rubem Fernandes

Ressalta a questão da necessidade de o Governo Federal ter uma iniciativa e afirma que o Susp é a melhor opção de institucionalização dessa iniciativa; só tem dúvida quanto ao "único". Falando de processos profundamente complexos e sociais, então não é a mesma coisa de se definirem procedimentos de como fazer, o que fazer, quando fazer e quanto vai custar, que é o que o SUS resolveu, dando valores aos procedimentos. Isso aí, na área de segurança, é bem mais complexo.

Diz que em relação a regulação não há um instrumento nacional de política, de forma reconhecida, legítima, no sentido de estabelecer metas, estabelecer critérios, indicadores, estabelecer procedimentos de avaliação para que pudéssemos comparar progressos feitos, boas experiências, erros cometidos, etc. Apenas há pesquisas.

Acrescenta que, para a inércia ser rompida e para as mudanças avançarem no país neste setor, é preciso uma flexibilização de engenharia institucional das seguranças no Brasil. São situações muito diversas em termos de contexto, de forças institucionais, de caminhos a seguir, estado a estado, região a região. Em vez de unificação de padrões e procedimentos que viessem de cima para baixo, confiar nos entes e nos operadores da segurança.

Destaca que é preciso federalizar esse tema, abrindo possibilidades de os estados variarem nas suas soluções.

Fala da Sra. Jéssica Almeida

Diz que é preciso fortalecer a identidade institucional.

Na formação, introduziu os módulos básico, operacional e profissionalizante (investigação), incluindo aspectos procedimentais de polícia judiciária.

Fala da Sra. Ana Pellegrino

Ressalta a questão das drogas, falando que não é uma questão de segurança pública e sim de saúde pública.

Diz que, além disso, é muito complicado realizar pesquisas nessa área por conta da indisponibilidade das substâncias para a pesquisa e da razão ética.

Traz também o problema que fica na mão dos policiais a responsabilidade de distinguir usuário de traficante.

Fala do Sr. Vinícius Silva

Diz que tem que incluir o Ministério Público e o Judiciário nas suas respectivas parcelas de responsabilidade quanto à segurança pública, assim como a municipalização.

Destaca que o papel das prefeituras é relevante na prevenção criminal.

Apoia a proposta apresentada de metropolização do tema, mediante instituição de consórcios metropolitanos.

Levanta a questão da desmilitarização, não somente da Polícia Militar, mas dos bombeiros e da própria Polícia Civil. Diz que segurança pública que trabalha na lógica militar irá gastar muito e não terá resultado.

Diz que a polícia, o Ministério Público e o judiciário precisam estar submetidos ao controle da sociedade, ou seja, um controle social.

Critica a guerra às drogas, dizendo que é uma desculpa para fazer um controle social periférico de favelado.

Critica também o fracionamento do desarmamento.

Fala do Sr. Gláucio Soares

Aborda a necessidade de entendermos que os homicídios não são de um só tipo, há tipos diferentes.

Diz que, nos estados em que o homicídio está crescendo, o perfil das vítimas modificou-se.

Levanta ainda que, nos estados em que as políticas públicas inteligentes foram utilizadas e onde o estatuto foi bem utilizado, a taxa de homicídio está reduzindo.

Destaca a necessidade de políticas públicas diferentes para cada tipo de homicídio, a necessidade do desenvolvimento de conhecimento especializado e fiscalização.

Conclui que é preciso repensar a segurança pública de maneira mais literal, como a segurança do povo, e não simplesmente crime.

Fala do Sr. Sérgio Senna

Destaca a necessidade de romper com a inércia.

Será que não é muito mais fácil nós pensarmos na integração de produtos do que nos órgãos, do que nas fontes?

Levanta que é preciso mudar a lei dos consórcios, tendo dúvida se na segurança pública os consórcios devem continuar do jeito que estão hoje.

Fala da Sra. Luciane Patrício

Diz que o Susp é uma inspiração, mas que ele não traz uma receita de bolo sobre o que temos que fazer na segurança pública. Ele traz algumas inspirações no sentido de reconhecer que, no Brasil, precisamos unificar as linguagens acerca do que chamamos de segurança pública.

Aborda também a necessidade de unificar como as polícias se orientam, porque hoje cada Estado faz uma coisa diferente.

Levanta a questão do monopólio da informação e a necessidade de romper com isso.

Fala do Sr. Pehkx Jones

Destaca que romper com a inércia é exatamente discutir com seriedade as potencialidades dos municípios, estados e União.

Fala do Sr. Gláucio Soares

Há 14 a 15 mil suicídios por ano, sendo que, na polícia, é um problema muito sério. Quedas (acidentes) matam crianças e idosos, o que também é tema de segurança pública.

Fala da Sra. Jaqueline Muniz

É preciso quebrar o monopólio dos dados defensivos, produzidos sob demanda, pessoais, intransferíveis e ambulantes.

Segurança é exercício de governo, e esse governo não é só Estado.

É fundamental uma política de gestão do conhecimento da informação que atenda os níveis diferenciados do processo decisório das cadeias de comando e controle, não apenas as organizações policiais, e que, sobretudo, seja de acesso público com transparência e regularidade em sua publicação.

A questão é saber se querem governar as polícias, ou se querem que elas fiquem maiores que o Exército. Então, tem que definir quais são as competências, o âmbito de atuação, os contornos de atuação e os alcances para cada modalidade de ação de força, que é disso que se trata, de ações coercitivas, porque, senão, nós vamos ampliar o risco muito mais do que controlá-lo.

Hoje nós temos as Forças Armadas, que fazem policiamento ordinário. Nós temos 10 mil organizações que fazem policiamento. E aí? Vai mexer só na PM e na Civil. Como é que fica? Mas e o Corpo de Bombeiros? E agente penitenciário? E a Polícia do Senado? E a Polícia Federal, que nem controle externo tem?

Então, o ciclo completo de polícia produz um problema. Ele resolve o problema da eficácia policial? Nenhuma. A competição entre as organizações também não se resolve com o ciclo completo. Na verdade, nós temos que fragmentar, quebrar as estruturas organizacionais, de maneira a serem mais transparentes, governáveis e controláveis.

Estrutura militar nada tem a ver com militarização, ainda que esses fenômenos possam vir acompanhados.

No entanto, não é o modelo militar responsável pela ineficácia ou ineficiência por si mesmo. Existem militarizações na Polícia Civil, militarizações como, por exemplo, Core e Bope. Qual o sentido de haver duas unidades de operações especiais?

Polícias não têm monopólio de práticas de policiamento em nenhuma democracia – essa é a condição de estabilidade de governos legitimamente eleitos.

O controle social depende de pluralidade de meios. Não é um bom controle em si mesmo, não é um controle técnico, não é capaz de induzir a política a agir corretamente, porque tem que seguir sendo difuso, mas precisa ser plural.

As regras do jogo têm que vir com transparência, responsabilização, informação; do contrário, é cancelamento de boas práticas.

Deve haver três critérios de controle: capatazia limitada; controle de resultados, através de metas (controle procedimental é fundamental, porém limitado) e controle entre pares.

Autonomia plena tem que ter autonomia com subordinação a políticas públicas.

Fala do Sr. Lenin Pires

As instituições não se posicionam sobre a que sociedade querem servir, porque elas não querem servir à sociedade, querem servir às lógicas corporativas, interesses que buscam territorializar espaços, o controle do tempo feito pelo Judiciário, porque essa territorialização do espaço significa a gestão de negócios vultosos. Trata-se de problemas de natureza política.

Fala do Sr. Rubem Fernandes

É preciso federalizar esse negócio e abrir a possibilidade de os estados variarem nas soluções, inovarem nas soluções no âmbito estadual. Deve-se federalizar, para que seja uma federação.

Para mudar é preciso abrir essa coisa para que nos estados tenhamos mais chance de fazer as mudanças de baixo para cima e horizontalmente.

Fala da Sra. Elizabete Albernaz

Destaca que é preciso agregar uma dimensão reflexiva, um aporte mais reflexivo aos currículos da polícia e à formação policial como um todo.

Diz que é importante que os policiais tenham a dimensão deles na sociedade, do papel que a instituição desempenha, para que eles tenham uma postura e uma inserção reflexiva em relação a sua formação, e não só procedimental.

Ressalta que as escolas de formação têm que ser escolas e não batalhões. Sugere a repactuação da matriz curricular nacional, incorporando o estudo de caso à formação policial.

Aborda a necessidade de que a letalidade policial, a vitimização policial e o homicídio sejam tratados de forma integrada no contexto de exposição à violência letal.

Fala do Sr. Vinícius Silva

A lei que unifica a identidade tem vinte anos, mas não se fiscaliza o Executivo.

O controle pode ser interno, externo e social, sendo esse último, hoje, feito pela mídia, quando deveria ser feito pelos conselhos de segurança. As ouvidorias são surdas, porque não têm autonomia nem recursos.

Diz que o problema da militarização é a cabeça de militar, que é incompatível com a prestação de um serviço de segurança pública, porque é um serviço civil.

Fala do Sr. deputado Paulo Teixeira

A PEC nº 51⁸ atribui a organização das polícias para os estados, retirando a polícia do controle do Exército. Uma estrutura hierárquica forte não quer dizer estrutura militar.

Pode haver uma estrutura hierárquica que seja disciplinada.

Fala do Sr. deputado Ronaldo Benedet

Os militares alcançam tudo porque têm disciplina.

Quando se desarma todo mundo, os covardes aparecem com as armas e transformam a sociedade naquilo que é hoje.

Quanto mais polícia, melhor. É preciso colocar escola integral nas áreas de risco social. Os nossos maiores problemas são saúde e segurança. Dá para resolver os dois pela educação.

Temas transversais devem ser discutidos na escola como a questão das drogas e, também, a redução de danos, como ocorreu com a Aids.

O que não se resolve na prática, não adianta, a lei não vai resolver.

TERCEIRA REUNIÃO TEMÁTICA – AGÊNCIAS DE SEGURANÇA



Fotografia: Luís Macedo.

8 Trata-se da PEC nº 51/2013, do Senado Federal, que tem como primeiro signatário o senador Lindbergh Farias (PT/RJ). Altera os arts. 21, 24 e 144 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 143-A, 144-A e 144-B da Constituição Federal. Reestrutura o modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial. A PEC possui a contribuição do ex-secretário nacional de segurança pública, Luiz Eduardo Soares.

Evento realizado em 8 de setembro de 2015, na Sala de Reuniões da Mesa Diretora, na Câmara dos Deputados, com o intuito de debater o subtema das agências de segurança e, especificamente, ciclo completo, unificação, integração, desmilitarização, inteligência, municipalização da segurança e redução dos homicídios.

O encontro contou com a participação do deputado Ronaldo Benedet, de Claudionor Rocha e Sérgio Fernandes Senna Pires, consultores legislativos da Câmara dos Deputados, além das seguintes pessoas, representando as entidades convidadas: Rômulo Dantas, assessor especial do diretor-geral da Agência Brasileira de Inteligência (Abin); Kléber Luiz da Silva Júnior, representante do Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil; coronel Azor, representante do Conselho Nacional dos Comandantes-Gerais da Polícia Militar e Bombeiros Militares; Celso Ferro Moreira Júnior, delegado aposentado da PCDF, especialista em investigação do crime organizado; Rafael Verão da Fonseca, representante da Polícia Rodoviária Federal; Clovis Eduardo Pereira, representante do Conselho Nacional das Guardas Municipais; Natt Douglas Correa, representante do Departamento de Trânsito do Distrito Federal; José Vicente da Silva Filho, coronel PM aposentado, ex-secretário de Segurança de São Paulo; Antônio Flávio Testa, sociólogo, Professor da UnB, estudioso de segurança pública; João Belém, representante da Voluntersul, Associação de Bombeiros Voluntários do Estado do Rio Grande do Sul; e Agnaldo Augusto da Cruz, secretário-executivo do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (CNCG).

Fala do Sr. Claudionor Rocha (coordenador-técnico)

O coordenador esclarece que o interesse técnico do encontro é no sentido de visar à ordem pública, ao interesse público, no que concerne à segurança, para evoluir do ponto em que basicamente estacionamos há algum tempo com o aumento da criminalidade, da violência, sensação de insegurança, de impunidade, que dificultam a ação e principalmente a visibilidade dos resultados que todos gostaríamos que fossem obtidos nesse campo.

Fala do Sr. Sérgio Senna

Destaca que, enquanto outras culturas estudam para fazer mudanças, em nossa cultura mudamos o que julgamos que não está dando certo para “ver no que dá”.

Fala do Sr. Rômulo Dantas

Inicialmente, aborda a necessidade de tratar as questões de segurança pública com uma abordagem que seja global e considera não apenas aqueles órgãos típicos de segurança pública, no art. 144, dos quais a Abin não faz parte.

Como membro da Abin, informa o papel da agência de coordenar, no âmbito federal, órgãos federais e, no âmbito estadual, os demais órgãos do Sistema Brasileiro de Inteligência.

Nesses sistemas, há vários órgãos típicos de segurança pública, que vão desde Guarda Municipal até Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, órgão local da Polícia Federal, Defesa Civil e outros.

Enfatiza o quão recente foi a criação da agência, em 7 de dezembro de 1999, após amplo debate legislativo, e o controle do órgão pelo Parlamento.

Ressalta a extensão do Brasil, que tem uma complexidade bastante significativa. A extensão da fronteira é muito grande, e algumas dessas áreas possuem baixa ou nenhuma presença de agências do Estado brasileiro. Isso facilita crimes transfronteiriços. Acrescenta que o paradoxo de que o Estado não investe em questões de defesa, pelo fato de não termos um programa, favorece a entrada ou geração de problemas para nós, na área de segurança pública, dentro do país.

Aborda que inteligência é a informação antecipada, e, sem ela, não se age em matéria de defesa nem em matéria de segurança pública.

Salienta também a necessidade de contato institucional entre os órgãos (aproximação institucional, e não pessoal).

Fala do Sr. Kléber Júnior

Aborda que o Estado vem acumulando um passivo para com seus órgãos de segurança pública desde a promulgação da Constituição. E que esse passivo possui três eixos que têm impactado muito o funcionamento do nosso sistema e que acabam gerando, também, uma grave consequência para a sociedade, a saber: a falta de estruturação, instrumentalização e financiamento do sistema de segurança pública.

Nesse sentido, destaca a necessidade de se ter um aparato normativo capaz de trazer segurança jurídica ao policial, o que não há atualmente no Brasil.

Expõe a associação normalmente feita com relação à delegacia e cela: “o Estado acha que o que deveria ser a casa do cidadão, a casa da vítima, deve ser a casa do preso. Isso tem reflexos graves na segurança pública”.

Esclarece que a Lei de Execuções Penais prevê onde serão custodiados os presos no Brasil e não é em delegacia de polícia, só que nós precisamos de leis que explicitem a aplicação de leis.

Quanto à questão da instrumentalização, reforça a necessidade de se ter instrumento que seja capaz de informar, de forma mais célere possível, a localização da vítima, por exemplo. Salienta falta de comunicação das bases de dados de identificação civil e criminal no Brasil.

Pondera que nos últimos anos tem-se ouvido que no Brasil só se apuram, 8% dos homicídios. Mostra dados da Polícia Civil do Distrito Federal, por exemplo, que apontam que, entre 2003 a 2014, o índice de resolutividade de homicídios no DF foi em média de, no

mínimo, 68%. Aponta que muitas vezes os pesquisadores usam uma métrica que avalia não a resolutividade do ponto de vista policial, mas em denúncias ofertadas pelo Ministério Público ou até em condenações. Assim esclarece que esses dados não podem ser imputados ao sistema de segurança pública.

Destaca que essas informações, que chama de mantra, desqualifica o trabalho do policial, mas não quer dizer que o inquérito policial não possa e não deva ser aperfeiçoado.

Como proposta, destaca o PL nº 8.045/2010, de Reforma do Código de Processo Penal. Sugere que o prazo para apuração de infração penal, com investigado solto, seja de, no mínimo, noventa dias e, no máximo, 720 dias para a conclusão da investigação, que pode até ser prorrogado, caso haja necessidade e o Judiciário assim também entenda.

Outra questão que levanta é a virtualização dos inquéritos e que isso seria importante para celeridade, eficácia e eficiência das investigações, até mesmo com abertura de possibilidade de que as representações por medidas cautelares – seja prisão temporária, prisão preventiva, seja busca e apreensão, todas essas medidas constritivas – possam ser realizadas *on-line* por uma plataforma que seja acessível às instituições.

Cita que poderiam buscar mecanismos para a desburocratização das investigações, com uma possibilidade de se conferir fé também a oitivas realizadas e de serem gravadas, tanto em vídeo quanto em áudio.

Ressalta a falta de comunicação das bases de dados de identificação civil e criminal no Brasil.

Lamenta a falta de implementação da Lei nº 9.454/1997, que cria o registro de identificação única nacional, assim como a tentativa de mudança da sistemática, via PL nº 1.775/2015, que transfere essa competência para o Tribunal Superior Eleitoral.⁹

Fala do Sr. coronel Azor

Destaca o gargalo referente ao atendimento ao cidadão. Fala-se de unificação de polícias, fala-se da municipalização da segurança pública, fala-se do paradigma da desmilitarização ou, ainda, do paradigma da militarização da segurança – os opositores sempre afirmam que o *status* de militar ou a investidura militar faz do militar um profissional de guerra.

No Brasil, é sobre os ombros das Polícias Militares e das Polícias Cíveis que recai a contenção da criminalidade e a preservação da ordem pública.

Ressalta que a Polícia Federal mudou sua imagem em relação aos anos 80. Hoje é reconhecida como uma polícia altamente qualificada, uma polícia que investiu na sua capacidade e na qual não se difundem, talvez porque não existam, indícios de corrupção. Mudou para

⁹ Transformado na Lei nº 13.444, de 11 de maio de 2017, que dispõe sobre a Identificação Civil Nacional (ICN).

um órgão de investigação – não perdeu sua função de polícia judiciária. Portanto, não fez da investigação, que é o seu instrumento de atuação, um trabalho cartorial.

Sobre o inquérito policial, não fala de extinção, mas de acabar com o que há de ruim, e destaca o formalismo exagerado. O formalismo faria tudo chegar a se fazer o inquérito – ainda mais com os recursos tecnológicos que hoje temos –, talvez, em trinta minutos. Isso se nós pensássemos o inquérito como simplesmente um repositório de formalismo. Mas se nós pensarmos o inquérito como um ato de investigação, de formalização simplesmente de uma investigação qualificada, talvez esses números não fossem exatamente assim.

Em relação ao ciclo completo, destaca que majoritariamente o número é inexpressivo, é pequeno, porque poucos também são os conselheiros do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), que não vêm tendo a participação que deveria ter.

Fala do Sr. Celso Ferro

Aborda que problemas de quinze anos atrás continuam os mesmos. Principalmente com relação à parte de integração, de estrutura, de organizações policiais, eficiência nos processos, relacionamento de polícias com operadoras de telefonia. Há falta de compartilhamento de informações.

Expõe que os órgãos de segurança pública detêm a maior quantidade de informações, mas essas informações estão dentro de silos informacionais, cada um tem o seu silo. Essas informações não estão acessíveis. Elas não são compartilhadas, não são disseminadas; logicamente, dentro de alguns critérios, que têm que ser disseminadas. Isso, por consequência, afeta o potencial de cada organização policial.

Aborda que o Estado deve tomar decisões: “Na Polícia Civil do Distrito Federal, houve uma política de segurança pública, e o Estado decidiu tirar os presos da delegacia, e tirou”.

Alerta que informações importantes para a área de segurança e informações estratégicas para a defesa, para a inteligência, que estão sob domínio de empresas multinacionais, são vendidas por essas empresas lá para fora.

Ressalta a eficiência na automação de interceptações, que seria capaz de suprimir a participação de empresas privadas no processo.

Fala do Sr. Rafael da Fonseca

Fala da vantagem da capilaridade da Polícia Rodoviária Federal no sentido de sua mobilidade operacional.

Cita a dinâmica do roubo de carga e as formas de interceptação, que muitas vezes ocorre em movimento: “locais de baixa comunicação e com pouca circulação de veículos são locais adequados para interceptação, e também os veículos estacionados em postos de

combustíveis, em locais de apoio, em locais onde os caminhoneiros utilizam como pouso”. Percebe o aliciamento de motorista, comunicação falsa, visão de fraude, lucro em dobro.

Pondera que, em muitas das ocorrências relacionadas às rodovias federais, o motorista não recorre a um posto da Polícia Rodoviária, mas sim à Polícia Civil para fazer a comunicação do crime. Muitas vezes essa informação não entra para a estatística da Polícia Rodoviária Federal. Fala, nesse contexto, da falta dessa comunicação, dessa interação entre a Polícia Civil e a Polícia Rodoviária Federal.

Ressalta que, se houvesse sistema de rastreamento obrigatório no cavalo trator, que é o veículo que puxa, ou no próprio reboque, isso ajudaria o trabalho da Polícia Rodoviária Federal e das demais instituições de segurança pública.

Em relação a ponto de apoio, há ausência de estrutura física adequada para o pernoite, o descanso. É fundamental que existam locais adequados, com segurança e iluminação, para que esse profissional da estrada possa ter condições de descansar e pernoitar de uma forma segura, sem ter o medo de estar sofrendo alguma ameaça à sua vida.

E quanto à comunicação, a realidade é que boa parte das nossas rodovias não têm cobertura de sinal de comunicação. Isso dificulta bastante o trabalho da polícia rodoviária e facilita muito o trabalho de quem quer cometer um crime.

É importante que haja uma integração, envolvendo Ministério das Comunicações na questão de cobertura de celular; e a ANTT e o DNIT, na questão dos pátios. É fundamental que ocorra essa integração para que possamos ter locais estruturados para esses veículos estacionarem. E que haja comunicação de dados, de ocorrências, com a Polícia Civil dos estados, para que também se tenha essa comunicação num tempo menor e numa realidade mais concreta.

Informa crimes identificados na fronteira: imigração irregular de estrangeiros, tráfico de drogas, tráfico de armas e munições, contrabando e descaminho, veículos roubados, furtados, levados aos países vizinhos para serem trocados por drogas, por armas.

Destaca que há ações educativas, ações de rotina, que é o ordinário para o efetivo que está na escala, ações integradas com as regionais. O departamento faz ações junto às descentralizadas. Há ações de governo, políticas de governo. A Polícia Rodoviária Federal também vai ao encontro dessas ações de redução de vítimas, de acidentes e combate ao crime.

E há ações específicas, ações regionalizadas, considerando a peculiaridade de cada região.

Destaca como necessidades: um sistema de monitoramento das rodovias federais, como o Alerta Brasil; ampliação dos pontos; banco de dados; criação e implementação de um banco de dados unificado ao qual tenhamos acesso; alimentação obrigatória de preferência, para que isso seja um banco de dados utilizado por todas as instituições; acesso compartilhado;

integração das forças regionais; institucionalização das forças integradas permanentes, através da Abin e de todos os órgãos; regiões estratégicas, o que é fundamental.

Desafios: a legislação, que, muitas vezes, incentiva o crime e dificulta o trabalho; a integração com a iniciativa privada, que é importante na questão do roubo à carga; a capacitação, que é fundamental; o fortalecimento da fronteira, que se faz necessário para restringir mais ainda o acesso desses crimes, desses ilícitos; sistema de informações e a participação da sociedade efetivamente nesse trabalho.

Fala do Sr. Clóvis Pereira

Ressalta a recente regulamentação da atividade das Guardas Municipais, com a Lei Federal nº 13.022/2014.

Esclarece que o efetivo das guardas pelo país é de 250 mil, abrangendo 60% dos municípios brasileiros.

Hoje, o que falta para a guarda seria o mesmo que a Abin: a inclusão no art. 144, como agente público de segurança pública, ter o reconhecimento. Hoje, tramita na Casa a PEC nº 534/2002.¹⁰

Informa o papel da guarda municipal, o trabalho de proximidade, aquele trabalho de formiguinha, no posto de saúde, no hospital, na escola e na comunidade. Nisso, faz-se o trabalho de levantamento, de mediação de conflito, de Justiça restaurativa.

Destaca o Infoseg, um mecanismo nacional que não é alimentado pelos estados.

Fala do Sr. Natt Correa

Esclarece que, após a implementação da Lei Seca, foram registradas, no DF, 400 mortes em uma frota de 1,6 milhão, enquanto em 1997 morriam 400 pessoas para uma frota de 500 mil veículos.

Expõe que o Detran é parte da segurança pública de forma objetiva, faz prisões, trabalha efetivamente na segurança pública.

Destaca a importância do plano de carreira para o profissional de segurança pública: “Quem faz é o ponta, é o cara que está lá na rua, esse cara precisa ser extremamente valorizado, se a gente quiser ter um ganho efetivo, é básico isso”.

Cita o exemplo do aplicativo *Waze*, que avisa a instalação de *blitz*. E fala que tem que pensar em soluções alternativas, tem que pensar em avanço legislativo, tem que pensar em uma série de fatores, para que haja a percepção da punibilidade e não a franca percepção

¹⁰ Trata-se da PEC nº 534/2002, da Câmara dos Deputados (PEC nº 87/1999, do senador Romeu Tuma, na origem), pronta para pauta no Plenário (*consulta feita em 16/05/2018*), que “altera o art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências da guarda municipal e criação da guarda nacional”.

da impunidade no trânsito. Hoje, temos a percepção franca da impunidade. Então, essa situação de percepção da punibilidade, do fato de o cidadão poder ser punido, ao cometer uma infração, ao cometer um crime de trânsito, tem que existir.

Aborda a questão da inserção dos Departamentos de Trânsito no Capítulo da Segurança Pública, formalmente no que diz respeito ao art. 144, e complementa a parceria entre o Detran e o batalhão da Polícia Militar.

Fala do Sr. coronel José Vicente

Ressalta que temos duas polícias, que é uma particularidade brasileira, Polícia Civil e Polícia Militar, e que há muita dificuldade de entendimento entre essas duas instituições que têm o mesmo papel de cuidar da prevenção, da redução do controle criminal.

Destaca que há uma série de questões envolvidas nisso, algumas propostas, como a de fazer uma polícia única ou ciclo completo para as duas polícias. Em um certo momento veio essa ideia de ciclo completo, passando a Polícia Civil às capitais dos estados e as PMs ficariam com o restante dos estados; de certa forma, isso acontece na França com duas polícias.

Ressalta uma outra possibilidade que poderia existir seria passar a Polícia Civil a um departamento estadual ou distrital de investigações para alguns grandes problemas da segurança, como homicídios, tráfico de entorpecentes, crime organizado, deixando o resto para as delegacias distritais que sobrassem.

Salienta que, no Brasil, há punições tão pequenas que não intimidam o criminoso o suficiente. Além disso, no país há prescrição de homicídios, o que não acontece em várias outras partes do mundo. Não há intimidação possível aos criminosos, não só ao indivíduo armado na rua, mas também, como nós estamos vendo só agora, aos grandes corruptos.

Sobre o inquérito policial, questiona o que seria necessário mudar. “Será que temos que ouvir todo mundo, naqueles termos, como se faz depois na audiência do juiz? Ou isso pode ser feito *crime reporting*, como faz um policial nos Estados Unidos ou na Europa?” O Brasil é um dos poucos países que adotam esse sistema cartorário, burocratizado que nós temos e que acaba levando as estruturas policiais da Polícia Civil a ficarem “capengando” em termos das evidências críticas essenciais para agilizar esse processo.

No que concerne à importância do plano de carreira, fala da importância de as Polícias Civil e Militar desenvolverem elites de competência para serem chefes, do sargento ao coronel. Questiona a promoção automática e cita o exemplo do Rio de Janeiro em que todo soldado com doze anos de serviço vira sargento: “você perde um soldado e não ganha um sargento de verdade”.

Pondera que o discurso por mais efetivo e por mais salários – as greves são para isso – dá uma impressão de que, se aumentarem efetivo e salário, os problemas estarão resolvidos,

mas os índices de violência por habitante aqui no Distrito Federal são muito maiores do que os de São Paulo, por exemplo.

Destaca a questão da eficiência, compromisso que, infelizmente, vem sendo retardado, escondendo as falhas na questão da organização, do planejamento, da gestão eficiente, da qualidade até mesmo do atendimento ao cidadão, esperando grandes movimentos na Constituição ou achando que, enquanto não sair uma legislação, as coisas não melhorarão.

Seriam necessárias mudanças, mas isso não seria justificativa para não melhorarem as condições para o desempenho das polícias.

Fala do Sr. Sérgio Senna

Explicita a tendência de um agravamento do cenário do sistema prisional.

Ressalta que há diversas propostas de emenda à Constituição de forma a alterar os modelos de polícia, mas pondera que isso não resolverá o problema. Esclarece que a tendência é desconstitucionalização para que o tratamento adequado seja dado pelos estados.

Fala do ciclo completo que existe no mundo todo e questiona o fato de aqui no Brasil se preferir a tese da unificação.

Diz que a Polícia Federal resgatou a sua imagem e a sua identidade, quando ela se esqueceu do formalismo, quando ela se transformou em uma polícia de alta *performance*.

Fala do Sr. coronel Azor Silva

Reforça a fala sobre baixo esclarecimento de crimes e acrescenta que existem, ainda, as cifras negras, bem conhecidas da Academia.

Lembra que o inquérito teve origem no século XIX e não mudou a forma de ser. Reforça que criticar o inquérito não é criticar a Polícia Civil.

Afirma que se deve mudar o paradigma de que a Polícia Militar é apenas para prevenção.

Questiona por que não deve ser encarada a tese do ciclo completo, que ocorre no mundo todo, por que preferimos a unificação.

Reafirma que o crescimento da Polícia Federal ocorreu quando deixaram o formalismo e transformaram-se em uma polícia de alta *performance*.

Fala do Sr. deputado Ronaldo Benedet

Afirma que temos poucos estudos científicos no Brasil. E que, quanto à segurança pública, tem-se tido muito pouco, temos perdido essa batalha. Por enquanto, é uma batalha que nós estamos cedendo ao inimigo da sociedade, que não são os criminosos, mas o fato da criminalidade.

Fala do Sr. Antônio Testa

Ressalta a falta de planejamento e descoordenação gerencial em todas as áreas, além da indefinição das atribuições dos municípios, dos estados e da própria União e da falta de priorização do sistema de segurança pública em relação ao orçamento.

Destaca que no Brasil há um esforço grande, mas descoordenado no sistema repressivo. Há uma crescente sensação de impunidade. Fala que a juventude brasileira se torna mais perigosa hoje pelo abandono na transição da infância para a adolescência. É nesse momento que ela é recrutada pelo crime, principalmente pelo narcotráfico.

As famílias são obrigadas a deixar os seus filhos geralmente com o irmão mais velho ou com quem quer que seja e a se deslocar à cidade para trabalhar e depois voltar, e não têm contato com os filhos. As escolas não conseguem dar atendimento. As prefeituras não têm como oferecer recursos de entretenimento, saúde, segurança. É um sistema completamente incapaz de atender as demandas da sociedade.

Nesse sentido, se a juventude entra na fase adulta já com esse tipo de percepção, não haverá nenhum sistema repressivo de segurança pública que conseguirá, primeiramente, socializar, que não é papel da segurança pública. Seria o papel das famílias e das escolas. Fala do desrespeito pela propriedade, desrespeito pela vida, a partir do momento em que se construiu no Brasil um discurso perverso de desrespeito à pátria, de não ter amor ao patrimônio público, não ter educação cívica.

Questiona o fato de que no Brasil só há discussão em torno de direitos, ninguém quer discutir deveres. E salienta que se não houver em nosso país uma preocupação com política de família, políticas de infância e de juventude, de criação de perspectiva de futuro para essa geração que está contaminada, ela dificilmente vai ser recuperada.

Afirma que primeiro precisa se pensar nos deveres, ensinar o que é ser cidadão brasileiro. É preciso esforço contundente de todos os órgãos de governo para formar o cidadão na transição da infância para juventude.

Fala do Sr. Kleber Júnior

Aborda que no Brasil vivemos uma grave crise de criminalidade e de violência, mas não acha correto que se impute isso a uma suposta crise do sistema de segurança pública no país, vez que se nós temos uma das maiores populações carcerárias do planeta, talvez isso seja uma premissa suficiente para nos levar à conclusão de que talvez tenhamos polícias eficientes, apesar de todos aqueles problemas enfrentados.

Destaca que a imprensa enxerga os nossos erros com uma lupa, quiçá com um microscópio, mas os nossos acertos, que são a maioria das nossas ações, são absolutamente invisíveis no Brasil.

Afirma que o país tem polícias absolutamente eficientes.

Além disso, fala também da sensação de impunidade. A criminalidade e a violência no Brasil são combatidas por uma cadeia que é composta de três elos: o sistema prisional, o sistema de segurança pública e o sistema de Justiça criminal, e tudo é cobrado do sistema de segurança pública, que talvez seja o menos responsável pelo estado de coisas que vive o Brasil.

Cita que o processo de formação ainda é falho. Poderia avançar numa matriz curricular única, básica, para todos os órgãos policiais no Brasil, até mesmo tendo a oportunidade de ouvir a sociedade civil, estudiosos e também membros de outros poderes e instituições, pois seria importante democratizar esse processo.

Ressalta a importância de mecanismo de financiamento da segurança pública, tanto no âmbito nacional como no federal.

E finaliza dizendo que em relação à questão do modelo de polícia, qualquer discussão que não passe pelo processo de pactuação será inviável dentro do Congresso Nacional.

Fala do Sr. João Belém

Explica, na qualidade de bombeiro voluntário, a atuação desse profissional. Ressalta que o treinamento do bombeiro voluntário é exatamente igual ao do bombeiro militar, não havendo nenhuma semelhança com o bombeiro civil, que é o brigadista.

O bombeiro voluntário atua como bombeiro militar, na rua, pois o Estado brasileiro não tem condições de colocar bombeiro profissional em qualquer lugar. Assim, seria uma alternativa, não uma intenção de substituir o bombeiro militar.

O bombeiro voluntário é o cidadão comum, que, na hora da folga, vira bombeiro voluntário, e recebe treinamento para isso. Os primeiros treinamentos foram feitos no bombeiro militar. Hoje há uma escola de formação.

Ressalta que o bombeiro voluntário é mais barato que o militar, pois não tem guarda, prontidão no quartel, que custa dinheiro. Você tem o pessoal em casa. O sustentáculo do bombeiro voluntário é uma sociedade civil em que todo mundo paga mensalidade. Em algumas cidades, as prefeituras ajudam, até mesmo pagando telefone, etc.

Pondera que o bombeiro voluntário não deve integrar o sistema de segurança pública, ele não é órgão para ser vinculado à segurança pública. Ele tem que ficar no âmbito da Defesa Civil local.

Ressalta a importância da administração local e salienta que uma estrutura civil de apoio facilita a resolução dos problemas.

Fala do Sr. Agnaldo Cruz

Aborda que hoje quase todos os bombeiros têm os seus procedimentos certificados. Com esse paradigma e com essa padronização de procedimentos no Brasil, o Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (CNCBG) compreende que essas técnicas têm que ser difundidas e divulgadas para todos que operam o sistema: bombeiros civis, policiais rodoviários federais, guardas municipais e policiais militares, que, em alguns procedimentos de socorro, também precisam ter esse conhecimento.

Cita que o CNCBG é favorável ao bombeiro militar voluntário e compreende que esse sistema deve ser aperfeiçoado. Defende que o bombeiro civil tenha acesso a treinamento e equipamentos que permitam que ele faça determinados procedimentos e que ele também faça parte do sistema. A proposta é que todos os órgãos façam parte do sistema, considerando a importância de todos.

Fala do Sr. coordenador Claudionor Rocha

Sintetiza o aumento da violência destacado no encontro – aumento do crime, da violência (que talvez seja um incremento maior do que o incremento populacional, que gera violência proporcional). Relaciona a razão desse crescimento em boa parte à sensação de impunidade e à ineficiência do aparato legal, desde a polícia, passando pelos três sistemas: sistema de segurança; sistema de Justiça criminal; sistema prisional. Complementa que o sistema de segurança pública devia abranger esses três segmentos e não só polícias.

Destaca a importância do compartilhamento de informações, do planejamento e gestão eficientes; de algumas reformas pontuais na legislação, além da necessidade de se tornar o inquérito um instrumento mais ágil.

Destaca a importância de se criar para as agências de polícia, de segurança, uma unidade de doutrina e uma uniformidade de procedimento: “cada polícia é de um jeito, age de uma determinada forma, e talvez umas não se reconheçam em relação às outras, e principalmente a população talvez não reconheça: isso é polícia, aquilo ali é a inteligência”.

QUARTA REUNIÃO TEMÁTICA – SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL



Fotografia: Zeca Ribeiro.

Evento realizado em 22 de setembro de 2015, na Sala de Reuniões da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, com o intuito de discutir o tema dos órgãos do sistema de Justiça criminal.

A reunião contou com a participação dos deputados Paulo Teixeira, Capitão Augusto e Ronaldo Nogueira, dos consultores legislativos da Câmara dos Deputados Eduardo Pinheiro Granzotto da Silva, Claudionor Rocha, Mohamad Ale Hasan Mahmoud e Sandra Graça de Araújo Valle, além das seguintes pessoas, representando os órgãos convidados: Dr. Pierpaolo Cruz Bottini, advogado criminalista, professor da Universidade de São Paulo e ex-secretário nacional da Reforma Judiciária; Dra. Roberta Cordeiro de Melo Magalhães, juíza de direito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios; e Dr. Carlos Eduardo de Oliveira Vasconcelos, subprocurador-geral da República.

Fala do Sr. Pierpaolo Bottini

Trata de um assunto bastante importante, que é a questão da prescrição, pois embora se tenha hoje uma falsa ideia de que todos os crimes prescrevem, a nossa legislação penal sobre a prescrição, principalmente depois que se aboliu a prescrição retroativa, resulta que se torna bastante difícil a prescrição de determinados crimes.

Considera necessário alterar a prescrição à regulamentação do marco inicial da prescrição da pretensão executória da pena, ou seja, aquela prescrição que tem seu marco inicial quando o Estado supostamente tem o direito a iniciar a execução de uma pena e não o

faz. Segundo ele, há um projeto de lei em tramitação na Casa que altera esse marco inicial e considera muito importante encampar essa proposta e transformar o marco inicial da prescrição da pretensão executória, hoje a partir do trânsito em julgado para acusação, a fim de que seja para o trânsito em julgado para ambas as partes, e não só para a acusação.

Julga necessário enfrentar a Lei de Crimes Financeiros, uma vez que a Lei vigente data de 1986 e, além de provisória, é antiquada, obsoleta e precária. Aponta para a necessidade de alterar e modernizar a referida lei, incorporando as novas concepções percebidas no direito penal econômico, principalmente de outros países.

Menciona a importância da proposta de regularização de capital no exterior não declarado, desde que o dinheiro tenha origem lícita, segundo a tendência de 54 países no mundo, com o objetivo de diminuir bastante o risco de internalização de dinheiro sujo.

Argumenta haver a necessidade de considerar o problema da reincidência e dos maus antecedentes, especificamente esse último. Deixa como proposta a supressão dos antecedentes do art. 59 e que seja deixada só a reincidência como agravante.

Fala da importância do instituto da colaboração premiada, o qual acredita ser um legítimo instrumento de produção de prova. Considera merecerem análise desta Casa parlamentar algumas questões específicas tais como a criação de uma *guideline* para suprir a falta de critérios; a necessidade ou não de desistência de recursos impetrados por quem faz a colaboração, principalmente para apontar nulidades, incompetências ou para pedir a liberdade provisória. Considera que, caso necessária a desistência desses recursos, que se faça após a homologação judicial.

Considera um tema sensível a existência de um mesmo advogado ou patrono para várias colaborações premiadas fazendo referências umas às outras. Como último ponto merecedor de regulamentação, cita a leniência, ou seja, quando a pessoa jurídica faz essa colaboração.

Responde a questionamentos e diz que com relação aos dois momentos de recebimento da denúncia, tanto faz ser no primeiro recebimento ou no segundo, mas que talvez a solução para evitar situações específicas seria uma remissão que interrompa a prescrição no recebimento mencionado em determinado artigo. Sobre a questão das drogas, defende que é fundamental que seja analisada a fixação de um critério para distinguir o que é tráfico e o que é uso de drogas. Por fim, sobre a regularização do capital não declarado, concorda ser um risco e que todas as propostas que foram feitas sobre experiências internacionais têm que ser levadas em consideração.

Fala da Sra. Roberta Magalhães

Mostra sua visão com relação aos maus antecedentes e à reincidência, na qual pensa que não se pode tratar ambas de maneira igual.

Aponta a falta de aparelhamento humano dentro dos presídios, tais como assistência médica e trabalho, sendo que esse último geraria não só a ressocialização, mas uma adaptação à sociedade.

Menciona a audiência de custódia, na qual se faz uma apresentação *incontinenti* do preso, como um ponto positivo e que já surte bons efeitos em São Paulo. Cita também as vantagens do uso de tornozeleiras eletrônicas como uma medida capaz de desafogar a lotação dos presídios.

Destaca a situação das mulheres encarceradas, que não têm trabalho externo nem sistema de saúde ou estudo. Propõe que a solução para o sistema carcerário hoje seria dar trabalho aos presos, ou o trabalho-estudo, que já está regulamentado na Lei de Execução Penal, e aponta que o fato gerador de reincidência e de maus antecedentes é o sistema carcerário deficiente. Posiciona-se contrariamente à retirada dos antecedentes, pois pensa que eles devem ser considerados mesmo após muito tempo.

Relata a desconexão entre os sistemas estaduais e federal de segurança pública e a impossibilidade de divulgação de antecedentes de menores, em qualquer situação, segundo previsão da Lei dos Menores, que causa um entrave no Judiciário. Propõe como solução a integração dos sistemas, de uma maneira geral, por determinação de lei. Assim, os tribunais disponibilizariam as informações e as varas da infância e da juventude não deixariam públicas, mas, pelo menos, disponibilizaria o acesso de juízes criminais.

Responde a questionamento e diz que é muito difícil a viabilização das políticas públicas dos presídios pelo Judiciário e propõe como solução a privatização dos presídios. Diz ainda da necessidade de mais austeridade no controle das medidas cautelares alternativas à prisão, para que diminua o fluxo no sistema carcerário e propõe o uso das tornozeleiras eletrônicas. Responde ainda que atualmente, pelo menos no Distrito Federal, não há qualquer espécie de reflexo no âmbito da persecução penal o fato de ser polícia de meio ciclo a eventual ciclo completo.

Fala do Sr. Carlos Vasconcelos

Demonstra seu incômodo com alguns cultos do atual sistema penal brasileiro, tais como o culto à presunção de inocência, o culto à proibição de autoincriminação e o culto às nulidades. Afirma que o culto à presunção de inocência existente no Brasil não tem paralelo nem nas jurisdições europeias que servem de inspiração ao nosso sistema e considera um enorme exagero, como o entendimento de que uma pena só pode ser cumprida depois dos últimos embargos de declaração do último recurso extraordinário. Explica que hoje em dia, com um bom advogado de defesa, a pessoa jamais cumpre pena, porque é possível procrastinar por anos o trânsito em julgado de uma condenação. O mesmo vale para o

culto à proibição da autoincriminação, como por exemplo na questão dos crimes previstos no código de trânsito com a recusa em se fazer o teste do bafômetro.

Menciona a existência de uma indústria das nulidades, sobretudo no processo penal, que se transforma em uma indústria, com a liberalidade com que os tribunais, principalmente os Tribunais Superiores, o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal escancaram suas portas para os *habeas corpus* que questionam nuances processuais.

Discute a volta à possibilidade da execução provisória da pena, pelo menos depois que a condenação é mantida em dois graus de jurisdição. Afirma que todos os sistemas internacionais de direitos humanos, a começar pela Convenção Americana de Direitos Humanos, exigem o duplo grau de jurisdição como garantia fundamental – e nada mais do que isso. Os outros recursos não são erigidos em benefício do réu, e sim em benefício da unificação da jurisprudência ou em benefício da higidez do sistema jurídico.

Sugere a maior flexibilização do sigilo bancário.

Manifesta-se favorável a uma radical modificação na política de drogas, uma vez que os casos de tráfico de drogas representam 70% do total recebido e considera que o estado poderia assumir essa distribuição, desbaratando, assim, grandes organizações criminosas, e colocando o direito penal apenas como coadjuvante, e não como a forma principal de reprimir.

Sugere a extinção do inquérito policial e a implantação de carreira única nas Polícias Civis.

Diz ter conhecimento da existência de um projeto de Código de Processo Penal pronto no Senado, mas acha muito difícil virar lei por impedimento das corporações. O que seria mais politicamente viável é a consolidação das leis processuais penais, como primeiro passo, para no futuro talvez elaborar um Código de Processo Penal baseado nessa consolidação.

Sobre a criminalidade, afirma que o que se pode fazer com o crime é administrá-lo, baixar os índices para criar condições para que o crime não aconteça.

Quanto ao questionamento sobre não ser a segurança pública prioridade nem para o Ministério Público nem para o Poder Judiciário, concorda em parte e diz que esse problema da segurança pública, dos gestores e dessa falta de interesse é um pouco fruto das faculdades de direito e da formação jurídica.

Menciona, ainda, a falta de diálogo entre a União, os estados e os municípios e diz que, com relação à segurança pública, talvez devesse haver uma competência concorrente em que pudessem atuar a União, os estados e os municípios. E que existisse algum tipo de compulsão, alguma forma de a União obrigar os estados a informarem, pois há falta de informação; o Brasil não tem um banco de dados para a polícia nas fronteiras, o que torna nosso país um porto seguro para fugitivos nacionais e estrangeiros.

Com respeito à distribuição de drogas, a exemplo de países europeus, em que as chamadas “drogas pesadas” são administradas pelo Estado, diz que aqui seria o SUS que administraria isso limitadamente a pessoas devidamente cadastradas.

Complementa, ainda, que quando diz que 70% dos processos são de drogas é pela facilidade em se prender por drogas do que por roubo, por ser mais fácil fazer estatística. Com outros crimes é difícil fazer um flagrante como o de drogas.

Reforça que é necessário rever a questão da proibição de extradição de nacionais, porque a maioria dos países já revogou esse tipo de dispositivo.

Com relação às polícias, entende que as duas polícias poderiam ser unificadas e pensa que o modelo ideal, por sua experiência, é o das Polícias Militares, mais bem preparadas do que as Polícias Civis.

Quanto à prisão após sentença, diz que a prisão, após uma confirmação da condenação, isto é, após uma apelação, talvez seja algo mais politicamente palatável tanto pela sociedade civil, pelo Congresso Nacional quanto pela Ordem dos Advogados do Brasil. É claro que não violaria a garantia do duplo grau o fato de a prisão acontecer em consequência de uma sentença condenatória, mediante certas condições. Em determinados crimes em que exista uma prova da materialidade que comporte um exame de corpo de delito de certeza e sobre a qual não haja dúvida quanto à materialidade, nesses casos poderia haver a prisão após a condenação. Portanto, que nós estaríamos em boas mãos tendo condenações em primeira instância. Acha também que o legislador tem o direito de dizer que em certos casos, em certas circunstâncias, a presunção de periculosidade decorre da lei.

Fala do Sr. deputado Paulo Teixeira

Expõe sua preocupação com a proposta de defesa da prisão em primeiro grau, diante da possibilidade de eventual ocorrência de erro.

Fala do Sr. deputado Capitão Augusto

Afirma que, sobre as reclamações que se tem sobre a morosidade do sistema de Justiça, isso se dá devidos a vários fatores, quer sejam estruturais, devido à falta de quadros, falta de orçamento e excesso de processos; quer seja pela legislação burocrática, com inúmeros recursos que resultam na soltura do acusado, bem como com instrumentos legais que permitem que o processo se arraste por anos, até a prescrição do crime, o que gera uma sensação de impunidade para a vítima, para o autor do delito e para os demais infratores.

Ressalta que a solução para o sistema de Justiça é a reforma da legislação penal e processual penal. Acrescenta que, também, poderíamos instituir o juiz de garantias, como aquele que verificaria a legalidade da prisão, podendo, no ato da oitiva das partes, nos casos de crimes

de menor potencial ofensivo, decidir sobre medidas não restritivas de liberdade. Já nos crimes de maior gravidade poderia fazer a instrução preliminar.

Sobre a questão do sistema prisional brasileiro, diz que talvez o caminho seja a privatização da gestão, como já ocorre em vários estados do Brasil e no exterior, com resultados exitosos. Nessa situação de privatização, com o controle do estado, o preso será o responsável pela sua manutenção, destinando parte da sua renda tanto para ressarcir os custos do estado com a sua manutenção como para ressarcir a vítima do crime que ele praticou.

Fala do Sr. deputado Ronaldo Nogueira

Pondera sobre a necessidade de se ter medidas que venham fortalecer a nossa Federação, o nosso modelo federativo, a nossa organização de poder conforme está sinalizado na Constituição.

Afirma que é preciso criar medidas que tirem as pessoas da ociosidade, porque a raiz de todos os males está na ociosidade.

Diz ter a visão de que os presídios deveriam ser privados e que o preso deveria trabalhar, se autossustentar; que deveria haver uma contrapartida de prestação de serviços, principalmente por crimes praticados contra a vida, sendo, até mesmo, um defensor da prisão perpétua para esses crimes.

Fala do Sr. Eduardo Granzotto

Questiona a segurança pública não ser prioridade para a magistratura e para o Ministério Público. A primeira questão é sobre a falta de transparência dos dados no Judiciário e no Ministério Público.

Reflete sobre a responsabilidade na questão das prisões preventivas, se é feita uma análise responsável. Indaga sobre ações civis públicas, sobre a realização de recursos públicos na área de segurança pública por meio de decisões judiciais.

Fala do Sr. Claudionor Rocha

Questiona a origem da droga, diante da possibilidade de o poder público tomar a iniciativa de regular o comércio de drogas.

Com relação à extinção do inquérito policial, questiona se não seria melhor a virtualização do inquérito, de modo que o juiz e o promotor pudessem acompanhar a elaboração das peças que estariam em um sistema integrado, disponível para consulta a qualquer momento.

Solicita que seja abordado também, caso haja alguma repercussão no âmbito da instrução criminal, do processo penal, o modelo policial atual, de duas meias polícias, que não é como em outros países.

Fala da Sra. Sandra Valle

Cita a necessidade de reformas pontuais no processo penal, tais como, por exemplo, a criação de uma lei sobre repatriamento de bens, de uma lei sobre cooperação internacional e de uma lei sobre extradição.

QUINTA REUNIÃO TEMÁTICA – SISTEMA PRISIONAL



Fotografia: Antônio Augusto.

Evento realizado em 6 de outubro de 2015 na Câmara dos Deputados, com o intuito de debater a questão do sistema prisional e de encarceramento de pessoas no país.

O encontro contou com a participação dos deputados Vitor Lippi, Paulo Teixeira, Rômulo Gouveia e Ronaldo Benedet, do consultor legislativo Sérgio Fernandes Senna Pires, além das seguintes pessoas, representando os órgãos convidados: Alexandre Vieira de Queiroz, conselheiro da seccional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-DF) e presidente de sua Comissão de Ciências Criminais e Segurança Pública; Edemir Alexandre Camargo, agente penitenciário e diretor do Sistema Penitenciário de Santa Catarina; Valdirene Daufemback, diretora de Políticas Penitenciárias do Depen; Valquíria Souza Teixeira, diretora do Sistema Penitenciário Federal; e Gustavo do Vale Rocha, advogado, conselheiro nacional do Ministério Público.

Fala do Sr. Alexandre Queiroz

Ressalta que, apesar da gravidade do problema que estamos vivendo, há algumas exceções, como é o caso do Estado de Santa Catarina.

A grande preocupação da Ordem dos Advogados do Brasil é justamente com essa política de encarceramento em massa que se vê atualmente, que inviabiliza, qualquer política que se pretenda realmente colocar dentro do sistema prisional. E isso gera um ciclo vicioso, ou seja, há violência aqui fora, a pessoa entra dentro desse sistema prisional, sai dele pior do que entrou, pratica novos delitos, volta para o sistema prisional, que não recupera ninguém, cujo custo financeiro é altíssimo para a sociedade. Cada preso que está no sistema prisional no regime fechado custa em torno de 3 mil reais por mês. É um custo na casa de 15 bilhões de reais por ano para a sociedade brasileira.

As pesquisas mostram que 90% da população são a favor da redução da maioridade penal. Por quê? “Porque realmente a violência está muito grande, e os jovens estão praticando cada vez mais crimes.” É verdade, mas isso é consequência. Nós não estamos atacando a causa. Esse é um discurso populista, mas a população, bem ou mal, começou a obter uma informação contrária ao discurso que todo dia chega as suas casas, por meio da mídia, de que o Brasil continua sendo o país da impunidade.

Segundo ele, em 2014 haveria quase 608 mil pessoas presas, o que nos tornaria a quarta população carcerária do mundo. Se nós acrescentarmos a esse dado a quantidade de pessoas que estão no regime domiciliar, nós nos tornaríamos a terceira população carcerária do mundo. Segundo projeção do próprio Departamento Penitenciário Nacional (Depen), em 2022, se continuar nesse ritmo, haverá cerca de um milhão de pessoas dentro sistema prisional. Em 2075, a projeção é de que um em cada dez brasileiros esteja dentro do sistema prisional. Isso é inviável. E uma das maiores distorções do sistema, que já foi dito aqui, é que cerca de 42% dos presos são provisórios.

A sociedade precisa entender que o Brasil não é mais o país da impunidade. Como foi dito aqui, nos últimos cinco anos, nós só não prendemos mais do que a Indonésia. Isso não está se revertendo em benefício da própria sociedade. Pelo contrário, há um aumento da violência e um aumento dos custos com o sistema prisional. E nada disso está se revertendo para a sociedade.

Para ele, em vários lugares do país, existe boa vontade nas pessoas que trabalham dentro do sistema prisional para fazer realmente as coisas darem certo. Porém, há uma superpopulação carcerária com um baixíssimo efetivo. Há aproximadamente 15 mil pessoas dentro do sistema prisional e há 7 mil e poucas vagas. Por exemplo, como é que você vai levar educação e trabalho para dentro de um sistema em que há 3.700 internos e vinte e poucas pessoas para tomar conta desses detentos?

Existe hoje semiaberto dentro do provisório, provisório dentro do fechado, porque toda hora tem que estar movimentando o sistema prisional para evitar justamente rebeliões. Então, essa é a forma como está sendo combatido. É preciso ter alternativas a essa pena de prisão, porque nós não podemos continuar dessa forma, para mim, é o ponto central da discussão em relação ao sistema prisional.

Esse debate de alternativas à prisão precisa vir à tona. Muitas vezes, a pena alternativa em vez da prisão pode ser muito mais benéfica do que a própria prisão. Não só por uma questão do custo financeiro. Cerca de 75% da nossa população carcerária tem entre 18 e 34 anos de idade, pessoas que estão em um período economicamente ativas, são o futuro da nação e que estão dentro desse sistema prisional falido. Essas pessoas que estão aí dentro vão voltar um dia. Mas antes disso, um dia essas pessoas vão sair. Assim, nós somos muito imediatistas, nós queremos um problema para hoje, sem nos programar para o futuro.

A prisão é regra a partir de uma condenação transitada em julgado. Mas há previsão para se tornar o cumprimento da pena uma regra agora a partir da condenação em segunda instância. Eles têm que resolver o problema da superlotação, da falta de emprego e da questão da retroalimentação da violência. Então, esse é um problema gravíssimo. O que nós defendemos é que tem que passar para a população que impunidade não é sinônimo de respeito a direitos e garantias fundamentais, muito pelo contrário.

Com a possibilidade de trabalho dentro do sistema prisional, pode-se começar a abrir uma janela para dizer para a população: “O cara está lá dentro, mas ele está trabalhando para se manter, para pagar seus custos”. O trabalho realmente tem que ser para ensinar um ofício, até para que a pessoa saia de lá e realmente possa buscar uma via alternativa, porque sabemos que parte das pessoas que estão dentro do sistema prisional quer mudar de vida. Não tenho condições de aferir aqui a porcentagem, mas seria importante, além de ressarcir, do pecúlio, a questão da dignidade, de distensionar o sistema, uma ocupação realmente dentro do sistema para a pessoa não ficar ociosa, aprender um ofício. Tudo isso passa pela ressocialização.

No Distrito Federal, por exemplo, funciona da seguinte forma. A Funap é que intermedeia a contratação. Quando você termina de cumprir a pena, o Estado chega para você e diz: “Eu tenho duas notícias para você, uma boa e outra ruim. A boa é que você cumpriu sua pena e agora pode ir embora. A ruim é que você perdeu seu emprego”.

Entende que a família e o advogado não podem ser penalizados pelos casos de desvios havidos em visitas, até porque, para o preso, é um direito, uma garantia fundamental ter acesso à família e ao advogado. Acho que o Estado tem, sim, mecanismos para monitorar isso quando o advogado sai de lá, verificar com quem ele vai conversar, como vai ser a movimentação. Talvez o Estado pudesse ter um pouco mais de trabalho e monitorar lá fora as facções criminosas, verificar como eles estão agindo.

Sobre as audiências de custódia, tem estados que chegaram a ter 65% de liberação num primeiro momento. Isso serve até como uma questão pedagógica. É importante que a audiência de custódia venha acompanhada dessas centrais, de alternativas penais, de monitoramento, de assistência social, para evitar que esta pessoa simplesmente saia e volte depois.

Outro grande benefício que a audiência de custódia traz é justamente verificar se não houve excesso por parte dos agentes do Estado. Então, serve, também, como uma forma de fiscalizar como foi dada a abordagem da prisão. Daí o grande benefício da audiência de custódia como um filtro neste fluxo de entrada.

Fala do Sr. Edemir Neto

Cita que, no Estado de Santa Catarina, são 48 unidades, com 11.500 vagas, porém 17.800 pessoas privadas de liberdade. O *deficit* de vagas no estado é de 6.500. Cita que são 2.400 agentes penitenciários em trabalho. As fugas diminuíram em torno de 40% desde 2011. Das 48 unidades, 47 são geridas por agentes penitenciários devidamente graduados. Somente uma tem um policial militar na direção, em Joinville.

O número de evasões diminuiu no estado, pois a pessoa recebe o benefício de saída temporária, ela pode não voltar se quiser, mas ela volta porque sabe que ali vai ter política pública, vai ter acesso ao que é realmente direito dela.

Atualmente são 9.300 presos trabalhando, 57% dos presos catarinenses estão implantados em alguma área de atividade laborativa. Na parte de educação, há em torno de 1.500 presos estudando na educação formal. Em sua visão, os servidores são técnicos na área de gestão prisional, mas na área educacional, na área de trabalho tem-se que formatar parceria com as secretarias de educação, com o pessoal do Sistema S, porque, do contrário, não se consegue atender à demanda e fazer com perfeição o trabalho.

Atualmente, há em algumas unidades dois turnos de trabalho, onde o interno trabalha de manhã e pode receber sua visita à tarde ou pode receber um curso de formação ou de capacitação no período da tarde.

Para o orador, é difícil convencer o operador do sistema prisional de que política pública dentro do sistema prisional é uma estratégia de segurança prisional. Mas, ao longo do tempo, ao longo dos anos, conseguiu convencer de que, na unidade onde o interno estuda, onde ele trabalha, onde tem acesso à educação, mesmo aquele servidor que não tem uma visão ampliada consegue ver que o interno está mais calmo, mais tranquilo, incomoda menos.

Com educação e trabalho, consegue-se fazer com que o Estado se aproxime mais ainda da pessoa privada de liberdade, dando-lhe a assistência necessária. Com isso, a captação de facções criminosas fica mais difícil, porque onde não há assistência do Estado, com

certeza controles paralelos – sejam facções dentro do sistema prisional ou fora – se criam ao longo do tempo.

Para ele, formar e capacitar melhor o operador do sistema prisional é importante, porque se não convencer e não remunerar de forma correta esses servidores, não se consegue ter os resultados que se quer. É extremamente importante o servidor ser valorizado para que ele possa realmente fazer com apreço a função e para que não tenha, até mesmo no seio familiar, que ser motivo de piada, que o agente penitenciário é o torturador ou é o corrupto.

Cita que, hoje, o custo médio de uma pessoa privada de liberdade na Penitenciária Masculina do Itajaí é em torno de 3.600 reais, e na Penitenciária da Região de Curitiba é em torno de 1.600 a 1.800 reais. Para ele, numa unidade totalmente pública, que tenha uma quantidade de internos igual à de vagas existentes, que tenha acesso a política pública e disciplina, que é o quesito primeiro e um dos pilares que sustentam o sistema prisional, é plausível ter melhores resultados se os recursos forem devidamente investidos.

Hoje, em Santa Catarina, o custeio de 5 unidades de cogestão chega a quase 70% do custeio de 48 unidades. É caro. Tanto é assim que o Estado de Santa Catarina está agora trazendo o Presídio Masculino de Tubarão, que vai deixar de ser de cogestão a partir do dia 28 de outubro, quando se encerra o contrato, e vai se tornar totalmente público.

Dentro da unidade de cogestão, pelo menos em Santa Catarina, numa situação de crise, os agentes de controle, como são denominados, não conseguem ter uma resposta efetiva, porque o interno não respeita o terceirizado como respeita o agente penitenciário. Segundo o palestrante, o crime organizado se aproveita desse sistema terceirizado, que tem um filtro muito precário, para incluir e cooptar pessoas na unidade. Ele exemplifica dizendo que houve um membro de facção que veio do Estado do Paraná para trabalhar numa unidade do complexo. Porém, estranhou-se o fato de uma pessoa formada em direito e com habilitação na OAB querer ficar ganhando mil reais na unidade de cogestão. Ele foi monitorado e hoje está preso.

Logo, o crime organizado incluiu essa pessoa dentro do sistema prisional para saber como é que funcionava toda a rotina da unidade e fazer a captação da clientela ali dentro – ele como agente de controle, ou seja, ele como representante do Estado ali dentro – e também pegar o contato dos visitantes e tal para poder fazer o contato externo. Para ele, é muito arriscado a terceirização do sistema. E, se a gente seguir na linha do investimento da mesma forma que seria investido num sistema de cogestão, num sistema de terceirização, o sistema público funciona normalmente, desde que o servidor ou operador do sistema prisional, seja ele da área da saúde, seja ele da área da educação, seja ele o agente penitenciário, esteja devidamente habilitado e capacitado para aquilo.

Sobre o trabalho para o preso, o interno tem que receber das empresas que o contratam dentro das unidades ou fora, no mínimo, um salário mínimo – na maioria das vezes, eles

recebem até mais –, e 20% desses recursos, seja numa unidade de cogestão, seja numa unidade totalmente pública, 25% desses recursos fica para a própria unidade.

O egresso não é atribuição somente do sistema prisional, tem que ter o link com outras secretarias pertinentes, senão o sistema prisional sai da sua alçada. Tem de haver um filtro das pessoas que ingressam no sistema prisional, como a audiência de custódia. Como exemplo, no Estado de Santa Catarina, efetivamente, no dia 1º de setembro e nos 25 dias úteis.

Oitenta e oito pessoas foram apresentadas. Destas, 37% permaneceram presas e 62% não permaneceram presas, foram encaminhadas para o setor social ou para a área de saúde, quando dependentes químicos. Então, isso é o um filtro. Têm que ficar no sistema prisional estadual, realmente, as pessoas que são criminosas ou as que cometeram crimes graves, mas as pessoas que são dependentes químicos ou que têm problemas sociais devem ser encaminhadas para as áreas pertinentes, porque senão isso gera uma sobrecarga no sistema prisional, e se começa a alimentar o crime organizado, de certa forma gerando até uma sobrecarga no sistema penitenciário federal.

Fala da Sra. Valdirene Daufemback

Cita que estão no Departamento com a missão de elevar os patamares de cumprimento de pena no Brasil, mas esbarramos com algumas questões. Por exemplo, a distorção da visão que a sociedade brasileira e também todas as autoridades, de uma maneira geral, alimentam sobre o que é a execução penal. Nós temos no Brasil uma certa confusão entre a área de atuação da execução penal e a segurança pública. Isso gera muitas distorções na identidade profissional, na metodologia de trabalho e na estrutura administrativa, orçamentária e financeira das políticas.

É nessa visão histórica com relação ao que é o cumprimento da pena, o que é execução penal, o setor ficou muito voltado por muito tempo apenas ao controle dessas pessoas privadas de liberdade se preocupando com o passado, com o que ela fez, e não com o que vai fazer daqui para frente.

Acredita que a finalidade da atividade de execução penal é garantir a inclusão social, a não reincidência. Para isso, é preciso focar dentro do sistema o que essa pessoa precisa para não reincidir.

Então, há questões sociais a serem trabalhadas, como profissionalização, vínculo familiar, saúde. É preciso estabelecer uma noção de justiça para que realmente haja uma perspectiva, um novo projeto de vida. Se a política pública do sistema prisional só se volta ao controle do indivíduo, dificilmente aquela realidade que o levou para dentro do sistema vai ser modificada, tanto para ele quanto para sociedade. Como temos essa percepção de inimigo com relação a quem cumpre pena, quando a pessoa chega lá fora, suas oportunidades são muito cerceadas.

Sobre a terminologia do servidor do sistema carcerário, o grupo formado pelos sindicatos de todos os estados, incluindo os do sistema penitenciário federal, gostaria que se chamasse, a partir de agora, oficial de execução penal, para tirar também essa pecha do carcereiro. Seria uma nova visão, com foco no resultado e não no meio, o que seria a garantia do ambiente seguro dentro do sistema prisional.

Para ele, nós somos a quarta população mundial em pessoas privadas de liberdade. Nos últimos quatro anos, os Estados Unidos, que são o país que mais tem pessoas presas no mundo, diminuíram 8% da sua população; a China, 9%; a Rússia, 25%, todos reconhecendo que essa política de privação de liberdade deve ser exceção e que é um custo social e financeiro para o Estado muito caro.

O Brasil traçou uma linha ao contrário. Aumentou 33% nos últimos quatro anos. Se formos fazer uma série histórica maior, entre 1990 e 2014, aumentamos o número de pessoas em torno de 575%. Nós tínhamos, em 1990, 90 mil pessoas privadas de liberdade; em 2014, chegamos a 607 mil pessoas privadas de liberdade. Não há política pública que dê conta disso. Não há orçamento, não há gente, não há possibilidade. Nenhuma política pública cresceu esse tanto nesses últimos tempos. Nós realmente banalizamos o uso da prisão.

Destaca que o sistema prisional brasileiro é muito violento. Nós estamos trabalhando essa identidade do servidor, esse novo papel do servidor para que se enxergue diferente. Mas muitos ainda se veem como justiceiros, que estão além da lei, e não entendem o seu papel de cumprimento da lei.

Sobre a participação feminina, o quadro de crescimento das mulheres é imenso. Elas atingem 567% de crescimento só entre 2000 e 2014. Nesse mesmo período em que as mulheres cresceram 567%, os homens cresceram 220%. O que está acontecendo em relação à situação das mulheres? Hoje, a grande maioria das mulheres no Brasil são presas por crimes relacionados ao tráfico. Elas são alvo muito fácil porque são presas em casa. Sua prisão está associada a outros familiares que, eventualmente, comercializam drogas, ou elas mesmas a comercializam para obter algum tipo de renda familiar. Então, elas são alvo muito fácil, são pegadas basicamente em casa ou como mulas. Esse cenário precisa ser observado.

A nova lei de drogas, que descriminalizou o seu uso, não modificou o pensamento das nossas forças policiais, porque as pessoas passaram a ser enquadradas como traficantes. A lei de crimes hediondos, da mesma forma, fez com que as pessoas permanecessem mais tempo presas. Às vezes, são aplicadas medidas muito mais gravosas do que o crime que ela cometeu, assim como, internamente, algumas sanções disciplinares injustas também são feitas, entre outras tantas coisas que estão na nossa lógica do sistema punitivo.

O Sistema de Justiça Aplicada do Departamento Penitenciário Nacional (Sisdepen), é o sistema que prevê o cumprimento da lei no acompanhamento da execução penal de cada

pessoa privada de liberdade. Há a preocupação hoje na perspectiva da construção de um modelo de gestão do sistema prisional brasileiro.

Existe o Prodoc, do PNUD, com vários consultores indo a fundo nos procedimentos de cada uma das ações, como saúde, assistência social, trabalho, segurança, inclusão, egresso, para que tenhamos um caderno e possamos dizer: “Olha, a execução penal brasileira deve ser feita assim”. A partir disso, o projeto é fazemos a capacitação dos nossos servidores, e efetuamos as nossas políticas públicas de financiamento. Hoje nós trabalhamos basicamente com contratos de repasse no Governo Federal, convênios e outros termos de cooperação.

Seria preciso mudar a nossa estrutura de participação nessa política social e de controle, para que também tenhamos um repasse fundo a fundo que seja representativo e que construa uma política adequada. Hoje temos trabalhado com ações de aparelhamento de estabelecimentos prisionais com computadores, equipamentos de inspeção, veículos, construção de estabelecimentos prisionais.

Nesse momento, acompanhamos 130 obras que o Governo Federal está financiado junto com o Governo dos estados, políticas relacionadas à educação, trabalho, saúde e assistência social, e também egressos. Nós não temos uma política nacional relacionada ao apoio, à assistência à pessoa egressa do sistema prisional, e as consequências nós já vimos quais são aqui.

Com relação à política de trabalho, Santa Catarina, também, já tem convênios com empresas que, dentro dos estabelecimentos prisionais, queiram implementar oficinas produtivas. Há o uso dos espaços dentro do sistema prisional, porque nem sempre isso é bem regulado. Estamos tentando obter um financiamento, via BNDES, para empresas que queiram investir no trabalho prisional, trabalho este qualificado, um trabalho que seja profissionalizante, com reconhecimento no mercado de trabalho.

Sobre a PPP e a cogestão, são fórmulas que têm custo muito mais alto do que o custo do serviço público em uma unidade ministrada pelo serviço público. Há o controle da entrada de presos, o que está previsto no contrato. Então, não há superlotação nessas unidades. Isso já é um avanço do ponto de vista da capacidade de gestão. Fora isso, o investimento é maior. Se eu investir mais e se eu não tiver superlotação, o Estado também dá conta. Agora, quando eu invisto mais terceirizando esse serviço, eu precarizo as outras unidades. Por quê? Eu acumulo a superlotação nas outras unidades e eu gasto o dinheiro que eu iria distribuir nas outras unidades aqui nessa unidade que está privatizada. Então, isso é um problema do ponto de vista da qualidade do serviço como um todo. É inviável nós conseguirmos fazer a terceirização de todos os serviços, até acho inadequado do ponto de vista da previsão de que a privação de liberdade, o cuidado da liberdade deve ser feito pelo servidor público.

Sobre a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (Apac), ela tem um valor mais barato. Fora isso, ela tem uma metodologia individualizada que é muito distinta. Faz uma

parceria com o Governo e administra as unidades prisionais com voluntários e tem toda uma metodologia de acompanhamento individualizada, e todos trabalham, todos estudam. Além disso, tem um princípio de responsabilização no contexto da gestão. Ou seja, desde o primeiro momento, ela participa do processo de cumprimento de pena. Desde o primeiro momento, o detento é responsável pelas regras que está recebendo em cumprir.

E, no cotidiano, eles fazem reuniões regulares e eles se autorresponsabilizam pelas coisas que não estão certas. Os funcionários medeiam essa relação. Eles têm uma estratégia justamente de mediação de conflitos, de Justiça restaurativa, que evita a punição do ponto de vista da disciplina e da sanção, até mesmo judicial. Eles trabalham isso internamente. Isso vira exceção quando há uma situação de conflito em que não foi combinado, tratado internamente.

Ressalta que na Apac os presos participam de todas as atividades produtivas dentro da unidade – da limpeza, da organização, da cozinha. A recepção dos familiares em parte também é feita por eles. E há um grupo de voluntários da comunidade. Essa é uma segunda premissa. Além da autorresponsabilização da pessoa presa, há a participação da comunidade. A comunidade se engaja na administração também, ela participa como voluntária, faz a inclusão dessas pessoas em atividades externas, e é como se fosse uma instituição comunitária para o acompanhamento das pessoas que foram sancionadas pelo direito penal. Eles preferem pessoas com penas maiores, porque é quem vai entrar no método e vai cultivar a proposta.

Fala da Sra. Valquíria Andrade

Cita que a diretoria do Sistema Penitenciário Federal foi uma criação necessária devido à história de penitenciárias que estavam com problemas para acolher presos que detinham poder de comando, de liderança; presos que praticaram crimes dentro do próprio sistema prisional, no qual ele corria sério risco de pertencer a uma quadrilha ou a um bando, ou seja, ao crime organizado.

Para ela, o agente penitenciário federal é muito respeitado pela sociedade. As esposas dos presos, que antes nem eram aceitas nas cidades, hoje são, porque têm segurança e sabem que os presos lá custodiados estão seguros e a sociedade também. Nós temos pedagogos, enfermeiros, psicólogos, farmacêuticos, técnicos de enfermagem, odontólogos.

O preso que não sabia o que era a presença do Estado, que não reconhecia o Estado, que não tinha limite – pelo contrário, do lado de fora ele é que mandava, ele é que ditava as ordens no ambiente dele ou na comunidade dele –, agora, reconhece que o Estado existe através dos servidores que lá prestam serviços, como os agentes penitenciários, porque nós temos uma rigidez no procedimento de custódia desses presos.

Aborda que não houve nenhuma fuga até hoje e acredita que não haverá. Nenhum celular foi encontrado. Não houve nada que causasse uma preocupação maior para o sistema penitenciário federal. Ocorrem as visitas sociais, bem como a visita virtual, porque a legislação, quando criou o sistema penitenciário, pretendia que o preso ficasse distante do lugar onde cometeu o delito.

Coordenação-Geral de Inteligência, que faz todo esse trabalho de inteligência para saber de que facção o preso é, para onde ele deve ir, em qual dessas penitenciárias ele pode ser custodiado, caso o Juiz Federal Corregedor admita.

Todos os diretores são agentes penitenciários e os coordenadores também o são. A disciplina é importante. Então, é o procedimento cotidiano e frequente dos agentes. O PCC é uma facção que não aceita regras, nem fora, nem dentro do sistema. Então, tem penitenciária que nós tivemos que colocar numa ala, numa vivência, só o PCC, porque até os servidores não suportam muito e ficam estressados, porque eles reclamam.

Nos presídios federais, 30% dos internos estudam. Lá se faz implantes de dentes, porque muitos não faziam, não cuidavam. Só que o sistema penitenciário federal foi constituído para um internamento, uma custódia temporária, de 360 dias. Agora, os juízes, os corregedores, estão com um projeto para alterar porque os estados não querem de volta esses presos que eles enviaram para o sistema federal. Mas lá não há a parte de humanização, de trabalho.

A criação do sistema penitenciário federal de segurança máxima foi estabelecida nesse sentido: é o enfraquecimento da liderança, portanto, o preso deveria e deve estar distante do local onde praticou o crime. Só que o local onde ele lidera é o mesmo onde a família também reside.

Num sistema ideal, é a comunidade local que assume o compromisso de que, quando o preso sair, vai dar todo o apoio para que ele não volte a delinquir. Mas, no sistema de segurança máxima, o entendimento é o de que a segurança prevaleça nesse sentido de colocá-lo distante de sua comunidade de origem.

Assim, há nove anos, juízes federais e corregedores estão com uma proposta de alteração, porque isso está sendo prorrogado por anos e anos. E aí é gerado um conflito de competência, porque o juiz do local entra na Justiça contra a decisão do juiz federal, porque ele não quer receber. Há conflitos de competência. E aí vai para o STJ. No STJ, a decisão da maioria é favorável à permanência do sistema penitenciário federal.

E não há interesse das empresas em adentrar no sistema federal. Ou seja, pelo lucro, que é pequeno, ou então pela especificidade do trabalho e da mão de obra que eles vão encontrar lá.

Assim, a impossibilidade de recuperar é fato, porque é uma restauração difícil, porque está dentro da pessoa, enfim, aquilo lá é muito difícil de se trabalhar.

Cerca de 51% dos nossos presos têm de 31 a 40 anos de idade. Eles conseguiram chegar a essa idade, porque hoje nós sabemos que o criminoso no Brasil não vive muito tempo, por diversos fatores, seja dentro das facções ou não. É um matando o outro. Mas é porque lá eles já chegam a um patamar de liderança.

E a maioria tem casa própria, tem religião, e os pais trabalhavam, os pais eram casados. É até um perfil diferenciado, porque a maioria é estável, e os pais são casados mesmo, casaram, não é união estável. Então é um perfil diferenciado dos demais. A cor predominante não é negra; a cor é parda e branca, é a que predomina no Sistema Penitenciário Federal. Os nossos internos são diferentes de outros internos. Lá, o agente penitenciário também dá aquela atenção ao preso, ao interno.

Fala do Sr. Gustavo Rocha

Apresenta que 40% dos presos estão ainda no regime provisório.

A implementação das audiências de custódia já é uma realidade em praticamente dezesseis unidades da federação.

Segundo um levantamento, há 1.676 prisões, tirando delegacias e prisões militares. Há um círculo vicioso: no momento em que há um aumento da violência, o aumento da violência gera um clamor público para que o Estado dê a resposta, essa resposta numa maneira mais simples se dá através do encarceramento, porque há dados quantitativos para demonstrar que o Estado está atuando, e, na verdade, o encarceramento não traz a diminuição da violência. Em realidade, é um círculo vicioso, que lá na ponta vai gerar mais violência, porque hoje em dia não há a menor possibilidade de ressocialização.

O Programa Segurança sem Violência elencou algumas diretrizes, justamente em razão das reclamações: primeira, assistência jurídica aos réus presos, uma resposta mais célere – muita gente fica presa além do tempo necessário; mecanismo de reintegração social das pessoas privadas de liberdade; ressocialização dos presos, que hoje é mínima; aprimoramento da gestão pública do sistema prisional; construção e melhoria das condições carcerárias; incentivos fiscais entre entes federados; implementação de medidas alternativas; alterações legislativas; e criação da estratégia nacional do sistema humanizado de execução penal.

Com relação à importância da qualificação do profissional que atua dentro do sistema, há estados em que até 70% dos agentes, dos profissionais que atuam no sistema prisional, são terceirizados, e não passam por qualquer qualificação, qualquer treinamento. E nessas unidades prisionais onde há um maior índice de terceirização é onde há um maior índice também de violência, maior índice de rebelião. A qualificação do profissional que atua no sistema prisional é extremamente relevante.

Sobre a audiência de custódia, ela serve justamente para verificar se é caso ou não, em caso de prisão em flagrante, do encarceramento ou não, ou relaxamento, ou pagamento de fiança, ou uma outra medida alternativa. Então, ela bem implementada, bem organizada tem o condão, sim, de repercutir de forma benéfica no sistema prisional.

E, por incrível que pareça, quem é mais resistente à audiência de custódia é o Ministério Público. A resistência se deve à forma de como foi regulamentada, como partiu do Poder Judiciário. O Ministério Público não concorda com o prazo de fixação, porque o prazo de apresentação é de 24 horas. Então, há estados em que participa a Defensoria Pública, participa a autoridade policial, participa o Poder Judiciário, participam os advogados e não participa o Ministério Público, justamente pela forma com que, na visão desse órgão, essa audiência está sendo regulamentada.

Fala do Sr. Marco Sloniak

Destaca que o Sistema Penitenciário do Distrito Federal é composto por seis unidades prisionais. O Distrito Federal hoje tem aproximadamente 14.700 presos para cerca de 6.800 vagas e passa por um cenário de falta de vagas, o que realmente tem tensionado o sistema com o problema da superlotação.

Essa questão é decorrente da falta de investimentos e da falta de abertura de novas vagas, o que está em andamento, mas as vagas no sistema prisional não são obras simples de serem executadas, o processo é burocrático, dispendioso e, quando esse tempo de investimento se alonga, o reflexo tende a ser a superlotação.

Em relação ao histórico estatístico, o Distrito Federal teve a população prisional triplicada de 2005 a 2014. Nós passamos de cerca de 5.800 presos em 2005 para 14 mil presos em 2014. Esse reflexo torna o ambiente prisional bastante complexo de ser administrado, na medida em que é tensionado por um cenário que não foi planejado. O reflexo é a dificuldade na implementação de políticas assistenciais e políticas públicas.

No Distrito Federal, não há histórico de celulares nas unidades prisionais, além do fato de que cerca de 15% dos presos estão inseridos em atividades educacionais formais. Em relação ao trabalho, a Funap também atua dentro das unidades prisionais do regime fechado, operacionalizando e fomentando os espaços destinados às oficinas. Atualmente, dentro das unidades do regime fechado, esse trabalho é bastante deficiente e com resultados pouco expressivos.

Salienta que a segurança e disciplina são pilares básicos para que a política pública seja efetivada dentro das unidades prisionais. Mas o que se precisa definir – e isso é um trabalho estratégico de investimento, muitas vezes difícil de construir com os profissionais que estão na ponta da linha – é que entendam que não somente a segurança e a disciplina irão resultar na efetividade do trabalho deles.

A segurança e a disciplina são importantes, mas as políticas públicas serão revertidas no aumento da segurança e da disciplina no momento em que o preso se sentir assistido pelo Estado e conseguir enxergar que, além do encarceramento, além de estar cumprindo a pena que foi imposta, o Estado, de alguma maneira, está olhando para ele com aquele viés legitimado na Lei de Execuções Penais, que é a pretensa reintegração social.

Para ele, hoje, se nós não oferecemos essas políticas no ambiente penitenciário, certamente estamos devolvendo à sociedade uma pessoa muito pior do que aquela que encarceramos. O que nós vemos na ponta da linha, com relação ao trabalho prisional, é o “destoamento” daquilo que nós queremos para o preso e daquilo que está acontecendo na área econômica. Os dados de 2014 do Depen nos trazem que 280 unidades prisionais têm algum tipo de oficina. Mais de 70% optaram pela costura de bola ou costura industrial.

Porém, no enfoque de reintegrar, ressocializar ou qualificar, descobrimos e decidimos aquilo que interessa a nós, à administração penitenciária. Nós não estamos preocupados com aquilo que vai interessar ao preso enquanto cidadão, após alcançar liberdade. E as oficinas oferecidas estão próximas do século XVIII, século XIX, em que se raspava madeira, em que se produzia palito de fósforo, em que se produziam atividades primárias. Nada contra a atividade primária, mas a sociedade econômica mudou totalmente o seu contexto.

Aborda que o modelo de gestão de Santa Catarina nos instiga ainda mais a que se mantenha a disciplina, mantenha-se a ordem dentro do ambiente penitenciário, porque empresário nenhum vai investir na unidade prisional para ter o investimento dele quebrado, danificado, se ele não tiver o mínimo de confiança na instituição que o está acolhendo para desenvolver aquele trabalho. Nós não temos espaço para essa ingenuidade.

Afirma que já na CPI de 1976 se discutia o que nós estamos discutindo hoje, em 2015: superlotação, falta de inclusão social, o que nós queremos fazer com aquela pessoa que nós encarceramos. Então me parece que a definição governamental do momento de inserção dentro do regime fechado, com oportunidades que propiciem um alinhamento com a atividade econômica quando em liberdade, ainda é um obstáculo bastante evidente no sistema prisional.

E quem está na ponta da linha e vê um preso de alta periculosidade internalizando o cárcere sabe que o cárcere não tem mais efeito nenhum sobre ele. Pode tirar visita, pode tirar alimentação, pode tirar tudo dele. Ele vai continuar íntegro, severo, idealista, afrontando o Estado, que o encarcerou. Quanto a esse, não sejamos ingênuos, não há política pública que vá alcançá-lo. Mas isto está também na nossa linha de raciocínio: não é por conta desses que nós vamos deixar de agir.

Fala do Sr. deputado Paulo Teixeira

Segundo o deputado, nós somos muito imediatistas, nós queremos a solução de um problema para hoje, sem nos programarmos para o futuro. Nós estamos num momento pré-civilizatório. Assim como a Dra. Valdirene disse, os grandes países que se assemelham ao nosso país estão diminuindo a sua população carcerária. Nós estamos aumentando a nossa população carcerária, então nós estamos na contramão do mundo nesse tema. Estamos escolhendo legislações extremamente punitivas e nós já temos uma legislação de cumprimento alternativo à prisão. Porém, não temos um sistema de cumprimento, afinal muita gente poderia estar cumprindo alguma pena alternativa à prisão num sistema alternativo, mas não há uma organização desse sistema.

Estado não chega à prisão, ele só chega pela sua faceta repressiva. Ele não está chegando pela sua faceta de políticas públicas, saúde, educação, trabalho. Portanto, não há a ideia da ressocialização. O Estado não chegou ao sistema penitenciário brasileiro, o que releva como é que nós podemos fazer uma agenda para a mudança desse sistema prisional.

Nós temos de nos afastar do populismo penal. É importante falar da ideia de que a prisão, no Brasil, piora e retroalimenta a violência. Então, isso tem que ir na contramão da sociedade, porque a sociedade acha que prisão é uma solução, e nós temos que colocar: prisão não é solução. No Brasil, prisão retroalimenta a violência. Se o Estado entrar, nós teremos melhores condições de ressocialização, mas a solução também não será só através dessa ressocialização, o Estado terá que entrar pela desarticulação dessas organizações também, nessa área de inteligência.

Talvez nós pudéssemos pactuar com os estados fazer monitoramento de dados – quem estuda, quem trabalha – e publicar isso, não para comparar, mas para as pessoas começarem a poder, até mesmo, avaliar a sua performance.

Nós precisamos ter um sistema de coleta de dados do sistema penitenciário, um sistema público, transparente e que trabalhe por objetivos para que o Estado busque cumprir essas metas no sentido de aumentar a prestação do serviço público e aumentar e melhorar o ambiente de ressocialização.

Porém, a única certeza que nós temos é a de que esse sistema tradicional é muito ruim, salvo algumas boas iniciativas agora. Mas nós vemos que o sistema está equivocado. Nós queremos mais do ruim. Estamos gastando cada vez mais, levando cada vez mais as pessoas à prisão. Está havendo um entendimento da população de que quanto mais gente na cadeia, nesses presídios que conhecemos, nós vamos melhorar a situação, mas é exatamente o inverso. Não existe forma de melhorar isso se não mudar o modelo.

Se nós não tivermos essa visão mais humanista de ressocializar, de dar oportunidades de inclusão, nós não vamos conseguir. Se esse profissional vier da polícia, talvez, ou tiver a

visão mais policialesca, não vai dar certo, porque a função do presídio não é a mesma que a da polícia, é uma outra função.

O preso está afastado da sociedade, mas o objetivo ali não é uma atuação policial, mas de ressocialização. Esse problema, hoje, do sistema prisional é tão perverso – a exclusão que nós realizamos – que isso afeta a família do presidiário também. Os estudos da FEI em São Paulo mostram que o filho do presidiário também é um excluído, assim como a esposa do presidiário. Imagine o que é ser um presidiário no Brasil, nessas condições de promiscuidade total, de violência total, de brutalidade total, de condições, dentro do presídio, que não são do século XXI, mas certamente muito mais da época da inquisição, no século XVIII. O que a gente vê é inacreditável, pensar que um ser humano vai conviver num local em que não existe higiene, com promiscuidade, violência e tudo o mais que acontece num sistema em que se coloca muita gente fechada sem nenhuma condição.

Os filhos dos presidiários têm sete vezes mais chances de se tornarem presidiários também, irem para a cadeia. Já as esposas dos presidiários têm uma depressão situacional grave porque elas não conseguem manter a família, os filhos têm baixíssima autoestima e dificuldade na escola. Há uma tragédia psicoemocional nessa família. Essas crianças têm dificuldade de aprendizado, sentem-se, obviamente, diferente das outras crianças. No Dia dos Pais e em outras datas, elas têm que esconder que o pai dela está preso.

Na visão do parlamentar, nós temos hoje um presídio muito ruim, que trata essas pessoas da pior forma possível. Mas nós encontramos também pessoas que haviam saído do sistema prisional que estavam absolutamente sem referência, porque eles saíam com renda zero. Nós percebemos que o mais excluído dos excluídos da sociedade é o presidiário. Depois, ele se torna ex-presidiário e continua sendo o mais excluído dos excluídos da sociedade. Por quê? Porque ele tem uma condenação penal de um, dois, três ou cinco anos e, depois, ele tem uma outra condenação perpétua de exclusão social. Ele fica realmente, absolutamente estigmatizado, com uma baixíssima autoestima, e não consegue mais emprego. Ele fica um, dois, três, quatro meses com renda zero, e precisa pagar o aluguel, porque não tem casa própria, não tem amigo influente.

Vai acabar voltando para o crime, que é o que acontece com a grande maioria. Quer dizer, a pessoa não volta ao crime porque quer; ele não tem alternativa. E muita gente fala assim: “Aquele vagabundo saiu da cadeia e já vai cometer crime de novo”. Ele não tem como sobreviver. É uma questão de sobrevivência.

Então, nós vemos que, quanto a essa questão do sistema prisional, do sistema carcerário, as políticas de ressocialização estão absolutamente distantes de alcançar um bom resultado. Gastamos cada vez mais, queremos gastar cada vez mais, fazemos cada vez mais leis, como foi dito, como se a solução fosse aumentar a pena e aumentar o número de pessoas na cadeia, no presídio.

É necessário ter uma visão holística, uma visão muito mais humanista, uma visão muito mais sociológica, uma visão muito mais inclusiva, porque, do contrário, não vamos resolver. Não vai ser com violência e não vai ser aumentando pena que nós vamos trabalhar isso. Se não entendermos a necessidade do ser humano... Ele é um ser humano, que vai precisar ter oportunidade para trabalhar e se ressocializar. E eu não tenho nenhuma dúvida de que nós temos que melhorar o ambiente dentro de presídios, dar oportunidade de qualificação profissional. Isso é muito importante.

Assim, a questão passa muito por uma visão de inclusão. Temos que trabalhar muito fortemente a questão psicossocial, psicoemocional e psíquica dessas pessoas, porque senão nós vamos gastar cada vez mais e vamos continuar com um sistema, no meu entender, absolutamente equivocado.

Fala do Sr. deputado Ronaldo Benedet

Nas palavras do deputado, “quem faz a mesma coisa esperando resultados diferentes é um neurótico”. Cerca de 80% dos nossos presos estão ligados a drogas. Logo, a política e a legislação de drogas estão erradas. Não vê outra solução no Brasil senão a de se descriminalizar a droga.

Para o parlamentar, “a gente vai complicando, vai fazendo burocracia, para não deixar acontecer o mais rápido, o mais fácil, o mais eficiente, o mais prático que vai dar resultado para a sociedade. Então, nessas questões práticas nós não trabalhamos com visão de gestão, com resultado, nós trabalhamos com a visão de todo o mundo dar opinião, todo o mundo resolve ser entendido nisso, e aí as coisas não acontecem, e aí não temos resultado”. Para ele, a maioria das prisões tem que ser domiciliar mesmo.

O preso tem que ter um regime de disciplina. Cita que quando foi secretário dizia para o agente: “Olha, ele está sendo entregue. Não interessa o que ele fez lá fora, interessa o comportamento dele aqui dentro. A vida dele é aqui, agora”. Então tem que ter toda uma ficha, um regime disciplinar. Não interessa se ele cometeu um pequeno crime, mas, se ele cria um tumulto dentro da cadeia, ele é um péssimo convivente ali dentro. Se ele cometeu um crime horrível lá fora, aqui ele tem que ser tratado, e nós temos que cuidar dele, até porque todo mundo vai sair daqui.

Dizia: “isso aqui não é creche nem jardim de infância. Isso aqui é uma prisão, tem que ter disciplina, respeito ao ser humano e respeito às famílias”. O que motivava rebelião era desrespeito ao preso e desrespeito às famílias.

O que precisamos é pensar algumas questões de prática de gestão. Nós devemos entender que o preso necessita de aula de organização da sua vida, precisa de disciplina pessoal, porque todo mundo gosta de contratar alguém que seja altamente organizado. A pessoa tem que ser organizada, disciplinada, e aí ela vai ter oportunidade lá fora.

É preciso separar os presos, nunca os misturar, além de trabalhar a questão da disciplina pessoal, se possível, tendo escola.

O grande problema é a cabeça vazia, oficina do diabo. Dentro da cadeia, o preso fica parado. Hoje, as cadeias são lugares onde os caras não têm nada para fazer e ficam pensando como vão matar, assaltar, roubar, fazer os crimes, os tráficos.

Então, tem que ter inteligência lá dentro, não a polícia cuidar de preso, mas tem que estar lá dentro para saber o que se passa. Se há inteligência, há informação. Quem tem informação na cadeia, tem informação do que está acontecendo lá fora.

O homicida dificilmente reincide. Mas, o violento, que pratica assalto violento, estupro, o *serial killer*, essa gente tem que ir para a cadeia. Nós temos que saber quando é que vai sair e vigiar a vida dele, porque vai fazer de novo. O violento é violento.

Já a questão da violência contra a mulher é um negócio muito sério e que não tem estudo, mas o parlamentar citou dados de estudo feito quando era secretário. De 2007 a 2010, dobrou o número de homicídio contra mulher em Santa Catarina. “Se nós tínhamos cem, passou para duzentos”.

Não há nada de pós-prisão, o egresso precisa ter trabalho, tem que ter algo dentro da prisão, aproveitar enquanto ele está lá dentro para prepará-lo para a vida, disciplina pessoal. Esse ponto tinha que ser obrigatório, reduzir a pena de quem fizesse o curso de disciplina pessoal. Nós queremos fazer tudo e não fazemos quase nada. Nós precisamos de mais penas alternativas, regras de condição para você poder pegar penas alternativas, disciplina da pessoa.

Tem que botar um regramento rígido para sair e não ir preso. Quando sair, o juiz tem que colocar um regramento rígido e precisa haver alguém para acompanhar a pessoa, para acompanhar esse criminoso. Se nós não fizermos diferente, nós vamos continuar neuróticos, querendo fazer a mesma coisa sempre e querendo resultado diferente.

Fala do Sr. deputado Vitor Lippi

A APAC parece bastante interessante pela disciplina, pelo trabalho em equipe, pela responsabilidade, vinculando cidadania à corresponsabilidade, para ajudar na gestão, organizar os serviços, participar efetivamente da melhoria do sistema.

Hoje a imagem que o presídio e que o presidiário têm é muito negativa, porque o preso custa caro e tem mordomias. Não é bem mordomia, porque ninguém quer ir lá para dentro, logo, é uma falsa ilusão, apesar do desejo corrente da sociedade de que todo bandido fique lá.

Sobre o trabalho aos presidiários, pode ser uma saída ter esse conceito de presídio-trabalho ou de presídio-indústria. É lógico que se precisa viabilizar isso como um negócio

interessante. Então, sugere convidar a Fiesp, Ciesp e o Sistema S para viabilizarem a capacitação, a qualificação, mas também o modelo de negócio.

Muito interessante o que foi falado sobre o sistema de participação da sociedade, como existe no SUS, na educação. Em sua visão, a participação dos conselhos da comunidade é importante, porque os presos vão voltar para a comunidade. Então, a comunidade tem que acolher, tem que participar, tem que ser humanizada.

Fala do Sr. Sérgio Senna

O preso do sistema penitenciário federal é um preso especial, é um preso diferente. Normalmente, uma boa parcela deles está no primeiro ou no segundo escalão das organizações criminosas mais perigosas do país. Em sua visão, é óbvio que ninguém vai querer uma pessoa como essa por perto.

Por outro lado, a própria visita e o contato com o advogado são as maneiras de essas pessoas continuarem comandando suas organizações. O contato com os advogados e o contato com a família, apesar de todo o controle que se tem, é o momento em que as ordens são passadas dentro dessa estrutura extremamente leal que se cria no crime. E finaliza dizendo que essas estruturas se mostram mais leais que as demais da sociedade civil.

VIAGEM TÉCNICA A SÃO PAULO

Evento realizado em 23 de outubro de 2015, na sede da Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas, em São Paulo, com o intuito de debater o subtema “Problemas e possíveis soluções afetos à segurança pública”, como parte do estudo.

O encontro contou com a participação do deputado Paulo Teixeira, dos consultores legislativos da Câmara dos Deputados Claudionor Rocha e Sérgio Fernandes Senna Pires, além das seguintes personalidades, representando os órgãos convidados: professor Oscar Vilhena Vieira, da Fundação Getúlio Vargas (FGV); coronel Adilson Luís Franco Nassaro, da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo; Édson Luís Baldan, da Polícia Civil do Estado de São Paulo; André Zanetic, professor-pesquisador do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP); Valter Farid Antonio Júnior, procurador do Estado de São Paulo, representando o procurador-geral do Estado de São Paulo, Elival da Silva Ramos; Carlos Otávio Bandeira Lins, desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo, representando o presidente, José Renato Nalini; Cristiano Ávila Maronna, do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM); capitã da Polícia Militar Cibele Marsolla; Janaína Clemente Roque; Denise Miranda de Siqueira Lima; Conrado Almeida Gontijo; Ricardo Mamoro; Jaime Crowe, padre da região de Jardim Ângela; coronel José

Vicente da Silva Filho, ex-secretário nacional de Segurança Pública; e Bruno Langeani, do Instituto Sou da Paz.

Na parte da manhã foram ouvidos os gestores e, à tarde, os representantes de entidades, especialistas e acadêmicos.

Fala do Sr. Oscar Vilhena

Do início da democracia para cá, mais de 1,3 milhão de pessoas foram assassinadas no Brasil, o que é sinal de que o país não vai bem e não conseguiu resolver o problema da segurança pública, muito embora tenha dado passos significativos em todas as outras áreas. Melhorou em quase tudo, menos em segurança pública.

Há muitos motivos para mudanças na segurança pública, sobretudo no que diz respeito à polícia. Embora existam ações que ajudem bastante, como corrigir o Judiciário e o sistema penitenciário, melhorar a iluminação das ruas e aumentar a inclusão dos jovens nas escolas, a segurança pública só pode evoluir a partir de alterações substanciais no mecanismo policial, seu instrumento fundamental.

Fala do Sr. coronel Franco

É necessário envolver toda a sociedade quando se debate a problemática da segurança pública, e não somente os órgãos policiais. A segurança pública não é apenas questão de polícia. É um tema totalmente transversal. É dever do Estado, mas é responsabilidade de todos.

Percebe-se a dificuldade existente no desenvolvimento das atividades de policiamento preventivo e de repressão imediata, missões das Polícias Militares dos estados, diante da fragilidade e das concessões exageradas da legislação processual e de execução penal, o que traz a sensação de impunidade na sociedade e o desânimo dos profissionais que lidam diretamente com a prevenção, a repressão imediata e o combate à criminalidade. Essa sensação de impunidade faz com que muitos criminosos tenham, por sua vez, a sensação de que o crime compensa.

A polícia atua nas consequências da violência gerada por diversas questões sociais, desigualdades, dificuldades econômicas, cultura da violência. Lida sempre com os efeitos, e não propriamente com as causas da violência social. É relevante envolver toda a sociedade quando se debate a problemática da segurança pública, e não somente os órgãos policiais.

O ideal seria que o processo penal fosse mais ágil, mais célere. A legislação sobre drogas piorou a violência no país, que segue em uma acentuada escalada devido à política de guerra às drogas.

Um problema de segurança pública que causa impacto muito grande na atuação policial é o aumento da circulação de armas de grosso calibre que entram no país através das

fronteiras secas. A isso se juntam o tráfico de drogas e outras formas de comércio ilegal; tudo agravado pela ausência de um sistema de segurança pública integrado.

A crescente circulação das armas, dada a facilidade com que entram no país, vem aumentando a audácia dos criminosos, que estão enfrentando mais os policiais. A elevação da quantidade de confrontos com policiais aumentou em bem mais que o dobro o número de criminosos mortos, o que causa crítica à ação policial, principalmente das Polícias Militares, pela sua letalidade.

Há disposição para mudar. A estrutura atual está se esgotando, se não já tiver esgotada. A Polícia Militar vem perdendo muito tempo nos registros preliminares de ocorrência, muito tempo nos distritos policiais. A população não se sente bem atendida. Nesse sentido, o boletim único de ocorrência evitaria o retrabalho, pois os crimes de menor potencial ofensivo representam 80% das ocorrências policiais.

Trabalha-se na base da motivação, do incentivo, não reconhecidos pela sociedade e não valorizados. O compromisso é com a proteção dos direitos humanos, com a polícia comunitária, a polícia de proximidade, de aproximação com a comunidade. Existem três pilares a considerar: proteção dos direitos humanos, compromisso com a população e exercício da polícia comunitária. Não há outro caminho a não ser trabalhar integrado às lideranças comunitárias, buscando melhores soluções para a prevenção criminal. O modelo de policiamento comunitário deu certo no Brasil, consagrado que foi nas chamadas UPPs, que se tornaram um produto político desejado.

Há a necessidade da articulação do policiamento comunitário com as demais políticas públicas, isto é, da área de segurança pública se articular com as áreas da saúde, educação, combate à violência contra a mulher e tratamento para os usuários de drogas. Desse modo, o tema da segurança não se limita apenas ao policiamento, pois tem que se integrar com as demais políticas públicas, inclusive com o planejamento de segurança da gestão municipal.

É necessário que a lei tenha uma definição mais objetiva do limite entre usuário e traficante de drogas e, também, que leve em consideração aspectos ligados à violência, à ficha criminal da pessoa, à existência ou não de antecedentes criminais, de modo a dar a essas pessoas tratamento que não resulte, necessariamente, na prisão.

À exceção das academias de polícia, chama atenção o fato de não haver, no Brasil, formação especializada em segurança pública, ainda que em algumas universidades já haja algo de incipiente nesse sentido.

Outro grave problema é a ausência de políticas públicas no sistema carcerário, que ultrapassou seu limite e é parte do problema da violência no país. Como dito por autoridades do Estado brasileiro, o crime organizado foi estruturado dentro das instituições penitenciárias e, hoje, está presente em todo o território nacional. É como se o sistema penitenciário não fosse da esfera pública, pois o Estado não consegue atuar nessa área.

Atividades de ressocialização são necessárias, visando à posterior reinserção dos detentos na comunidade.

É possível uma polícia única desenvolvendo todo o ciclo, como acontece em países mais civilizados, sem a necessidade de desmilitarização para que se obtenha eficiência. Ao contrário do que muitos pregam, a militarização é um meio, não é o fim. É um atributo que deve ser mantido, visando ao melhor controle da ação policial.

Fala do Sr. Édson Baldan

A Polícia Civil e a Polícia Militar não são responsáveis pela insegurança. Isso é fruto de décadas de erros, de equívocos e de poucos acertos nesse tema. É preciso uma polícia mais ofensiva, mais bem armada, porque droga é dinheiro e capitaliza o crime, com o crime organizado vindo em consequência.

O problema da segurança pública começa na década de 60, quando houve dois fenômenos importantes. O primeiro foi o processo de urbanização, que é mundial (a Inglaterra, por exemplo, passou por esse processo no século XIII). O segundo é que se passou a copiar o modelo americano de guerra às drogas, que se acentuou na década de 60. Os Estados Unidos já tiveram essa experiência nas décadas de 30 e 40 e não aprenderam. Quando foi proibida a bebida alcoólica, o crime organizado foi levado para dentro do seu território e, com ele, o dinheiro que poderia fazer frente à polícia.

Em 1964, o golpe militar no Brasil reflete no modelo de segurança pública, porque a preocupação deixa de ser com a segurança pública e com a segurança do cidadão e passa a ser com a segurança do Estado.

Em São Paulo, na década de 70, a Guarda Civil é extinta. É incorporada, absorvida pela Polícia Militar, que era a Força Pública, e uma pequena parte vai para a Polícia Civil. E aí temos um sistema dicotômico – a polícia ostensiva e a Polícia Civil fazendo atividades distintas.

Em 1970, ocorre a saturação do sistema penitenciário em São Paulo, porque a casa de detenção, com 3,5 mil vagas, já tinha 7 mil presos. E o que se faz? Manda-se a Polícia Civil tomar conta dos presos. Durante 34 anos, a polícia judiciária não pôde funcionar bem, não pôde trabalhar bem.

Por conta da atuação da polícia como polícia política, houve uma ruptura total com a universidade. A tecnologia de que se precisa para trabalhar com segurança não é produzida no Brasil, até porque a universidade não tem compromisso com a segurança pública. Os equipamentos têm de ser comprados fora do país, frutos de tecnologia desenvolvida no exterior, porque lá fora a polícia é levada em consideração. É como se a prevenção secundária, que é da polícia, fosse a única responsável por evitar ou produzir o crime.

Na década de 80, o *crack* chega ao Brasil. A ausência de decréscimo no seu consumo abriu portas para organizações como o PCC. Assim como ocorreu com as Farc, que começaram como parte de uma luta ideológica e, depois, se tornaram gigantes do narcotráfico, o PCC foi criado como uma movimentação em prol dos direitos dos presos e, mais tarde, se tornou um veículo de crime organizado.

Como os Estados Unidos já haviam provado, depois que se traz o crime organizado para dentro do território, ele não sai nunca mais.

De 1993 a 2013, a Polícia Civil de São Paulo não criou um único cargo novo. Foram vinte anos sem um novo cargo na Polícia Civil, apesar do crescimento da população (em 25%) e da criminalidade. Isso é péssimo. Para piorar, nesse período, houve um decréscimo de 20% no quadro da organização – aposentadorias, mortes, evasão enorme.

É importante discutir a normativa e a cultura militar porque isso possibilita a unificação. Em países que fizeram isso recentemente – a Bélgica e a Áustria foram os últimos –, depois da desmilitarização, a união das duas polícias foi natural, foi um processo quase inevitável. Sempre fomos extremamente corporativistas, ansiosos pela carreira jurídica, mas a unificação traria economicidade, pois haveria uma única força fazendo esses dois papéis atualmente desempenhados pela Polícia Civil e pela Polícia Militar.

Quando foi elaborada a Lei nº 8.072/1990 (Lei dos Crimes Hediondos), que foi casuística, como quase todas as leis penais, não perguntaram se a polícia tinha capacidade de acolher o contingente penitenciário que se criou. Por conta da desorganização carcerária, uma vez que o legislador não perguntou se havia condições de acolhimento dos presos e os governos estaduais não se preocuparam em aparelhar o sistema penitenciário, a Polícia Civil se viu obrigada a acomodar os presos nas delegacias em condições que ofendem a dignidade humana.

Se tudo continuar dessa maneira, se nada for alterado, nem na conformação dos órgãos de segurança pública, nem na legislação, teremos experiências como as que ocorrem bem próximas, que são as da Colômbia e do México. Existem os paramilitares na Colômbia e as milícias, a ponto de a polícia fazer uma operação no México hoje e haver lá um grupo de cidadãos armados, que vão acompanhar os policiais.

Se mantidas, como vem sendo até hoje, a criminalização das drogas, a guerra às drogas, a superpopulação carcerária e a desarticulação entre os órgãos de segurança pública, o resultado será a letalidade policial. O policial sai para prender, não para matar ou para ser morto.

O processo de unificação, precedido da desmilitarização, resultará em uma polícia única e, em consequência, no rompimento do sistema hoje existente, que é saudável e funciona em um autêntico mecanismo de freios e contrapesos.

O Ministério Público tem que mostrar para que veio. A Constituição de 1988 lhe dá prerrogativas de controle externo que nunca exerceu. Em vez de exercer seu papel constitucional

para requisitar e acompanhar inquéritos, o MP preferiu, paralelamente, desenvolver sua investigação.

Deve haver um protagonismo maior das forças municipais. A polícia municipal foi a primeira do Brasil e hoje não existe mais com poderes claros de polícia; o policiamento ostensivo, o policiamento de trânsito e a Polícia Militar estão encarregadas das coisas mais importantes. Além disso, é necessário haver polícia penitenciária, a exemplo de Israel.

A polícia municipal deveria ser a guarda pretoriana do prefeito, que a empregaria para perseguições e malversação da força pública municipal. Já a polícia estadual e o Ministério Público teriam de cumprir sua obrigação constitucional de controle externo dessas polícias.

A segunda questão que se coloca imediatamente é em relação ao dinheiro para custear a polícia municipal. O município vai ter dinheiro? Aí entra o papel da União: da mesma forma que há o Sistema Único de Saúde e de educação, é preciso ter um sistema único de segurança pública.

Quanto à problemática das drogas, são cem anos de proibicionismo, cem anos de fracasso na guerra às drogas.

Surpreende a mudança de mentalidade do delegado, que, hoje, abre mão da sua carreira jurídica e do seu *status* que sempre prezou, para acatar a unificação da Polícia Civil com a Polícia Militar e ingressar numa carreira única. Os delegados estão abertos à desmilitarização, à unificação e ao ciclo completo.

Fala do Sr. coronel Franco

Sobre o controle de armas, a descriminalização do porte para uso pessoal já é um primeiro passo.

A pena de prisão já tem duzentos anos de existência e está falida, mas ainda é o principal instrumento de que dispõe o direito penal para o controle social. Todavia, os países estão caminhando no sentido da Justiça restaurativa. A mediação e a pacificação são o caminho. Deve haver estrutura para isso porque a taxa mundial 77% de reincidência em crimes por parte dos ex-presidiários mostra que a prisão não está resolvendo muita coisa.

Fala do Sr. André Zanetic

Muito se fala num pacto da segurança para combater o tráfico de drogas e de armas. O pacto que existe é para a redução de homicídios.

Há quem acredite nas políticas preventivas e seja mais sensível à vitimização dos mais excluídos. Por outro lado, há grupos de perfil mais reacionário, sempre defendendo o endurecimento de políticas de segurança – redução da maioria penal, fim do Estatuto do Desarmamento e assim por diante.

E o que se vê nas diversas pesquisas é a confiança nas instituições de segurança pública seguindo muito baixa.

A estratégia focalizada funciona em São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Pernambuco com relação à redução homicídios. Estratégias de diagnóstico e pesquisa ajudam a entender o que deu certo, apontando os fatores protetivos.

Há três campos essenciais: reforma do sistema policial, a questão do sistema prisional e a questão das drogas.

A solução é o ciclo completo, além de mudanças na carreira, a questão da entrada única, a questão do excesso de burocracia, a questão do próprio modelo de inquérito policial.

É preciso fortalecer o controle externo das polícias.

Na questão do sistema prisional, existe o problema da superpopulação carcerária. É fundamental resgatar a condição dos próprios agentes. Há uma quantidade enorme de agentes penitenciários que não mais reúnem mínimas condições psicológicas e acabam ficando à mercê da violência e da corrupção existentes dentro das prisões. A entrada de celulares retroalimenta a carreira criminosa.

É gigantesco o impacto desse processo de guerra às drogas como um elemento gerador de violência e destruidor da vida de pessoas, assim como o próprio tráfico de drogas. O tráfico existe porque há esse tipo específico de proibição de drogas. Deve-se pensar em formas alternativas e, seriamente, na questão da descriminalização.

Segundo pesquisa do Núcleo de Estudos da Violência sobre a confiança nas instituições, em 2015, 66% das pessoas confiavam pouco ou nada nas polícias e, no campo da Justiça, é pior ainda: 80% não confiam ou confiam quase nada.

Em relação à questão das armas, aquele que tem uma arma e não é um criminoso sempre terá uma tendência muito maior a ser ferido ou morto. Isto porque não tem o preparo, tendo muito mais a perder em determinadas situações, ao contrário do bandido, que anda armado e não tem nada a perder, ou do cidadão que anda desarmado. Nesse confronto, quem se dará mal, normalmente, será o portador de arma.

Há, ainda, a grande probabilidade de as armas terminarem nas mãos de criminosos porque, em algum momento, ela será subtraída. E uma arma tem vida de muitos anos, de modo que a presença da arma nas mãos dos cidadãos, pouco a pouco, só irá alimentar a quantidade de armas em circulação que estão sendo usadas para a prática de crimes.

Quando se fala em ciclo completo, não é necessário falar em unificar a polícia. O grande nó com relação à questão do ciclo completo é a implementação, justamente porque existem duas polícias muito bem estabelecidas, duas corporações que são muito fortes.

Fala do Sr. Valter Farid

A atuação da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, no âmbito da administração pública, em especial no âmbito da Secretaria da Segurança Pública, tem por escopo principal pavimentar os atos administrativos praticados pelos agentes no que diz respeito a contratos, licitações e convênios.

Esse trabalho de pavimentação faz com que, pautado na legalidade, o administrador celebre contratos e pratique atos administrativos com a estrita observância das regras legais que regulam a relação contratual e, também, a etapa que a precede, que é a das licitações. Um exemplo é a compactação de veículos recolhidos em pátios na cidade de São Paulo.

A segurança pública não se limita à atividade de polícia, estendendo-se, também, ao aparelhamento delas para que possam vir a exercer o seu mister. Sob o prisma das contratações tidas por estratégicas, diversos temas passam pela Procuradoria-Geral do Estado através de uma atuação coordenada, eficiente e dentro da legalidade.

Fala do Sr. Carlos Lins

O que chama a atenção ao tratar do tema da segurança pública na ótica do Poder Judiciário diz respeito, inicialmente, às próprias circunstâncias de sua atividade jurisdicional, pois o Poder Judiciário olha para os fatos através dos processos. Olha através daquele recorte que a legislação lhe desenha e através da amostra da realidade que lhe é dada a conhecer e a examinar nos autos processuais.

A disseminação da insegurança leva ao enfraquecimento da República e à instituição, no seu lugar, de várias pequenas repúblicas privadas, o que é uma contradição: público e privado instituindo pequenos microestados.

Fortalecer a educação e evitar as causas da criminalidade são tarefas essenciais que se colocam para equacionar a situação. O punitivismo pode gerar situações contrárias ao proposto, como a lei de 2009 que equiparou todos os atos libidinosos diversos da conjunção carnal no crime de estupro.¹¹

A busca de soluções, de afogadilho, por meio da lei, muitas vezes frustra a própria procura do objetivo colimado em virtude da exacerbação da punição. Entre a exacerbação e o ceticismo em relação à lei penal, o Judiciário garante a apreciação de qualquer lesão ou ameaça a direito.

¹¹ Trata-se da Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009, que “altera o Título VI da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) [crimes contra a liberdade sexual], e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal e revoga a Lei nº 2.252, de 1º de julho de 1954, que trata de corrupção de menores”.

Fala do Sr. Sérgio Senna

O sentimento que prevalece no Congresso Nacional, de uma maneira geral, é o de que as pessoas não estão sendo aprisionadas na medida adequada. E as penas vêm sendo sucessivamente agravadas.

Fala do Sr. coronel Franco

Menciona a PEC nº 431/2014, que trata do ciclo completo. Quanto à desmilitarização, noticia que há Polícias Militares exemplares, como é o caso dos *Carabineros* no Chile, a *Gendarmerie* francesa, a Guarda Nacional de Portugal e a Real Cavalaria Montada no Canadá.

A militarização é um meio, não é um fim. Visa a facilitar o nível organizacional, a hierarquia e a disciplina necessárias para conduzir, no caso de São Paulo, 93 mil homens da ativa. Não prevalece o sentido da militarização para a guerra, mas para o aspecto da estética militar, a natureza jurídica de militares estaduais. Há até uma federação internacional de Polícias Militares. A desmilitarização não é necessária.

No caso dos delitos de menor potencial ofensivo, muitas vezes resolvidos no local com o boletim de ocorrência e o termo circunstanciado, libera-se as partes rapidamente, evitando a fila no distrito policial. Caso isso não seja possível, o boletim de ocorrência é replicado para se transformar no registro da Polícia Civil, o que implica em retrabalho e em perda de energia e de tempo. Por isso, há que se discutir, seriamente, a possibilidade do ciclo completo de polícia.

Os índices de reincidência são muito grandes e a Polícia Militar sente isso na rua, pois prende várias vezes o mesmo indivíduo. Com isso, a sensação de impunidade prevalece. Não é questão de aumentar as penas, mas de aquelas penas serem devidamente cumpridas, aplicadas.

A Polícia Militar aceita um controle externo, que precisa ser aperfeiçoado. Há policiais que inclusive prestam serviço de assessoria policial militar na procuradoria.

Fala do Sr. Cristiano Maronna

Em 2012, a Comissão de Direitos Humanos da ONU sugeriu ao Brasil a extinção da Polícia Militar como método para combater o que chamava de execuções extrajudiciais. Daí ser importante discutir segurança pública e política criminal sob a ótica não apenas da desmilitarização da polícia, mas também da desmilitarização da própria política criminal.

Hoje, o país tem uma política criminal bélica, de enfrentamento do crime por meio da guerra. Essa política vem produzindo resultados desastrosos: quase 60 mil mortes violentas por ano; uma das maiores taxas de letalidade policial do mundo; uma das maiores taxas de policiais que morrem no confronto com o crime; índices de criminalidade que não

param de subir. Insistir nesse modelo representa falta de inteligência. Continuar fazendo as mesmas coisas e achar que o resultado pode ser diferente é quase uma fé religiosa.

Havia uma grande impunidade de policiais militares envolvidos em ocorrências com morte. Aí tirou-se a competência da Justiça militar, em que a impunidade dos militares envolvidos em ocorrências com morte grassava, era regra, e afirmou-se a competência do tribunal de júri para esse tipo de julgamento. O que aconteceu? Hoje, é difícilimo um policial militar ser condenado pelo júri.

Impossível, com a existência de uma Polícia Militar, conceber a ideia de uma democracia em que a soberania deve se submeter ao poder civil. Precisamos de Forças Armadas que tenham uma função constitucional, mas a polícia tem que ser desmilitarizada. Temos que discutir a desmilitarização, mas acima de tudo a desmilitarização da política criminal.

Fala do Sr. Sérgio Senna

A CPI que tratou de homicídio de negros, jovens e pobres traz o dado de que morrem dez vezes mais negros do que brancos no Brasil, mas morrem trinta vezes mais policiais do que negros.

Fala do Sr. Cristiano Maronna

O Brasil já tem a quarta maior população prisional do mundo e o tráfico de drogas responde por mais de 25% dos presos. No caso das mulheres, são mais de 60%. A situação delas é ainda mais grave, porque elas visitam seus filhos, maridos e familiares presos por pequenas quantidades e condenados a penas altíssimas. A consequência disso é que há um *deficit* de vagas no sistema prisional, uma situação gravíssima em termos de direitos humanos. Não se dá escola e educação, mas constroem-se muitas prisões, a ponto de estarmos vivenciando a ideia da privatização dos presídios, que é o último rincão em que o Estado deveria impedir a atuação da iniciativa privada.

A audiência de custódia seria também uma das iniciativas importantes para se discuta o aperfeiçoamento do modelo.

A maioria das pessoas que faz uso de drogas ilegais não desenvolve problemas em razão disso. Aqueles que desenvolvem são uma minoria. Esse aspecto é fundamental para formular qualquer política pública porque a política proibicionista foi pensada a partir da ideia de que a droga em si é um mal e de que o usuário se torna dependente de forma automática. Saliente-se que esse é um grave equívoco, mesmo em relação ao *crack*, que é considerada a droga ilegal mais perigosa. Não há dúvida de que o *crack* é uma droga perigosa, mas, mesmo assim, a maioria dos usuários não faz dele um uso problemático. Pode parecer surpreendente, mas é a realidade.

Apesar de o Brasil ter mais de 11 milhões de usuários problemáticos de bebidas alcoólicas, o principal foco da política de drogas no Brasil, o alvo preferencial, é o *crack*; isso revela uma dissintonia entre a realidade e o endereçamento das políticas públicas, havendo muitas razões para isso. A mais evidente é o fato de que a Ambev, que é a empresa brasileira com maior valor em bolsas de valores e, portanto, a mais valiosa do ponto de vista do seu valor acionário, é uma das principais financiadoras de campanhas eleitorais no Congresso Nacional.

Isso explica, por exemplo, a propaganda de bebida alcoólica ainda ser admitida na televisão. Como é possível aceitar a propaganda de uma substância que, comprovadamente, causa prejuízo à saúde e é uma substância que está na raiz de vários e graves problemas sociais, como a violência doméstica, acidentes automobilísticos e crimes de homicídio por motivo torpe?

Associar violência ao consumo de drogas é um equívoco. Há de se criar uma política de drogas unificada para todas as substâncias e, com isso, de se investir na prevenção, na educação e no tratamento. Ao se tentar regular o comércio de drogas, haverá alguma possibilidade de reduzir danos. Ao simplesmente se proibir, joga-se o comércio nas mãos do tráfico, cuja lógica é o lucro. Certamente, o prejuízo à saúde será muito maior.

A criação de critérios objetivos que façam a distinção entre usuários e traficantes será um bom começo.

Essa percepção equivocada sobre droga se reflete em o brasileiro achar que cerveja não é droga e a superdimensionar os riscos que a maconha, por exemplo, representa. Para a grande maioria, droga é o que o outro usa. A minha cervejinha, o meu uísque, a minha cachaça, isso é um aperitivo que eu tomo antes do almoço. O problema está no outro.

A única maneira de enfrentar esse desafio é por meio da informação e da educação. Uma política de drogas deve ter como objetivo ensinar as pessoas a usá-las, o que tem a ver com a ideia do consumo responsável. Isso é essencial para que se possa avançar nesse assunto, senão ficar-se-á nessa divisão entre as drogas cujos males são negligenciados e as drogas cujos males são superdimensionados.

Fala do Sr. Edson Baldan

O palestrante, como delegado de homicídio, afirma que 60% ou 70% dos seus casos de homicídio na década de 90 eram relacionados ao tráfico. Qual foi o motivo para a queda dos homicídios associados ao tráfico em São Paulo, que eram de 60 a 70% do total? Como a distribuição de drogas é uma franquia do PCC, ele define: “O seu lugar é aqui, você vai traficar aqui, não invada o território de outro”. E está tudo organizado.

Lamenta a ausência do Ministério Público, inclusive a ausência física no evento. A partir da década de 80, eles passam a ser não aquele que vai fazer o controle externo da Polícia

Civil, não aquele que vai ser o destinatário principal do produto da investigação, mas aquele que quer concorrer com o delegado de polícia para fazer a investigação, inspirado em outros modelos.

O Brasil é o único país que tem a presidência total da fase investigatória por uma autoridade com carreira jurídica com independência funcional.

Uma eventual unificação criaria uma fase de transição terrível? Sim. Os profissionais das organizações mudariam de nome, não haveria mais coronel ou delegado, mas inspetor ou alguma coisa assim. Essa fase de transição é a mais difícil.

A PEC do Russomano (PEC nº 430) tem algumas inconstitucionalidades embutidas, como quando fala de transposição de cargo. O STF já disse que isso não é possível. O que ela tem de positivo? Ela fala em carreira única e desmilitarizada.

A PEC nº 127/2015 não trata de ciclo completo, e sim de deslocamento de uma atribuição da Polícia Civil para a Polícia Militar. Com a aprovação, eles agregariam mais uma atribuição, não haveria ciclo completo na Polícia Civil. A Polícia Civil não faria patrulhamento; continuaria fazendo investigação parcial. Então, não seria um ciclo completo de qualquer forma, seria incompleto. Pior do que duas instituições fazendo dois trabalhos distintos, são duas instituições fazer o mesmo trabalho. Vai haver um conflito atrás do outro.

Os delegados estão abertos à desmilitarização, à unificação e ao ciclo completo.

Fala do Sr. André Zenetic

Haveria um momento com três níveis, talvez, até, de polícias diferentes.

A questão do Estatuto do Desarmamento é que o seu principal efeito não é o de tirar as armas das pessoas. As pessoas passam a ter medo de andar com a arma na rua...

Fala do Sr. coronel Franco

Defende menor quantidade de circulação de armas, mas reconhece que a proibição ou liberação de armas de fogo não é consenso...

Fala do Sr. André Zenetic

A Lei das Drogas não trouxe critério objetivo para separar o traficante do usuário, fazendo com que essa medida passasse a ser subjetiva e dada por perfis. Então, há aí a questão do preconceito e, no final, os negros, os pobres e as pessoas das periferias é que acabam compondo o perfil maior de presos por tráfico.

No caso dos homicídios, não é só o PCC, a questão é multicausal. Houve um aumento muito grande de prisões de homicidas do final de 1999 até 2002. Houve a questão do controle de armas, que é muito falada. Há a questão da demografia, que é já é um fator

mais socioeconômico. E há a questão do papel dos municípios, que começaram a atuar mais na segurança pública, sobretudo a partir de 2000, mais ou menos, com novas secretarias de segurança, projetos em âmbito municipal; em Diadema, houve aquele projeto para fechar bares; houve no Jardim Ângela, também, o que foi muito apoiado pela população. Os bares são vistos como locais que atraem uma grande quantidade de homicídios. Muitos chamam de Lei Seca o controle e fechamento dos bares, mas não é isso; é o fechamento de bares nas noites e finais de semana.

Fala do Sr. Padre Jaime Crowe

Em 1986, talvez a maioria saiba, o Jardim Ângela foi declarado pela ONU a região mais violenta do mundo. Cali, em Colômbia, tinha 80 assassinatos por 100 mil habitantes. Jardim Ângela, em 1996, tinha 120 assassinatos por 100 mil habitantes. Então foi iniciada uma articulação chamada Fórum em Defesa da Vida, juntando todas as forças locais para buscar soluções para tamanha violência.

O Fórum em Defesa da Vida conseguiu reunir as lideranças da região – diretores das escolas, áreas da saúde e sociedades de amigos do bairro, etc. – e lideranças das igrejas.

Foram diagnosticadas três causas para a violência local: a ausência de políticas públicas na região; o tráfico de drogas associado ao controle e à disputa entre os traficantes; e a falta de perspectiva entre os jovens.

O que seria policiamento comunitário? Bases comunitárias da polícia, de quinze a vinte policiais com estabilidade na região. Discutiu-se, na época, a exigência de tempo mínimo de cinco anos de trabalho dos policiais no local, suficiente para eles conhecerem a realidade do local e a população, bem como para a população conhecê-los. Isso porque a polícia é violenta – e há muitos exemplos disso – e não deve agir em anonimato. Quando o policial é conhecido, é uma outra relação.

Há uma proposta de fazer da região de Jardim Ângela uma área-piloto de policiamento comunitário. Fala-se de desmilitarização e unificação da polícia, mas o caso não é de ser ou não Polícia Militar, e sim de criar algo novo e mais interativo, uma nova polícia a partir da experiência de polícia comunitária na região de Jardim Ângela.

A Secretaria de Saúde tem desenhado a cidade geograficamente onde cada unidade básica de saúde (UBS) atende de 20 a 25 mil habitantes. Então, cada área geográfica destas teria uma base comunitária. Esta base comunitária pode interagir com assistência, com educação, com saúde.

A mudança vem da educação, que é básica nas escolas. O governo federal tem que tentar encontrar meios pedagógicos para mudar isso.

Fala do Sr. Sérgio Senna

Cria-se uma terceira polícia convivendo com duas outras, que entram em extinção. Essa polícia terceira, nova, com uma proposta diferente, recebe as pessoas por adesão, voluntariamente, das outras. É mais ou menos como o Renavam, que aconteceu por adesão.

Criam-se umas vantagens, para que seja atrativo o militar estadual e também o delegado de polícia e o agente de polícia fazerem essa migração. Tem que ser atrativo ou o cara vai continuar na polícia dele.

Situação similar ocorreu durante a transferência do Distrito Federal, que, em 1974, passou do Rio de Janeiro para Brasília. A mudança teve duas etapas: primeiro ofereceu-se ao efetivo da então Polícia Militar do Distrito Federal a opção de migrar para a Polícia Militar do Estado da Guanabara, criada especialmente para esse momento de transição; mais tarde, procedeu-se à fusão da Polícia Militar do Estado da Guanabara e da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

No Morro do Alemão tentou-se o policiamento comunitário. Na fase inicial, houve um contato muito grande com os líderes da comunidade. Numa segunda fase, após o desarmamento das milícias e dos policiais, o próprio policial da UPP passou a recolher o chamado “arrego”: para a carrocinha de cachorro-quente, a taxa é de quinze reais para o cachorro-quente e de oitenta reais para a lojinha.

Fala do Sr. Padre Jaime Crowe

Para o padre, não se pode aceitar a hierarquia que ignora as razões do subordinado. Nesse sentido, acredita que há problemas na organização e na estrutura das instituições.

Fala do Sr. Cristiano Maronna

O proibicionismo das drogas surgiu com a Convenção de Xangai, de 1909. O *World Drug Report* tem mostrado uma situação mais ou menos estável. Esse relatório mostra que aproximadamente 5% da população mundial faz uso de drogas ilegais e que aproximadamente 0,5% faz um uso problemático.

O programa “Crack, é Possível Vencer” é um fracasso completo e absoluto, apesar do nome. Além da substância, você tem que levar em conta o indivíduo e o seu contexto.

Consta que o Brasil tem hoje mais de 11 milhões de usuários problemáticos de bebidas alcólicas.

A cidade de Diadema, há alguns anos, tinha o maior índice de homicídios do Brasil e, após os estudos, se descobriu que esses homicídios aconteciam basicamente dentro do bar ou em seu entorno. As pessoas iam para o bar, especialmente nos finais de semana, se embriagavam e, por qualquer motivo fútil, se matavam, com faca, com revólver, etc. E, com um

programa que determinou o fechamento dos bares a partir das 22 horas, eles conseguiram reduzir drasticamente o número de homicídios. Hoje, Diadema é uma das cidades com o menor número de homicídios no Brasil, graças a uma política que atacou o ponto correto, conseguiu dimensionar um problema dentro de uma equação satisfatória.

Na década de 80, aproximadamente 35% da população brasileira adulta fazia uso de tabaco. Hoje, menos de 15%. Nós tivemos uma redução drástica de 20% da população que faz uso de tabaco apenas com medidas administrativas, apenas com medidas restritivas.

Ocorrerá em abril de 2016, a United Nations General Assembly Special Sessions (Ungass), que é uma sessão especial da Assembleia Geral da ONU para tratar do que eles chamam de problema global das drogas.

No México, há uma carnificina e os grupos criminosos se digladiam. Lá eles têm o Cartel de Sinaloa, a família Michoacana, o Cartel do Golfo, o Jalisco Nueva Generación. Lá eles possuem a Auto-defensa, que é uma espécie de milícia privada, algo absurdo que fomenta e multiplica a violência.

É preciso mudar a métrica da quantidade apreendida para os resultados da prevenção, tendo como exemplos o Proerd e o Dare. A ideia é criar uma política de drogas unificada para todas as substâncias e, com isso, investir na prevenção, na educação e no tratamento.

O grande problema do proibicionismo é que a lógica do traficante é o lucro. O traficante quer vender droga para todo mundo: para a criança, para o adolescente, para pessoas com transtornos mentais. Ele faz venda casada, nas qual o sujeito só compra maconha se comprar cocaína ou *crack* também. Ao tentar regular, há alguma possibilidade de reduzir danos; ao simplesmente proibir, joga-se o comércio nas mãos do tráfico, cuja lógica é o lucro, e, certamente, o prejuízo à saúde vai ser muito maior.

Hoje em dia, o sujeito flagrado com drogas é presumido traficante e tem que provar que é apenas um usuário. E o que acontece? O perfil do condenado por tráfico de drogas hoje no Brasil é o jovem entre 18 e 29 anos, afrodescendente, com pouca educação, preso sem armas, com pequenas quantidades de droga – no caso da maconha, ela não chega a 50 ou 60 gramas e, no caso da cocaína, é ainda menor –, na via pública, sem que haja um prévio trabalho de inteligência policial. Ou seja, o perfil do condenado é o sujeito pobre, preto, que está andando na favela. Isso é suficiente para condená-lo por tráfico de drogas.

Faltam critérios objetivos para diferenciar o traficante do consumidor, como ocorre no México e Portugal, que têm uma quantidade para cada substância, a fim de fazer diferenciação entre usuário e traficante. Em Portugal, por exemplo, no caso da maconha, o sujeito pode portar até 25 gramas.

A criação de critérios objetivos que façam a distinção entre usuários e traficantes é um começo. Não precisa nem descriminalizar. Pode continuar criminalizando o uso, apesar de que só o Brasil e a Guiana, na América Latina, criminalizam a posse para consumo pessoal.

Fala do Sr. André Zanetic

A trajetória de duzentos anos de construção gera uma dificuldade para a unificação das polícias. Não será rápido, mas em dez, quinze anos, pode ser feito. É preciso pensar a organização da carreira, ter entrada única, bem como repensar o inquérito policial, um peso gigantesco em termos de burocracia, um impasse para criarmos um modelo que funcione. O ciclo completo pode ser uma polícia para a região metropolitana, outra para municípios menores, ou por tipo de crime.

É preciso um controle externo efetivo. O Ministério Público não faz o controle das polícias como acreditamos que deveria fazer.

A inteligência da polícia está diretamente atrelada à melhora de processos de investigação.

A ideia do policiamento comunitário é uma filosofia e pode trazer bons resultados, como no Jardim Ângela.

Fala do Sr. Cristiano Maronna

Com a situação atual, os tribunais superiores, especialmente o STJ, passaram a receber uma enxurrada de *habeas corpus* que, no fundo, acabam inviabilizando o trabalho dessas cortes. O volume é tão grande que eles praticamente só julgam os *habeas corpus* e deixam as demais ações de lado porque o *habeas corpus* sempre trata de uma questão urgente. Há muitas decisões que vão contra súmula favorável ao réu.

Fala do Sr. coronel José Vicente

O policiamento comunitário não é uma filosofia, mas uma orientação estratégica. Não é um tipo de prática, mas um conceito de que a polícia está ali para servir à comunidade. A polícia não pertence aos seus policiais, como eles pensam frequentemente, mas à sociedade. Todo o seu trabalho precisa aprender a envolver a comunidade.

No Estado de São Paulo, há uma média de 30 mil atendimentos por dia, 1 milhão por mês. São 150 mil chamados no telefone 190, no estado inteiro, por dia.

Há mais de vinte anos, o Herman Goldstein falava muito do policiamento voltado para a solução de problemas. E, apesar disso, a tecnologia de identificar problemas é muito pouco usada.

A PM de São Paulo matou 470 pessoas de janeiro a setembro de 2015. Ano passado, na Inglaterra, a polícia matou um só. Para se ter uma ideia, na Inglaterra inteira, com quase 70 milhões de habitantes, são 600 homicídios por ano. Aqui, para haver 600 homicídios

por ano só uma cidade de 500 mil habitantes. São países em que, de alguma maneira, a sociedade funciona. Eles têm mais de 2 mil anos de história. Já o Brasil não aprende com os próprios erros e continua insistindo nos velhos erros de sempre.

Sempre imaginamos aquelas grandes soluções estratégicas, grandes debates, mas a experiência que temos é a de que se deve levar o treinamento à base, ao sargento fica na delegacia (como vemos nos filmes americanos) e tem um papel muito importante no dia a dia. O pessoal de plantão deve estar sempre preparado para lidar com problemas e apontar, em um exercício crítico, soluções. Da mesma forma, deve haver uma uniformidade na conduta da polícia em situações como, por exemplo, a abordagem. O policial deve estar apto a saber quando um indivíduo pode ser considerado suspeito, como abordá-lo com segurança e respeito e como desempenhar todas as ordens treinadas – a expressão corporal para não intimidar, assustar e para que a própria ação não transforme a crise em algo maior.

Hoje, em São Paulo, o treinamento de um policial de base é feito em dois anos. Só o Japão tem um treinamento tão intenso assim. A média nacional é de seis meses. Nos Estados Unidos, seis meses também.

É preciso dar algum salto de qualidade, já que o conceito de coordenação com o trabalho social, no sentido mais amplo da segurança comunitária, vai demorar a ser implementado. Desse modo, o instrumental mais rápido que se tem disponível é a polícia mesmo.

O índice de violência na cidade de São Paulo é metade do de Curitiba e pouco menos da metade do de Brasília, que tem o maior efetivo e os melhores salários policiais do mundo, com um terço da violência do Rio. Como isso é possível? O grande fator não é o PCC, como alguns querem crer, até porque em grande parte do estado não existe o PCC e os homicídios caíram da mesma forma. Um fator interessante é o desenvolvimento da polícia, contribuindo para a redução desse fator.

A estimativa da polícia de São Paulo é de que o índice de esclarecimento de crimes contra o patrimônio é pouco mais de 1%. O acaso resolve 1%. O índice de esclarecimento de homicídios varia de 5 a 8%. A chance de matar alguém e não ser apanhado é de 92 a 95%.

A participação da Polícia Federal na questão da segurança pública do país não é suficiente e não há uma presença decisiva nas fronteiras, onde apenas 10% do que ingressa ilegalmente no país é apreendido.

O treinamento de gestão é fundamental e todos os estados deveriam ter um plano estratégico de segurança pública. Os desafios – escala de serviço, excessos – exigem uma liderança e é necessário conversar frequentemente com os secretários.

Sempre se fala que a segurança pública precisa de uma fonte, mas existe o Fundo Penitenciário Nacional, com um aporte em torno de 250 milhões, e faz quase 8 anos que esse

dinheiro não vai para os presídios, fazendo *superavit* fiscal, o que dá quase 2,5 bilhões, que poderiam ir, também, para o Fundo Nacional de Segurança Pública.

Fala do Sr. Bruno Langeani

O correto é que os temas da segurança pública e da Justiça criminal fossem também debatidos pelos presidentiáveis.

É necessária a construção de um novo pacto federativo em favor da segurança pública para que o governo federal faça mais por essa área, buscando ser, de fato, um indutor de políticas, um orientador para questão de formações e, também, para que contribua com parcela importante do financiamento para a segurança pública.

Deve-se ampliar as competências da União, mas também ter um olhar para o que pode ser feito no âmbito municipal. Algumas Guardas Municipais cometem um erro grande ao quererem virar Polícias Militares, pois podem ter um papel preventivo bastante importante – o papel de ajudar na promoção de direitos.

Um ponto a ser levantado é a revisão da Lei do Fundo Nacional de Segurança Pública. Outro ponto é o aperfeiçoamento da capacidade de difusão e gestão de informações da segurança pública e a padronização e produção de conhecimento aplicado em segurança pública.

Há de se louvar o avanço na produção de dados indicadores de segurança pública pelo Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp). Mas, para um controle social da população, os indicadores deveriam ser publicados mensalmente ou trimestralmente.

No campo dos homicídios, é necessário avançar na questão da investigação policial. Há iniciativas interessantes que surgiram, como a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública, que leva o Ministério Público a olhar estoques de inquéritos de homicídios que nunca foram concluídos.

É necessária e urgente uma política nacional de redução de homicídios.

É preciso defender o fortalecimento e a ampliação de uma política nacional de controle de armas. Infelizmente, a integração entre o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma) e o Sistema Nacional de Armas (Sinarm), que está prevista na Lei nº 10.826/2003, nunca saiu do papel. A supressão de armas – e, conseqüentemente, os problemas no esclarecimento de crimes e rastreamento de armas pela polícia – pode ser bastante diminuída com mudanças em suas marcações. A própria marcação dos estoques das munições já possibilitou vários esclarecimentos, como no caso da juíza Patrícia Acioli, no Rio de Janeiro, e no da chacina de Jardim Rosana, em São Paulo.

A questão da letalidade policial precisa ser mais bem trabalhada. Também é preciso fortalecer as corregedorias e ouvidorias pelo país, promover políticas de incentivo à redução

da letalidade, conseguir ampliar bons protocolos sobre o uso da força que há em algumas polícias e fazer tudo isso ser expandido para outros locais.

Os programas de prevenção da violência contra jovens, especialmente programas de prevenção terciária, também devem ser incentivados.

A reforma do modelo policial passa pela implementação de polícias de ciclo completo, podendo ser tomadas pesquisas específicas sobre isso para olhar, não só outros modelos, mas também as polícias próximas que passaram por reformas recentes, de modo a aprender com essas experiências.

Quando se fala na implementação de polícias de ciclo completo, uma questão que preocupa bastante é a do controle externo das atividades das polícias. Com relação à natureza da atividade policial e à militarização, deve-se discutir tópicos como a extinção da Justiça militar especializada.

Controle externo, militarização, extinção da Justiça militar especializada. Essa retirada da subordinação das Polícias Militares ao Exército; um olhar para a revisão de regimentos e códigos disciplinares, adequando-os, efetivamente, à Constituição Federal de 1988.

Com relação às carreiras de polícia, parecem interessantes as propostas de entrada única nas polícias e de possibilidade de progressão na carreira, com preferência para critérios meritocráticos.

Já a respeito da modernização da política criminal e penitenciária, uma das questões para a qual se chama atenção é a de como o modelo de segurança no Brasil está muito calcado nas prisões em flagrante. Em lugar nenhum do mundo a Polícia Militar consegue resolver 100% dos casos, prendendo todo mundo em flagrante. É preciso haver uma capacidade investigativa forte e uma questão de inteligência bem colocada.

As alternativas penais precisam ser fortalecidas no Brasil e o acesso à Justiça deve ser ampliado, o que passa pelo fortalecimento das defensorias públicas e dos núcleos de mediação de conflitos, para que se evite a judicialização de tudo.

É importante promover o melhoramento das condições carcerárias e uma melhor qualificação do corpo técnico de segurança do sistema prisional. Além disso, sem programas de atendimento a egressos, as questões do sistema penitenciário acabam virando um problema de segurança pública novamente. Também é necessário um olhar para a questão da política de drogas para que haja, como primeira medida, a redução do encarceramento dos pequenos traficantes.

Fala do Sr. Sérgio Senna

Nada se fala sobre as drogas lícitas que, apesar de causarem um problema até mais sério do que as drogas ilícitas, sequer são fruto de estudos.

Nossa cultura gosta de drogas estimulantes, os europeus gostam de drogas depressivas, para as quais há uma oferta gigantesca. Se a apreensão aumenta e o preço não sobe, é porque há oferta. É preciso tratar de forma diferente o “mula” do tráfico, pois a atividade do traficante é focada no lucro. Quem está lucrando com aquilo é o traficante.

No PL nº 7.663/2010 havia uma seção de avaliação da política sobre drogas. Ela foi retirada em uma reunião na Casa Civil.¹²

A questão do controle do Exército sobre as Polícias Militares é uma coisa histórica que já fez sentido e agora não faz mais. O controle do Exército sobre as Polícias Militares surgiu porque a Força Pública de São Paulo, na época da Revolução de 1932, era mais poderosa que o Exército, ela tinha aviação antes do Exército. A Força Pública teve aviação antes do Exército brasileiro! Quando houve a revolução, no seu final, houve uma pressão muito grande, principalmente no estado de São Paulo. Por isso é que São Paulo não tem unidades militares e não tinha universidade federal. São Paulo não tinha nada e teve que se fazer sozinho durante todo esse período. Esse controle do Exército se estabeleceu nessa época. Hoje, isso talvez não faça mais sentido; apenas para ter algum controle de armamento, mas não mais que isso.

O policiamento comunitário é uma questão muito mais do modelo a ser adotado por uma determinada polícia do que de legislação propriamente dita. A legislação não vai definir se será o policiamento será comunitário. A própria polícia é que deve decidir como é o seu modelo de policiamento.

Há três elementos para a mudança de comportamento. O primeiro deles é a cognição, ou seja, a informação. Informar que alguém vai ter um problema porque está fumando não faz a pessoa parar de fumar. E por que se coloca aquela imagem? Porque vai atingir a emoção do indivíduo. Esse é o segundo elemento. E o terceiro é fazer com que o cigarro fique mais caro. Trata-se do elemento comportamental: “Como ficou mais caro, eu não quero comprar”.

Fala do Sr. coronel José Vicente

Sobre a vinculação da PM ao Exército, o que eles fazem hoje é o controle de material dito bélico, mas não impõem nenhuma restrição, porque a maioria dos bandidos usa revólver calibre 38.

12 PL nº 7.663/2010 “altera as Leis nºs 11.343, de 23 de agosto de 2006, 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, 8.069, de 13 de julho de 1990, 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e 9.503, de 23 de setembro de 1997, os Decretos-Lei nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas e as condições de atenção aos usuários ou dependentes de drogas e para tratar do financiamento das políticas sobre drogas”, o qual foi aprovado na Câmara dos Deputados e aguarda apreciação pelo Senado Federal. **Ementa original:** “Acrescenta e altera dispositivos à Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, para tratar do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas, dispor sobre a obrigatoriedade da classificação das drogas, introduzir circunstâncias qualificadoras dos crimes previstos nos arts. 33 a 37, definir as condições de atenção aos usuários ou dependentes de drogas e dá outras providências”.

No Rio de Janeiro, estima-se que existam 3 mil fuzis nas mãos das facções – o equivalente a uma brigada do Exército, o que não é pouco. Mas, no crime do dia a dia, 95% dos criminosos usam pistolinhas, revólveres, como se vê nas apreensões.

Deve haver maior participação da Polícia Federal na questão da segurança pública do país, pois, sem uma presença decisiva nas fronteiras, apreende-se apenas 10% dos produtos ilegais.

Fala do Sr. Cristiano Maronna

Parece que ser suspeito de tráfico de drogas justifica uma execução sumária. Uma política de drogas deve ter o objetivo de ensinar as pessoas a usar drogas.

Seria razoável haver propaganda de maconha na televisão? E haver uma tentativa de estimular, de encorajar, de fazer com que o consumo aumente? Parece evidente que a resposta é não. Não faz nenhum sentido, e com a cocaína é a mesma coisa. Por que com a cerveja nós temos isso? Por que com o tabaco nós tivemos e não temos mais? Por que em relação aos fármacos há uma política restritiva?

Ao longo dos últimos vinte anos ou trinta anos, o preço da maconha aumentou e o preço da cocaína e do *crack* se manteve estável. Sabemos também que 80% do consumo de drogas ilegais são de maconha, quer dizer, o volume quem dá é a maconha, embora o lucro se dê justamente pela venda de cocaína e *crack*.

Fala do Sr. coronel José Vicente

O governo federal pode participar mais do tema segurança e priorizá-lo, porque ele ajuda a agregar talentos, recursos e, uma vez colocado na ponta de uma agenda política, consegue até atrair mobilização, até de adversários.

Para uma segurança pública ampla, precisa-se definir exatamente qual é o papel de cada um, do governo federal, dos estados. Papel importantíssimo têm as prefeituras. Como se diz por aí, o pessoal vive no município.

O PL nº 5.075/2011 foi uma boa tentativa de reforma da Lei de Execução Penal.¹³

Sobre a questão da impunidade, de o indivíduo ter “várias passagens”, o instrumental, inclusive criminológico, da legislação, é importantíssimo para se verificar o que realmente pode impactar no sentido de termos mais poder dissuasório contra o crime do que temos hoje.

A Polícia Federal deveria ser integrada, em qualquer plano de segurança – é um conjunto de medidas para melhorar a capacidade de resposta da polícia.

13 Projeto do Poder Executivo, pronto para pauta no Plenário, o qual altera dispositivos da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que institui a Lei de Execução Penal. Altera a designação da pena privativa de liberdade para pena de prisão em regime fechado e de pena restritiva de direitos para pena de restrição de direitos; dispendo sobre a desinternação progressiva do internado de acordo com a perícia médica e os demais órgãos da execução da medida de segurança e modificando a progressão de regime prisional de acordo com o cometimento de faltas disciplinares.

Em Goiânia – a cidade tinha 1,2 milhão de habitantes na época – estavam construindo 26 delegacias. Ora, número padrão de delegacia no mundo inteiro é 1 para cada 100 mil habitantes. Poderiam ter 12, eles fizeram 26. Não vai haver gente para colocar lá. Delegacia não é padaria para se ter perto de casa. Vai-se à delegacia duas vezes na vida, então não precisa ter uma do lado da sua casa. Esse modelo é uma coisa tão básica que uma política de governo federal poderia ajudar a construir. O treinamento é fundamental para isso, tanto o treinamento de gestão quanto o treinamento estratégico.

Com a queda de arrecadação de 3,5% no estado, daqui a 5 anos será possível saber qual o impacto que isso vai ter na segurança em termos de contratação de pessoal, por exemplo. O Rio Grande do Sul começou a sofrer com isso – São Paulo também já está sentindo –, está cortando o contingente de efetivos. Os estados estão sem dinheiro. Isso vai ter impacto.

O desemprego vai ter impacto na segurança também. A tendência agora é piorar o quadro de segurança pública no país. Se houvesse atenção a isso, ajustes institucionais estariam sendo feitos para dar conta desse problema, dessa questão momentânea... que talvez dure uns dois anos.

Poucas polícias conseguem equipar seu efetivo com arma, colete e treinamento constante. Há um programa em São Paulo – não sei se está funcionando – em que todo policial, pelo menos o operacional, tem que dar duzentos tiros por ano. Os policiais não têm um treinamento padrão. Em São Paulo, há uns vinte anos, o pessoal fazia videotreinamento. O governo federal poderia fazer isso. Como abordar uma pessoa, um suspeito? Como abordar um veículo? Faça um vídeo! Antigamente tinham que fazer o vídeo e botar a televisão no quartel. Hoje se baixa no celular. Essa proposta possibilitaria ao policial acesso constante ao procedimento operacional padrão para as mais diversas situações, como o que fazer ao avistar uma criança abandonada, por exemplo. E esse dia a dia, esse treinamento que chega lá na base, é tão elementar para melhorar substancialmente a qualidade da resposta policial!

Como é que se investiga um crime desse ou daquele tipo? Não há um manual no Brasil. Como é que se preserva o local do crime? Há algum manual? os manuais da Polícia Civil, atividades da Polícia Civil são puramente de cartório de registro de documentos.

Fala do Sr. Claudionor Rocha

Quanto às drogas, além da dimensão de escala entre Uruguai e Brasil, haveria necessidade de, talvez, importar a droga, importar a maconha? Importar legalmente, isso seria viável? Alguém poderia explicar e convencer sobre a viabilidade e a melhoria com relação ao quadro atual?

Com relação à eventual implantação de uma polícia municipal, liberar ou facultar a criação de uma polícia a qualquer município de 5 mil habitantes é algo temerário. Quem faria o controle externo? O estado? Parece haver uma dificuldade de ordem federativa aí.

Uma polícia unificada favoreceria esse modelo de policiamento comunitário ou não?

Um dos grandes problemas é a questão dos recursos. E não se trata simplesmente de recursos financeiros ou de financiamento. É, também, em boa parte, porque recursos humanos dependem, igualmente, de financiamento; dependem da vontade ou até da disponibilidade orçamentária do governador para aumentar o quadro. Outros recursos escassos são o tempo e os dados, muito difíceis de serem obtidos.

O grande traficante deve ser tratado de forma diferenciada em relação ao pequeno traficante. O pequeno traficante também deve ter uma diferença de tratamento em relação ao usuário-traficante. E, por fim, em relação ao usuário, há de se ter, também, um tratamento diferenciado.

Fala do Sr. Sérgio Senna

Embora boa parte dos policiais diga que fazer negociação não é competência deles, há quem defenda que, em certas situações, a polícia de proximidade (polícia de contato ou comunitária) deve fazer o papel do mediador. Nesse sentido, há notícias de um major que faz uma reunião com a comunidade, vê quais são os problemas, dá uma orientação e faz um encaminhamento mensal.

São três elementos, no mínimo, para transformar o comportamento: o conhecimento (cognição), a emoção e o elemento comportamental.

Fala do Sr. coronel José Vicente

É necessário criar novas receitas para destinação à segurança pública. A legalização do jogo poderia causar um aporte de 20 bilhões, alguma coisa assim. Destinando-se 3% dessa movimentação para a segurança pública, daria um belo impulso.

Um plano estratégico para cada estado custa, mais ou menos, 3 milhões, e ainda se pode programar em três anos. Estão falando em 30 milhões por ano, o que não é tanto assim. Para o treinamento, com todo esse pacote, vai-se gastar 50 milhões por ano, se tanto.

Nesse cenário, seria interessante acrescentar regra de que o estado perde o direito de requerer recursos federais caso mais de 3% do total de homicídios e mortes praticadas seja consequência de violência policial.

É preciso acabar com certa safadeza que vem percorrendo o serviço público brasileiro. Quantas faltas os professores podem ter por lei no estado de São Paulo? São mais de 2 milhões de faltas por ano porque há uma lei que possibilita essa conduta por uma quantidade de dias por mês. É preferível que a escala de serviço para policiamento seja de 12 por 60 horas. A Polícia Civil lida com a falta de efetivo porque trabalha no regime de 12 por 72 horas, situação que demanda muito mais gente.

O índice de efetivo de investigação internacional é de, mais ou menos, um investigador para cada sete policiais, o que dá 15% do total do efetivo. A média nacional (juntando Polícia Militar e Polícia Civil) é em torno de 22%. Em São Paulo, o número é de 29%, o que impossibilita a afirmação de que não há.

Quando as delegacias estavam abarrotadas de presos, a reclamação da baixa taxa de esclarecimento era: “Estamos cuidando dos presos”. Tiraram todos os presos da delegacia, e continua a mesma taxa, porque nós não temos os padrões. O próprio Ministério Público diz: “Ele precisa desse inquérito que a Polícia Civil manda, nessa configuração, aquele flagrante com oitenta folhas?” Como faz a polícia nos Estados Unidos ou na Europa? Há o *crime report*, com o crime, o relator, os detalhes, as evidências e tal, que eles mandam. O Ministério Público fala: “Esse aqui pode ser o crime tal. Procure a evidência ‘x’, para a gente poder prender o cara”.

São coisas que podem ser feitas com pouco dinheiro ou até sem dinheiro. Esse é o grande desafio do administrador público: ver o que se pode fazer sem dinheiro, em primeiro lugar; depois, com pouco; em seguida, com muito, o que nunca será a realidade.

A Lei de Pareto funciona no crime como em todo o lugar. Sabemos que, nas cidades grandes, como São Paulo, nem 20% das cidades respondem por quase 90% dos crimes.¹⁴

Vai-se ao batalhão de Osasco, onde ocorreu um problema, aquela chacina em que havia policiais envolvidos, e percebe-se que o comandante das unidades muda a cada três, quatro, cinco meses. Ele não tem estabilidade de comando. O policial que foi preso por envolvimento nessa chacina estava envolvido em trinta mortes. Como assim? Ele foi indiciado em dez inquéritos de homicídio, com cinco denúncias. Como é que deixaram esse sujeito na rua?

Uma vez, dois policiais militares do Rio de Janeiro mataram um moleque de doze anos, um magrelinho, negrinho. Depois foram descobrir que um tinha quinze mortes em supostos confrontos, o outro tinha doze.

Quanto à legalização do jogo, uma das restrições é o crime organizado. Vai haver muita dificuldade, pelo que se pode ver no projeto. Outra restrição são os maníacos por jogo, os viciados em jogo – existe até um nome na psiquiatria, ludopatia. Os estudos no mundo mostram que são 2% das pessoas que têm esse problema de jogo compulsivo, menos grave que os 15% envolvidos com o álcool ou os 5%, com droga.

O Fundo Penitenciário Nacional, que, salvo engano, recebe 3,7% da arrecadação das loterias federais, tem um aporte em torno de 250 milhões de reais.

14 A Lei de Pareto (ou princípio 80-20), é devida ao economista italiano Vilfredo Pareto, segundo o qual, para muitos fenômenos, 80% das consequências advêm de 20% das causas.

REUNIÃO DE IMERSÃO



Fotografia: Acervo Câmara dos Deputados.

Reunião externa realizada na Casa das Nações Unidas (ONU), em Brasília, nos dias 16 e 17 de outubro de 2015.

No decorrer do estudo, a reunião de imersão em segurança pública foi planejada em conjunto com os consultores da Câmara dos Deputados, a pedido do Cedes. O evento reproduziu, em pequena escala, os objetivos específicos do estudo: diagnosticar os principais problemas afetos à segurança pública, identificar as deficiências da atividade das agências de controle social (gargalos) e apontar prováveis soluções, ainda que incrementais, para o aprimoramento do aparato de persecução criminal, aumento da sensação de segurança e redução da percepção de impunidade.

Os subtemas escolhidos – sistema constitucional de segurança pública; modelo de polícia; financiamento, gestão e controle da segurança pública; e sistema prisional – foram trabalhados em quatro blocos durante as manhãs e tardes dos dois dias de evento.

O objetivo geral, acordado entre os consultores responsáveis pelo projeto e os focalizadores, foi o de colher sugestões dos participantes para futuras proposições de leis na área da segurança pública.

Metodologicamente, a imersão consistiu em várias rodadas de debates acerca dos subtemas propostos, variando da análise acerca de indagações específicas à resposta a um questionamento de ordem geral. Foram compostos vários grupos distribuídos em mesas, tratando cada uma de painel próprio, com revezamento periódico entre seus componentes. Ao final de cada rodada eram propostas soluções por escrito, seguidas de ligeiro debate

final. As discussões havidas durante os painéis não foram gravadas em razão do próprio formato; portanto, não houve como extrair as valiosas contribuições dos participantes. Tentou-se, entretanto, resumir as ideias relevantes nas respostas às perguntas listadas a seguir, muitas das quais no formato de “nuvem de ideias”.

1. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Organizados em mesas de World Café, os participantes sintetizaram as ideias de seus grupos após conversarem sobre a seguinte pergunta: se você participasse de uma nova Assembleia Nacional Constituinte, como sistematizaria o tema “segurança pública”?

Nuvem de ideias 1:

- Constitucionalizar o conceito de polícia a partir dos serviços que devem ser prestados.
- Polêmica: liberdade para criar qualquer órgão ou definição taxativa.
- Desconstitucionalização dos órgãos de segurança pública.
- Financiamento da segurança pública.
- Polêmica: capítulo enxuto *versus* capítulo detalhado.
- Sistema de segurança pública: articulação dos entes, integração e participação.
- Diretrizes para articulação da segurança pública – lei complementar.
- Órgãos, competências e subordinações.
- Diretrizes para gestão, avaliação e controle – lei complementar.
- É fundamental estabelecer um plano decenal de segurança pública.
- Prever a mobilização integrada de Forças Armadas e policiais em questões de segurança interna.

Nuvem de ideias 2:

- Definição clara das competências dos entes federados.
- Reorganizar as competências dos entes federados.
- União tem competência para editar normas gerais.
- É fundamental definir as competências da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios.
- Retirar a submissão direta das polícias ao governador.
- Desvinculação dos órgãos militares estaduais das Forças Armadas.

- Desconstitucionalizar a vinculação da Polícia Militar e dos bombeiros militares ao Exército como força auxiliar.
- Desvinculação dos órgãos militares estaduais das Forças Armadas.
- Definir segurança pública e outros conceitos.
- Eixos das definições: integralidade, intersetorialidade, participação social, fortalecimento local.
- É fundamental estabelecer um conceito de segurança pública na Constituição da República.
- Princípios: prevenção; promoção da garantia aos direitos humanos; integração das políticas públicas; *accountability*; transparência e efetividade; uso progressivo da força; controle externo dos órgãos de segurança pública; planejamento, monitoramento e avaliação; valorização profissional; participação social no ciclo da política pública; cultura de paz; prestação de serviço.

2. MODELO DE POLÍCIA

Para este bloco de conversa, uma lista de vinte perguntas foi apresentada aos participantes, que, divididos em quatro grupos, escolheram livremente o foco de sua atenção.

O subtema “arcabouço constitucional” possuía catorze perguntas. As perguntas de 1 a 4 foram distribuídas ao grupo 1; as de 5 a 10, ao grupo 2; já as questões de 11 a 14 foram objeto de debate do grupo 3. Por fim, o grupo 4 se debruçou sobre as perguntas de 15 a 20, atinentes a questões tangenciais, inclusive no âmbito da legislação infraconstitucional.

A seguir, apresentam-se as perguntas:

1) Supondo-se que a manutenção da estrutura dos órgãos de segurança pública como está disposta no art. 144 da Constituição não seja adequada, é preciso desconstitucionalizar as agências policiais? Ou seria melhor alterar o dispositivo, mantendo a estrita previsão constitucional, mediante a criação de novos órgãos ou a extinção ou unificação/fusão dos existentes?

2) É razoável flexibilizar o art. 144 da Constituição, facultando a criação de novos órgãos, a extinção ou unificação/fusão dos existentes? Na hipótese de flexibilização, é razoável permitir a criação de vários órgãos policiais, mesmo no âmbito de cada ente federado? A unificação/fusão deve pressupor a criação de novo(s) órgão(s), em extinção, ou a absorção de um órgão por outro?

3) A hipótese de polícia única deveria integrar outras agências com poder de polícia, como órgãos de bombeiros, de defesa civil, de trânsito, de execução penal, de perícia oficial de

natureza criminal, e de acompanhamento de medidas socioeducativas? As perícias oficiais de natureza criminal devem se desvincular das polícias?

4) É necessário conferir a faculdade de criação de órgãos policiais no nível municipal? Em todos os municípios ou nos mais populosos? Que requisitos mínimos poderiam ser exigidos? Os eventuais órgãos policiais municipais teriam de seguir as mesmas regras aplicáveis aos órgãos policiais federais e estaduais (ciclo completo, recrutamento, cargo único, etc.)?

5) Nos locais em que os bombeiros militares integram a estrutura das Polícias Militares, deve haver uma desvinculação? Se houver desmilitarização de órgãos policiais, faz sentido os corpos de bombeiros subsistirem como de natureza militar?

6) A alteração da estrutura dos órgãos policiais, pela criação, extinção, unificação/fusão implica mantê-los com naturezas diversas, como militares e civis? Só militares? Só civis?

7) Na hipótese de eventual desmilitarização, é imprescindível que os órgãos antes de natureza militar sejam desconsiderados como força auxiliar e reserva do Exército? Qual a atualidade da permanência das forças auxiliares como reservas do Exército e que impacto tal condicionamento exerce sobre as ações de segurança pública?

8) Qualquer alteração é compatível com a manutenção dos direitos e prerrogativas dos integrantes dos órgãos atuais (regime de ingresso e acesso e regime previdenciário, por exemplo)?

9) É possível manter a natureza civil para todos os órgãos policiais, mas manter o regime de ingresso e acesso peculiar dos militares?

10) Há algum óbice conceitual para que os órgãos policiais, sendo de natureza civil, mantenham a estética militar (postos, graduações, uniformes, etc.)?

11) É adequado que haja mais de uma polícia no mesmo ente federado com atribuições similares, a exemplo do ciclo completo (prevenção e repressão)?

12) Se forem mantidas as Polícias Civis e Militares, a eventual extensão do ciclo completo deve atribuir apenas a investigação às Polícias Militares ou também a prevenção às Polícias Civis?

13) Se houver mais de uma polícia no mesmo ente federado e supondo que não devam ter atribuições similares, o ciclo completo deve ser definido pelo critério territorial (área de atuação) ou material (tipo de crime)? Como seria a adoção do critério territorial? E do material?

14) Adotando-se o ciclo completo, as polícias de nível federal deveriam ser unificadas? Ou todas teriam o ciclo completo? É salutar extinguir a inexistente Polícia Ferroviária Federal?

15) Como aperfeiçoar o controle do uso da força pelas polícias? Como induzir as polícias a serem menos letais em suas operações? A alta letalidade policial tem solução? Como evitar

a vitimização dos policiais? A doutrina de “eliminação do inimigo” é prejudicial ou benéfica na atuação em questões de segurança pública? Em que medida a formação dos policiais tem impacto nos índices de letalidade e vitimização? Como a questão das folgas, do bico e da baixa remuneração poderia deixar de repercutir na alta letalidade e vitimização?

16) Qual seria o modelo adequado de uso progressivo (diferenciado) da força policial? Há necessidade de norma geral? Qual a suficiência da Lei nº 13.060/2014? Que contribuições trariam a respeito os PLs nºs 179/2003 e 4.608/2012?

17) O que precisa ser mantido ou aperfeiçoado em relação ao inquérito policial? Aumento dos prazos? Virtualização? Simplificação dos procedimentos? Concessão de poderes cautelares às autoridades policiais em casos graves e urgentes?

18) As polícias de natureza civil devem ser estruturadas em carreira única ou em várias carreiras, conforme a divisão do trabalho policial? Com cargos múltiplos ou cargo único?

19) Considerando-se que o cargo único permite o recrutamento apenas pela base, é conveniente que haja recrutamento lateral (média e alta hierarquia) nas polícias dotadas de mais de um cargo? Supondo um regime constitucional especial para as polícias, é pertinente o recrutamento endógeno (como ocorre atualmente para os militares), além do exógeno? Se positivo, simultâneos ou independente? O recrutamento endógeno seria mais justo por reserva de percentual de vagas ou por atribuição de pontos em prova de títulos?

20) Qual a necessidade de se estabelecer uma taxa de enquadramento policial (TEP) ou de densidade policial máxima e mínima em relação à população (a exemplo do Estatuto das Guardas Municipais)?

Para essas questões, os grupos produziram as seguintes ideias, agrupadas por afinidade, mas sem identificação da pergunta geradora:

- Modelo de polícia – avaliação de resultados/responsabilização.
- Aceita-se ciclo completo, desde que haja reforma do modelo cartorial (inquérito).
- Consenso: inquérito reproduz morosidade cartorial.
- Modelo de governança: gestão, monitoramento e avaliação da segurança pública.
- Perícia técnica: desvinculada, autônoma.
- Polícia Ferroviária Federal: *game over*.
- Regulamentar o art. 144 da Constituição.
- Dúvidas: polícia única com especializações; territorial única, investigativa especial; polícias federais – várias agências federais; territorial e flagrancial.
- Unificação das polícias a partir de engenharia de transição.

- Desmilitarização: sim ou não?
- Polícia única *versus* múltiplas polícias.
- Em vez da unificação, manter parte da PM para segurança interna e criar outra polícia para segurança pública.
- Desmilitarizar a lógica de policiamento, não necessariamente a polícia.
- Controle interno autônomo.
- Aprimoramento do controle externo da atividade policial.
- Consenso: ciclo completo, audiência de custódia, controle externo.
- Criar Justiça comunitária para mediação de conflitos.
- Integrar outros órgãos a uma nova polícia (trânsito, etc.).
- Facultar a criação de polícias municipais.

3. FINANCIAMENTO, GESTÃO E CONTROLE DA SEGURANÇA PÚBLICA

Neste bloco de conversas, o subtema foi substituído pela seguinte indagação genérica: “Que ações um plano nacional de segurança pública deve propor para reduzir a violência?”. A pergunta foi oferecida para todas as quatro mesas, em quatro rodadas. Na última, foram produzidas e visualizadas as seguintes ideias:

- Identificar ações que produzem resultados na redução de crimes.
- Necessidade de formulação de uma política de Estado de segurança pública.
- Desenvolvimento e implementação do Plano Nacional de Segurança Pública.
- Priorizar a segurança pública como política de Estado (lei).
- Criação de um Conselho Nacional de Segurança Pública nos moldes do CNJ e do CNMP.
- Necessidade de avaliação das políticas já implementadas.
- Centro Nacional de Estudos em Segurança Pública: produção de conhecimento, auditoria, certificação.
- Estruturação da produção de informação e avaliação de programas e ações.
- Plano Nacional de Segurança Pública.
- Necessidade de informações para realizar um diagnóstico nacional da violência.

- Segurança pública a partir de uma visão sistêmica: vista, percebida e implementada como tal.
- Necessidade de criação de um centro nacional de estudos da violência.
- Criação de diretrizes para a classificação dos gastos em segurança pública.
- Informação como papel estratégico, tendo um “conselho” capaz de coordenar.
- Construção de um modelo de articulação intergovernamental (marco normativo).
- Política criminal que mude o paradigma do populismo penal.
- Reformulação dos programas de reinserção dos egressos do sistema prisional.
- Necessidade de fonte de financiamento específica para a política nacional de segurança.
- Investimento em inteligência e tecnologia nos órgãos da segurança pública.
- Normatização do poder de polícia (protocolos de uso da força).
- Políticas que promovam cultura de paz.
- Regulação das competências e atribuições das agências de controle social (polícias, etc.)
- Definição clara das competências dos entes federativos.
- Reformar as competências dos entes federados na responsabilidade da segurança pública.
- Alinhamento dos órgãos do sistema de Justiça criminal.
- Curto prazo: integração do sistema de Justiça criminal.
- Necessidade de integração dos órgãos do sistema de Justiça criminal.

4. SISTEMA PRISIONAL

No último bloco de diálogo, cada um dos quatro grupos recebeu duas perguntas, a partir das quais foram produzidas as seguintes ideias agrupadas:

Grupo 1

a) O incremento da existência e aplicação de penas alternativas à prisão melhora o sistema, mesmo diante de um elevado índice de reincidência?

Respostas:

- Alternativas à prisão com formas de privação de liberdades/restrrição de direitos.
- Uso de penas alternativas reduz a sobrecarga do sistema.

- Adoção de penas alternativas na construção das penas de tipos legais.
- Relativização de “reincidência” para permitir aplicação de penas alternativas.

b) A utilização de meios eletrônicos de vigilância é benéfica para o sistema?

Respostas:

- Sim, para os prisioneiros. A monitoração fomenta novas tecnologias, menos ofensivas.
- Não, para os cidadãos. Há riscos a liberdades individuais.

Grupo 2

a) Quais são os reais problemas com relação à pífia oferta de políticas públicas para a população que cumpre algum tipo de pena e para a carcerária em particular?

b) O estabelecimento de cotas de trabalho para egressos nos contratos firmados por empresas com o serviço público seria uma opção?

Respostas:¹⁵

- Regulamentação e padronização da carreira de agente penitenciário.
- Necessidade de articulação com outras políticas públicas (saúde, educação, trabalho).
- Ampliação de audiência de custódia.
- Juiz de garantia.
- Necessidade de revisão do pacto federativo para implantação do sistema nacional penitenciário.
- Deficiência da estrutura atual para atender a demanda prisional.
- Necessidade de flexibilizar a LEP para atender aos vários regimes prisionais.
- Dificuldades para concessão de benefícios fiscais para as empresas ofertarem emprego aos presos.

Grupo 3

a) Em sua opinião, quais são os motivos da tremenda dificuldade em se colocar em prática todo o previsto na Lei de Execução Penal?

b) A adoção de modalidades alternativas de administração prisional como a Cogestão e a Parceria Público-Privada são alternativas positivas para a melhoria dos resultados do sistema?

¹⁵ O grupo 2 não fez distinção entre as questões apresentadas e entregou resposta única.

Respostas:¹⁶

- Falta de avaliação e monitoramento;
- PPP para oferecer trabalho ao detento. Mercado de trabalho?
- Higiene, vestuário e alimentação? Obrigação do Estado? Preso/família?
- Garantismo *versus* deveres do preso.
- Tornar sustentável o sistema através de parcerias público-privadas.
- LEP precisa ser revista. De que forma?

Grupo 4

a) A criação de uma polícia penal seria benéfica?

b) Que outras mudanças na execução de penas causariam um impacto positivo na segurança pública? Priorize as sugestões.

Respostas:¹⁷

- Aumentar o protagonismo do município na execução penal.
- Revisão das leis penais (comissão especial para avaliar tipos penais, regime pena, etc.).
- Implementar, monitorar e avaliar penas alternativas e medidas cautelares.
- Não à criação de uma polícia pena, mas favorável à criação de uma carreira penal valorizada.
- Mudar o paradigma de prisão como forma efetiva de punição.

5. RESUMO DOS DEBATES DO PRIMEIRO DIA

A seguir são resumidos trechos relevantes de falas gravadas durante os debates, separados pelos dias do evento. Inicialmente se relacionam todos os participantes do respectivo dia.

O primeiro dia do encontro contou com a participação dos Deputados Lúcio Vale, Cabo Sabino, Subtenente Gonzaga e Paulo Teixeira; dos consultores legislativos da Câmara dos Deputados, Claudionor Rocha, Eduardo Pinheiro Granzotto da Silva, Sérgio Fernandes Senna Pires e Gisela Santos de Alencar Hathaway; Paulo Motta, coordenador de articulação institucional do Cedex; Corina Castro e Paulo Henrique Silva (facilitadores), servidores do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados; além das seguintes pessoas, representando os órgãos convidados: Érica

¹⁶ Assim como seu anterior, o grupo 3 respondeu às perguntas com uma só resposta.

¹⁷ O grupo 4 também respondeu às duas questões de uma só vez.

Massimo Machado, oficial do PNUD; Nicky Fabiancic, embaixador, representante do PNUD no Brasil e coordenador no Sistema ONU no Brasil; Regina Miki, representante do Governo; Maristela Marques Baioni, representante do PNUD/ONU; Nelson Gonçalves Souza, professor da Universidade Católica de Brasília; Marcelle Gomes Figueira, professora da Universidade Católica de Brasília; Guaracy Mingardi, consultor do Depen, responsável pelo Sistema Penitenciário Federal; Hélder Rogério Sant'Ana Ferreira, sociólogo e técnico de planejamento e pesquisa do Ipea e coordenador de estudos e políticas de Estado, das Instituições e da Democracia; Major Alex Cabral, secretário do gabinete do Comando-Geral da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro; Carlos Eduardo de Oliveira Vasconcelos, Subprocurador-Geral da República; Alexandre Pereira da Rocha, cientista político e policial civil do Distrito Federal; Héder Oliveira, subtenente da Polícia Militar de Minas Gerais; Pehkx Jones da Silveira, Secretário de Educação, Valorização e Prevenção da Secretaria de Segurança do Rio de Janeiro; Cláudia Vieira Pereira, auditora federal de controle externo do Tribunal de Contas da União (TCU), atua na Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional de Segurança Pública; e Coronel Íbis Silva Pereira, Chefe de Gabinete do Comando-Geral da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

Fala do Sr. Eduardo Granzotto

Contextualiza o tema, comunicando que, dentre os objetivos estabelecidos na Assembleia Geral das Nações Unidas para os próximos quinze anos sobre desenvolvimento sustentável, destaca-se o Objetivo nº 16: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à Justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os sentidos”.

Diante da convicção de que o Brasil não está apto a alcançar o objetivo nº 16, apresenta o seguinte questionamento aos presentes: “Se você participasse de uma nova Assembleia Nacional Constituinte, como sistematizaria a segurança pública?”.

Solicita que os presentes ao encontro apresentem um novo modelo de segurança pública, discutido de maneira ampla, macro.

Fala do Sr. coronel Íbis Pereira

Deve-se separar o que é segurança pública do que é segurança interna e, nos casos em que for necessário ingressar no nível de segurança interna, é preciso saber como se dará essa mobilização.

No caso específico da PM, atua-se no policiamento ostensivo e também como força auxiliar e reserva do Exército nos casos de segurança interna.

O efetivo das forças regulares terrestres é pouco superior a 350 mil homens. Com o efetivo das forças policiais militares, totaliza-se quase um milhão de homens.

Quando se fala em desvinculação ou desconstitucionalização da vinculação, é interessante ter em mente que já se trata de segurança interna também.

Fala do Sr. Sérgio Senna

A desvinculação tem outro desdobramento que não só da segurança pública. Há a questão da mobilização nacional.

Fala da Sra. Marcelle Figueira

A desvinculação é necessária, uma vez que a vinculação hoje é um problema.

Fala do Sr. coronel Íbis Pereira

A vinculação só atinge o armamento, porque as Polícias Militares do Brasil não podem comprar qualquer tipo de armamento nem ter qualquer tipo de veículo desde 1932. A Polícia Militar de São Paulo tinha aviões. A força pública tinha aviões.

A atividade policial é civil, mas pode ser empregada por uma força militar, como em vários países. O problema está muito mais no espelhamento institucional do que na vinculação.

A segurança pública e segurança interna são campos diferentes.

Fala do Sr. deputado Cabo Sabino

Afirma que o Exército regula os efetivos das PM. Manifesta-se contrário ao Regulamento Disciplinar do Exército (RDE).

Deve-se lutar pela desvinculação das polícias e o Corpo de Bombeiros das Forças Armadas, como faz a PEC nº 56, de autoria do orador.¹⁸ Não se permite o atendimento de PM nos hospitais das FA.

O praça das Forças Armadas só pode se candidatar a cargo eletivo se for estabilizado, isto é, após dez anos de serviço. O Código Penal Militar foi feito para as Forças Armadas e não deveria ser aplicado aos policiais militares e bombeiros militares.

O militarismo está muito presente e não tem a missão de combater ninguém, e sim de cuidar, zelar e proteger.

Fala do Sr. Alexandre Rocha

É preciso ampliar o conceito de mobilização e, se necessário, retirar essa competência do Exército e das Forças Armadas e oferecê-la ao Ministério da Defesa ou ao Ministério da Justiça, incluindo outros órgãos além das Polícias Militares como a Polícia Civil, a Polícia

¹⁸ Trata-se da PEC 56/2015, pronta para pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que “dá nova redação ao § 6º do art. 144 da Constituição Federal para excluir a previsão de que as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares são forças auxiliares e de reserva do Exército”.

Federal, outros órgãos da segurança que já são conhecidos e outros órgãos também fora da segurança, como Defesa Civil e tantos outros.

Fala do Sr. Nelson Souza

A desvinculação é positiva e promove o espelhamento institucional.

Fala do Sr. deputado Paulo Teixeira

Um dos aspectos do exercício hoje da vinculação é o controle de armas, que se dá de uma maneira ruim. O Exército hoje impede uma modernização das polícias do ponto de vista da aquisição de armamentos. Há uma reclamação nas polícias de que o controle do Exército faz com que elas adquiram armamentos de pior qualidade. Então, esse é um controle ruim.

Essa ideia das desmilitarizações tem que ser pensada com garantias ou não poderá acontecer numa federação como a nossa. Deve-se pensar em como fazer um controle democrático desses efetivos. Não precisa ser, necessariamente, pelo Exército brasileiro, mas pelo governo federal ou pelo Congresso Nacional, talvez o mecanismo mais democrático de fazê-lo.

É necessário cortar o cordão umbilical com o Exército de maneira positiva. Como fazê-lo garantindo a possibilidade de convocação, mas garantindo também que esses efetivos terão algum controle do país, para que essas unidades não se sobreponham? Essa é a questão que tem que se colocar aí.

Fala do Sr. Nelson Souza

Hoje, do ponto de vista administrativo, as forças policiais, em especial a Polícia Militar, não têm qualquer ligação efetiva diretamente com as Forças Armadas. A vinculação só está no papel.

A mobilização é uma situação eventual e que deve estar regulada em documentos adequados, seja na Constituição, seja em outra legislação, porque qualquer brasileiro, institucional ou individualmente, será mobilizado em situações eventuais.

Fala do Sr. Guaracy Mingardi

É necessário ter uma legislação em que a União, por meio do Ministério da Justiça, tenha algum tipo de controle das polícias para eventuais problemas. A escolha do Ministério da Justiça se justifica porque trata-se de órgão que estaria acima das duas polícias.

Fala do Sr. Pehkx Jones

Partir da estrutura para encaixar o serviço é persistir nos erros de nossa atual Constituição.

Fala do Sr. Claudionor Rocha

Muito se tem discutido a respeito de remodelação das forças policiais, sob vários argumentos, sob o pano de fundo de que o modelo atual está superado, o que constava desde o Plano Nacional de Segurança Pública, de 2000.

A criação de novos órgãos policiais, extinção ou fusão, contudo, pressupõe a existência de um modelo policial definido pelo estado interessado. E o Brasil não está consolidado.

O art. 144 da Constituição é o único que trata da segurança pública, discriminando, no *caput*, as instituições existentes, inclusive a Polícia Ferroviária Federal, praticamente extinta antes de existir, explicando nos parágrafos as atribuições históricas de cada uma.

Assim, há três polícias de nível federal diferenciadas segundo o objeto de atuação. No âmbito estadual, incluindo o Distrito Federal, há 27 Polícias Civis e 27 Polícias Militares. Há evidência, mesmo para os estados recém-criados, ante a Assembleia Nacional Constituinte, ficou implícito que o padrão a ser adotado seria a dualidade de uma Polícia Civil e uma Polícia Militar.

A Constituição optou por um modelo de segurança pública centrado na ideia de combate ao crime, vinculado às concepções de lei e ordem, enquanto o mundo já concebia as instituições policiais como agências de prestação de serviço público.

Verifica-se que as instituições policiais não seguem um modelo padronizado, mesmo no tocante a cores de viaturas, uniformes ou sequer parâmetros de atuação em que há dualidade policial. Isso constitui entrave para a efetiva prestação do serviço de proteção e segurança.

O modelo de policiamento tradicional reativo está superado, requerendo novos arranjos institucionais que privilegiem a atuação integral, participativa e comunitária. Esses arranjos implicam alteração constitucional, no sentido de romper o hermetismo que foi constitucionalizado nos organismos policiais. Indo além, a busca de soluções perpassa pela consideração da municipalização dos organismos de segurança, visando aproximar as decisões das comunidades, que poderão exercer controle mais efetivo sobre tais órgãos.

No âmbito da legislação, as normas pertinentes são antigas e desatualizadas, não tendo sido positivadas várias disposições constitucionais importantes para o cumprimento do desiderato de provimento de segurança à população.

A preocupação com a pacificação social impõe a busca de novas alternativas institucionais e informais de resolução de conflitos e de reparação de danos. Nesse contexto, a valorização da sociedade em rede permite a escolha de situações apropriadas ao ambiente socioeconômico, de forma rápida, eficaz e a baixo custo, para a incorporação de novos atores, cenários e paradigmas à segurança pública.

Para que haja sucesso na implantação de políticas, programas e ações públicas efetivas, no atinente à segurança pública, é preciso superar o caráter inflexível do pacto federativo (art. 18 da Constituição), mediante a compreensão, em todos os níveis, da prevalência do princípio da solidariedade federativa, insculpido no art. 241 do texto.

No âmbito das ideias, há várias propostas: desmilitarização das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, com a extinção da Justiça militar estadual, assim como a desvinculação desses órgãos da condição de forças auxiliares e reservas do Exército; unificação das Polícias Civil e Militar, dualidade nem sempre compreensível por sobrepor competências e instâncias administrativas custosas ao Erário e estimular a competição improdutiva; extensão do chamado ciclo completo a todas as polícias, inclusive com a transformação das atuais Guardas Municipais em polícias municipais; extinção do inquérito policial e até do cargo de delegado de polícia. Essas são algumas das propostas que estão na pauta.

Qual o modelo de polícia? No mundo todo há polícias centralizadas e descentralizadas, únicas e múltiplas, de caráter civil ou militar, chamadas gendarmarias, ou de natureza civil, mantendo, porém, a estética militar, polícias especializadas ou apenas segmentadas, conforme a atividade.

Os policiólogos são unânimes em afirmar que não existe um modelo ideal de polícia, de sorte que os modelos existentes variam consideravelmente.

Por outra óptica, independentemente do modelo, existem as modalidades de policiamento. O estudo comparado da organização policial revela que as polícias modernas realizam três atividades básicas, segundo Bayley: investigação criminal, uso da força paramilitar nos casos considerados necessários, como distúrbios civis, repressão a movimentos sociais, etc., ou contra membros da própria comunidade política; e o patrulhamento uniformizado dos espaços públicos, com a prerrogativa do uso da força.

Dentre as mudanças propostas mais impactantes do Plano Nacional de Segurança Pública de 2000, estão: extinção dos tribunais de auditoria militar estaduais, elaboração de uma lei orgânica única para as polícias estaduais, desvinculação entre as Polícias Militares e o Exército, extinção do indiciamento durante o inquérito policial, piso nacional de salário para as polícias, criação de ouvidorias de polícia autônomas e independentes, desconstitucionalização do tema da segurança pública, a título de conferir liberdade aos Estados para melhor disporem suas polícias no pretenso reforço do princípio federativo. Vários estudiosos propõem essas medidas ou similares a essas.

Dito isso, alguns autores consideram mais adequado o modelo de polícia única, em que segmentos diversos se encarregariam do patrulhamento preventivo, da repressão imediata e da repressão mediata.

Em seguida há essas questões, divididas em quatro blocos. Não se trata necessariamente de visões diferentes, mas de blocos em que as perguntas têm alguma afinidade entre si.

Para a formulação das indagações, parte-se da premissa de que o modelo interfere de forma negativa na efetividade das ações das agências policiais e, em particular, no provimento da segurança pública como um todo.

Supondo-se a necessidade e possibilidade de se alterar o modelo, assim, numa sequência lógica, são formuladas a essas indagações, cujas respostas podem emular a escolha do que seria um modelo de polícia adequado para o país.

Inicialmente, o estabelecimento, *numerus clausus*, das agências policiais existentes não permitiria aos governos dos três níveis da Federação adotarem novas conformações, supondo-se que as ali previstas não estejam adequadas ou suficientes, ou que ainda sejam redundantes para o provimento da segurança.

O seguinte pensamento do Bertolt Brecht se aplica neste momento: “[...] não aceiteis o que é de hábito como coisa natural, pois em tempo de desordem sangrenta, de confusão organizada, de arbitrariedade consciente, de humanidade desumanizada, nada deve parecer natural, nada deve parecer impossível de mudar”.

Fala do Sr. deputado Paulo Teixeira

Deve-se atribuir às polícias municipais o maior número de crimes que não tenham relação com a segurança pública, porque isso permitirá que as polícias estaduais centralizem sua atuação na segurança pública. Então, a polícia perde tempo resolvendo problemas que não são de segurança pública e ela poderia estar cuidando de segurança pública.

Fala do Sr. Guaracy Mingardi

O ideal seria uma polícia com dois ramos: uma faria policiamento policial, porque o distrito de polícia agora é polícia territorial, e a outra faria aquilo que os outros departamentos fazem, que é investigação.

Fala do Sr. deputado Paulo Teixeira

É válido tanto unificar a polícia – e aí deveria haver uma engenharia de transição defendida pelo José Vicente e pelo Sabino –, quanto manter a Constituição e fazer uma regulamentação no § 7º do art. 144 da Constituição Federal.

Fala do Sr. deputado Subtenente Gonzaga

É boa a ideia consolidada na PEC nº 51, elaborada por Luiz Eduardo Soares e apresentada pelo Senador Lindbergh Faria, que apresenta um modelo diferente dos apresentados pelo deputado Paulo Teixeira. Também são importantes a PEC nº 308, sob os agentes penitenciários, e a PEC nº 430, com seis PECs apensadas.

Fala do Sr. Álvaro Fajardo

Ciclo completo é consenso, mas com condicionante: controle externo.

Qual a alternativa ao inquérito policial? Pensar segurança pública somente a partir de deficiências das organizações policiais, sem pensar no modelo de gestão para aprimorar as deficiências é não avançar. No Espírito Santo, o programa de segurança pública implementado de 2011 a 2014 alcançou uma resolutividade de inquéritos policiais de tentativas de homicídio de 45%. Em alguns municípios conseguiu-se esclarecer 100% dos homicídios. Contudo, a integração das atividades da Polícia Militar e da Polícia Civil não motivou a mudança do comportamento do Ministério Público e do Poder Judiciário.

Também é necessário pensar em segurança pública como sistema.

Fala do Sr. coronel José Vicente

Não está correto o raciocínio de Luiz Eduardo Soares de que “O Brasil precisa acabar com as PMs” e de que “As Polícias Militares são a pata da ditadura no coração da democracia”.

Um policial custa de 80 mil a 100 mil reais por ano, custos diretos e indiretos. Que cidade vai suportar isso? Quem vai controlar?

Fala do Sr. Alexandre Rocha

É interessante discutir a distribuição e organização de poder interno de cada polícia, já que a atual estrutura não mais atende aos profissionais que ali estão.

É importante verificar como se situa o policial, como ele se sente na sua estrutura interna, principalmente aqueles que estão na base, desprovidos de capacidade de atuação.

Pensar numa reforma dentro das próprias polícias talvez já seja um caminho para uma eventual reforma do sistema.

Fala do Sr. deputado Subtenente Gonzaga

A desmilitarização é um pressuposto de eficácia, ainda que para uma possível polícia de ciclo completo com a competência de investigação.

É necessário realizar a alteração dos regulamentos disciplinares, da humanização. Isso é fato e é um trabalho colocado na Câmara, a partir de um projeto de lei, que já foi aprovado na Casa e trará a cidadania buscada.

O texto apresentado para a PEC nº 431 tem forte inspiração na proposta da PEC nº 51 no que tange ao conceito de gestor local de segurança, à coexistência de várias agências e ao ciclo completo como premissa de eficácia. A desmilitarização não é pressuposto de eficácia. Para resolver um problema ideológico, as instituições militares necessitam apenas de atualizações. A PEC nº 431 não copiou nada; é o resultado do aprofundamento desse

debate e busca trazer o empoderamento de todas as polícias para um modelo eficaz com base no ciclo completo.

A doutrina, a matriz curricular, o controle interno e o processo de treinamento e formação permitem fazer o ciclo completo, com todas as suas atividades e ações, sem retroceder naquilo que se busca, que é melhorar a segurança pública no Brasil.

Fala do Sr. Héder Oliveira

Infelizmente, a persecução criminal, o Código Penal, o Direito Penal mínimo e a audiência de custódia não foram discutidos.

Fala do Sr. deputado Paulo Teixeira

É necessário responsabilizar os três entes da federação por segurança pública (União, estados e municípios) e articular atribuições, integrá-las e também integrar dentro dessas esferas (estados e a União) os órgãos de segurança pública com os órgãos da Justiça criminal. É preciso responsabilizar mais o Ministério Público do que o Judiciário com o tema da segurança pública. Deve-se reafirmar a ideia da audiência de custódia, das penas alternativas, da pena, das medidas cautelares.

A PEC nº 51 não inova em relação ao conceito de segurança ou na responsabilização. Não cria um sistema nacional de segurança pública, tem o mesmo raciocínio do art. 144 da CF. Adotar a PEC nº 51 como modelo para discutir uma mudança constitucional não parece inovador suficiente. As únicas mudanças propostas são a organização mais autônoma das polícias dos estados e o ciclo completo.

Fala do Sr. deputado Subtenente Gonzaga

A PEC nº 431, de autoria do orador, empodera todas as polícias ao possibilitar o ciclo completo sem mexer na estrutura de nenhuma delas. Ela oferece uma alternativa a dois problemas que estão sendo colocados nos últimos anos: a baixa resolutividade da elucidação de crimes e o retrabalho entre as polícias, em especial entre a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Militar, a Polícia Civil e a Polícia Federal.

Fala do Sr. deputado Paulo Teixeira

A estrutura da Polícia Civil deve ser reformada para que se torne uma polícia de elite de investigação.

Fala do Sr. coronel José Vicente

O crime se controla com a eficiência da resposta que damos a ele, e a polícia tem um papel importante nisso. Qual é o modelo ideal de polícia, de PM e de Polícia Civil?

A PM ainda tem um desenho herdado dos governos militares. A estrutura básica é boa, comum em praticamente todo o país. É uma estrutura de órgãos de apoio, de órgãos de operação e de órgãos auxiliares, sem a qual não seria possível o controle das enormes polícias como as de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

Como seria o modelo de uma polícia única, com ciclo completo? A Inglaterra tem um modelo de polícia que determina o efetivo ideal para cada lugar, com pequena alteração em função da área da cidade e da intensidade criminal.

É necessário ter uma Política Nacional de Segurança.

Fala do Sr. deputado Subtenente Gonzaga

As PECs nºs 430, 432, 89 e 127 trazem alterações positivas.

Há interesse das polícias no ciclo completo.

As soluções que estão sendo apontadas são essas de empoderamento.

Fala do Sr. Álvaro Fajardo

O debate passa pela gestão da segurança pública, de seus modelos e de seus controles, e não pelo interesse de corporações.

Fala do Sr. deputado Paulo Teixeira

Em resumo das discussões do dia, foram apresentados dois caminhos para a segurança pública: construir um plano de segurança pública dentro do desenho institucional atual, preenchendo esse desenho institucional com uma política; e amadurecer o que seria uma reforma no sistema de polícia, que vai requerer um amadurecimento e um acordo muito forte no Congresso Nacional.

6. RESUMO DOS DEBATES DO SEGUNDO DIA



Fotografia: Acervo Câmara dos Deputados.

O segundo dia do encontro contou com a participação dos deputados Ronaldo Benedet, Vitor Lippi, Cabo Sabino, Subtenente Gonzaga e Major Olímpio e do secretário-executivo do Cedes, Eduardo Fernandez, diretor da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, além das seguintes pessoas, representando os órgãos convidados: Eduardo Gomes, delegado da Polícia Federal no Acre; Anísio Soares Vieira, delegado da Polícia Federal; Elias Miler da Silva, oficial da reserva da Polícia Militar de São Paulo, assessor do deputado Major Olímpio; Pedro Boffi de Filippi, assessor da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; Jacqueline de Oliveira Muniz, professora da Universidade Federal Fluminense; Renato Campos Pinto de Vitto, diretor-geral do Depen; Maurício Sponton Rasi, delegado de Polícia do Estado de São Paulo; Regina Miki, representante da Secretária Nacional de Segurança Pública; João Vítor Rodrigues Loureiro, assessor do Departamento Penitenciário Nacional; Thandara Santos, assessora do gabinete do Departamento Penitenciário Nacional; Álvaro Rogério Duboc Fajardo, da Polícia Federal e coronel José Vicente da Silva Filho.

Fala do Sr. deputado Paulo Teixeira

O aumento de penas de encarceramento, o “punitivismo”, não é a solução. Os crimes mais graves são apenados com menor pena, e crimes mais leves, que não deviam nem levar a pessoa para a cadeia, são apenados mais pesadamente.

Fala do Sr. Sérgio Senna

O populismo penal, entendido de uma forma mais ampla, não diz respeito apenas à elaboração da norma legal, mas a sua execução e aplicação.

Qualquer pena maior que quatro anos já não é elegível para uma transação penal. Se o cidadão não é primário, também, já não é possível a transação. A pena alternativa é a solução, mas o cenário não está propenso a sua utilização.

Fala do Sr. coronel Íbis Pereira

Acredita que o morticínio que o país vive, com essas 60 mil mortes por ano, guarda relação direta com uma herança autoritária fruto de uma sociedade escravocrata (que ainda é, de alguma maneira, o reflexo do Brasil). O punitivismo cabe como uma luva nessa tragédia histórica que o país ainda não conseguiu compor, que também reflete o nível de estudos de criminologia no Brasil. Precisamos avançar no estudo dessa ciência, porque ela pode contribuir para fazer com que os operadores do direito se sintam participantes do sistema de Justiça criminal, pela crítica que a criminologia faz ao próprio direito penal. Então, é preciso avançar e estimular o estudo da criminologia entre nós, inclusive tornando essa disciplina obrigatória nas faculdades de direito, onde são recrutados os operadores do sistema.

Fala do Sr. deputado Cabo Sabino

As sugestões que chegam ao Legislativo têm características mais sindicalistas.

Fala do Sr. Álvaro Fajardo

O excesso de criminalização de condutas acaba impactando na atividade das polícias, do Ministério Público e do Poder Judiciário e não permite a priorização de nada.

Fala do Sr. Coronel Elias Miler

No mundo da tecnologia, as fronteiras são somente físicas e, por isso, as instituições públicas e privadas têm modificado suas estruturas, quadros de pessoal e tecnologia para acompanhar essa modernização.

A sociedade necessita de um sistema policial que atenda às demandas sociais e possa prevenir e reprimir a criminalidade como garantia dos direitos fundamentais do cidadão.

Para a consecução dessa finalidade, há a necessidade de se utilizar os parâmetros dos sistemas policiais existentes no mundo, quer seja na América do Sul, do Norte, Central ou na Europa, para que, a partir de modelos bem sucedidos, seja possível aprimorar o modelo policial brasileiro.

Nos termos supracitados, o problema passa pelo plano de carreira do policial e pela atribuição de cada órgão policial. Nas Américas e na Europa, existem múltiplas polícias, tanto militar como civil de caráter militar; porém, todas têm a atuação no chamado ciclo completo da atividade policial, ou seja, a polícia atua na prevenção e na repressão do delito, sendo definida a área de atuação de cada uma delas por tipo de crime ou por territorialidade.

O Chile conseguiu resolver o problema de segurança pública e possui a segunda melhor polícia do mundo. O *carabinero*, policial militar que executa ciclo completo, convive com a chamada Polícia Civil (PDI) em parceria com o Ministério Público.

Há exemplos claros que podem e devem ser utilizados como parâmetro para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro.

Fala do Sr. deputado Paulo Teixeira

Deve haver um protocolo de uso da força, bem como um acordo, um protocolo de entendimento interagências, para estabelecer mecanismos, competências, estratégias de intervenção. No Brasil há diferentes níveis de preparo para o uso da força.

Fala do Sr. coronel José Vicente

É preciso haver governança. A governança basicamente diz o que pode ser feito sem mexer nos marcos regulatórios, na legislação, e sem mexer em dinheiro. A ideia é esta: com os recursos e a estrutura que se tem, o que se pode fazer?

Que seja cobrada a ação que dê resultado. É necessário identificar onde está a crise de violência no país, já que ela não é uniforme.

Além disso, também é preciso identificar as boas e as más práticas, aquelas adotadas mesmo que se saiba que vão fracassar. A polícia judiciária não consegue fazer uma parte essencial do trabalho policial: esclarecer crimes.

Fala do Sr. Renato Lima

Quando se discute a construção de um novo marco legal e a perspectiva de um novo Plano Nacional de Segurança Pública, compete-se com dois fatores: a conjuntura, isto é, a dinâmica do crime, e a enorme dificuldade de coordenação.

A governança tem um papel estratégico. Como se pode costurar uma nova classificação contábil para financiar os 71 bilhões de reais gastos com segurança? Nesse valor estão incluídos os gastos com as aposentadorias das PMs, mas não os gastos com as aposentadorias dos policiais civis? Há gastos com compra de equipamentos? Até para dizer que o sistema pode ser melhorado é necessário haver uma série de mecanismos no plano da gestão que me permitam, inclusive, estabelecer quais são os parâmetros de uma boa prática e quais não são.

Hoje, cerca de dez estados têm sistemas de metas e bonificação. Os indicadores são os indicadores estratégicos, redução de homicídio, roubo e outros. Há uma série de indicadores operacionais de produtividade. Quantidade de prisões efetuadas é um bom indicador?

Muitas questões poderiam ser resolvidas, no âmbito de São Paulo, em Centros Integrados de Cidadania e, no âmbito do governo federal, em casas de direito.

Quando se pensa na perspectiva sistêmica, é necessário vir para a dimensão operacional. No entanto, ser refém dela implica repetir os erros.

É preciso ousadia ao pensar porque pensar diferente pode ser a solução. Não chegaremos a uma solução eficaz se cada um quiser somente defender o que é seu, como muitas vezes acontece em relação aos interesses corporativos, inclusive com os não policiais: Ministério Público, polícias e universidades.

Deve haver maior racionalidade em relação à prevenção da violência, à redução do crime e à garantia de direitos. Como pensar alternativamente, sem abrir mão das convicções?

O Legislativo é o espaço para refletirmos sobre como obter alguns parâmetros para essas metas e bonificação.

Precisa-se de uma nova organização do sistema, um novo plano, para que haja maior racionalidade em relação à prevenção da violência, à redução do crime e à garantia de direitos.

Fala do Sr. Alexandre Rocha

As polícias não agem enquanto instituição. Há disputas corporativas no interior delas em termos de carreiras.

Não é só polícia que trata de segurança pública, mas ela é parte importante desse processo. Se ela, enquanto instituição, não está preparada para fazer isso, porque as disputas corporativas impedem que elas tenham uma missão institucional além das convicções das carreiras, o provimento de segurança fica inviável.

Fala da Sra. Jacqueline Muniz

Entre conjuntura e estrutura há sempre uma tensão constitutiva, no campo da defesa, da segurança e da saúde. Não há como adiar a emergência, não se pode dizer para a pessoa sentir medo amanhã.

O discurso da segurança é orientado pelo medo, o que não é bom porque, assim, as oportunidades de intervenções estruturais em favor de intervenções incrementais são abortadas – é isso o que o Brasil vem fazendo com as chamadas “boas práticas”. Nesse sentido, pergunta-se: quem define se uma prática é boa ou má?

A proposta não é bem uma reforma, mas uma intervenção estrutural: construir pilares e alicerces para uma política de Estado que induza, oriente e sirva como guia, pois governança é direção. Burocracias de larga escala atuam conforme as circunstâncias.

A culpa é difusa, é do sistema. No Brasil, optou-se por construir mecanismos punitivos, populistas.

As leis são feitas a partir de ondas de moralidade, de agravamento do temor, a maior parte delas fabricadas pelo próprio Estado e pelos próprios governantes, porque governar com medo e pelo medo tem rentabilidade política e eleitoral.

Como produzir alternativas pacíficas de resolução de conflitos dos quais o crime, a desordem, a incivilidade e a violência são manifestações?

É necessário pensar as questões estruturais, evitar a paralisia decisória.

A estrutura policial brasileira vem da década de 40 e de uma reforma de 1968. O poder de polícia está definido no Código Tributário: o Estado pode tudo. Não se discutiram as rubricas orçamentárias. Qualquer gestor sabe muito bem que caneta sem tinta não produz governo.

O Congresso é plural e está refém das suas ondas de temor, numa lógica policialesca em que todos estão sob ameaça, sob chantagem.

Falseia-se uma neutralidade técnica de polícia, como se a própria polícia tivesse que definir seus meios logísticos e seus modos e táticas de atuação.

Não se pode ser refém do medo. Não se pode fazer um discurso do medo, um discurso da ameaça difusa, que sabota direitos e cuja saída é sempre a mais fácil: fabricar o populismo penal.

A pergunta é: segurança para quem?

No Brasil, quem decide o armamento da polícia é ela mesma, o que não existe em lugar nenhum do mundo. Quem decide a capacidade de força da organização é a própria organização.

O Congresso deveria determinar o que é boa prática ou não.

O governo civil está acima de qualquer instrumento de força, com a quebra do monopólio do exercício coercitivo. Ou alteram-se as estruturas para construir mecanismos de Estado, para que os governantes, prefeitos ou governadores possam estabelecer as suas políticas públicas descentralizadas em sintonia com o voto, ou a participação social e a mobilização social ficam só como peças decorativas legitimadoras.

Tudo isso foi pensado a partir da governabilidade, da governança. E a primeira instância é controle sobre território e população.

Fala do Sr. deputado Paulo Teixeira

Depois desses encontros, será pedido à consultoria um texto, a proposta de um programa nacional de segurança pública.

Fala do Sr. Sérgio Senna

Quando se pergunta sobre a Lei de Execução Penal, adianta termos uma lei do século XXIII se não for possível executá-la?

Há muita gente que acredita que a solução para o problema prisional no Brasil é a parceria público-privada. Outros acreditam que isso vai precarizar ainda mais o sistema. É necessário definir as diferenças entre o sistema federal e o sistema estadual. Existem diferenças muito marcantes nos dois sistemas. Às vezes, um raciocínio que se aplica muito bem ao sistema federal não pode ser reproduzido no sistema estadual e vice-versa. Isso devido às diferenças em termos de tamanho, em termos de quantidade de pessoas na execução penal e vários outros aspectos da aplicação de políticas públicas, como a periculosidade das pessoas, dos clientes e do sistema.

Fala do Sr. João Loureiro

As condições das penitenciárias no Brasil são terríveis. Isso gera um impacto muito negativo na condição de segurança pública e no exercício da cidadania por todos.

Se há uma preocupação, um esforço de que cada Secretaria de estado e cada órgão de governo para que exista uma área dedicada especificamente à custódia e à questão da privação de liberdade, para que seus esforços estejam concentrados nisso e possam produzir um sistema mais humano, mais justo, menos horrível, em condições menos degradantes do que as que hoje estão presentes, esse é um esforço que precisa ser compartilhado por todos.

As estruturas são muito diversas nos estados. Há órgãos penitenciários dentro das Secretarias de Justiça; há órgãos penitenciários separados e completamente autônomos; há órgãos penitenciários dentro de secretarias que englobam direitos humanos e justiça e, às vezes, até mesmo segurança pública. A visão acaba ficando distorcida ou, quando é pior ainda, a pauta é esquecida, subvalorizada.

É muito importante, também, a questão da inteligência penitenciária, integração da penitenciária com a inteligência policial, para poder saber que facções criminosas atuam, que grupos organizados estão lá.

Fala do Sr. major Alex Cabral

É importante tratar a questão da vítima do delito. Qual a obrigação do Estado com aquela vítima? Tudo é um ciclo do crime, do ato da prevenção. Se a prevenção não surte efeito e o delito acontece, o preso entra no sistema prisional e depois sai, mas a vítima fica esquecida.

Fala do Sr. coronel Íbis Pereira

No estado do orador existe uma secretaria que se diz de segurança pública e um secretário que se diz de segurança pública – mas secretário de segurança ele não é efetivamente, e sim chefe das polícias. A segurança pública é reduzida à polícia; espera-se que esse secretário consiga formular políticas que efetivamente são muito mais amplas do que pura e simplesmente a gestão dos órgãos das polícias.

É necessária uma definição de segurança pública, de segurança interna, de defesa e de sistema de Justiça criminal, com delimitação do papel de cada órgão no funcionamento desse sistema.

Fala do Sr. João Loureiro

A lógica de segurança pública muitas vezes passa pelos instrumentos de repressão, de controle, de vigilância, desse instrumental da Justiça criminal que nós temos. E é preciso ir além, pensar que conflitos surgem na sociedade, são parte da existência humana, inerentes à nossa existência, mas que há formas alternativas de prevenção de conflitos.

Pergunta-se em que medida é possível arbitrar esses interesses, arbitrar esses conflitos e evitar que ela volte a delinquir lá fora e passar a compreender o seu papel de responsabilidade social, de responsabilidade de manutenção de um ambiente pacífico, sem conflitos que gerem dano às demais pessoas.

SEGUNDA PARTE
ESTUDOS SOBRE O TEMA

CONTEXTUALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Eduardo Pinheiro Granzotto da Silva¹⁹

CONCEITO

Antes de se analisar o complexo mundo da segurança pública, faz-se necessário discutir o seu conceito, a fim de se estabelecerem limites ao presente estudo. Não há – de forma alguma – a pretensão de se determinar um conceito fechado e definitivo, até porque isso – como em diversas áreas do conhecimento – é impossível.

O objetivo inicial é superar a abstração e tentar diminuir a confusão que se faz em relação à expressão “segurança pública”, a qual, muitas vezes, é erroneamente apresentada como sinônima de “polícia”. O que se espera, neste primeiro momento, é afastar a percepção coletiva de que a segurança pública está centrada somente na atividade policial, ampliando a ideia de multidisciplinariedade e de diversidade de atores. (BENGOCHEA *et alii*, 2004, p. 119-131)

O constitucionalista José Afonso da Silva (2014, p. 791) define segurança pública como sendo a “manutenção da ordem pública interna”. No mesmo sentido, o jurista Moreira Neto (1987, p. 49) defende que segurança pública “é o conjunto de processos, políticos e jurídicos, destinados a garantir a ordem pública, sendo esta objeto daquela”. Essas definições, no entanto, remetem-nos a outra expressão bastante vaga e um tanto polêmica: ordem pública.²⁰

Embora não desprovida de controvérsias, a definição de ordem pública pode ser encontrada no Decreto nº 88.777/1983 (BRASIL, 1983), o qual aprova o regulamento para as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares (R-200):

19 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados da Área XVII – Segurança Pública e Defesa Nacional.

20 “Com a justificativa de garantir a ordem pública, na verdade, muitas vezes, o que se faz é desrespeitar direitos fundamentais da pessoa humana, quando ela apenas autoriza o exercício regular do poder de polícia” (SILVA, 2014, p. 791).

Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.

José Afonso da Silva (2014, p. 792) define ordem pública como a “situação de pacífica convivência social, isenta de violência ou de sublevação que tenha produzido ou supostamente possa produzir, a curto prazo, a prática de crimes”. Nesse sentido, segurança pública poderia ser conceituada, sob a óptica reducionista,²¹ como sendo atividade de vigilância, de prevenção e de repressão de condutas delituosas.

O doutrinador Álvaro Lazzarini (2000, p. 62), seguindo os autores Mario Pessoa (1971, p. 7) e De Plácido e Silva (1963, p. 1417), definiu segurança pública como sendo o estado antidelitual “que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei de contravenções penais, com ações de polícia preventiva ou de repressão imediata, afastando-se, assim, todo perigo, ou todo mal que possa afetar a ordem pública [...]”.

A Escola Superior de Guerra (ESG), por sua vez, em seu Manual Básico, conceituou segurança pública como “a garantia da manutenção da Ordem Pública, mediante a aplicação do Poder de Polícia, prerrogativa do Estado” (BRASIL, 2014, p. 79-80), e ordem pública como a “situação de tranquilidade e normalidade cuja preservação cabe ao Estado, às Instituições e aos membros da Sociedade, consoante as normas jurídicas legalmente estabelecidas”. (BRASIL, 2014, p. 79-80)

O Constituinte de 1988 não facilitou em relação às definições, pois, embora tenha utilizado a expressão “segurança pública” em seu art. 144, não a definiu; há apenas o estabelecimento de seus fins (dever do Estado, direito e responsabilidade de todos e exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio) e a nomeação de órgãos (polícias) responsáveis por exercê-la. (ESPÍRITO SANTO; MEIRELES, 2003, p. 36)

Vê-se, portanto, que a definição de segurança pública – e, conseqüentemente, de ordem pública – tem suas dificuldades e abstrações.²² Contudo, centrar a responsabilidade pela preservação da ordem pública nas corporações policiais – como quer o senso comum – é, no mínimo, um erro.

21 Há autores que defendem o conceito não restritivo, ou seja, que a noção de segurança deveria incluir todo tipo de defesa ou garantia contra ameaças (delitos em todas as nuances, desastres, sinistros e catástrofes naturais ou artificiais) e não apenas a defesa contra ameaça do crime e da contravenção penal. Nessa linha, destacam-se Euro Magalhães e Moreira Neto.

22 Para aprofundamento na questão de conceitos de segurança pública, ver estudo “Segurança pública e seus enigmas” publicado pelo consultor legislativo Claudionor Rocha, em junho de 2011, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema21/2011_1380.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2018.

Segurança pública vai além dos órgãos descritos no art. 144 da Constituição Federal. A suposta situação de pacífica convivência social, isenta de violência, somente será alcançada quando a segurança for, realmente, responsabilidade de todos: do Poder Executivo, do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da sociedade civil como um todo.

Além disso, outras variáveis devem ser colocadas em uma definição de segurança pública. Aspectos de prevenção, de justiça criminal, de igualdade social e de encarceramento racional devem se sobrepor a uma simples tentativa de “manutenção da ordem” ou de manutenção de um “estado antidelitual”.

SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Antes de 1988, as Cartas Magnas brasileiras, embora reconhecessem o direito individual à segurança dos cidadãos, tratavam o assunto de forma lacônica, esparsa e sem clareza em relação aos órgãos de atuação. Soma-se a isso a intensa simbiose que se formou entre “segurança pública” e “segurança externa”, gerando inúmeras confusões em relação à forma de atuação dos agentes e às competências de cada instituição.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, é um paradigma no tema, pois abordou a questão da segurança pública de forma concentrada e individualizada. O Constituinte considerou o direito à segurança como um direito individual fundamental (*caput* do art. 5º) e como um direito social (*caput* do art. 6º), além de ter dedicado, de maneira inédita, um capítulo exclusivo à segurança pública, concentrando o assunto no art. 144, do qual se faz a transcrição na íntegra (BRASIL, 1988):

TÍTULO V

Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas

[...]

CAPÍTULO III

Da Segurança Pública

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I – Polícia Federal;

II – Polícia Rodoviária Federal;

III – Polícia Ferroviária Federal;

IV – Polícias Civis;

V – Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

§ 1º A Polícia Federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I – apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II – prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III – exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A Polícia Rodoviária Federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º A Polícia Ferroviária Federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Às Polícias Civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às Polícias Militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos Corpos de Bombeiros Militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as Polícias Civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

I – compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

II – compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014) (BRASIL, 1988)

Sobre esse artigo, vale destacar o trabalho realizado na Assembleia Nacional Constituinte. Foi na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança (IV-b), instituída no âmbito da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e das Instituições, que o capítulo exclusivo para segurança pública foi criado.

O relator do anteprojeto, deputado Ricardo Fiúza, esclareceu em seu parecer proferido na subcomissão (BRASIL, 1987, p. 29):

A onda de criminalidade e violência que atualmente atinge a vida urbana das cidades brasileiras, repercutindo até mesmo no meio rural, impõe tratamento mais adequado e transparente da questão segurança pública.

Assim sendo, atendendo aos apelos comunitários e da sociedade como um todo, surge a necessidade de se dotar a Constituição Federal, de um título denominado “Da Segurança Pública”.

Atualmente se observa uma lógica tradicional, onde somente os entes estaduais passíveis de utilização ou convocação pela União integram o texto constitucional.

O anteprojeto inova com a criação de uma seção sobre segurança pública, onde a definição conceitual é somada ao estabelecimento das competências da Polícia Federal, Forças Policiais, Corpos de Bombeiros, Polícia Judiciária e Guardas Municipais, modificando a lógica constitucional anterior.

Os argumentos utilizados pelo parlamentar em seu parecer, ressaltando a crescente onda de violência e criminalidade nos meios urbanos e rurais, são, ainda, muito atuais. Importante registrar que – passados mais de trinta anos da data desse parecer – os mesmos motivos estimularam o Cedes a elaborar o presente estudo, a fim de repensar o modelo de segurança pública do país.

Não há dúvidas de que uma ampla reforma constitucional é necessária. Embora o Constituinte de 1988 tenha – como já dito – avançado no tema, ele também reproduziu certos “vícios” de Constituições anteriores e deixou margem para diversos questionamentos.

Para a elaboração do presente estudo, o Cedes promoveu inúmeras reuniões temáticas sobre segurança pública. Em uma reunião de imersão, realizada na sede da Organização das Nações Unidas em Brasília (Casa da ONU), os especialistas participantes foram instados a pensar como seria o desenho constitucional ideal para a segurança pública. Muitos deles questionaram o modelo de 1988 e trouxeram as seguintes preocupações em relação ao formato constitucional atual:

- Por que a responsabilidade pela segurança pública ficou quase que integralmente a cargo dos estados federados?
- A União e os municípios poderiam contribuir mais?

- Por que a União não tem competência legislativa ampla em relação ao tema segurança pública?
- Por que o modelo de duas polícias estaduais de ciclo incompleto (Polícia Militar e Polícia Civil) não foi alterado?
- Por que as polícias militares e os Corpos de Bombeiros Militares foram mantidos como forças auxiliares e reserva do exército?
- Por que ainda temos uma polícia militarizada?
- Por que os agentes penitenciários não aparecem na Constituição?
- Por que as Guardas Municipais e os agentes de trânsito não são órgãos de segurança pública?
- Quais os reais limites de atuação das Guardas Municipais?
- Por que há a previsão de uma Polícia Ferroviária Federal, tendo em vista que ela nunca foi implementada?
- A Polícia Federal deve ser estruturada em carreira única ou não?
- Por que ainda não temos um sistema integrado de segurança pública?
- Por que não há disposições a respeito de prevenção à criminalidade?

Infelizmente, ainda não há respostas para essas perguntas porque pouco foi feito ao longo dos anos para alterar o sistema concebido pelo Constituinte de 1988. O Parlamento, em geral, tem preferido a via do direito penal máximo e do populismo criminal como forma de combater a violência, minimizando a atenção de questões estruturantes. Soma-se a isso a força exercida pelo *lobby* das instituições policiais que – muitas vezes imbuídos de sentimentos corporativos – resistem a mudanças mais significativas em matéria de segurança pública.

A sistemática de segurança prevista pelo Constituinte de 1988 pouco mudou em relação às instituições policiais, consideradas núcleo central quando o assunto é segurança pública. O tema “modelo policial” será melhor explorado em um capítulo específico deste estudo. No entanto, uma breve digressão faz-se necessária.

No âmbito federal temos três polícias (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal²³) e no âmbito estadual duas (Polícia Civil e Polícia Militar). Além disso, há as Guardas Municipais, algumas das quais atuando desarmadas, que não categorizadas como polícia.

A Polícia Federal tem atribuições muito específicas e é de caráter civil, gerando, conseqüentemente, menos discussões sobre grandes reformas. Há discussões no Congresso

23 Prevista na Constituição, mas nunca implantada efetivamente.

Nacional sobre alteração de competências, lei orgânica, formas de acesso – se carreira única ou não –, entre outras.

Os debates em relação a uma alteração mais significativa e estrutural concentram-se nas Polícias Militares e Civis dos estados da federação.

As Polícias Civis e Militares são instituições centenárias no Brasil. Estima-se que a Polícia Civil tenha como origem a criação da Intendência Geral, em 10 de maio de 1808, e que a Polícia Militar seja consequência da criação da Divisão Militar da Guarda Real de Polícia do Rio de Janeiro, no ano de 1809 (DISTRITO FEDERAL, 1988, p. 16). Desde então, muita coisa mudou,²⁴ tanto em suas organizações internas quanto em relação às suas competências em matéria de segurança pública.

A Constituição de 1988 manteve a existência de duas polícias nos estados: as Polícias Civis, com funções de polícia judiciária e apuração de infrações penais – exceto militares –, e as Polícias Militares, com a função de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública. Vê-se, assim, que o Constituinte apenas repetiu o modelo estabelecido pela Grande Reforma Policial realizada no Brasil nos anos de 1967, 1968 e 1969, a qual pode ser bem explicada por Espírito Santo e Meireles (2003, p. 179-182):

[...] a chamada Grande Reforma Policial, nome atribuído ao movimento em favor de mudanças institucionais deflagrado naquele triênio, que consistiu basicamente na quebra do pluralismo policial e conseqüentemente absorção de corporações policiais civis (Guarda Civil, Corpo de Fiscais de Trânsito) pelas Polícias Militares, às quais, por sua vez, se deu exclusividade para o exercício do policiamento ostensivo fardado [...].

No final dos anos 60, com o recrudescimento da violência política e comprometimento da Revolução, produziu-se uma reforma, que se pretendia no sistema de segurança pública, mas que foi além no sistema de defesa social, através de vários diplomas normativos, dos quais o mais importante foi o Decreto-lei 317, de 13 de março de 1967, modificado pelo Decreto-lei 667, de 02 de julho de 1969, que reorganizou as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal. O seu art. 2º trazia o novo modelo policial, guiado pelo ideal da unificação e concentração. Toda a atividade policial ostensiva fardada, de prevenção e repressão de delitos, ficou com a Polícia Militar e toda atividade cartorial, burocrática, de investigação e de identificação de autoria de delitos, ficou com a Polícia Civil. Os órgãos de polícia administrativa não foram sequer citados, enquanto os Corpos de Bombeiros foram incluídos na segurança pública. A competência das forças estaduais era exclusiva, ou seja, não se admitia nenhum outro órgão atuando no policiamento

24 A Polícia Militar não foi criada durante a ditadura – como pretende crer o senso comum. No entanto, as suas funções foram alteradas de maneira significativa nesse período, visto que o policiamento ostensivo se tornou exclusividade sua.

ostensivo. Em consequência, foram extintas a Guarda Civil, o Corpo de Fiscais de Trânsito e a Polícia Rodoviária do Departamento Estadual de Trânsito. [...]

O modelo policial atualmente existente nos estados da federação tem causado inúmeras discussões na sociedade e no Congresso Nacional. Movimentos pelo ciclo completo,²⁵ pela desmilitarização e pela unificação das polícias têm ganhado força e dominado parte da agenda de segurança pública no Parlamento.

Por fim, vale dizer que a simbiose entre segurança pública e segurança externa – mencionada no início deste ponto – deixou resquícios na Constituição de 1988, tendo em vista que as Forças Armadas também se destinam “à garantia [...] da lei e da ordem” (art. 142) e que as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares são “forças auxiliares e reserva do Exército” (art. 144, § 6º).²⁶

Sobre esse aspecto, as especialistas Natália de Oliveira Fontoura, Patrícia Silveira Rivero e Rute Imanishi Rodrigues (2009) destacam o fato de questões de segurança nacional e de segurança pública terem sido tratadas em um mesmo título na Constituição de 1988:

A Constituição Federal de 1988, pela primeira vez em nosso direito constitucional, dedica um capítulo à segurança pública. Trata-se do terceiro capítulo do título V – Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas. Os capítulos que o antecedem são os que tratam do estado de defesa, do estado de sítio e o referente às Forças Armadas. Para além da discussão acerca da necessidade de se constitucionalizar o tema, caracteriza-se como positivo o fato de que o capítulo se insere na defesa do Estado e das instituições democráticas. Por outro lado, chama atenção a impropriedade de se colocar sob um mesmo título a segurança pública e as questões de segurança nacional, o que significaria uma reprodução da confusão entre uma e outra presente ao longo do regime militar e mesmo antes dele. Isto contribuiria para visão inadequada de segurança pública não como serviço público voltado para o cidadão, mas como matéria voltada a garantir a segurança do Estado. (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009, p. 142)

No próximo ponto, far-se-á um breve resumo sobre as tentativas governamentais de se implementar o estabelecido na Constituição Federal de 1988.

25 Para que ambas as polícias – a militar e a civil – possam realizar funções ostensivas e investigativas.

26 As Polícias Militares possuem vínculo com o Exército, sendo forças auxiliares e de reserva, desde a Lei nº 3.216/1917 (BRASIL, 1917), e têm sua previsão constitucional a partir da Carta de 1934 (BRASIL, 1934).

POLÍTICAS NACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

Desde a promulgação da Constituição de 1988 até meados da década de 90, a segurança pública foi marcada, pelo menos no âmbito da União, por ausência de uma política específica. No governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), no entanto, o tema ganhou certa notoriedade, alterando-se a estratégia até então adotada.

No primeiro mandato de FHC, dois passos importantes foram tomados:

a) Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH)

Em 1996, criou-se o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH),²⁷ o qual foi aperfeiçoado no ano de 2000, com a edição do II Programa Nacional de Direitos Humanos (II-PNDH),²⁸ e em 2009, pelo PNDH-3.²⁹

b) Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg)

Em 1995, foi criada a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg),³⁰ na esfera do Ministério da Justiça, a qual foi transformada na Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp),³¹ no ano de 1998.³²

A maior guinada positiva na questão de segurança pública, contudo, foi no segundo mandato de FHC, quando, pela primeira vez na história recente, foi editado um Plano Nacional de Segurança Pública (2000). O documento – dividido em 15 compromissos e desdobrado em 124 ações – tratou de temas como combate ao crime organizado, desarmamento, capacitação profissional, reaparelhamento das polícias, atualização da legislação, redução da violência urbana, aperfeiçoamento do sistema penitenciário e de políticas sociais, entre outros. Na introdução ao Plano, houve uma especificação de princípios (BRASIL, 2000, p. 4):

Este Plano está fundado nos seguintes princípios: interdisciplinaridade, pluralismo organizacional e gerencial, legalidade, descentralização, imparcialidade, transparência das ações, participação comunitária, profissionalismo, atendimento das peculiaridades regionais e no estrito respeito aos direitos humanos. O atendimento a esses princípios é uma condição para o seu sucesso.

27 Influenciado pela Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida em 1993, em Viena.

28 Influenciado pela IV Conferência Nacional de Direitos Humanos, ocorrida em 1999.

29 Decreto nº 7.037/2009, atualizado pelo Decreto nº 7.177/2010.

30 Criada pela Medida Provisória nº 813/1995.

31 Criada pelo Decreto nº 2.315/1997.

32 A Senasp atualmente faz parte do Ministério Extraordinário da Segurança Pública.

Embora a edição de um Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) tenha sido uma inovação e uma reorientação estratégica na área, vários de seus objetivos nunca foram alcançados. Segundo os especialistas Vilobaldo Carvalho e Maria do Rosário da Silva (2011), o problema maior foi a falta de recursos definidos e o não delineamento de metas e de processos de avaliação de eficácia, eficiência e efetividade:

[...] o PNSP possibilitou a institucionalização de significativos encaminhamentos de diretrizes para ações de gestão, porém poucos avanços práticos. Sem recursos definidos, sem delineamento de metas e de processos de avaliação de eficácia, eficiência e efetividade, fracassou nos seus principais objetivos. Entretanto, pela primeira vez, após o processo de democratização, emergiu a possibilidade de uma reorientação estratégica, com tratamento político-administrativo direcionado a colocar a questão da segurança pública como política prioritária de governo. (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 59)

Destaca-se que, nessa mesma época, foi instituído o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) pela Medida Provisória (MP) nº 2.120-9/2001, convertida na Lei nº 10.201/2001 (BRASIL, 2001). O objetivo do Fundo – vigente até os dias atuais – é o de “apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do plano de segurança pública do Governo Federal” (art. 1º).

De acordo com Luiz Eduardo Soares (2007), o FNSP serve apenas para perpetuar velhas práticas, sem promover as reformas estruturais necessárias:

[...] ante a ausência de uma política nacional sistêmica, com prioridades claramente postuladas, dada a dispersão varejista e reativa das decisões, que se refletia e inspirava no caráter dispersivo e assistemático do plano nacional do ano 2000, o Fundo acabou limitado a reiterar velhos procedimentos, antigas obsessões, hábitos tradicionais: o repasse de recursos, ao invés de servir de ferramenta política voltada para a indução de reformas estruturais, na prática destinou-se, sobretudo, à compra de armas e viaturas. Ou seja: o Fundo foi absorvido pela força da inércia e rendeu-se ao impulso voluntarista que se resume a fazer mais do mesmo. Alimentaram-se estruturas esgotadas, beneficiando políticas equivocadas e tolerando o convívio com organizações policiais refratárias à gestão racional, à avaliação, ao monitoramento, ao controle externo e até mesmo a um controle interno minimamente efetivo e não corporativista. (SOARES, 2007, p. 85)

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a política de segurança pública surgiu quando ele era pré-candidato à Presidência da República, em 2001.

Nessa época, a Organização Não Governamental Instituto da Cidadania elaborou o Projeto de Segurança Pública para o Brasil, o qual foi incorporado ao programa de governo de

Lula nas eleições de 2002. Entre os diversos aspectos desse projeto, havia as propostas de implantar o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), de reformar as instituições policiais e de atuar de forma articulada com os estados, com destaque para políticas preventivas.

Após a eleição de Lula, coube à Senasp aplicar o Plano, “o que começou a ser feito, até que sucessivos sinais foram deixando clara a indisposição do governo para levar adiante a integralidade dos compromissos assumidos” (SOARES, 2007, p. 87). Segundo Luiz Eduardo Soares (2007), secretário nacional de Segurança Pública à época, o presidente da República reviu sua posição, pois o prometido traria responsabilidade excessiva ao governo federal na área de segurança:

O presidente reviu sua adesão ao Plano e desistiu de prosseguir no caminho previsto, porque percebeu – na interlocução com a instância que, à época, se denominava “núcleo duro do governo” – que fazê-lo implicaria assumir o protagonismo maior da reforma institucional da segurança pública no país, ou seja, implicaria assumir a responsabilidade pela segurança perante a opinião pública. E isso o exporia a riscos políticos, pois a responsabilidade por cada problema, em cada esquina, de cada cidade, lhe seria imputada. O desgaste seria inevitável, uma vez que os efeitos práticos de uma reorganização institucional só se fariam sentir a longo prazo. (SOARES, 2007, p. 87)

O projeto de campanha, portanto, não prosperou. No entanto, no primeiro mandato de Lula, vale destacar a criação do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública (FNS), por meio do Decreto nº 5.289/2004.³³ (BRASIL, 2004)

A FNS é formada por servidores civis e militares de grupos de elite dos entes da federação e serve para “atender às necessidades emergenciais dos estados, em questões onde se fizer necessária a interferência maior do poder público ou for detectada a urgência de reforço na área de segurança” (BRASIL, 2018). Vários estados já se utilizaram desse programa, como Rio de Janeiro (2007, 2016), Santa Catarina (2013), Minas Gerais (2013), Pernambuco (2014), Maranhão (2014 e 2016), Rio Grande do Sul (2016), Espírito Santo (2017) e Rio Grande do Norte (2017 e 2018).

Já em seu segundo mandato, Lula instituiu, por meio da Lei nº 11.530/2007 (BRASIL, 2007),³⁴ o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), o qual configurou uma inovação ao trazer a ideia de segurança cidadã e ter como objetivo a articulação de ações de “segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas” (art. 2º). Sobre essa

33 O decreto de criação foi reforçado pela Lei nº 11.473/2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública. Atualmente é denominada ora Departamento da Força Nacional de Segurança Pública, ora Diretoria da Força Nacional de Segurança Pública (DFNSP).

34 Conversão da MP nº 384/2007.

mudança de paradigma trazida pelo Pronasci, Vilobaldo Carvalho e Maria do Rosário da Silva afirmam (2011, p. 64):

[...] o Pronasci apresenta uma forma e um olhar multidisciplinar em relação à questão da segurança pública. Dessa maneira, pela primeira vez após a promulgação da atual Constituição, surge a perspectiva de democratização da política de segurança pública, com efetiva possibilidade de exercício da cidadania por parte da sociedade nesse processo. Seguramente, trata-se de uma mudança complexa no paradigma da segurança [...].

O programa prometeu investir mais de 6 bilhões de reais até o final do ano de 2012, envolvendo o trabalho de 19 ministérios, em um conjunto de 94 ações, em intervenções articuladas com estados e municípios (SOARES, 2007, p. 87). Os municípios ganharam relevância na discussão sobre segurança pública, sendo os principais implementadores de ações preventivas e de projetos comunitários como o Mulheres da Paz e o Protejo, nos quais recursos federais eram repassados aos municípios por meio de convênios (SCHABBACH, 2014, p. 223). Quatro eram os eixos principais do Pronasci: a) valorização dos profissionais de segurança pública; b) reestruturação do sistema penitenciário; c) combate à corrupção policial e d) envolvimento da comunidade na prevenção da violência.

O programa, embora com alguns avanços, não atingiu os objetivos traçados, e grande parte do problema foi o contingenciamento de recursos. Segundo informações do Ministério da Justiça (BRASIL, 2018) e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), foram investidos, até 2012, apenas R\$ 3,7 bilhões dos R\$ 6,107 bilhões prometidos.

Outro fato marcante no segundo mandato do presidente Lula foi a realização, no ano de 2009, da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (I Conseg). O evento contou com a participação de quase 3 mil pessoas de todos os estados da federação (gestores, trabalhadores do setor, sociedade civil, etc.) e mostrou um amplo espaço de diálogo na área, conforme afirmou Ricardo Brisolla Balestreri, Secretário Nacional de Segurança Pública à época:

A 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública marca profundamente a história da segurança pública em nosso país. Ao propor a democratização da discussão sobre o tema, a 1ª CONSEG eleva a segurança pública a um novo patamar de reflexão, não mais como uma emergência frente a alguma situação de grave comoção social, mas como política pública que demanda uma estruturação sistêmica e um pensamento estratégico de longo prazo.

Seu processo foi marcado por uma abertura ao diálogo. Diálogo entre segmentos que nunca tiveram a oportunidade de sentar à mesa, de forma conjunta, e propor princípios e diretrizes para a Política Nacional, como tiveram a oportunidade de fazê-lo

trabalhadores da área, sociedade civil e poder público. Essa marca permitiu que novos atores surgissem na cena da luta pela realização do direito à segurança e possibilitou que novas redes pudessem se formar, ampliando o capital social em torno do tema.

Processos como este da 1ª CONSEG são valorosos exatamente porque democratizam a discussão sobre a política pública, fortalecem o controle social sobre elas, organizam os cidadãos e cidadãs para proporem demandas e dão transparência às ações desenvolvidas por governos. (BRASIL, 2009, p. 11)

A I Conseg, antes do encontro em Brasília, realizou conferências nos âmbitos municipal e estadual. Além disso, foram realizadas conferências livres organizadas por entidades da sociedade civil. Foram sete os principais eixos de discussão: a) gestão democrática: controle social e externo, integração e federalismo; b) financiamento e gestão da política de segurança; c) valorização profissional e otimização das condições de trabalho; d) repressão qualificada da criminalidade; e) prevenção social dos crimes e das violências e construção da cultura de paz; f) diretrizes para o sistema penitenciário e g) diretrizes para o sistema de prevenção, atendimentos emergenciais e acidentes (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 65). Como resultado, foram definidos dez princípios e quarenta diretrizes³⁵ que, em tese, serviriam de base para a construção de uma política de segurança pública nacional. (BRASIL, 2009, p. 11)

Destaca-se como consequência da I Conseg a reformulação do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp),³⁶ um órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, com a “finalidade de formular e propor diretrizes para as políticas públicas voltadas à promoção da segurança pública, prevenção e repressão à violência e à criminalidade e atuar na sua articulação e controle democrático”, conforme estipulado pelo Decreto nº 7.413/2010. (BRASIL, 2010)

Durante o governo da presidente Dilma Rousseff não houve uma sistematização de um plano nacional de segurança pública. O que ocorreu foi o lançamento de programas e de ações isoladas como, por exemplo:

a) Brasil Mais Seguro

Programa apresentado com a intenção de reduzir a criminalidade violenta por meio de acordo de cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Segundo

35 Há críticas em relação ao resultado conflitante de algumas diretrizes, o que expõe a divisão entre os agentes de segurança pública. Como exemplo, citam-se as diretrizes que tratam sobre o ciclo completo de polícia: “Nº 4 – 868 votos – Ciclo completo de polícia – Estruturar os órgãos policiais federais e estaduais para que atuem em ciclo completo de polícia, delimitando competências para cada instituição de acordo com a gravidade do delito sem prejuízo de suas atribuições específicas” e “Nº 15 – 446 votos – Negação do ciclo completo de polícia – Rechaço absoluto à proposta de criação do Ciclo Completo de Polícia”.

36 Foi institucionalizado pelo Decreto nº 98.936/1990, mas teve seu formato alterado após a I Conseg. Atualmente integra o Ministério Extraordinário da Segurança Pública.

informações do sítio eletrônico do Ministério da Justiça (BRASIL, 2018), o programa tinha como objetivo:

[...] induzir e promover a atuação qualificada e eficiente dos órgãos de Segurança Pública para redução dos índices de violência e criminalidade, por meio da qualificação dos procedimentos investigativos, do fortalecimento do policiamento ostensivo e de proximidade com a população e maior cooperação e articulação entre as instituições de segurança pública, sistema prisional e o sistema de justiça criminal (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública).

O plano piloto do Brasil Mais Seguro foi realizado no estado de Alagoas.

b) Crack, é possível vencer

Programa coordenado pelo Ministério da Justiça que pretendia desenvolver em conjunto com outros ministérios “ação integrada que envolve três frentes de atuação: prevenção, cuidado e autoridade” (BRASIL, 2018), integrando vários grupos sociais e “trabalhando, simultaneamente, na prevenção, no combate, na reabilitação e na reintegração social”. (BRASIL, 2018)

c) Plano Estratégico de Fronteiras (Pefron)

Instituído pelo Decreto nº 7.496/2011³⁷ (BRASIL, 2011), “para o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira” (art. 1º). A Operação Ágata,³⁸ realizada pelo Ministério da Defesa, e a Operação Sentinela,³⁹ realizada pelo Ministério da Justiça, foram frutos desse plano.

37 O Plano Estratégico de Fronteira foi revogado pelo Decreto nº 8.903/2016, que instituiu o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras.

38 “Desde 2011, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) coordena uma ação de grande escala com o objetivo de fortalecer a segurança dos quase 17 mil quilômetros de fronteiras terrestres do Brasil. Trata-se da Operação Ágata, que integra o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) do Governo Federal, criado para prevenir e reprimir a ação de criminosos na divisa do Brasil com dez países sul-americanos. Ao longo da operação, militares da Marinha, do Exército e da Força Aérea Brasileira realizam missões táticas destinadas a coibir delitos como narcotráfico, contrabando e descaminho, tráfico de armas e munições, crimes ambientais, imigração e garimpo ilegais. As ações abrangem desde a vigilância do espaço aéreo até operações de patrulha e inspeção nos principais rios e estradas que dão acesso ao país. Além da Defesa, a Ágata envolve a participação de 12 ministérios e 20 agências governamentais. O planejamento e a mobilização são feitos de forma integrada, com articulação contínua entre militares das Forças Armadas e agentes de segurança pública nos níveis federal, estadual e municipal. Participam desse esforço a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Força Nacional de Segurança Pública, Agência Brasileira de Inteligência (Abin), Ibama, Funai, Receita Federal e órgãos de segurança dos estados das regiões de fronteira. Todos sob coordenação e orientação do EMCFA”. Informação disponível no sítio eletrônico do Ministério da Defesa: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/exercicios-e-operacoes/63-operacoes-conjuntas-1/72-operacao-agata>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

39 “[...] Com foco na inteligência e coordenada pelo Ministério da Justiça, a operação tem atuação conjunta da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Força Nacional de Segurança Pública, além da Secretaria Nacional de Segurança Pública. A operação atua integrada com as Forças Armadas e Ministério da Defesa, responsáveis pela Operação Ágata [...]”. Informação disponível no sítio eletrônico Portal Brasil: <<http://www.brasil.gov.br/saude/2011/08/operacao-sentinela-apreende-33-7-toneladas-de-drogas-em-dois-meses>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

d) Secretaria Extraordinária de Segurança de Grandes Eventos

Instituída pelo Decreto nº 7.538/2011 (BRASIL, 2011) em razão da Copa das Confederações de 2013, da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. A secretaria foi criada a fim de coordenar as ações de segurança, promovendo a integração das polícias dos estados sede com as Polícias Federal e Rodoviária Federal, além de polícias estrangeiras;

e) Implantação do Sinesp

A implantação do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp),⁴⁰ instituído pela Lei nº 12.681/2012 (BRASIL, 2012), com a finalidade de “armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas relacionadas com: I – segurança pública; II – sistema prisional e execução penal e III – enfrentamento do tráfico de *crack* e outras drogas ilícitas” (art. 1º). O Sinesp, apesar de ainda contar com algumas deficiências metodológicas e sofrer com a falta de colaboração de alguns estados, pode ser considerado um significativo avanço na coleta de dados na área da segurança pública.

f) Manual de Garantia da Lei e da Ordem

A publicação em 2014, por parte do Ministério da Defesa, de um Manual de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) (BRASIL, 2014), com a finalidade de se estabelecerem orientações para o planejamento e o emprego das Forças Armadas em operações de segurança pública, as quais têm caráter excepcional e previsão constitucional no art. 142.⁴¹

No governo do presidente Michel Temer, até a presente data, três ações na área de segurança pública podem ser destacadas:

a) Plano Nacional de Segurança Pública

Em janeiro de 2017, depois de uma crise no sistema penitenciário brasileiro, o governo federal lançou um Plano Nacional de Segurança Pública, com três objetivos principais: redução de homicídios dolosos, feminicídios e violência contra a mulher; racionalização e modernização do sistema penitenciário e combate integrado à criminalidade organizada transnacional. Como metas, foram apresentadas as seguintes (BRASIL, 2017):

40 Há, atualmente, um aplicativo denominado “Sinesp Cidadão”, de *download* gratuito e que permite a qualquer cidadão consultar a situação de furto ou roubo de veículos no país, bem como a consulta de mandados de prisão aguardando cumprimento e vigentes.

41 “Embora a referência ao emprego das Forças Armadas em atividades de segurança pública já se fizesse presente em Constituições anteriores, a atuação das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem prevista no art. 142 da Constituição Federal de 1988 somente veio a ser disciplinada, em âmbito infraconstitucional, com o advento da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. A regulamentação desta forma de emprego veio a ocorrer com a aprovação do Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001”. Manual de Garantia da Lei e Ordem (BRASIL, 2014, p. 13).

- Homicídios dolosos: redução anual de 7,5% nos municípios abrangidos pelo plano (2017 nas capitais e 2018 nas capitais e cidades limítrofes – 209 municípios);
- Violência doméstica: aumento na celeridade das investigações e processos em 20% nos municípios abrangidos pelo plano;
- Sistema Penitenciário: informações completas e detalhadas em tempo real de todo o sistema penitenciário (até dezembro de 2017) e redução da superlotação em 15% (até 2018);
- Combate ao crime organizado: aumento de 10% na quantidade de armas e drogas apreendidas em 2017 e de 15% em 2018.

Vale dizer que, assim como o plano de 2000, o documento, publicado em formato de apresentação de *slides* (*Power Point*), goza de existência jurídica fraca, pois desprovido de qualquer forma ou aspecto normativo (decreto, portaria, resolução, etc). Ademais, as suas características estão mais para um plano de governo do que para um plano de Estado, tendo em vista que não há propostas de longo prazo.

b) Intervenção federal no Rio de Janeiro

Em uma decisão inédita, foi decretada intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública. O Decreto nº 9.288/2018 (BRASIL, 2018) limitou a intervenção à área de segurança pública, com prazo final estabelecido em 31 de dezembro de 2018. O general de Exército Walter Souza Braga Netto foi nomeado interventor.

c) Ministério Extraordinário da Segurança Pública

A criação do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, por meio da Medida Provisória nº 821/2018 (BRASIL, 2018). O novo ministério é integrado pelo Departamento de Polícia Federal (DPF), pelo Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF), pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen), pelo Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) e pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp).

De todo o exposto neste ponto, conclui-se que a segurança pública não é uma política de Estado no Brasil e fica vulnerável às escolhas políticas dos governantes. O pesquisador Daniel Cerqueira (2016, p. 81) afirma que o Brasil não possui uma política nacional de segurança pública efetiva, mesmo vivendo em uma crise que vitima mais de 60 mil pessoas anualmente:

Em meio à verdadeira crise civilizatória por que passa o país, onde mais de 60 mil pessoas são assassinadas a cada ano, o país se ressentido da ausência de uma política nacional efetiva de segurança pública, baseada em diagnósticos precisos, com

princípios e objetivos claros, de modo que se possa construir um planejamento estratégico, em que as ações sejam monitoradas e os resultados avaliados.

Vê-se, portanto, que o Brasil carece ao longo da sua história recente de uma política nacional e, conseqüentemente, de plano nacional de segurança pública que seja consistente e capaz de debelar os altos índices de criminalidade. O que se observa ao longo de governos, independentemente da bandeira ideológica, são políticas descontinuadas, carentes de recursos e de compromissos.

SEGURANÇA PÚBLICA COMO TEMA NO CONGRESSO NACIONAL

Nos últimos 15 anos, mais de 1.500 proposições sobre segurança pública tramitaram (ou ainda tramitam) no Congresso Nacional. Os assuntos são os mais variados: Sistema Único de Segurança Pública, instituições policiais, política criminal, atendimento à vítima, cooperação internacional, créditos extraordinários, gestão da informação, medidas socioeducativas, política de armas, entre outros.

Neste ponto, vale mencionar estudo publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), em seu anuário de 2014, sobre as proposições legislativas – relativas à segurança – em trâmite no Congresso Nacional e que foram transformadas em norma jurídica na 54ª Legislatura (2011-2014). Referido documento apontou que, de todas as proposições apresentadas, apenas 35 efetivamente se tornaram lei nesse período e que, mais de 60% delas tratavam de instituições policiais e de política criminal (RICARDO; BAIRD; POLLACHI, 2014, p. 136).⁴²

O principal espaço de discussões sobre Segurança Pública na Câmara dos Deputados é a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO). De caráter permanente, ela foi instituída⁴³ inicialmente com o nome de Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico (CSPCCOVN), atendendo a uma recomendação da extinta Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Narcotráfico.

A denominação atual veio com a Resolução nº 20/2004 (BRASIL, 2004). As competências da Comissão⁴⁴ estão estabelecidas no art. 32, XVI, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD):

42 Instituições policiais: predominância para pauta corporativa (anistia a policiais grevistas, aposentadoria, criação de cargos, indenização, remuneração, tratamento jurídico da carreira, alterações de remuneração em casos determinados e regularização de pendências relacionadas à situação funcional de servidores oriundos dos ex-territórios do Amapá e de Roraima, por exemplo). Política criminal: predominância de tipificação de crimes e exasperação de penas.

43 Resolução nº 27/2002, da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2002).

44 Os relatórios anuais de atividades da Comissão podem ser facilmente consultados no sítio eletrônico da Câmara. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco/documentos/relatorios-de-atividades>> Acesso em: 15 mar. 2018.

Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade: (Artigo com redação dada pela Resolução nº 20, de 2004) [...]

XVI – Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado:

- a) assuntos atinentes à prevenção, fiscalização e combate ao uso de drogas e ao tráfico ilícito de entorpecentes ou atividades conexas;
- b) combate ao contrabando, crime organizado, sequestro, lavagem de dinheiro, violência rural e urbana;
- c) controle e comercialização de armas, proteção a testemunhas e vítimas de crime, e suas famílias;
- d) matérias sobre segurança pública interna e seus órgãos institucionais;
- e) recebimento, avaliação e investigação de denúncias relativas ao crime organizado, narcotráfico, violência rural e urbana e quaisquer situações conexas que afetem a segurança pública;
- f) sistema penitenciário, legislação penal e processual penal, do ponto de vista da segurança pública;
- g) políticas de segurança pública e seus órgãos institucionais;
- h) fiscalização e acompanhamento de programas e políticas governamentais de segurança pública;
- i) colaboração com entidades não governamentais que atuem nas matérias elencadas nas alíneas deste inciso, bem como realização de pesquisas, estudos e conferências sobre as matérias de sua competência;

No Senado Federal, a matéria segurança pública é tratada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), conforme dispõe o art. 101 do seu Regimento Interno (BRASIL, 1970):

Art. 101. À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania compete:

[...]

II – ressalvadas as atribuições das demais comissões, emitir parecer, quanto ao mérito, sobre as matérias de competência da União, especialmente as seguintes:

- a) criação de Estado e Territórios, incorporação ou desmembramento de áreas a eles pertencentes;
- b) estado de defesa, estado de sítio e intervenção federal (Const., art. 49, IV), requisições civis e anistia;
- c) segurança pública, Corpos de Bombeiros Militares, polícia, inclusive marítima, aérea de fronteiras, rodoviária e ferroviária;
- d) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico, espacial, marítimo e penitenciário;

Pelo Requerimento nº 4/2003 da CCJC, foi criada a Subcomissão Permanente de Segurança Pública, que, no entanto, nunca foi instalada.

“GARGALOS” DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A segurança pública no Brasil passa por sérios problemas. As reuniões temáticas, o envio de representantes ao 9º Encontro do FBSP, no Rio de Janeiro, a realização de imersão com especialistas na Casa da ONU, em Brasília, e todos os demais eventos promovidos pelo Cedes no decorrer deste estudo foram suficientes para se fazer um levantamento dos “gargalos” existentes na segurança pública. Três foram os vetores explorados:

a) Financiamento

Grande parte dos especialistas, gestores, policiais e estudiosos atribuíram a falta de eficiência da segurança pública à carência de recursos. Atualmente, inexistente no Brasil um fundo – de envergadura constitucional – que seja específico para a segurança pública e que possa, entre outras medidas, promover a melhoria de programas de prevenção, de recursos humanos, equipamentos e instalações físicas das forças policiais e instituições envolvidas na proteção dos cidadãos.

Sabe-se das tentativas do governo federal⁴⁵ em auxiliar os demais entes da federação com a criação de diversos fundos e programas: o Fundo Nacional Antidrogas (Funad), criado pela Lei nº 7.560/1986 (BRASIL, 1986), o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), instituído pela Lei Complementar nº 79/1994 (BRASIL, 1994); o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), criado pela Lei nº 10.201/2001 (BRASIL, 2001) e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), criado pela Lei nº 11.530/2007. (BRASIL, 2007)

No entanto, como já visto, esses fundos e programas apresentam uma série de condicionantes para liberação de recursos e estão frequentemente sujeitos a contingenciamentos por parte do Poder Executivo.

Nesse contexto, a criação de um fundo constitucional de segurança pública daria mais estabilidade para políticas de longo prazo. Além disso, seria importante criar a obrigatoriedade de aplicação de percentuais mínimos da arrecadação por parte da União,

45 Em março de 2018, o governo federal anunciou uma linha de crédito, com o apoio do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para auxiliar os governadores na área de segurança pública.

dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na área de segurança, sob pena de intervenção, assim como ocorre com as áreas de educação e saúde.⁴⁶

Isso transformaria a segurança pública em política de Estado, garantindo que os recursos arrecadados não fossem alocados em despesas estrategicamente menos importantes, visto que, em certas situações, é comum a destinação de recursos para questões politicamente mais populares, como obras públicas e contratação de pessoal.

b) Integração

A ausência de integração entre os agentes de segurança pública foi constantemente citada nas reuniões realizadas pelo Cedes. Apenas para se ter uma ideia do desarranjo institucional no Brasil, existem, atualmente, 3 polícias de nível federal (Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal⁴⁷), 54 polícias estaduais (Civis e Militares) e 1.081 Guardas Municipais, e não há um sistema nacional de integração entre eles (FBSP, 2015, p. 98). Não há padronização na formação dos policiais, não há padronização de procedimentos operacionais, não há padronização de vestimenta, não há padronização na forma de registro de ocorrências e colheita de dados.

Falta, portanto, um “sistema de segurança pública” que proporcione integração, padronização e compartilhamento de dados e informações.

E por que é tão difícil integrar? Vários são os argumentos. O mais comum é o de que a União pode pouco em relação ao tema de segurança pública. Uma tentativa mais assertiva no caminho da padronização e na obrigatoriedade de compartilhamento de informações geralmente encontra óbices no chamado princípio federativo, segundo o qual os estados possuem autonomia administrativa.

Um bom exemplo dessa dificuldade é a implantação do Sinesp, instituído pela Lei nº 12.618/2012 (BRASIL, 2012), que, até hoje, não conseguiu completude no seu

46 A Constituição Federal estabelece: “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: [...] e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. [...]”; “Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: [...] III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; [...]”; “Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) I – no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015) II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. [...]”; “Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. [...]” (BRASIL, 1988).

47 Prevista na Constituição, mas não totalmente instituída.

levantamento de dados, justamente pela falta de colaboração de alguns estados, os quais, sob o argumento da prevalência do princípio federativo, alegam não serem obrigados a repassar informações ao governo federal.

Outro bom exemplo foi a edição da Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais) (BRASIL, 2014), uma tentativa de instituir normas gerais para as Guardas Municipais de todo o país. O estatuto, embora vigente, é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 5.156) no Supremo Tribunal Federal (STF), sob o argumento de que a União não poderia legislar sobre o assunto.

Para solucionar esse dilema, algumas sugestões podem ser apresentadas, como as listadas a seguir:

- Alteração da Constituição Federal, em especial o seu art. 24, para modificar a competência legislativa sobre segurança pública – hoje muito concentrada nos estados da federação –, dando mais poder para a União em relação a normas gerais.
- Regulamentação do § 7º do art. 144 da Constituição, para disciplinar “a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades” (BRASIL, 1988). Essa lei, passadas quase três décadas da promulgação da Constituição, nunca foi editada, e pode ser considerada um caminho para a formulação de um sistema nacional de segurança pública.
- Criação de um órgão independente com competência normativa e de controle das atividades policiais, inspirado nos modelos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Esse órgão atuaria no sentido de integrar, padronizar e dar transparência às instituições policiais no Brasil, por meio da expedição de normas de observância geral, divulgação de dados e atuação como órgão de controle externo, fiscalizando e punindo atividade policial desviante.
- Ampliação das experiências de integração realizadas no âmbito da Secretaria Extraordinária de Segurança de Grandes Eventos e no âmbito dos Gabinetes de Gestão Integrada.

Vale mencionar, por fim, que qualquer tentativa de integração será falha sem a colaboração do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Esses órgãos costumam agir de forma mais independente, o que prejudica o compartilhamento de dados e informações.

c) Gestão

Nos encontros temáticos realizados pelo Cedes, vários especialistas apontaram sérios problemas na gestão da segurança. Além dos casos de nomeação de secretários de segurança pública sem critérios de ordem técnica, há três pontos que prejudicam uma gestão eficiente: a falta de recursos; a ausência de uma política e de um plano nacional

de segurança pública, com o estabelecimento de metas e de métodos de avaliação; e a carência legislativa em relação a leis orgânicas das corporações.

A falta de recursos já foi bem explorada nos primeiros parágrafos deste item. Acrescenta-se, no entanto, que os gestores foram enfáticos nas reuniões temáticas no sentido de que a eficiência da segurança pública no estado depende muito do empenho do governador em tratar da matéria. Ou seja, se o governador prioriza a segurança, haverá mais investimentos, e as políticas públicas de prevenção e repressão serão mais efetivas.

Ora, a segurança pública deve ser tratada como política de Estado e não de governo. Uma forma de amenizar esse problema seria a nomeação de bons gestores, aliada à criação de um fundo constitucional de segurança pública, com a obrigatoriedade de aplicação de percentuais mínimos da arrecadação na área, sob pena de intervenção federal, assim como ocorre nos campos da saúde e da educação.

Outro ponto que dificulta muito a gestão e que foi duramente criticado em quase todos os encontros realizados pelo Cedes foi a ausência de uma política e de um plano nacional de segurança pública. Como já visto no item 3 deste capítulo, não há, atualmente, no Brasil, uma política ou um plano que trace objetivos, diretrizes, metas e métodos de acompanhamento e avaliação das políticas públicas na área de segurança. Documentos dessa magnitude orientariam os estados, o Distrito Federal e os municípios para a elaboração de suas políticas e planos.

Por fim, destaca-se que uma boa gestão também se faz com um arcabouço jurídico forte que atenda à maioria das situações de dificuldade. Neste ponto, destaca-se a paralisia do Poder Legislativo em aprovar as leis orgânicas das instituições policiais.

Segundo o art. 22, XXI, da Constituição, compete privativamente à União legislar sobre “normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares” (BRASIL, 1988) e, segundo o art. 24, XVI, compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre “organização, garantias, direitos e deveres das Polícias Civis”. (BRASIL, 1988)

Esses dispositivos nunca foram regulamentados.⁴⁸ Já há propostas nesse sentido em tramitação na Câmara dos Deputados: PL nº 6.690/2002 e seus apensados e subapensados (PL nºs 4.371/1993, 3.274/2000, 4.363/2001, 6.312/2002, 1.949/2007 e 6.440/2009). Todas essas proposições estão prontas para votação em plenário, mas há anos aguardam serem pautadas.

48 As leis utilizadas atualmente são antigas e de duvidosa recepção pela Constituição de 1988: Lei nº 4.878/1965, regulamentada pelo Decreto nº 59.310/1966, e o Decreto-Lei nº 667/1969. Entretanto, a primeira já foi alterada na vigência da CF/88.

Vale mencionar, também, que não existe uma lei orgânica da Polícia Federal. Há proposta nesse sentido, mas que tramita desde 2009 na Câmara dos Deputados, sem conclusão até o momento (PL nº 6.493/2009).

Conclui-se, portanto, que a falta de financiamento adequado, a ausência de integração entre os agentes de segurança pública e a má gestão podem causar danos irreversíveis na segurança pública. As altas taxas de criminalidade são uma consequência disso e têm amedrontado a população.

A CRIMINALIDADE NO BRASIL

As taxas de criminalidade no Brasil são alarmantes. Em uma pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2016, p. 6), chegou-se à conclusão de que 76% dos brasileiros têm medo de morrer assassinados e que 57% da população acredita que “bandido bom é bandido morto”.

Apenas para se ter dimensão do caos brasileiro na área, vale citar os dados apresentados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2017 (FBSP, 2017, p. 6-9). Somente no ano de 2016, foram registrados no Brasil:

- 61.238 mortes violentas intencionais, o que representa o maior número já registrado na história do país. Apenas para efeitos de comparação, este número equivale: a 7 assassinatos por hora; ao número de pessoas mortas pela explosão da bomba nuclear que dizimou a cidade de Nagasaki no Japão, no ano de 1945, em tempos de Segunda Guerra Mundial; há mais mortes do que as que se registram em grandes conflitos internacionais. Entre 2011 e 2016, estima-se que cerca de 50 mil pessoas foram assassinadas por ano na guerra da Síria;
- 2.666 latrocínios (roubo seguido de morte);
- 453 assassinatos de policiais civis e militares;
- 4.222 mortes em decorrência de ações policiais;
- 1.066.674 de carros roubados ou furtados entre 2015 e 2016, o que representa a subtração de 1 veículo por minuto;
- 49.497 estupros;
- 112.708 armas de fogo apreendidas.

A esses números, somam-se ainda outras três variáveis.

- No final de 2017, o Ministério da Justiça divulgou dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen) (BRASIL, 2017) indicando que o Brasil é o terceiro país do mundo com a maior população carcerária (estando atrás somente

dos Estados Unidos, da China e da Rússia). O total de presos em nosso país ultrapassou a marca dos 726 mil em junho de 2016 e o *deficit* de vagas ultrapassou a marca das 360 mil.

- O Brasil é vizinho de grandes produtores de substâncias entorpecentes (Colômbia, Bolívia e Peru) e, além de ser rota de trânsito para exportação dessas drogas para os Estados Unidos e Europa, tem se tornado um dos maiores consumidores do mundo. Ocorre, no entanto, que o narcotráfico nunca está sozinho; ele vem sempre acompanhado de uma série de males, como crime organizado, lavagem de dinheiro, tráfico de armas, roubos e homicídios.
- Entre 2015 e 2016, houve uma diminuição de 2,6% do total de investimentos realizados pela União, estados e municípios em políticas públicas de segurança. Só a União diminuiu o investimento em 10,3%. (FBSP, 2017, p. 6-9)

Diante de tais índices, temos uma população indefesa e que não sabe mais como agir diante de tanta violência. Desses dados, vale ressaltar a quantidade extremamente alta de mortes violentas e esclarecer que essa não é uma situação nova no Brasil, mas, sim, algo que vem se agravando ao longo do tempo.

De acordo com o *Mapa da violência 2013: mortes matadas por arma de fogo* (WAISELFISZ, 2013, p. 41), entre 2004 e 2007 foram mortas 169.574 pessoas nos doze maiores conflitos do mundo (Iraque, Sudão, Afeganistão, Colômbia, República Democrática do Congo, Sri Lanka, Índia, Somália, Nepal, Paquistão, Índia/Paquistão-Caxemira, Israel/territórios palestinos). No mesmo período, o Brasil, país que não está envolvido em disputas territoriais, guerras, movimentos emancipatórios ou confrontos religiosos, raciais ou étnicos, registrou 192.804 pessoas vítimas de homicídio.

O crescimento do número de mortes violentas no Brasil – ultrapassando 61 mil em 2016 (29,7 mortes a cada 100 mil habitantes) – coloca nosso país em situação de constrangimento internacional. Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), o índice superior a 10 mortes a cada 100 mil habitantes configura nível de descontrole governamental, de “epidemia”.

Segundo o Atlas da Violência 2016, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o crescimento da violência tem se dado de maneira heterogênea – no tempo e no espaço –, sendo as principais vítimas jovens negros:

A incidência do fenômeno dos homicídios ocorre de maneira heterogênea no país, não apenas no que diz respeito à dimensão territorial e temporal, mas no que se refere às características socioeconômicas das vítimas. Pelas informações disponíveis, a partir de 2008 parece que se alcançou um novo patamar no número de mortes, que tem evoluído de maneira bastante desigual nas unidades federativas e microrregiões

do país, atingindo crescentemente os moradores de cidades menores no interior do país e no Nordeste, sendo as principais vítimas jovens e negros. (BRASIL, 2016, p. 5)

O diretor da *Open Society Foundations* para a América Latina e o Caribe, Pedro Abramovay, afirmou que há uma indiferença em nosso país em relação ao elevado número de mortes violentas, a qual explica da seguinte forma:

A única explicação razoável para essa epidemia de indiferença diante do horror é o fato de que os mortos são invisíveis. São quase todos pobres, são em grande parte negros e jovens. Nesse sentido, é fundamental que se consiga visibilizar o invisível, que se fure o bloqueio do silêncio cômodo frente a uma quantidade inaceitável de mortes. O Brasil, que conseguiu enfrentar com sucesso temas complexos como a inflação, a mortalidade infantil e a fome, mostra-se inerte frente à calamidade dos homicídios. (FBSP, 2015, p. 20)

Outro ponto que merece ser debatido são os altos índices de letalidade e de vitimização policial no Brasil. Segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017, um total de 4.222 pessoas foram assassinadas pela polícia no ano de 2016, o que representa um aumento de 25,8% em relação a 2015. (FBSP, 2017, p. 6)

No ano de 2009, a organização não governamental Human Rights Watch (HRW) publicou estudo intitulado *Força Letal: Violência Policial e Segurança Pública no Rio de Janeiro e em São Paulo*, o qual discorre sobre os inúmeros casos de execução extrajudicial – geralmente camuflados por “autos de resistência” ou “resistência seguida de morte” – e do envolvimento de policiais com grupos de extermínio ou milícias armadas (HRW, 2009):

Desde 2003, as polícias do Rio e de São Paulo juntas mataram mais de 11.000 pessoas. No Rio, os casos de “autos de resistência” teriam alcançado o número recorde de 1.330 vítimas em 2007. Embora o número registrado de mortes tenha diminuído para 1.137 casos em 2008, a cifra continua assustadoramente elevada, sendo o terceiro maior índice já registrado no Rio. No estado de São Paulo, o número de casos de “resistência seguida de morte”, embora seja menor do que no Rio, também é relativamente alto: durante os últimos cinco anos, por exemplo, houve mais mortes em supostos episódios de “resistência seguida de morte” no estado de São Paulo (2.176 mortes) do que mortes cometidas pela polícia em toda a África do Sul (1.623), um país com taxas de homicídio superiores a São Paulo.

Após dois anos de investigação minuciosa sobre as práticas policiais no Rio e em São Paulo, a Human Rights Watch concluiu que uma parte significativa das mortes relatadas como “resistência seguida de morte” ou “autos de resistência” em ambos os estados se trata de fato de casos de execuções extrajudiciais. Embora o uso ilegal de

força por parte da polícia seja particularmente pronunciado no Rio, também é um problema sério em São Paulo. Além disso, alguns policiais também são membros de grupos de extermínio ou, no caso do Rio, de milícias armadas ilegais. Esses dois grupos juntos são responsáveis por centenas de assassinatos todos os anos.

O Atlas da Violência 2016 fez referência ao precário treinamento dos policiais e à dificuldade de obtenção de dados sobre a letalidade policial, alertando sobre a falta de democratização das instituições envolvidas com segurança pública no país:

O que está em discussão é o padrão operacional das polícias e para tal a necessidade de transparência e confiabilidade dos dados que permitam orientar esse debate. A letalidade policial é a expressão mais dramática da falta de democratização das instituições responsáveis pela segurança pública no país. O processo que se deu em outras esferas do Estado, nos últimos 30 anos, ainda é incipiente na segurança pública. Outra face menos dramática, mas bastante representativa da ausência desse processo, é o receio alto ou muito alto que os policiais sentem pela “falta de diretrizes claras sobre como conduzir ações específicas (abordagem, prisão por drogas, uso da força, etc.)”, como indicaram 51% dos policiais que participaram da Pesquisa de Vitimização e Percepção de Risco entre profissionais do sistema de segurança pública, realizada, em 2015, pelo FBSP, FGV-EASP e MJ-SENASP. (BRASIL, 2016, p. 16)

Não se ignora o outro lado também. Há no Brasil um alto índice de vitimização policial. Estima-se que 453 policiais tenham sido mortos no ano de 2016, o que representa um aumento de 23,1% em relação a 2015 (FBSP, 2017, p. 6). Vale lembrar que a maior parte desses assassinatos ocorre quando o policial está de folga, o que alerta para o fato de que as medidas de segurança que devem ser tomadas em relação aos profissionais da área não podem se restringir ao ambiente de trabalho.

Para se ter uma ideia da grave situação por que passam os policiais, importante citar alguns dados da pesquisa de vitimização e percepção de risco entre profissionais do sistema de segurança pública, apresentada no 9º Encontro do FBSP. Foram ouvidos 10.323 agentes de segurança pública (policiais militares, civis, guardas municipais, bombeiros, policiais federais e rodoviários federais), os quais responderam perguntas sobre hábitos, percepção de risco, fatores de insegurança, entre outras.

Quando perguntados sobre seus hábitos, foi revelado que: a) 68% evitam usar transporte coletivo; b) 44,3% escondem a farda ou o distintivo no trajeto entre a casa e o trabalho; c) 39,1% declararam que limitam o círculo de amizade e convívio aos colegas de trabalho e d) 35,2% escondem de conhecidos o fato de que são policiais/guardas. Quando questionados sobre os fatores de insegurança na atuação profissional, foram citados os seguintes

itens: a) impunidade (64,5%); b) falta de apoio da sociedade (59,7%); c) falta de apoio do comando (55,1%) e d) falta de equipamentos pessoais de proteção (54,5%).

Vê-se, portanto, que o desafio na segurança pública é enorme e complexo. No decorrer dos próximos capítulos, abordar-se-ão questões essenciais para discussão do tema como: modelos de polícia, sistema penitenciário, internalização de tratados internacionais em temas de segurança, sistema de justiça criminal, entre outros.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Pedro. Um pacto para vencer nossa maior tragédia desde a escravidão. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**: 2015. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/9_anuario_2015.retificado_.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2018.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz; GUIMARÃES, Luiz Brenner; GOMES, Martin Luiz; ABREU, Sérgio Roberto de. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 1, jan./mar. 2004.

BRASIL. **Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004**. Disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5289.htm>. Acesso em: 14 mar. 2018.

_____. **Decreto nº 7.413, de 30 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a estrutura, composição, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7413.htm>. Acesso em: 13 mar. 2018.

_____. **Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011**. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7496.htm>. Acesso em: 13 mar. 2018.

_____. **Decreto nº 8.777, de 30 de setembro de 1983**. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d88777.htm>. Acesso em: 13 mar. 2018.

_____. **Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018**. Decreta a intervenção federal no Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1640261&filename=MSC+80/2018>. Acesso em: 15 mar. 2018.

_____. **Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994.** Cria o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp79.htm>. Acesso em: 15 mar. 2018.

_____. **Lei nº 3.216, de 3 de janeiro de 1917.** Fixa as forças de terra para o exercício de 1917. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3216-3-janeiro-1917-572527-publicacaooriginal-95671-pl.html>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

_____. **Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986.** Cria o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso, dispõe sobre bens apreendidos e adquiridos com produtos do tráfico ilícito de drogas ou atividades correlatas, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7560.htm>. Acesso em: 15 mar. 2018.

_____. **Lei nº 10.201, de 12 de fevereiro de 2001.** Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10201.htm>. Acesso em: 14 mar. 2018.

_____. **Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007.** Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm>. Acesso em: 14 mar. 2018.

_____. **Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012.** Institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – SINESP; altera as Leis nºs 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 11.530, de 24 de outubro de 2007, a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal; e revoga dispositivo da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12681.htm>. Acesso em: 15 mar. 2018.

_____. **Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014.** Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm>. Acesso em: 15 mar. 2018.

_____. **Medida Provisória nº 821, de 26 de fevereiro de 2018.** Altera a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, que dispõe sobre organização básica da Presidência da República e dos Ministérios, para criar o Ministério Extraordinário da Segurança Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv821.htm>. Acesso em: 15 mar. 2018.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Anteprojeto do Relator da Subcomissão IV – Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições; IV-B – Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Deputado Ricardo Fiuza.

Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-132.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

_____. **Resolução nº 17, de 1989**. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18847/regimento_interno_18ed.pdf?sequence=68>. Acesso em: 15 mar. 2018.

_____. **Resolução nº 20, de 17 de março de 2004**. Dá nova redação aos arts. 25, 26, 29, 32 e 39 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2004/resolucaodacamaradosdeputados-20-17-marco-2004-783666-publicacaooriginal-151140-pl.html>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

_____. **Resolução nº 27, de 20 de fevereiro de 2002**. Cria a Comissão Permanente de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2002/resolucaodacamaradosdeputados-27-20-fevereiro-2002-321580-norma-pl.html>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970**. Regimento Interno do Senado Federal, Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 13 mar. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 14 mar. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Brasil Mais Seguro**: 2018b. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/programas-1/brasil-mais-seguro>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

_____. **Crack**: é possível vencer, (2018). Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/programas-1/crack-e-possivel-vencer>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

_____. **Força Nacional**: 2018a. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/forca-nacional>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

_____. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias** – Atualizado junho 2016. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. **Plano Nacional de Segurança Pública:** 2000. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/PNSP%202000.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

_____. **Plano Nacional de Segurança Pública:** 2017. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/plano-nacional-de-seguranca-preve-integracao-entre-poder-publico-e-sociedade/pnsp-06jan17.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

_____. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.** Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-2/24pesquisa_relatorio-final_1-conferencia-nacional-de-segpub.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Garantia da Lei e da Ordem (2014).** Disponível em: <http://defesa.gov.br/arquivos/2014/mes02/md33_m_10_glo_2ed_2014.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2018.

_____. Escola Superior de Guerra. **Manual básico**, v. 1, Elementos fundamentais. Rio de Janeiro, 2014a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Atlas da violência:** 2016. Nota Técnica n. 17. Brasília: Ipea/FBSP, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160322_nt_17_atlas_da_violencia_2016_finalizado.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2018.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 14, n. 1, jan./jun. 2011.

CERQUEIRA, Daniel. Mais do Mesmo. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública:** 2016. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Anuario_Site_27-01-2017-RETIFICADO.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2017

DE PLÁCIDO E SILVA. **Vocabulário jurídico.** Rio de Janeiro: Forense, 1963, p. 1417. (verbetes Ordem Pública).

DISTRITO FEDERAL. **História da Polícia Civil de Brasília:** aspectos estruturais (1957 a 1995). Brasília: Polícia Civil do Distrito Federal, Academia de Polícia Civil 1988.

ESPÍRITO SANTO, Lúcio Emílio; MEIRELES, Amauri. **Entendendo a nossa insegurança.** [S. l.]: Instituto Brasileiro de Policiologia / Instituto Brasileiro de Segurança e Trânsito, [circa 2003].

FONTOURA, Natália de Oliveira; RIVERO, Patricia Silveira; RODRIGUES, Rute Imanishi. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise (vinte anos da Constituição

Federal – volume 3) – Capítulo 3: Segurança Pública. Ipea – n. 17, p. 142, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5795>. Acesso em: 13 mar. 2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**: 2014. São Paulo: 2014. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/8_anuario_2014_20150309.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2018.

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**: 2015. São Paulo: 2015. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/9_anuario_2015.retificado_pdf>. Acesso em: 14 mar. 2018.

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**: 2016. São Paulo: 2016. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Anuario_Site_27-01-2017-RETIFICADO.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2018.

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**: 2017. São Paulo: 2017. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO_11_2017.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2018.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Força letal**: violência policial e segurança pública no Rio de Janeiro e em São Paulo. 2009. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/report/2009/12/08/256012>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

LAZZARINI, Álvaro. **Temas de direito administrativo**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Rev. Tribunais, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE POLÍCIAS MILITARES, 3., 1987. **Anais...** Belo Horizonte: Barvalle, fev. 1987.

PESSOA, Mário. **O direito da segurança nacional**. São Paulo: Biblioteca do Exército; Rev. Tribunais, 1971.

RICARDO, Carolina; BAIRD, Marcello Fragano; POLLACHI, Natália. Congresso Nacional e segurança pública: a produção legislativa na 54ª legislatura (2011-2014). In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**: 2014. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/8_anuario_2014_20150309.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2018.

ROCHA, Claudionor. **Segurança pública e seus enigmas**. Junho de 2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema21/2011_1380.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2018.

SCHABBACH, Leticia Maria. A agenda da segurança pública no Brasil e suas (novas) políticas. In: MADEIRA, Lígia Mori (Org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/Cegov, 2014. Cap. 9, p. 216-231. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/108157/000948607.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional nº 84, de 2/12/2014. São Paulo: Malheiros, 2015.

SOARES, Luiz Eduardo. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, 2007.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2013**: mortes matadas por arma de fogo. Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos. Disponível em: <https://mapadaviolencia.org.br/pdf2013/mapaviolencia2013_armas.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2018.

MODELO DE POLÍCIA

Claudionor Rocha⁴⁹

INTRODUÇÃO

Muito se tem discutido a respeito de remodelação das forças policiais, sob vários argumentos. Ora se defende a desmilitarização da Polícia Militar e a unificação desta com a Polícia Civil, dualidade nem sempre compreensível, por sobrepor competências e instâncias administrativas custosas ao erário, ora se propugna pela extinção do inquérito policial e até do cargo de delegado de polícia, ora se discute, enfim, a extensão do chamado ciclo completo⁵⁰ a todas as polícias, inclusive com a transformação das atuais Guardas Municipais em polícias municipais. Entremendo essas propostas, surgem as de criação de novas forças policiais, especialmente no âmbito federal.

A criação de novos órgãos policiais, desmembramentos ou fusões, contudo, pressupõe a existência de um modelo policial definido pelo estado interessado, modelo esse que seja fundado numa política de policiamento estabelecida nacionalmente. No Brasil, porém, esse modelo não está consolidado.

Por ocasião dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987/1988 a preocupação maior era evitar que os organismos policiais repercutissem os excessos do regime autoritário, quando atuavam mais como uma polícia de ordem ou de Estado. A doutrina de combate aos ideólogos comunistas ou de tendência socialista (de esquerda) em geral perpassava as atividades de todas as polícias, em atendimento à doutrina de segurança nacional oriunda do regime militar. Tal doutrina resultou na consolidação de uma força policial de caráter militar, em tudo similar às Forças Armadas de defesa do território,

49 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados, Área XVIII – Segurança Pública e Defesa Nacional. Mestre em ciência política (Poder Legislativo) pelo Cefor (2015), foi delegado de Polícia Civil do Distrito Federal e é conselheiro do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), representando a Câmara dos Deputados.

50 Convencionou-se chamar “ciclo completo” a execução das atividades de prevenção, ou polícia ostensiva, e repressão, ou polícia investigativa, pela mesma força policial.

com vistas a combater o então chamado “inimigo interno”, isto é, os segmentos então considerados subversivos.

Entretanto, embora as estruturas de informação de caráter ideológico, como o antigo Sistema Nacional de Informações (SNI) e suas agências subsidiárias, a exemplo dos Destacamentos de Operações Internas e Centros de Operações de Defesa Interna (conhecidos pela sigla Doi-Codi), tenham sido desarticuladas ao longo do tempo, as forças policiais “ostensivas” mantiveram seu modelo. Subsistem, então, no dizer de vários estudiosos, as características de polícia de controle dos excluídos e não de polícia cidadã em seu enfoque desejável de inclusão social, no cotidiano das ruas.

Durante a elaboração do capítulo constitucional da segurança pública (que se tornou o Capítulo III do Título V), portanto, pouco se discutiu, tratando-se quase que exclusivamente das situações de emergência constitucional, ou seja, Estado de Defesa e Estado de Sítio, no bojo das discussões acerca da defesa do Estado e das instituições democráticas, que abrangem os capítulos atinentes às Forças Armadas e à segurança pública.

O art. 144 da Constituição é o único que trata da segurança pública, discriminando, no *caput*, as instituições existentes (inclusive a Polícia Ferroviária Federal, até hoje estruturalmente inexistente) e explicando, nos parágrafos, as atribuições históricas de cada uma. Desta forma, há três polícias de nível federal, diferenciadas segundo o objeto de atuação. No âmbito estadual (incluindo o Distrito Federal), há 27 Polícias Cíveis e 27 Polícias Militares. A toda evidência, mesmo para os estados recém-criados durante a ANC (Amapá, Roraima e Tocantins), ficou implícito que o padrão a ser adotado seria a dualidade de uma Polícia Civil e uma Polícia Militar, no âmbito dos estados, os quais ficaram responsáveis pela quase totalidade das ações executivas de segurança pública.

Titubeia-se quanto às prováveis soluções diante da dificuldade de se resolverem as questões referentes à insegurança pública, geralmente associados à violência, à criminalidade e à desordem. Os óbices são atinentes às limitações dos diversos órgãos do poder público em prover a devida segurança à população, por razões estruturais, conflitos de atribuições, de iniciativas ou mesmo de competências entre as esferas de poder. Muda-se muita coisa para ficar “enxugando gelo” ou fazer “mais do mesmo”.⁵¹

Enquanto isso as políticas públicas intersetoriais é que vão dando o compasso do andamento das medidas a serem adotadas e da dinâmica delas decorrente. Como não há uma solução mágica, a adoção de medidas pontuais pode, por seu caráter inercial e sinérgico, paulatinamente alterar uma situação que se tornou uma das principais preocupações do brasileiro ao longo das últimas décadas.

51 Essa percepção está descrita em Rolim (2006).

A ligeira análise supra permite entrever que a CF/88 optou por um modelo de segurança pública centrado na ideia de “combate” ao crime, vinculado às concepções de “lei e ordem”, enquanto o mundo já concebia as instituições policiais como agências de prestação de serviço público. (SOUZA NETO, 2009, p. 52)

Verifica-se que as polícias brasileiras não seguem um modelo padronizado, mesmo no tocante a parâmetros de atuação, nem sequer em relação a cores de seus equipamentos, como viaturas ou uniformes. Discute-se acerca da validade da argumentação no sentido de a dualidade policial constituir entrave para a efetiva prestação do serviço de proteção e segurança. Não resta dúvida, porém, de que o modelo de policiamento tradicional, reativo, está superado, requerendo novos arranjos institucionais que privilegiem a atuação integral, participativa e comunitária. Esses arranjos implicam alteração constitucional visando a romper o hermetismo em que foram “constitucionalizados” os órgãos policiais.

Indo além, a busca de soluções perpassa a consideração acerca da municipalização dos organismos de segurança, visando a aproximar as decisões das comunidades, que poderiam, então, exercer controle mais efetivo sobre tais órgãos. Há dúvidas acerca da viabilidade dessa “descentralização” da segurança, sob o argumento de que mais órgãos policiais tenderiam a favorecer maior desarticulação, além da existente atualmente. Esse tema será retomado adiante.

No âmbito da legislação, as normas pertinentes são antigas e desatualizadas, não tendo sido positivadas várias disposições no tocante à regulamentação da Constituição – leis complementares ou ordinárias exigidas pelo texto constitucional –, importantes para o cumprimento do desiderato de provimento de segurança à população. Há proposições nesse sentido, as quais serão apontadas oportunamente, além das minutas de proposições que serão apresentadas no bojo do presente estudo.

A preocupação com a pacificação social impõe a busca de opções institucionais e informais de resolução de conflitos e de reparação de danos. Nesse contexto, a valorização da sociedade em rede pode permitir a escolha de situações apropriadas ao ambiente socioeconômico de forma rápida, eficaz e a baixo custo, pela incorporação de novos atores, cenários e paradigmas à segurança pública.

Assim, a baixa efetividade dos conselhos de segurança, nos âmbitos estaduais e municipais, por exemplo, pode adquirir novo vigor por meio da interação dos interessados nas redes sociais. A vigilância social – que não implica vigilantismo⁵² – tenderia a favorecer a mediação de pequenos conflitos. Essa mudança de paradigma tornaria a participação comunitária efetiva, com reflexos na melhoria da sensação de segurança da população, inclusive pela mútua possibilidade de ganhos de capital social.

52 Prática ocorrida na década de 40 nos Estados Unidos da América, em que pessoas do povo auxiliavam os órgãos de controle social na repressão a infratores em geral.

Para que haja sucesso na implantação de políticas, programas e ações públicas efetivas, no atinente à segurança pública, contudo, é preciso superar o caráter inflexível do pacto federativo (art. 18 da CF), mediante a compreensão, em todos os níveis, da necessidade de prevalência do princípio da solidariedade federativa insculpido no art. 241 do Texto Magno.

A adoção dos princípios do gradualismo (regras de transição), da progressividade e da sanção premial na legislação seria outro fator relevante na pacificação social, pela redução de demandas judiciais e abrandamento de tensões sociais que acabam por gerar condutas não conformes e sensação de impunidade, circunstâncias altamente criminogênicas.

Por fim, a adoção de controles racionais, em todas as instâncias, esferas e níveis de poder, contribuiria para reduzir as omissões, lacunas, incoerências, inconsistências e redundâncias que tanto contribuem para fomentar a sensação de impunidade, que estimula os delinquentes a reduzir a sensação de segurança da população ordeira.

QUAL MODELO DE POLÍCIA?

Os policiólogos são unânimes em afirmar que não existe um modelo ideal de polícia. Os modelos existentes variam consideravelmente, podendo-se admitir como macromodelos os de tipo europeu continental e o anglo-saxônico, tendo como países de origem a França e a Grã-Bretanha, respectivamente (Monet, 2006). O modelo francês, mais centralizado, e o britânico, mais descentralizado, teriam inspirado os países de cultura similar, respectivamente, a saber, a latina ou continental, fundada no direito romano-germânico (*civil law*), e a do *common law*, com suporte no direito anglo-saxão (consuetudinário). Da vertente de origem latina teriam surgido os sistemas policiais da maioria dos países latinoamericanos.

Os sistemas centralizados pressupõem uma instituição policial única, com circunscrição sobre todo o território do país. Já os descentralizados implicam parcelas de autoridade compartilhadas por vários órgãos policiais mantidos pelos entes subnacionais, donde serem mais comuns nos países de estrutura federativa. O mais comum, porém, são os sistemas mistos, em que há uma polícia de caráter nacional⁵³ convivendo com outras, de abrangência regional, no âmbito dos estados ou províncias, ou de competência local, nos municípios (ou municipalidades), condados, comunas e distritos.

Outras polícias, ainda que seguindo modelos originários daqueles mais comuns, adotam estruturas e modos de atuação fundados, ainda, em tradições históricas ou culturais, como a do Japão e, em menor grau, a do Brasil. Nesse aspecto é que se observa, no Brasil, a

53 Utilizou-se o vocábulo “nacional” como sinônimo de extensão territorial equivalente ao país, pois tais órgãos policiais podem ter o caráter federal, nos países que adotam essa forma de Estado, como Alemanha, Estados Unidos e Brasil; pode ser uma polícia estatal (no sentido da *Polizia di Stato*, da Itália) ou, ainda, ter caráter nacional propriamente dito, em países plurinacionais, em que convivem órgãos policiais da nação mais populosa do país, ao lado de outras, como ocorre na Espanha, com uma polícia presente na maior parte do território e outras nas comunidades autônomas da Catalunha e países bascos, por exemplo.

convivência de uma polícia de caráter federal,⁵⁴ ao lado de outras, de atuação estadual,⁵⁵ não havendo polícias municipais, como há, por exemplo, nos Estados Unidos, na Bélgica e na Holanda. É senso comum que as polícias brasileiras de nível federal podem se enquadrar no gênero Polícias Cíveis, dado que não são Polícias Militares, estas sujeitas a regime próprio em relação aos servidores públicos em geral.

Por outra óptica, independente do modelo, existem as “modalidades” de policiamento. O estudo comparado da organização policial revela que as polícias modernas realizam três atividades básicas (Bayley, 1975), como bem lembrou Medeiros (2004): a) a investigação criminal; b) o uso da força paramilitar, nos casos considerados necessários (distúrbios civis, repressão a movimentos sociais, etc.), contra membros da própria comunidade política e c) o patrulhamento uniformizado dos espaços públicos, com a prerrogativa de uso da força.

Outra característica marcante das polícias, que às vezes torna diferenciado seu modo de atuação, portanto, é o fato de serem instituições de caráter civil ou militar. Este é, aliás, um dos argumentos daqueles que propugnam por uma desmilitarização das Polícias Militares brasileiras – e, por extensão, dos Corpos de Bombeiros Militares –, sob a alegação de que noutros países as polícias têm feito civil.

Na verdade, há várias polícias estrangeiras de cunho militar, ditas gendarmarias, como a *Gendarmerie* francesa (espécie de guarda nacional), a *Guardia Civil* espanhola, a *Arma dei Carabinieri* italiana, os *Carabineros de Chile* e outras.⁵⁶ Ao lado dessas, porém, quase sempre há uma instituição policial de caráter civil, como a *Police Nationale*, na França, e *Mozos de Escuadra* (ou *Los Mossos d'Esquadra*) na Espanha (Catalunha). Na Alemanha, Estados Unidos e Grã-Bretanha, entretanto, as forças policiais têm caráter civil. Todas as referências a *Military Police* norte-americana, por exemplo, remetem às polícias das Forças Armadas, como seria o caso, no Brasil, da polícia do Exército (PE), polícia da Aeronáutica (PA) e órgãos equivalentes da Marinha.

54 Na realidade, há o Departamento de Polícia Federal (DPF), o Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF) e a Polícia Ferroviária Federal, esta, também, com assento constitucional, mas ainda não estruturada. O Departamento de Polícia Ferroviária Federal foi “criado” pela alteração do art. 29 da Lei nº 10.683/2003, de conversão da Medida Provisória (MP) nº 103/2003, que “dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências”. A alteração foi feita pela Lei nº 11.075/2004, de conversão da MP nº 220/2004. A Lei nº 12.462/2011, de conversão da MP 527/2011, inseriu o § 8º ao art. 29, especificando os profissionais do novo departamento, oriundos de outros órgãos. Entretanto, a Lei nº 10.683/2003 foi revogada pela Lei nº 13.502/2017, de conversão da MP nº 782/2017, excluindo a referência ao Departamento de Polícia Ferroviária Federal. Curiosamente, na Exposição de Motivos (EM) Interministerial da MP, de nº 00128/2017/MP/CC-PR, de 31 de maio de 2017, não há qualquer menção acerca das razões para exclusão do dispositivo.

55 No Brasil há uma Polícia Civil e uma Polícia Militar em cada estado e no Distrito Federal, num total de 54 organismos policiais de caráter regional.

56 *Gendarmerie* vem de *gens d'arme* (gente de armas, isto é, militares), sendo que o próprio policial francês dessa força é conhecido como *gendarme*. Não obstante o nome, a *Guardia Civil* tem estrutura militar. Assim como a *Arma dei Carabinieri* e os *Carabineros de Chile*, todas essas forças são vinculadas a um ministério militar, como o da Defesa, enquanto as demais forças policiais de caráter civil são subordinadas ao Ministério do Interior (a exemplo do *Home Office* britânico) ou equivalente.

Entende-se que no exercício da manutenção da ordem pública, no aspecto da segurança pública,⁵⁷ a polícia atua em três fases quanto ao crime (prevenção, repressão imediata e repressão mediata) e em três momentos quanto à persecução criminal (polícia de investigação, polícia judiciária e “polícia” penal).⁵⁸

Assim, a prevenção pode ser a resultante do patrulhamento ordinário e aquela decorrente das ações de manutenção da ordem executadas pela Polícia Militar, além da prevenção geral oriunda da persecução criminal efetuada pelas polícias de natureza civil, no sentido de responsabilizar penalmente os infratores e, num sentido amplo, de todo o sistema de justiça criminal, que abrange, além das polícias, os órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública.⁵⁹

A repressão imediata é realizada tanto pela Polícia Militar, durante o policiamento (ou patrulhamento), quando flagra alguém cometendo delito; quanto pela Polícia Civil, quando, desvirtuadamente, executa uma espécie de policiamento preventivo a cargo de suas unidades especiais.⁶⁰ É frequente a confusão entre repressão imediata e prisão de delinquentes, que pode se dar no âmbito da investigação realizada pela Polícia Civil, no exercício de sua competência de apurar as infrações penais ou no exercício da atividade de polícia judiciária. Entretanto, trata-se de consequência da repressão mediata, embora quase sempre o seja da repressão imediata de que resulta prisão em flagrante ou, ao menos, detenção da pessoa para condução dos procedimentos legais adequados.

A repressão mediata, como se deduz do parágrafo anterior, consiste na investigação do evento infracional, no sentido de apontar a materialidade, autoria e circunstâncias do fato. No mais das vezes é conduzida no bojo de um inquérito policial instaurado. Às vezes ocorre o contrário, ou seja, uma ligeira investigação, chamada verificação da procedência das informações,⁶¹ que pode indicar, de pronto, aqueles elementos essenciais acerca da infração penal, decorrendo dela a instauração do inquérito policial, apenas para formalização das provas e indícios obtidos. Veja o esquema das polícias brasileiras no Quadro 2, abaixo:

57 No dizer do administrativista Álvaro Lazzarini, citado por Melim Júnior (2002), a ordem pública possui três vertentes: tranquilidade pública, segurança pública e salubridade pública.

58 A dissuasão, geralmente decorrente da atuação eficaz, seja ela estritamente legal ou eivada de ilegalidade, pode ser tida como uma fase anterior à prevenção obtida pela presença.

59 Costuma-se enquadrar as Polícias Cíveis no “sistema de justiça criminal”, formado, ainda, pelos órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública e pelos órgãos encarregados da vertente operacional da execução penal.

60 Não é incomum, igualmente, que determinadas prisões em flagrante sejam realizadas por equipes da Polícia Civil como resultado ou desdobramento de investigação em curso sobre outro fato.

61 Nos termos do art. 5º, § 3º, do Decreto-lei nº 3.689/1941 (Código de Processo Penal): “Qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência de infração penal em que caiba ação pública poderá, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade policial, e esta, ‘verificada a procedência das informações’, mandará instaurar inquérito” [trecho destacado sem aspas no original]. A Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro utiliza justamente esse procedimento preliminar (VPI). Algumas unidades policiais, à míngua de qualquer evidência diante de uma notícia-crime, costumam utilizar procedimento expedito similar, como os “procedimentos de apuração preliminar” (PAP). Mesma técnica vem adotando o Ministério Público, mediante “procedimentos investigatórios criminais” (PIC), “procedimentos investigatórios preliminares” (PIP) e outros.

Quadro 1 Esquema das polícias brasileiras

Polícias Brasileiras		Natureza	
		Civil	Militar
Esfera	Federal	Polícia Federal	-
		Polícia Rodoviária Federal	-
		Polícia Ferroviária Federal	-
	Estadual	Polícia civil	Polícia militar

Em geral se admite assentada a noção de que a atividade de polícia preventiva ou administrativa é atribuição da Polícia Militar,⁶² de caráter ostensivo, enquanto a de polícia repressiva, investigativa ou judiciária, de caráter velado, o é da Polícia Civil (ou Federal). No aspecto da persecução criminal, investigação é o mesmo que apuração das infrações penais, competência da Polícia Civil – ressalvada a competência da União –, conforme disposto no art. 144, § 4º, da CF/88.

Verifica-se, porém, que essa competência, apesar de abrangente quanto aos tipos de crimes e o universo dos infratores, é residual, na medida em que a mesma competência cabe, de forma exclusiva, à Polícia Federal, nos casos expressos no art. 144, § 1º, I, bem como aos órgãos militares, nos crimes militares, restando a competência da Polícia Civil firmada por exclusão, nos termos do mencionado § 4º.⁶³

Já “polícia judiciária” é uma expressão comum de conteúdo semântico parcialmente aplicável, que algumas vezes é utilizada como sinônimo de Polícia Civil ou polícia repressiva. Aliás, é o nome da polícia portuguesa encarregada das atividades de mesma natureza da Polícia Federal brasileira. Ocorre que o próprio texto constitucional define a competência da Polícia Federal e das Polícias Cíveis para duas atividades principais: a apuração das infrações penais e as funções de polícia judiciária.

Polícia judiciária é, portanto, no dizer de vários doutrinadores, a atividade que a polícia exerce em cumprimento a uma ordem judicial. Como exemplo, o cumprimento de mandados judiciais de prisão, de busca e apreensão, de reintegração de posse, de interceptação telefônica e outros, bem como requisições diversas oriundas dos órgãos judiciários. No limite, ter-se-ia a execução das sentenças judiciais, no sentido de efetuar a prisão, segregar e custodiar os sentenciados a pena privativa de liberdade ou, ainda, vigiar, acompanhando o respectivo

62 Segundo o § 5º do art. 144 da Constituição, à Polícia Militar cabe a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, sendo comum a utilização dessa força para guarda de prédios públicos, segurança de autoridades e manutenção da ordem em eventos.

63 Recorde-se que na competência da União incluem-se, também, os órgãos policiais federais vinculados ao Poder Legislativo, que são as polícias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, previstas nos arts. 51, IV, e 52, XIII, da CF/88 e instituídas pelas Resoluções nº 18/2003, da Câmara, e nº 59/2002, do Senado, respectivamente. No âmbito estadual há as polícias legislativas respectivas, que podem ser criadas segundo permissivo constitucional do art. 27, § 3º.

cumprimento, os sentenciados a penas restritivas de direitos. Tais atribuições, tanto na primeira como na segunda acepção, entretanto, nem sempre estão afetas às Polícias Civis.

Nesse último aspecto, fala-se, também, em “polícia penal”, que seria a constituída pelos integrantes do sistema prisional – os estabelecimentos penais em sentido lato – isto é, agentes de custódia, agentes penitenciários, carcereiros, guardas carcerários e outras denominações. No nível federal, porém, há os agentes penitenciários federais, não integrantes da Polícia Federal, mas do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), órgão do Ministério Extraordinário da Segurança Pública. No nível estadual, contudo, a maioria dos servidores do sistema prisional pertence à Polícia Civil, embora muitos policiais militares e até Bombeiros Militares, Guardas Municipais e vigilantes terceirizados prestem serviço no sistema como se agentes penitenciários fossem.

Retomando, pois, o raciocínio inicial quanto aos modelos de polícia, uma das características que diferenciam as polícias estrangeiras das brasileiras é que aquelas executam o chamado ciclo completo de polícia, enquanto as polícias estaduais brasileiras possuem competência parcial desse ciclo, cabendo às Polícias Militares o policiamento preventivo e às civis, o repressivo.⁶⁴

Isso significa que, na área de sua competência, um órgão policial estrangeiro começa o ciclo com a prevenção e, caso não impeça o cometimento do crime, executa a repressão imediata, prendendo o infrator, ou a repressão mediata, investigando e descobrindo de quem se trata e, em qualquer dos casos, reunindo as provas que permitirão seja ele processado e julgado pelos seus atos, podendo, afinal, ser condenado e cumprir a pena imposta.

Alguns estudiosos defendem a tese de que ambas as polícias estaduais, civil e militar, deveriam executar o ciclo completo, cuja adoção demandaria, contudo, o delineamento da competência de cada força, pois a atuação de duas polícias executando as mesmas tarefas no mesmo território pode dar margens a conflitos. A competência, nesse caso, poderia ser territorial ou material, isto é, delimitada quanto a uma área geográfica onde atua o órgão policial ou quanto ao tipo de crime que se deve evitar ou reprimir.

Há quem defenda ser necessária a concorrência, para melhoria da qualidade do serviço e visando a evitar que a população se torne refém de um órgão único. A existência de numerosas polícias únicas em vários países parece pôr em dúvida essa tese. O Estado, ao manter duas ou mais polícias executando a mesma tarefa, no regime de concorrência, o faz às custas dos tributos do contribuinte. Além disso, o instituto da concorrência pressupõe a possibilidade de falência de um dos concorrentes, donde inexistir no âmbito do poder público. A se insistir na ideia de que órgãos governamentais precisam de concorrentes,

64 Embora se diga que a Polícia Federal execute o ciclo completo, a fase de prevenção é praticamente inexistente, salvo a prevenção geral. A Polícia Rodoviária Federal, sim, faz o policiamento preventivo, não tendo, porém, a competência repressiva mediata, o que denota haver, quanto a elas, a mesma dicotômica atribuição parcial.

teríamos que ter dois INSS, dois Detrans, duas Secretarias Municipais de Educação, etc. Quanto à existência de gestores ineficientes e maus policiais, estes sempre existirão, assim como o crime sempre existirá. É necessário, sim, corregedorias e ouvidorias preparadas e independentes, atuantes e efetivas, para apurar e coibir essas ocorrências.

Como exemplo de duplicidade policial, pode-se mencionar a *Gendarmerie* francesa (militar), antiga *Marechaussée*, que atua nas zonas rurais e cidades pequenas, enquanto a *Police Nationale* (civil) atua nas zonas urbanas das cidades maiores.⁶⁵ A competência é estabelecida em razão do lugar. Atualmente ambas têm atuação nas áreas periurbanas, o que tem causado certa redução da efetividade (Lévy, 1997). Essa circunstância bem demonstra a inadequação de haver duas polícias na mesma base territorial com a mesma competência. Importante anotar que a polícia de feitiço militar usa farda todo o tempo, enquanto a polícia de caráter civil pode estar à paisana (investigação, inteligência) ou uniformizada, ao menos com um colete ou camiseta identificadora (atividades internas e de polícia judiciária).⁶⁶

A polícia dos Estados Unidos, por sua vez, também utiliza o sistema de competência territorial, mas noutra óptica. Como há legislação penal federal, estaduais e até municipais diversas, a polícia da municipalidade (ou do condado) tem competência plena em sua área do município. Se o crime cometido extrapola o interesse local ou envolve várias municipalidades ou condados ou, ainda, trata-se de crime estadual apenas, o órgão policial competente é o do estado. Tratando-se de crime federal ou que afete mais de um estado, a competência é do *Federal Bureau of Investigation* (FBI), do *United States Marshals Service* (USMS) ou da *Drug Enforcement Agency* (DEA). A competência pode ser, ainda, de outras agências especializadas, como correios, receita federal ou alfândega, por exemplo, uma vez que uma característica do sistema repressivo criminal dos Estados Unidos é a multiplicidade de órgãos e até a dificuldade de se enquadrá-los como agências policiais ou não, donde a imprecisa noção de somarem entre pouco mais de 10 mil a mais de 20 mil, especulando alguns que atinjam 40 mil órgãos distintos.⁶⁷

Essa multiplicidade de órgãos policiais é outro dos argumentos esgrimidos contra a unificação das polícias estaduais no Brasil, no sentido de que a existência de 54 polícias estaduais não seria empecilho para a atuação de múltiplas agências, dado o exemplo norte-americano. Mais uma vez, todavia, o raciocínio é incompleto, pois nos exemplos citados não há sobreposição de competências. No Brasil, portanto, há a atuação simultânea de duas ditas “meias-polícias” (Mariano, 2004) num mesmo território, cada uma executando uma fase anticrime.

65 Argumenta-se que, sendo os *gendarmes* militares, a Polícia Militar estaria preparada para o ciclo completo. Entretanto, a ação da *Gendarmerie* é facilitada pela circunstância de atuar na área rural, onde os laços comunitários são mais estreitos, bem como pela obrigação de o *gendarme* residir, com sua família, na área de atuação (LÉVY, 1997).

66 Mesmas as polícias de caráter militar atuam à paisana nas funções de informação ou inteligência. No Brasil, as seções de informações das Polícias Militares (P2) e dos Corpos de Bombeiros Militares (B2) atuam dessa maneira, às vezes invadindo a competência das Polícias Cíveis, a título de fazer prevenção pelo desbaratamento de quadrilhas. No entanto, só poderiam fazê-lo durante a investigação de crimes militares.

67 Dados mais modestos dão conta de que há, naquele país, entre 14 mil e 16 mil órgãos, conforme o critério que se utilize para definir quais se enquadram na definição de organismo policial.

Se houvesse a extensão do ciclo completo para ambas, seriam duas polícias com competências simultâneas no mesmo território, a menos que, conforme já proposto pelos oficiais das Polícias Militares, fosse dividido o território entre ambas, ou, ainda, atuando no mesmo território, tivessem competências materiais distintas.

Nessa hipótese, contudo, avolumar-se-iam os problemas de caráter administrativo, hoje tidos como dos mais fortes argumentos favoráveis à unificação das polícias: a multiplicação de órgãos de direção ou comando, de assessoramento e de apoio à atividade-fim. Impediria, também, a inevitável economia de escala decorrente da aglutinação de órgãos de atribuições congêneres, oriundos de instituições diversas.⁶⁸

Outro problema decorrente seria a dificuldade de se alocarem, em tempo hábil, recursos humanos para as duas espécies de atividade que cada polícia passaria a executar, o que oneraria mais fortemente as Polícias Civis, de menor efetivo e, portanto, sem condições de escalar policiais para realizar a prevenção. Por outro lado, não seria conveniente que os mesmos policiais que atendessem a uma ocorrência com eventual uso da força adotassem os procedimentos subsequentes. Disso deriva a necessidade de segmentação e treinamento prévio à atuação repressiva mediata.

Ademais, a competição atual entre esses órgãos provavelmente se acirraria, não havendo por que supor que se adequariam às novas competências se às atuais não se conformam, quando tais competências são estanques. O pior, no limite, seria a omissão naquelas situações em que não houvesse ganho (político) imediato para a força que primeiro tomasse conhecimento do evento ou para seus integrantes em particular, circunstância que colabora para incrementar a taxa de atrito.⁶⁹

Tema pouco regulado é o da responsabilização pelos resultados (*accountability*) das polícias brasileiras. As medidas comumente utilizadas para avaliação do trabalho policial, especialmente a partir da década de 70, é o tempo de resposta, quanto à polícia preventiva à e a taxa de resolução, no tocante à repressiva. (Silva Filho, 2001, p. 1)

“Tempo de resposta” significa o tempo que a polícia gasta desde o acionamento pelo usuário até a chegada ao local do evento, sendo considerado ótimo o tempo de dez minutos.⁷⁰ É comum, no âmbito das Polícias Militares, avaliar o desempenho pelo número de prisões realizadas e até pelo de abordagens efetuadas.

68 Vide a análise que Melim Júnior faz a esse respeito em sua monografia (p. 166 e seguintes).

69 No dizer de Rondon Filho (p. 74) “A taxa de atrito é o indicador utilizado para se medir o percentual de perda que ocorre em cada instância do sistema de justiça criminal, a partir do número de crimes cometidos, culminando com o número de infratores que recebem uma pena de prisão, sendo comprovado em outros países que quanto mais fases existirem maior será a taxa de atrito, ou seja, mais crimes deixarão de ser resolvidos. A unificação do ciclo policial excluirá uma fase, podendo com isso diminuir a taxa de atrito”.

70 Segundo Rondon Filho (p. 65), os oficiais da PM avaliam que o tempo de resposta é prejudicado pela demanda reprimida, isto é, as ocorrências não comunicadas à polícia ou que não são atendidas.

O tempo de resposta está ligado a um conceito considerado ultrapassado, que é o da conduta reativa da polícia, isto é, a atuação mediante demanda, ficando as guarnições das viaturas a postos, em movimento ou aquarteladas, à disposição da população para o atendimento da ocorrência. Atualmente se propõe um modelo de polícia proativa, em que o policiamento de proximidade é aliado a uma boa gestão do sistema de informações e das técnicas de georreferenciamento ou geoprocessamento das áreas de maior incidência criminal (manchas criminais). A acurada análise criminal desses dados permitiria a desejada efetividade na pacificação social, na medida em que tal procedimento consiste na essência da prevenção, isto é, evitar o cometimento de crimes.

Quando adota a tática reativa, a polícia dita preventiva torna-se uma polícia de repressão imediata, isto é, limita-se a prender (em flagrante delito). Destarte, a prevenção propriamente dita, que evitaria o cometimento de crimes, resta prejudicada, uma vez que o foco atual se cinge ao crime que está sendo cometido ou acaba de ser cometido. Essa circunstância gera um fenômeno indesejável: o entulhamento das delegacias de polícia com casos simples que geram providências de cunho cartorário.

Aponta-se como equivocada, portanto, a estratégia de atendimento por demanda via central de despacho, modelo que deveria ser utilizado subsidiariamente a uma opção principal de policiamento presencial seletivo.⁷¹

A “taxa de resolução” (taxa de elucidação, taxa de esclarecimento ou índice de casos resolvidos, *clearance rate*, em inglês) refere-se ao percentual de casos resolvidos, isto é, nos quais se aponta a materialidade e autoria da infração penal, para a subsequente atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário. No Brasil considera-se que tais índices giram em torno de 5 a 10%, abaixo da média mundial, não havendo estudos ou estatísticas confiáveis, em nível nacional, para uma efetiva comparação. Sabidamente tais taxas variam conforme a espécie criminal e, além disso, não se dispõe de uma metodologia unívoca para o cálculo.⁷²

Entretanto, segundo Garland (1999), a taxa média de delitos esclarecidos no Reino Unido era 4,9%, variando de 19% para ferimentos a 8,4% para roubos em domicílio e apenas 2% para vandalismo. (GARLAND, 1999, p. 63)

Alegou-se, durante os eventos deste estudo, que a taxa nacional se situa em torno de 8% para resolução de homicídios. Segundo reportagem da revista *Exame*, a taxa brasileira seria de 20%, e estaria em torno de 96% na Alemanha, 95% no Japão, 81% na Inglaterra, 80% no Canadá e 64% nos Estados Unidos (BRANCO, 2018, p. 77).⁷³

71 O modelo comum nos anos sessenta e setenta nos Estados Unidos era baseado nos três R: *rapid response* (rápida resposta), *random patrols* (patrulhamento aleatório) e *reactive investigation* (investigação reativa).

72 Segundo documento produzido pela Polícia Civil do Distrito Federal, a taxa de resolução de homicídios por aquele órgão, numa série de dez anos (2003-2014), apresentou uma média de 68%, tendo atingido o ápice de 82% em 2005 e, seguindo tendência de baixa nos últimos anos, atingiu 51% em 2014 (DISTRITO FEDERAL, 2015).

73 A reportagem cita como fontes o criminologista Túlio Kahn e os institutos Cidade Segura e Sou da Paz. A imprecisão das taxas dá a medida da falta de confiabilidade dos dados estatísticos no país.

“Modelos de polícia”, contudo, não têm o mesmo significado de “padrões de policiamento”. Verificou-se no último quarto do século XX um rápido aperfeiçoamento das instituições policiais do mundo todo, seja no aspecto do aparelhamento, com armamento mais eficiente, equipamentos e técnicas de atuação mais modernas, seja, especialmente, no tocante à sua inserção no ambiente tecnológico e da informática e no esforço pelo respeito aos direitos fundamentais.

Aumentaram-se os efetivos, alocaram-se mais recursos, adotaram-se novos métodos e doutrinas, assim como novas estratégias de policiamento, como o policiamento motorizado, o policiamento comunitário (de proximidade), o policiamento orientado para a solução de problemas, mais reativo, conforme a demanda da comunidade, e outras inovações.⁷⁴

Ora tendiam a reforçar o conceito de lei e ordem (*law and order*), seguindo proposições do tipo “teoria das janelas quebradas” e “tolerância zero”, ora buscavam a volta às origens, inspirado no sistema britânico de autopolicamento das comunidades. Todos esses avanços em termos de recursos, assim como as tentativas de reforma dos métodos, entretanto, não foram suficientes para frear a criminalidade crescente no mundo e especialmente no Brasil.

As polícias podem se estruturar para prover segurança à sociedade ou ao Estado. Na concepção de Monjardet (2003), ao abordar a tipologia das polícias, há três modalidades de atuação policial, se o enfoque está na polícia de ordem (política), polícia criminal (repressiva) ou polícia urbana (preventiva, comunitária, de proximidade).⁷⁵ Os “clientes” dessas vertentes policiais seriam, respectivamente, o Estado, o delinquente e o cidadão.

Discorre o autor que “quanto mais dividida a sociedade, quanto mais conflituoso seu pluralismo, tantas maiores são as possibilidades de a polícia de repressão (polícia criminal) ser relativamente a mais desenvolvida”, complementando que:

Quanto mais consensual e descentralizado o poder, mais os controles sociais internos são poderosos e limitam a delinquência organizada, mais o aparato policial é limitado à polícia de segurança pública, vigia urbana. (MONJARDET, 2003, p. 281 et seq.)

Na mesma linha é o ensinamento de Bayley (2006). Segundo esse autor a polícia pode atuar na aplicação da lei, investigação criminal, prestação de serviços, controle de multidões e regulação de tráfego. (BAYLEY, 2006, p. 233)

74 O policiamento comunitário pressupõe as rondas pela vizinhança (a pé, a cavalo e de bicicleta) em substituição ao patrulhamento veicular motorizado (automóvel e motocicleta). O patrulhamento motorizado pode ser reativo – por demanda dos cidadãos, geralmente mediante acionamento de uma central de despacho – ou preventivo, por escala fixa em dias e horários específicos, ou, ainda, inopinada, aleatória (randômica) ou por amostragem.

75 O chamado policiamento comunitário também é conhecido pela sigla PIP-COM, de *Policing Intervention Patrols/Community Policing Plan* (Patrulhas de Intervenção Policial/Plano de Polícia Comunitária).

Toda polícia, todavia, tem algo de reativo e de proativo e, nesse caso, a tendência a uma só polícia facilitaria a busca do equilíbrio sobre quanto de reativo e quanto de proativo deve haver, conforme o deslocamento dos criminosos para novas áreas, substituição dos crimes mais comuns ou alteração no seu modo de operação. Presta-se, igualmente, à alocação de recursos humanos a um ou outro segmento, conforme se altere a proporção na busca desse equilíbrio, assim como às atividades momentâneas preponderantemente necessárias, preventivas ou repressivas. Então, as modernas estratégias de policiamento, como o orientado para a solução de problemas e o fundado na análise criminal, podem favorecer, também, a existência de uma polícia única.

Embora a polícia de Estado (“polícia de ordem”, às vezes também chamada “polícia secreta”) possa atuar no âmbito territorial de toda a nação, sua atuação é pontual quanto aos alvos de sua ação, ou seja, as pessoas a serem vigiadas, protegidas ou reprimidas. Já as polícias destinadas a proteger a população estruturam-se, no mais das vezes, em escala circunscricional, abrangendo o território do ente instituidor.

Resumindo, no nível macro, temos no Brasil o problema de haver duas polícias estaduais de meio ciclo, Polícia Civil e Polícia Militar, que não se resignam com suas atribuições – *et pour cause*, não executadas a contento – e fazem o trabalho uma da outra, gerando atritos. Além disso, não há uma Polícia Federal preventiva propriamente dita e, no nível estadual, as Polícias Cíveis mais atendem a demandas imediatas e resolvem problemas interpessoais que propriamente investigam, no mais das vezes por escassez de recursos. Por fim, carece-se de base constitucional para que haja polícias locais (municipais ou metropolitanas), que poderiam muito bem atenuar os problemas da violência epidêmica.

TENTATIVAS DE MUDANÇA

O fato é que desde o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), elaborado no ano 2000, reconheceu-se o esgotamento do modelo dualizado de polícia, com instituições policiais de ciclo incompleto. Propôs-se atualizá-lo mediante a implantação de um Sistema Único de Segurança Pública (Susp) nos estados e no âmbito da União, com interface com os municípios por meio das Guardas Municipais.

Não se trata de mudanças profundas, mas com certa tendência a criar mais dificuldades à ação das polícias que as observadas atualmente. Uma delas é o objetivo de criação paulatina de uma “ou várias” polícias estaduais de ciclo completo.⁷⁶ Entretanto, repise-se, não faz sentido mais de uma polícia de ciclo completo numa mesma base territorial. Mesmo nos Estados Unidos, país tido como parâmetro para a proliferação de organismos policiais,

⁷⁶ Exemplos de polícia unificada e de ciclo completo são as polícias legislativas, que funcionam a contento, não obstante o pequeno efetivo e o âmbito meramente edilício de atuação, ou seja, suas competências não vão além das áreas edificadas ou sob administração das respectivas Casas Legislativas.

as bases territoriais são bem definidas, nos níveis federal, estadual, dos condados e das municipalidades. O que ocorre naquele país, com frequência, são operações integradas entre as forças, mas não sobreposição de circunscrições para polícias de mesmo nível.

Dentre as mudanças propostas mais impactantes do PNSP estão: extinção dos tribunais e auditorias militares estaduais; elaboração de uma lei orgânica única para as polícias estaduais; desvinculação entre as Polícias Militares e o Exército; extinção do indiciamento⁷⁷ durante o inquérito policial; piso nacional de salário para as polícias; criação de ouvidorias de polícia autônomas e independentes; desconstitucionalização do tema da segurança pública.

A última proposta seria a título de conferir liberdade aos estados para melhor disporem sobre suas polícias, num pretenso reforço do princípio federativo. Estudiosos de segurança pública igualmente preconizam as mesmas medidas ou de caráter semelhante, como Amendola (2002), Beato, Rabelo e Oliveira Júnior (*in* Beato, 2008), Gomes (2000), Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), Mariano (2004) e Soares (2006), dentre outros.

Trata-se, portanto, de macropolíticas, que não descem ao detalhamento que seria obtido por meio de uma consolidação das políticas regionais e locais que atendam a todas as variáveis atinentes à segurança pública nos vários rincões do país. Embora propondo algumas mudanças louváveis, não parecem priorizar o aperfeiçoamento do sistema de segurança pública do país, senão alterar questões pontuais que propiciem o controle das polícias, mas que não dão os instrumentos necessários para que a polícia controle o crime.

Exemplo típico dessa “política” foi a celebração, em 2009, entre as autoridades máximas dos três Poderes, no nível federal, do II Pacto Republicano por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo, em que as boas ideias acerca da efetividade da Justiça colidem com a restrição ao uso de instrumentos investigativos da polícia, o que tende a beneficiar os delinquentes poderosos.

O ideal do Estado democrático de direito brasileiro pressupõe uma polícia de Estado mínima, ou seja, a que atua numa sociedade heterogênea com controle social difuso, na qual as opiniões são ouvidas, a oposição é parte essencial do processo político e as manifestações pacíficas toleradas (garantia do dissenso). Entretanto, para que uma polícia seja efetiva, é preciso uma atuação preventiva e repressiva forte, de forma a dissuadir e reprimir as infrações penais e os atentados contra os padrões de civilidade, dotando o meio ambiente de sensação de segurança em seu nível máximo possível, sem esquecer o pressuposto da legalidade, que garante o respeito aos direitos fundamentais, apanágio de toda polícia republicana.

Como afirmado antes, um dos critérios utilizados para a aquilatação da efetividade do trabalho policial é a taxa percentual de resolução de crimes. As formas de medir a

77 Alguns autores preferem o termo “indiciação”.

produtividade da polícia são conflitantes ao se considerarem duas meias polícias. Embora a diminuição da criminalidade pela aplicação correta e ágil da lei penal implique uma prevenção geral, a missão do policiamento preventivo em si é reduzir os crimes.

Quando a Polícia Militar não consegue conciliar a avaliação mediante estatísticas supostamente positivas sobre número de prisões efetuadas, por exemplo, comparado à diminuição da criminalidade como um todo, verifica-se o grande dilema da dualidade policial. Assim, se o resultado do trabalho policial é frequentemente medido pela quantidade de prisões realizadas e apreensões feitas, a qualidade do trabalho deveria ser medida pela inexistência de prisões ou apreensões. Ou seja, um trabalho preventivo de qualidade redundaria, no limite, na inexistência de crimes. O grande perigo dessa lógica é delimitar o ponto ótimo em que o efetivo da polícia preventiva deixaria de estar ocioso, pela ausência de crimes no longo prazo, daquele efetivo necessário para se atingir e manter tal situação.

Da mesma forma e por raciocínio inverso, a Polícia Civil poderia impactar seus dados pelo não registro de ocorrências ou pela não instauração de procedimentos, enfim, o que resultaria num pretensível resultado favorável. Para mensurar a qualidade do trabalho da Polícia Civil, por seu turno, bastaria avaliá-la segundo a correção, celeridade na condução dos procedimentos e efetividade na produção de provas, uma vez que a utilização de outros dados, como registro de ocorrências e instauração de procedimentos policiais cartorários, esbarram no mesmo dilema. Fica-se entre a omissão, visando a impactar as estatísticas de redução do crime, e a superprodução insensata, procurando demonstrar a produtividade da corporação.

Ou seja, uma polícia pode mascarar seus dados ou se omitir para prejudicar a outra, em benefício do suposto reconhecimento de sua preponderância, numa competição fratricida por poder, notoriedade e prestígio – potencializada pela fatia orçamentária – que só favorece os interesses corporativos. Numa só polícia com ambas as atribuições esse dilema não existiria, visto que o segmento repressivo só agiria caso o preventivo falhasse. Caberia ao gestor calibrar a distribuição de efetivo e recursos a um dos segmentos, conforme a necessidade.

Duas polícias irresilientes – em razão dos fatores expostos – geram insegurança para a sociedade e péssima imagem para ambas. Uma polícia única, se omissa, estaria fadada ao fracasso, senão à extinção. Ou se tem ambas eficazes, o que se mostra improvável segundo o modelo atual, ou apenas uma, igualmente eficaz e, ao que parece, algo factível.

Dito isso, alguns autores consideram mais adequado um modelo de polícia única em que segmentos diversos se encarregariam do patrulhamento preventivo, da repressão imediata e da repressão mediata.

Na linha do que propôs Bayley (2006), no sentido de que a polícia desenvolve ainda outras funções, como a prestação de serviços, o controle de multidões e a regulação de tráfego, sabemos que isso é real em relação às duas primeiras atividades. Tanto a Polícia Civil quanto a Polícia Militar – esta, em maior grau – executam funções cotidianas classificáveis

na simples prestação de serviços. Autores como Brodeur e Vanagunas afirmam que as outras tarefas que integram a diversidade do trabalho policial correspondem 80% ou quatro quintos do turno de um policial. (BRODEUR, 2002, p. 65; VANAGUNAS, 2002, p. 47)

Uma polícia de proximidade certamente assimilaria essa faceta da prestação de serviços, o que hoje é absorvida pelas Guardas Municipais, especialmente nos municípios interioranos. Como exemplo dessa particularidade, algumas corporações municipais foram criadas com exclusividade de controle do trânsito.

Disso decorre que a municipalização da polícia poderia ser uma forma de aproximação do agente de segurança do munícipe, atendendo a uma série de demandas atualmente encaminhadas à Polícia Militar ou à Polícia Civil e, em geral, acumuladas, pela notória insuficiência de efetivo e precária estrutura para atender a casos simples, quando casos graves estão ocorrendo e demandando solução.

Independentemente de haver Polícia Municipal, entretanto, uma polícia estadual única seria mais ágil e flexível no sentido de alocar unidades de segurança nas diversas localidades. Assim, nos municípios desprovidos de uma eventual polícia municipal ou mesmo de Guarda Municipal, em vez de duas guarnições mínimas de duas polícias estaduais distintas, é mais factível a possibilidade de se prover um efetivo maior de um único órgão, numa só estrutura de comando e apoio logístico. Caberia, então, ao mesmo órgão, se fosse o caso, efetuar, inclusive, atividades de controle de trânsito e mesmo de defesa civil e perícia, alocando-se servidores especialistas suficientes para tanto, conforme a demanda local ou de um grupo de municípios.

PRESSUPOSTOS INAFASTÁVEIS

Ao se vislumbrar a hipótese de reformulação do modelo de polícia e de policiamento existente no Brasil, contudo, algumas considerações devem anteceder a propositura de soluções, como pressupostos básicos a conferir consistência a qualquer sugestão. Antes, porém, são necessárias algumas indagações acerca da real necessidade de se alterar o modelo e do porquê de as tentativas a respeito malograrem.

Pode-se especular, no primeiro caso, que, entre a incerteza acerca da necessidade e a dificuldade de se comprová-la, senão testando outro modelo, o ideal, em termos de legislação pertinente, é facultar a coexistência de modelos distintos. Então, não importa muito definir se haverá apenas uma polícia para cada nível da federação, o que, em tese e aparentemente, traria interessante economia de escala em termos de custos. Partir-se-ia, então, com base na argumentação volvida, da premissa de que o modelo de polícia cristalizado na Constituição interfere, de forma negativa, na efetividade das ações das agências policiais, em particular, e no provimento de segurança pública, como um todo.

Noutro passo, o insucesso das propostas de mudança deve-se mais a arraigadas concepções corporativas refratárias à ideia do que a inquestionáveis virtudes do modelo atual. Demais disso, se não houver uma proposta de mudança “pactuada” entre os vários níveis da federação e os diversos atores envolvidos, pouco se avançaria. Em outra perspectiva, se qualquer alteração for imposta, de cima para baixo, a partir do governo central, sua viabilidade se reduz consideravelmente.

Muitas variáveis afetariam, entretanto, qualquer empreitada dessa envergadura e a ausência delas nas propostas até então apresentadas pode ter contribuído para o malogro referido.

Um dos aspectos que sempre geram polêmica no tocante à alteração do modelo policial é a questão de as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares serem considerados reserva do Exército, o que vem sendo reproduzido em todas as Constituições desde 1934 (art. 167), e, ainda, serem suas forças auxiliares, assim consideradas desde 1946 (art. 183).⁷⁸ Esse comando constitucional aplica-se nos casos de mobilização, nos estados de emergência, isto é, Estado de Defesa e Estado de Sítio, sendo que este contempla a hipótese de Estado de Guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

Entende-se, todavia, que nos dias atuais essa destinação é desnecessária, pois a mobilização, que pode abranger todos os segmentos da sociedade, no caso das forças policiais e de defesa civil, deve se restringir à atuação na defesa interna e não em teatros de operações situados fora do território brasileiro. Se a defesa interna é importante no caso de teatro de operações situado em outro país, dada a possibilidade de retaliações ao território nacional, tanto mais se torna imprescindível caso o teatro de operações esteja situado no próprio território. Desse raciocínio surge a ilação de que as polícias devem ser mobilizáveis, mas não atuarem como reserva para o combate ao inimigo externo. Há quem diga que o Exército é que atua como reserva das polícias e não o contrário.

Inicialmente, a manutenção constitucionalizada das agências policiais existentes de forma hermética, *numerus clausus*, não permitiria aos governos dos três níveis da federação adotarem novas conformações, supondo-se que as ali previstas não estejam adequadas ou suficientes ou, ainda, sejam redundantes para o provimento de segurança pública.

Questões como a desmilitarização, o ciclo completo, a desconsideração das forças militares estaduais como forças auxiliares e reserva do Exército ocorreriam por força de adoção de outro modelo, como mera consequência. Atualmente essas questões são tratadas como centrais, o que não se afigura adequado.

A propósito de desmilitarização, por exemplo, repudiada pelos escalões superiores das forças militares estaduais e até das Forças Armadas, é possível – e recomendável – que uma nova polícia estadual tenha caráter civil. Nada impede, porém, que se mantenha a estética

78 CF/1934, art. 167 (Título VI – Da Segurança Nacional). As Polícias Militares são consideradas reservas do Exército e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União.

militar, não a estrutura (Mariano, 2002) ou a forma de atuação, inclusive adotando-se a taxionomia de seus cargos, como propôs Melim Júnior (p. 255), até como forma de evitar a traumatização da mudança e a perda das referências contidas nos arquétipos militares.⁷⁹

É equivocada, portanto, a ideia de que uma polícia estadual seria extinta e assimilada por outra, ainda que houvesse a criação de uma nova polícia, pois o correto seria dizer que ambas seriam transformadas, como já ocorreu algumas vezes desde os primórdios da polícia no Brasil. A transformação não se pode fazer por mero e único ato legislativo, sabidamente, vez que a faculdade de criação de novo órgão deve estar associada à faculdade conferida aos integrantes do antigo órgão, de opção pelo novo. À medida que os não optantes se aposentassem, os cargos do órgão remanescente seriam extintos. Assim, quando os últimos cargos fossem extintos, os órgãos já estariam em transformação por muito tempo e seus integrantes incorporados ao novo órgão, por evolução histórica dos primeiros.

Supondo, então, que o ideal seja uma única polícia em cada nível da federação, haveria algumas questões envolvidas a ser deslindadas. Uma delas é se seria aconselhável facultar a criação de polícias municipais e, se positiva a resposta, em todos os municípios ou em apenas alguns. Como não há a tradição de polícia municipal no Brasil, reputa-se conveniente a autorização condicionada e progressiva, podendo-se apontar, nesse caso, duas formas principais de condicionamento.

A primeira é utilizar o critério populacional, isto é, apenas municípios mais populosos poderiam criar sua polícia. Nesse caso, se transformada a guarda municipal em polícia, apenas por dispositivo constitucional, ainda que condicionado à satisfação de tal requisito, poder-se-ia autorizar a transposição de cargos, por exemplo. Solução mais simples é permitir a coexistência de polícia e guarda municipal, o que vai, porém, de encontro ao critério de economicidade.

O segundo condicionamento, aplicável apenas na hipótese de transformação da Guarda Municipal em polícia, é criar indicadores de desempenho que credenciem o órgão à transformação pretendida. Nessa hipótese, a criação de um conselho constitucional com poderes deliberativos e normativos poderia viabilizar a instância competente para a avaliação pertinente.⁸⁰

A propósito, o conselho constitucional faria parte de um sistema nacional integrado por entes da federação (União, estados, Distrito Federal e municípios), por adesão, o que implicaria direitos e obrigações. O conselho seria responsável por gerir o fundo constitucional

79 Um exemplo do uso das denominações dos cargos de natureza militar por órgãos de natureza civil encontra-se nos Estados Unidos, onde as polícias têm três cargos básicos com a taxionomia própria: capitão, tenente e sargento. Diversas outras polícias de caráter civil estruturam seus cargos segundo a terminologia militar.

80 A possibilidade de criação desse conselho constitucional tem precedente na criação do CNJ (art. 103-B) e do CNMP (art. 130-A), o qual deveria possuir poder normativo e consultivo, a exemplo do Conselho Nacional de Trânsito (Contran), criado pela Lei nº 9.503/1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) (art. 7º).

mencionado adiante. Conselhos estaduais e municipais congêneres deveriam existir obrigatoriamente para os entes aderentes e ser responsáveis, igualmente, pela gestão dos fundos pertinentes, também obrigatórios, que permitissem o repasse de recursos financeiros dos níveis federal e estadual até o municipal, fundo a fundo, segundo critérios predefinidos.

A redação de eventual alteração constitucional deveria permitir, portanto, que as polícias de nível federal e as de nível estadual sejam mantidas ou unificadas e, ainda, que seja possível a criação de um ou mais órgãos policiais. A experiência é que trará saberes para se aquilatar a validade de um ou de outro modelo.

As polícias brasileiras, embora similares do ponto de vista estrutural, são muito diversas em termos de efetivo – que em geral depende do tamanho da população – e, principalmente, de remuneração de seus integrantes, o que tem mais afinidade com a riqueza ou regularidade das contas de cada estado. A diferença se faz sentir, também, entre as Polícias Civil e Militar de um mesmo estado. Isso gera insatisfação generalizada na força menos prestigiada e, por consequência, acentua as tensões. O enquadramento dos policiais numa eventual nova polícia ficaria comprometido se não se resolvesse o problema das diferenças remuneratórias, pelo menos entre as polícias do mesmo estado.

Eventual linearidade pretendida quanto ao funcionamento das polícias estaduais exigiria, necessariamente, o equacionamento quanto à remuneração, conforme já tentado em relação a um piso salarial, cujo exemplo é a PEC⁸¹ n° 300/2008, em tramitação na Câmara dos Deputados. As diferenças remuneratórias são, porém, tão expressivas, que certamente muitos estados não teriam condições de equalizá-las de imediato e mesmo a médio prazo, sob comando de eventual dispositivo constitucional novo, por exemplo, sem que houvesse aporte de recursos adicionais.

Ocorre que a maioria dos entes da federação comprometem ampla parcela de seus orçamentos com custeio da máquina administrativa e, nesse tocante, o maior percentual refere-se a pagamento de pessoal. Nos termos da Lei Complementar n° 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) os gastos com pessoal não podem superar 50% das receitas correntes líquidas no caso da União e 60%, no dos demais entes da federação. O parágrafo único do art. 22 da mencionada lei estabelece, inclusive, o limite prudencial de 95% para tais gastos, a partir do qual se operam várias vedações quanto a atos de gestão de pessoal que gerem despesas.

Destarte, a menos que se crie um fundo constitucional não sujeito, portanto, a contingenciamentos ou que a União, por meio do Poder Executivo federal, protagonize o financiamento da segurança pública, mediante transferências constitucionalmente previstas dos tributos por ela arrecadados aos demais entes, torna-se muito difícil a alocação de recursos para essa medida simples, mas básica, para que o modelo de polícia adquira alguma unidade. Essas transferências, contudo, precisariam ser feitas segundo critérios objetivos, vinculados ao

81 Proposta de Emenda à Constituição.

atingimento de metas predefinidas, providência essencial para evitar que fiquem sujeitas aos caprichos das injunções político-econômicas e das opções político-partidárias. Não basta, portanto, propor integração e criar programas com nomes pomposos para reduzir a violência e a criminalidade, se não se equalizar a remuneração dos profissionais de segurança pública.

Outro ponto relevante é o regime de trabalho e o previdenciário. O regime de trabalho em termos de jornada – expresso geralmente como carga semanal, em horas – é semelhante aos dos servidores públicos em geral. Um problema a ser resolvido é o da diversidade de escalas de serviço, cujos períodos de folga em geral são tidos como generosos demais. Tanto é assim, que geram outro problema, o trabalho informal remunerado que os policiais prestam para empresas e particulares, o chamado “bico”, um dos fatores geradores da alta vitimização policial. O “bico” pode ser efeito da baixa remuneração, como causa, na medida em que muitos policiais obtêm remuneração maior que a formal nessas situações, sob o beneplácito dos gestores, que não se esforçam por propiciar-lhes melhor remuneração, preventiva da procura pelo “bico”.⁸²

Tais situações geram, ainda, oportunidades para negócios escusos com o narcotráfico, a criminalidade organizada, ou mesmo para empreendimentos delinquentes autônomos. Os exemplos mais eloquentes, relatados pela CPI do Extermínio no Nordeste,⁸³ são as milícias privadas ou “araques”, que fazem a chamada “extorsão branca”, explorando e impondo, com exclusividade, “concessões” e “taxas de segurança”, além dos justiceiros do tipo “esquadrões da morte”. Essas situações perpetuam alta instabilidade social, devido ao elevado desgaste da polícia perante a opinião pública, oriundo da assimetria de atuação de forças policiais distintas.

Importante questão é o sistema de recrutamento. Discute-se acerca da ineficácia de carreiras distintas dentro de um mesmo órgão, pugnando-se pela carreira única e mesmo pelo cargo único, com única entrada, pela base. A situação é dificultada pela vedação constitucional ao chamado provimento derivado, não podendo o policial ser promovido a outro cargo qualquer, mesmo de nível remuneratório idêntico, senão mediante concurso público.

A maioria das polícias de outros países, entretanto, admite o recrutamento exógeno e o endógeno.⁸⁴ O recrutamento endógeno poderia se dar por reserva de percentual de vagas ou por atribuição de pontos em prova de títulos por tempo de serviço policial e outros fatores mensuráveis objetivamente. Alteração nesse sentido dependeria de o Constituinte

82 Há no anedotário policial, inclusive, a estória do governador que dizia aos policiais: “eu lhes dei o distintivo e a arma, façam seu salário”.

83 Comissão parlamentar de inquérito destinada a “investigar a ação criminosa das milícias privadas e dos grupos de extermínio em toda a Região Nordeste”, que funcionou de 2003 a 2005.

84 Recrutamento exógeno é aquele a que todos os cidadãos que satisfaçam os requisitos do edital do concurso podem se candidatar. Endógeno é o recrutamento a que apenas os integrantes da força concorrem.

derivado admitir a existência de um regime trabalhista diferenciado para os policiais, assim como já existe para os militares.⁸⁵

É comum em outros países, igualmente, o recrutamento lateral, como forma de oxigenar os níveis médio e superior da hierarquia, o que parece salutar. Além disso, eventual transposição por mandamento constitucional só poderia ser efetuada para uma carreira com diversidade de cargos, a fim de permitir o enquadramento mais justo possível de cada um ao longo da carreira.

Outra situação peculiar é a dos peritos, cujas atividades pressupõem formação acadêmica específica.⁸⁶ Há uma tendência atual, no Brasil, para a desvinculação dos peritos oficiais de natureza criminal dos órgãos originais, geralmente as Polícias Cíveis. Nos casos em que os peritos sejam mantidos na estrutura policial, só se pode diferenciá-los dos demais profissionais mediante existência de um cargo próprio ou, quando muito, num regime de diversidade de cargos, pela adoção de um sistema de “atribuição” funcional específica.

A Figura 1 informa que na *Guardia Civil* da Espanha, por exemplo, há três “escalas” de ingresso direto e outras, de acesso interno, isto é, de recrutamento endógeno. Com exceção das “escalas facultativas”, destinadas a peritos e outros cargos da atividade-meio, há duas formas de entrada, pela base e pelo nível superior, esta de natureza lateral, o que equivaleria, no Brasil, aos círculos de praças e de oficiais no âmbito dos militares.

Figura 1 Formas de recrutamento na Guardia Civil da Espanha



Fonte: <<http://www.guardiacivil.es>>.

85 Os “servidores públicos” e os “militares” eram denominados “servidores públicos civis” e “servidores públicos militares”, na antiga redação das epígrafes que encabeçam os arts. 39 e 42 da Constituição, respectivamente, alteradas que foram pela Emenda Constitucional nº 18/1998.

86 Trata-se dos peritos oficiais de natureza criminal, que incluem peritos criminais, peritos médico-legistas e odontologistas. De outra categoria de peritos, os papiloscopistas, não se exige formação acadêmica específica.

Quanto ao regime previdenciário, atualmente os policiais civis e militares possuem o direito à aposentadoria aos trinta anos de serviço, se bem que via dispositivos constitucionais e legais diversos. Esse direito, como outros, necessitaria ser preservado, tanto para efeito de reconhecer o serviço policial como desgastante ao longo da vida e, portanto, merecedor de tratamento diferenciado, como para manter o estímulo de transposição para outro órgão a ser criado, se fosse o caso. O ideal seria que qualquer alteração no regime previdenciário que alargasse o tempo de contribuição ou aumentasse a idade mínima para aposentadoria preservasse alguma diferença a favor dos policiais em relação aos servidores em geral.

Polícias de vários países não têm direito a sindicalização e greve, especialmente as europeias, mas as polícias brasileiras de natureza civil adquiriram esse direito por disposição constitucional, sendo difícil extingui-lo. Circunstância preventiva de greves seria o oferecimento de dignas remuneração e condições de trabalho, o que nem sempre é suficiente, porém, quando o pleito tem ligação com uma gestão ineficiente, por exemplo. Por outro lado, embora um dos argumentos para a existência de mais de uma polícia é o de que possam cobrir as atividades uma da outra, mutuamente, em períodos de greve, é possível estabelecer mecanismos de substituição nessas situações, como, por exemplo, nos casos de intervenção e estados de emergência (Estado de Defesa e Estado de Sítio).

A exemplo do que ocorreu com as Guardas Municipais, cujo estatuto, aprovado pela Lei nº 13.022/2014, estabelece efetivo máximo (art. 7º), seria adequado que as polícias tivessem definidas as respectivas “taxas de enquadramento policial” (TEP) ou de densidade policial (*police density ratio*) máxima e mínima em relação à população.⁸⁷ O efetivo mínimo, especialmente, é pressuposto de que as atividades teriam continuidade, com um razoável padrão de efetividade, visto que atualmente, não obstante as questões de escala mencionadas, os efetivos são insuficientes para o provimento do serviço policial de qualidade. A esse respeito, convém lembrar que uma das providências tomadas pelo prefeito Rudolph Giuliani, para reduzir a violência de Nova York, foi aumentar o efetivo de sua polícia.

Outro ponto relevante diz respeito ao controle interno e externo, que se relaciona, de certa forma, com a salutar criação do conselho constitucional apropriado. Assim, a criação de corregedorias e ouvidorias de polícia poderia prever pessoal com carreira exclusiva e ser integrado por representantes da sociedade, nos moldes do sistema britânico.⁸⁸ Tais órgãos exerceriam o controle externo social formal, sem prejuízo do controle atualmente

87 Não confundir com “taxa de enquadramento hierárquico” (TEH), razão entre o número de pessoas que conduz um grupo de subordinados e o número destes, comumente utilizando-se o denominador 10 e considerando-se ótima a relação até 2/10 ou 1/5 = 0,2. Um valor abaixo disso é considerado subenquadramento (exemplo: 1/10 = 0,1). Vide Monet, 2006, p. 110. A TEH pode ser proporcionalmente menor desde que haja menos tarefas a serem executadas pelo grupo. Bittel (1982) considera razoável a equipe de um supervisor para cinco a sete subordinados. As Polícias Militares possuem uma maior TEH que as Polícias Civis, razão por que seus integrantes ficam muito mais sujeitos à supervisão direta, especialmente a de primeira linha, isto é, na base.

88 Órgãos colegiados formados por representantes das polícias e da sociedade civil, estes eleitos, cuja finalidade é definir os rumos da atuação das polícias, tanto no aspecto da alocação e aplicação dos recursos, como das prioridades, métodos e resultados.

atribuído ao Ministério Público, além do controle interno e do controle externo informal, este exercido pela mídia e por entidades da sociedade civil.⁸⁹

No âmbito da efetividade da prestação do serviço policial, ainda, as premissas dos controles não dispensam outra consideração de ordem prática. Tendo em vista vigorar na esfera federal o chamado presidencialismo de coalizão, no qual o chefe do Poder Executivo deve barganhar apoio de um Parlamento multipartidário para garantir a governabilidade, esse sistema é repercutido nas demais instâncias federativas. Dessa forma, as polícias sofrem ingerências políticas que interferem em sua forma de atuação e mesmo na necessária neutralidade de que se devem revestir suas atividades.

Uma das soluções apontadas é garantir a inamovibilidade do delegado de polícia, a exemplo de garantia similar conferida aos membros da magistratura e do Ministério Público. Essa garantia poderia ser parcial, isto é, vinculada aos dirigentes de unidades ou àquelas situações típicas de movimentação por motivações alheias ao interesse público, o que requeria a fundamentação baseada em critérios objetivos.

Outra solução seria o estabelecimento de mandato para o chefe de polícia,⁹⁰ para que o órgão atue com relativa autonomia e independência, obedecendo apenas aos ditames legais e programáticos transparentes.

CONCLUSÃO

Em discussões havidas na academia e em eventos diversos, inclusive em audiências públicas e comissões da Câmara dos Deputados, importantes conclusões puderam ser extraídas das sugestões apresentadas, muitas das quais integram o resumo das notas taquigráficas constantes do relatório referente ao estudo sobre segurança pública levado a efeito pelo Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes), no âmbito do qual foi discutida a possibilidade de alguma mudança.

Dentre as sugestões havidas, muitas dependem de alteração prévia do texto constitucional, ainda que devam revestir a forma de leis. O que mais impacta a futura consolidação de tais sugestões no formato legal é a definição do modelo de segurança pública que se queira adotar no país. Considera-se inadequado o modelo atual, em que órgãos tradicionalmente denominados de “segurança pública” são elencados, *numerus clausus*, no art. 144, com o desdobramento das respectivas competências.

89 Nesse tocante, providência necessária e olvidada é a regulamentação do art. 41, § 1º, III, da Constituição, acerca da avaliação periódica de desempenho para fins de dispensa do servidor, assim como a criação de procedimento expedito de demissão do policial envolvido com o crime.

90 Em alguns estados a função é chamada “delegado-geral”.

Esses órgãos eram os existentes à época da promulgação da Constituição e assim foram mantidos, mercê de intensa atuação dos grupos de pressão e de interesse de seus próprios integrantes, que consolidou o modelo então existente.

Além disso, a dualidade das polícias, uma “ostensiva” e outra repressiva, também é tida como fonte de atritos e ineficácia, dando origem à sugestão da extensão do chamado ciclo completo a ambas, isto é, todas seriam responsáveis pelas atividades hoje segmentadas, mediante critério a ser definido, como a competência territorial ou em razão da matéria.

A situação referida interfere noutras duas dimensões essenciais para o adequado funcionamento do sistema, a gestão e a integração. A gestão é dificultada pelas diferenças estruturais – embora o modelo seja teoricamente padronizado nacionalmente – incluindo diferenças remuneratórias de monta. Tais diferenças, a par de gerar novos atritos entre forças do mesmo ente federado, dificultam a integração dessas forças e as desses entes com as congêneres de outras unidades da federação.

Os gabinetes de gestão integrada, as centrais de despacho unificadas, as tentativas de oferecimento de capacitação de maneira uniforme que mitigassem a animosidade entre integrantes dos órgãos e mesmo o Sistema Único de Segurança Pública, em suas diversas versões, foram tentativas frustradas de se modelarem as polícias brasileiras, cujos resultados se mostraram medíocres.

O modelo reativo ora praticado faz com que a prevenção seja prejudicada, limitando-se a Polícia Militar a reprimir imediatamente as infrações penais – mediante prisão em flagrante –, situação que, levada às dependências da Polícia Civil, cria uma demanda reprimida que afeta sua capacidade investigativa. A própria competência constitucional da Polícia Militar, de policiamento “ostensivo”, relega a prevenção a um segundo plano, visto que a mera ostensividade não implica, necessariamente, esforço concentrado de prevenção.⁹¹

Desta forma, tendo em vista recomendações de organismos internacionais e exemplos de órgãos policiais ao redor do mundo, parte-se do pressuposto de que o modelo proativo de policiamento é o ideal. Nesse diapasão, uma polícia unificada ou a possibilidade de que as unidades da federação decidam por isso é uma das medidas preconizadas. A outra é a municipalização paulatina da prestação de serviços policiais, com o que modelos supostamente mais eficazes como o policiamento comunitário ou o orientado para a solução de problemas – e com foco no cidadão – poderiam alterar, no longo prazo, a situação de insegurança vivida pela população.

Outra dimensão afetada, por consequência, é o financiamento dos órgãos de segurança pública, visando a equacionar as disparidades existentes, cuja necessidade há muito se discute. Por opção do Constituinte, a maior carga de ações e serviços de provisão e manutenção

91 Há um interesse, cujo fundamento não foi percebido, de manter no ordenamento jurídico o vocábulo “ostensivo” e evitar o seu corolário, “preventivo”, conceitualmente prioritário.

de segurança pública foi imputada aos estados e ao Distrito Federal, algo em torno de 85%.⁹² Dessa forma, tanto a União quanto os municípios ficaram afastados da responsabilidade e, às vezes, até da possibilidade de aplicação de recursos de monta nessa atividade.

É preciso, portanto, conferir maior protagonismo à União e dotar os municípios que dispõem de recursos da prerrogativa de investir em seus órgãos de defesa social – nem sempre reconhecidos como integrantes do segmento de segurança pública –, visando a oferecer segurança aos munícipes. Há vários municípios que dispõem de tais recursos e os investem na guarda municipal, em órgãos e entidades de defesa civil, como bombeiros municipais, ou de trânsito, entre outros. Com efeito, não há dúvida de que tais órgãos e entidades proveem segurança à população.

Demais disso, há de se lembrar que além das “políticas de segurança pública”, que em geral se atêm à aplicação de recursos nas áreas de policiamento e investigação, existem as “políticas públicas de segurança”. Estas, no mais das vezes, destinam-se a aumentar a sensação de segurança da população, mediante ações não típicas de segurança pública. Dentre essas ações estão a iluminação de ruas, a limpeza de terrenos baldios, o aprimoramento das condições de mobilidade, tanto veicular quanto pedestre, a instalação de câmeras de videovigilância e tantas outras que podem ser encetadas pelo município.

Desta forma, fica evidente que o município pode – e deve – aplicar recursos que direta ou indiretamente impactem a situação de segurança pública da população. Essas considerações têm a ver com o que já dissera o ex-governador de São Paulo, Franco Montoro: “Ninguém vive na União ou no estado. As pessoas vivem no município”.

No tocante à União, o protagonismo pretendido foi, de certa forma, antecipado pela criação da Força Nacional de Segurança Pública, pela Lei nº 11.473/2007. Entretanto, não basta a ação direta da União, ainda que utilizando recursos humanos de outros entes federados. Além de aplicar recursos mínimos em seus próprios órgãos policiais e assemelhados, como a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal – esta criada, mas não constituída – e o órgão penitenciário federal, cabe à União alocar recursos adicionais aos estados, Distrito Federal e municípios, para que esses demais entes possam atingir os objetivos de pacificação social. Afinal, os munícipes é que abastecem os cofres da União.

Destarte, uma medida inicial prévia à edição de qualquer lei reguladora dos princípios e atividades pertinentes haveria de ser uma Proposta de Emenda à Constituição. Caberia a esta, portanto, flexibilizar o modelo de polícia atualmente existente, concedendo aos estados e municípios competências para tanto. Criar-se-ia um fundo constitucional e um conselho constitucional para geri-lo, de forma a consolidar um sistema a que os entes federados pudessem aderir, facultativamente e a qualquer tempo, nos moldes do que foi feito quando da criação do Renavam.

⁹² Vide artigo *Gastos com segurança pública*, constante deste estudo.

Essa sistemática permitiria alterar a estrutura do que denominamos defesa social, compreendida pela segurança pública e Defesa Civil, com a participação de outras instituições, órgãos e entidades, tornando realidade o disposto no atual art. 144, segundo o qual a segurança pública é “dever do Estado”, mas “direito e responsabilidade de todos”, não apenas “problema da polícia”.⁹³

A proposta, para ser prosperável, teria que se radicar, portanto, num sistema pactuado, como inicialmente sugerido no planejamento do estudo promovido pelo Cedes, tendo como fundamento o princípio da solidariedade federativa do art. 241 da Constituição Federal.

Referida PEC seria regulamentada por lei complementar, a qual atingiria o desiderato hoje preconizado pelo § 7º do art. 144 e ainda não positivado, decorridos trinta anos de promulgação da Carta. Tal espécie normativa é imune à edição por medida provisória e, por conseguinte, à açodada e pouco debatida tramitação, dado o rito urgente que lhe é próprio. Tal circunstância garantiria à sociedade a necessária maturação do texto do projeto no âmbito do Poder Legislativo, no qual seus representantes buscariam o equilíbrio necessário à feitura da norma atendendo aos vários interesses envolvidos, especialmente no tocante aos entes federados.

REFERÊNCIAS

AMENDOLA, Paulo. **Segurança pública**: a proposta de como aumentar a capacidade preventiva da polícia. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2002.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**: uma análise comparativa internacional. Trad. Renê Alexandre Belmonte. 2. ed., 1. reimpr. São Paulo: Edusp, 2006. (Série Polícia e Sociedade; n. 1).

BEATO, Claudio; RABELO, Karina; OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de. “Reforma policial no Brasil”. In: BEATO, Claudio (Org.). **Compreendendo e avaliando**: projetos de segurança pública. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008, p. 167-217.

BITTEL, Lester R. **Supervisão eficaz**. Trad. de Auriphebo Berrance Simões. São Paulo: McGraw Hill, 1982.

BRANCO, Leo. Sete passos para vencer o crime. **Revista Exame**, ano 52, n. 4, p. 72-89, 7 mar. 2018

DISTRITO FEDERAL. Polícia Civil do Distrito Federal. **Relatório de análise criminal nº 30/2015**: homicídios solucionados (2003 a 2014). Brasília: Polícia Civil do Distrito Federal, Divisão de Gestão da Informação 2015.

93 Existem vários órgãos, especialmente no nível das secretarias de Estado, que albergam em sua denominação a expressão “defesa social”, o que não implica dizer que se sustentam na chamada “ideologia da defesa social”. Vide o artigo cujo título consta do seguinte *link*, disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2015/12/07/nao-existe-paradoxo-entre-a-defesa-social-e-os-direitos-humanos/>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

GARLAND, David. As contradições da “sociedade punitiva”: o caso britânico. **Revista de Sociologia e Política**, n. 13, p. 59-80, nov. 1999.

GOMES, Heraldo. **Vestígios de inteligência policial**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; Garamond, 2000.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. **Quem vigia os vigias?** um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LÉVY, René. A crise do sistema policial francês hoje: da inserção local aos riscos europeus. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, v. 9, v. 1, p. 53-77, maio 1997.

MARIANO, Benedito Domingos. **Por um novo modelo de polícia no Brasil**: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. (Coleção Brasil Urgente).

MEDEIROS, Mateus Afonso. “Aspectos institucionais da unificação das polícias no Brasil”. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, 2004.

MELIM JUNIOR, José Antonio de. **Causas da dicotomia policial na segurança pública brasileira**: proposta de unificação. São Paulo. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdades Integradas Antonio Eufrásio de Toledo, Faculdade de Direito de Presidente Prudente, São Paulo, 2002.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e sociedades na Europa**. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros. 2. ed., 1. reimpr. São Paulo: Edusp, 2006. (Série Polícia e Sociedade; n. 3).

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2006.

RONDON FILHO, Edson Benedito. **Unificação das polícias civis e militares**: ciclo completo de polícia. Cuiabá. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão de Segurança Pública) – Universidade Federal de Mato Grosso, Faculdade de Administração, Economia e Ciências Contábeis, Cuiabá, 2003.

SILVA FILHO, José Vicente da. **Fundamentos para a reforma da polícia**. 2001. Disponível em <<http://www.josevicente.com.br/pesquisas/pesqã05.htm>>. Acesso em: 27 jan. 2010.

SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança tem saída**. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Parâmetros para a conceituação constitucionalmente adequada de segurança pública. In: OLIVEIRA, Fátima Bayma de et alli (Org.). **Desafios da gestão pública de segurança**. Rio de Janeiro: FGV, 2009. p. 51-75.

VANAGUNAS, Stanley. Planejamento dos serviços policiais urbanos. In: GREENE, Jack R. (org.). **Administração do trabalho policial**. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2002. p. 43-59. (Série Polícia e Sociedade; n. 5).

SISTEMA DE EXECUÇÃO PENAL

Sérgio Fernandes Senna Pires⁹⁴

INTRODUÇÃO

Diante de um cenário de reincidência criminal, o presente tópico tem por objetivo realizar apreciação de aspectos referentes ao sistema prisional e de custo para a sociedade.

Dessa forma, a parte inicial deste trabalho aponta dados referentes à população carcerária. No desenvolvimento, trata-se da reincidência e do custo para manter pessoas cumprindo pena restritiva de liberdade. Por fim, apresenta-se legislação que regula o trabalho do preso e outros aspectos que influem no fluxo de pessoas no sistema penitenciário, como a remissão pela educação e a regressão e progressão de regimes.

Uma das limitações do trabalho é a quase total falta de dados oficiais sobre o tema; quando localizadas, essas informações encontram-se desatualizadas ou produzidas sob influência de forte viés ideológico. Diversos documentos disponibilizados pelo Ministério da Justiça, por exemplo, exibem informações de 2008, e os mais atualizados mostram dados de 2015. Nesse contexto, também levamos em consideração os números obtidos pelas comissões parlamentares de inquérito sobre o sistema carcerário (2009/2015), entre outros estudos que serão mencionados ao longo deste trabalho.

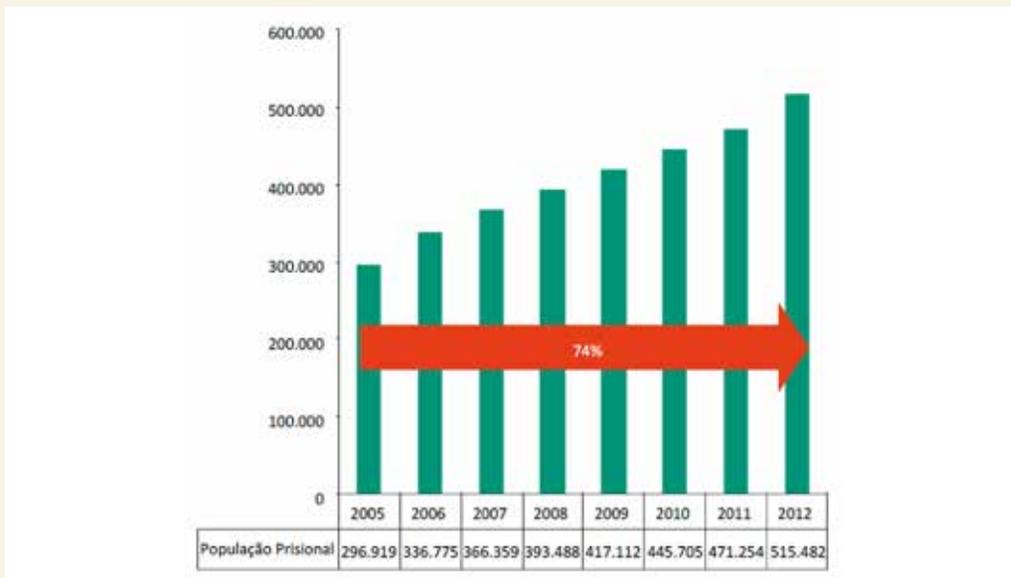
Dessa forma, alertamos que mesmo os mais detalhados estudos realizados no Brasil encontram dificuldade no que toca à consistência dos dados, o que requereu extremo cuidado dos autores nas pesquisas desenvolvidas neste estudo.

94 Doutor em psicologia e consultor legislativo da Câmara dos Deputados, Área XVII – Segurança Pública e Defesa Nacional.

A POPULAÇÃO CARCERÁRIA

A Presidência da República divulgou um estudo de Sinhoretto (2015) sobre o encarceramento de pessoas no país, com ênfase na juventude. Abaixo, destacamos alguns aspectos relevantes.

Gráfico 1 População prisional brasileira em números absolutos (2005 a 2012)



Fonte: Sinhoretto (2014, p. 25).

Como é possível notar no Gráfico 1, de 2005 a 2012, houve um aumento de 74% na população carcerária, a qual passou de 296 mil para 515 mil pessoas. Nesse mesmo período, entretanto, não ocorreu o devido aumento dos estabelecimentos penais para comportar tal quantidade de custodiados.

Para contar com informações mais confiáveis e atuais no que diz respeito à quantidade de pessoas presas, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) lançou o Cadastro Nacional de Presos.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) passa a publicar, a partir desta quarta-feira (28/2), o mapa de implantação do cadastro Nacional de Presos, ferramenta digital apresentada hoje pela ministra Cármen Lúcia, presidente do CNJ e do Supremo Tribunal Federal (STF) ao ministro extraordinário da Segurança Pública, Raul Jungmann.

Pelo mapa, será possível ao cidadão acompanhar o estágio de implantação do Cadastro Nacional de Presos, também conhecido como novo Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP), em cada Estado do Brasil.

O cadastro, desenvolvido pelo CNJ, reúne as informações da população carcerária e das pessoas procuradas pela Justiça e foragidas dos estados, de forma confiável e em tempo real. O novo BNMP trará a informações de cada pessoa que entra ou sai do sistema penitenciário. (CNJ, 2018)

Apesar da inovação, a adesão das unidades da federação em cadastrarem as pessoas sob custódia é baixa e não há como ter uma ideia precisa da quantidade de presos por meio desse registro. Apesar disso, a medida deve melhorar a qualidade e a confiabilidade dos dados sobre o sistema prisional no futuro próximo.

Enquanto o Cadastro Nacional de Presos é povoado com os dados provenientes dos estados, o CNJ (2017) fez outro levantamento que teve publicidade, no mês de fevereiro deste ano, em uma matéria intitulada Levantamento dos Presos Provisórios do País e Plano de Ação dos Tribunais:

Vinte e cinco tribunais estaduais brasileiros encaminharam ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) os planos de trabalho com detalhamento de ações para dar celeridade no julgamento dos presos provisórios, reanalisando-se as prisões, se for o caso. O compromisso de agilizar esses julgamentos foi firmado pelos presidentes dos tribunais em reunião com a presidente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), ministra Cármen Lúcia, realizada em 12/1. As ações compõem levantamento de 59 páginas, cuja compilação foi concluída nesta semana e trouxe o seguinte diagnóstico do sistema carcerário brasileiro:

Total de presos no Brasil: 654.372

Total de provisórios: 221.054

Total de processos de competência do Tribunal do Júri envolvendo réus presos (crimes dolosos contra a vida): 31.610

O percentual de presos provisórios por Unidade da Federação oscila entre 15% a 82%. De 27% a 69% dos presos provisórios estão custodiados há mais de 180 dias. O tempo médio da prisão provisória, no momento do levantamento, variava de 172 dias a 974 dias. Os crimes de tráfico de drogas representaram 29% dos processos que envolvem réus presos; crime de roubo, 26%; homicídio, 13%; crimes previstos no Estatuto do Desarmamento, 8%; furto, 7%; e receptação, 4%. (CNJ, 2017)

Ao compararmos os dados de 2012 com os de 2017, apesar das suas fontes serem diferentes, podemos concluir que houve aumento na quantidade de pessoas presas: de 515.482 para 875.426, incluindo presos provisórios. No mencionado estudo de 2012, não há informações sobre a composição do número em termos de presos condenados e os provisórios. Entretanto, o total permite inferir que se trata de duas categorias. A diferença entre os

valores indica que houve um aumento de 69,83% nesse período de cinco anos, compatível com a taxa de crescimento da população carcerária do período de 2005 a 2012, que foi de 74%. É, sem dúvida e sob qualquer ponto de vista, um elevado crescimento no encarceramento das pessoas. Assim, a sociedade deve estar atenta para esses dados.

Para a realização de comparações internacionais, é necessária a utilização de uma taxa, e não de valores absolutos, como tentam alguns. Isso porque países populosos sempre terão mais presos, sem necessariamente serem aqueles que mais aprisionam. Diante disso, e de acordo com os dados do *World Prison Brief* (2018), a taxa de encarceramento no Brasil é de 323 por 100 mil habitantes, o que nos remete à 25ª posição no *ranking* de 222 países. Sobre esse *ranking*, ainda podemos mencionar que é provável a falta de dados, a baixa transparência e a elevada eliminação sumária de seres humanos, fenômenos que certamente mascaram os dados. Ainda na comparação internacional e utilizando os dados da mesma organização anterior, o Brasil ocupa a 34ª posição com 172%.

No que diz respeito à disponibilização de vagas, o relatório do Infopen (2014) apresenta os quatro eixos que, segundo os gestores do sistema, devem ser o foco para o enfrentamento mais adequado dos problemas penitenciários:

- 1) *Redução do deficit de vagas – a partir da articulação da política de construção de novas vagas com políticas de adequação do fluxo de entrada no sistema prisional, como a implantação de audiências de custódia e a expansão e fortalecimento das políticas de alternativas penais e monitoração eletrônica;*
- 2) *Redução do deficit de gestão – intensificação das atividades de assistência técnica ao Estado, a partir de ações de capacitação dos servidores penitenciários e de produção de diretrizes e manuais de gestão;*
- 3) *Potencialização das políticas de reintegração – assunção da prioridade das políticas de educação, qualificação e trabalho prisional como uma ação de prevenção na área de segurança pública e uma acertada política de prevenção à reincidência;*
- 4) *Modernização – investimento em gestão da informação, bem como aprofundamento das linhas de aparelhamento já financiadas pelo Funpen, como a doação de veículos-cela e equipamentos de inspeção eletrônica. (INFOPEN, 2014, p. 8)*

Quanto às providências para a garantia da dignidade dos prisioneiros e a redução da quantidade de pessoas encarceradas, segundo a comissão de inquérito (2015) destinada a investigar a realidade do sistema carcerário brasileiro, que funcionou na Câmara dos Deputados, a principal providência que sobressai é o aumento do investimento nos centros de monitoramento e acompanhamento da execução de penas e medidas alternativas.

Outro aspecto que pode ter grande impacto na quantidade de pessoas aprisionadas no Brasil está relacionado à questão da condenação por tráfico de drogas. O Ministério da Justiça estima que cerca de 30% dos custodiados pelo Estado estão presos por essa razão. É necessário reavaliar a tipificação do crime de tráfico de drogas, pois a maior parte das pessoas que se encontra presa nessa situação realizou apenas o transporte da droga, sem auferir lucro com isso.

Não se trata aqui de argumentar que as pessoas envolvidas no complexo negócio de produção, tráfico e comercialização de drogas ilícitas sejam inocentes ou “vítimas da sociedade”. Trata-se de dar a devida dimensão aos diferentes crimes cometidos na cadeia produtiva do tráfico. Quando se condena um transportador de drogas que recebeu cerca de quinhentos reais para levar um quilo de maconha de um ponto a outro do território nacional, essa cadeia produtiva não sofre um golpe muito forte, pois no dia seguinte haverá uma multidão de pessoas disponíveis para realizar o mesmo serviço.

Entretanto, o sistema prisional recebe um enorme impacto no aumento da população carcerária, uma vez que não há diferenciação de penas de acordo com as tarefas desempenhadas dentro desse negócio ilegal. Traficante deveria ser aquele que auferir lucro com o negócio e, para eles, a lei deveria ser a mais dura possível. Para os demais, a punição deveria ser modulada de acordo com o dano causado pela sua atividade.

A REINCIDÊNCIA CRIMINAL

A literatura especializada apresenta diversas reflexões sobre as causas da reincidência criminal. O avanço realizado pela legislação de execução penal parece não ter sido suficiente para assegurar o devido cumprimento das penas que envolvem algum tipo de restrição de liberdade. Aspectos como superlotação, falta de recursos humanos, falta de instalações adequadas, falta de acompanhamento do apenado após o cumprimento da pena, entre outras são apontados como as principais causas da reincidência criminal.

Uma das questões mais apontadas quando o tema é reincidência é a impossibilidade de separação física dos apenados conforme o tipo de crime cometido, como previsto na legislação de execução penal. Nesse contexto, seria imprescindível a realização do exame criminológico e do parecer da Comissão Técnica de Classificação (CTC), contidos na Lei nº 7.210/1984, a Lei de Execução Penal (LEP).

No que diz respeito ao exame criminológico, é necessário desfazer a péssima reputação que esse valioso instrumento acumulou ao longo dos anos, a começar pelo nome, que contém carga semântica negativa. Se nos ativermos à essência da realização de avaliações para a individualização das medidas a serem aplicadas para o cumprimento de uma pena, essa etapa inicial da execução penal se torna muito importante. Como construir um plano individual para o cumprimento de uma pena sem a realização de uma avaliação ampla e séria?

É necessário, então, abandonar as tentativas de utilização de avaliações para a predição do comportamento criminal, iniciativa que ajudou a contaminar de aversão a realização do exame criminológico. Resta defender que o nome “exame criminológico” seja alterado para uma expressão mais significativa que transmita a relevância da realização de avaliações para a construção de planos individuais que realmente melhorem as condições de cumprimento de uma determinada pena.

Nesse contexto, providências como a oferta específica de trabalho e de capacitação, bem como a melhora dos níveis de escolaridade (já previstas na legislação de execução penal), têm um impacto positivo na diminuição da reincidência criminal e do tempo que alguém deverá permanecer encarcerado. Entretanto, a gestão do sistema como um todo parece não conseguir superar óbices e oferecer, de forma generalizada, trabalho e educação para os apenados.

Quando o tema é trabalho para o apenado, ou mesmo a capacitação para a sua realização, não faz sentido oferecer um ou dois ofícios. Como na sociedade, existe uma multiplicidade de interesses e uma diversidade de aptidões. O estabelecimento penal que oferece vagas para a confecção de bolas ou de blocos de concreto está ofertando algo muito mais próximo de uma terapia ocupacional do que de um trabalho que ofereça oportunidades para um futuro egresso do sistema prisional.

O mesmo raciocínio pode ser utilizado na oferta de capacitação para o trabalho. Primeiro, imaginemos quantos ofícios existem na sociedade, depois vejamos quantos deles podem ser realmente oferecidos no contexto de um estabelecimento penal.

Pela análise dos dados do Infopen (2014), das 622.202 pessoas presas que cumpriam pena restritiva de liberdade, 75,08% não possuíam o ensino fundamental completo. Desse total, 24.825 eram analfabetas e apenas 41.874 alfabetizadas. Se considerado o ensino médio completo, apenas 9,54% cumpriam esse requisito. A partir desses dados, é possível inferir que um esforço na profissionalização e na melhoria da escolaridade dos presos pode ser uma medida muito importante para sua ressocialização. Tais dados mostram-nos claramente que há grande espaço para as políticas de melhoria da escolaridade dos custodiados.

Nesse mesmo tema, encontramos muitas notícias jornalísticas, de 2011 a 2013, relacionadas a uma pesquisa encomendada pelo CNJ sobre a reincidência criminal. É uma prática comum das autoridades brasileiras fazer anúncios da obtenção de resultados sem ter a real noção de quando eles estarão disponíveis. Não há desculpa para que o relatório de um estudo seja anunciado durante quatro anos sem que tenha sido terminado. Tal pesquisa, contratada ao Ipea (2015), foi encerrada e divulgada em janeiro de 2015.

Esse estudo levantou, por amostragem, que 24,4% dos presos reincidem criminalmente. A meta do CNJ é diminuir a reincidência criminal para 20% no contexto do programa Começar de Novo:

O Começar de Novo visa à sensibilização de órgãos públicos e da sociedade civil para que forneçam postos de trabalho e cursos de capacitação profissional para presos e egressos do sistema carcerário. O objetivo do programa é promover a cidadania e consequentemente reduzir a reincidência de crimes.

Para tanto, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) criou o Portal de Oportunidades. Trata-se de página na internet que reúne as vagas de trabalho e cursos de capacitação oferecidos para presos e egressos do sistema carcerário. As oportunidades são oferecidas tanto por instituições públicas como entidades privadas, que são responsáveis por atualizar o Portal.

Além disso, os presidiários de todo o País contam com mais uma ajuda fornecida pelo CNJ: a produção da Cartilha da Pessoa Presa e a da Cartilha da Mulher Presa. Os livretos contêm conselhos úteis de como impetrar um habeas corpus, por exemplo, ou como redigir uma petição simplificada para requerimento de um benefício. Esclarecem ainda sobre deveres, direitos e garantias dos apenados e presos provisórios.

As Cartilhas, além de estarem disponíveis no portal do CNJ, são distribuídas pelo grupo de monitoramento e fiscalização do sistema carcerário dos estados (GMFs).

Para as empresas que oferecem cursos de capacitação ou vagas de trabalho para presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como para adolescentes em conflitos com a lei, o CNJ outorga o Selo do Programa Começar de Novo. (CNJ, 2018)

Em consulta ao portal no momento da elaboração deste texto, existiam 564 vagas disponíveis para emprego de acordo com as regras do programa. Iniciativas amplas como essas, que envolvem a sociedade como um todo, podem ser a solução à oferta de uma variedade suficiente de empregos para descaracterizar a utilização do trabalho como terapia ocupacional para pessoas que não possuem indicação de profissional especializado.

Apesar das metas gerais de redução da reincidência sejam meritórias, devemos considerar que existem diversos tipos de reincidência. Por exemplo, aquela pessoa que comete o segundo crime é muito diferente de alguém que já decidiu pela participação em uma organização criminosa. Quantitativamente, não há distinção marcante entre essas pessoas, mas as chances de ressocialização e as estratégias do Estado devem mudar quando considerar a sua punição. Nesse sentido, destacamos mais uma vez a importância da realização de avaliações e da elaboração de um plano individual para o cumprimento da pena, ocasião em que essas diferenças poderão ser consideradas e encaminhadas de forma adequada.

Nesse contexto, a CPI da Câmara dos Deputados que avaliou o sistema carcerário (2015, p. 185) sugeriu as seguintes medidas para a elaboração de:

[...] um programa para Ressocialização Integrada do apenado, com o objetivo de “criar um mecanismo de integração do núcleo familiar ao processo de ressocialização do apenado em crimes de menor potencial ofensivo, permitindo a participação de entes familiares, como filhos e cônjuges nos cursos profissionalizantes, observando-se sempre o cumprimento dos princípios e dispositivos contidos na Lei de Execução Penal”, e com as seguintes diretrizes: a) a qualificação dos apenados com o envolvimento de seus familiares, sobretudo os dependentes; b) que a introdução ao trabalho seja sempre realizada voltada à integração familiar no apenado, nas suas mais diversas modalidades; c) que o Sistema Prisional aperfeiçoe parcerias com o Sistema S de modo a possibilitar a implementação das diretrizes traçadas no Programa; d) que as ações governamentais sejam voltadas para ressocialização do apenado com a participação de mão de obra do detento, sempre viabilizando a possibilidade de participação de sua família durante os momentos de profissionalização; e e) incentivos aos empreendedores que promovam a participação da família no processo de profissionalização do detento quando em sua ressocialização.

As sugestões da CPI acima mencionada são interessantes, uma vez que incluir a família do apenado nesse tema é fundamental para que a unidade fortaleça o apoio mútuo, os vínculos já existentes e a consecução de objetivos em comum. Outro aspecto importante é a parceria com o Sistema S, a qual deve ser ampliada, pois os representantes desse sistema possuem diversos meios de formação e, principalmente, os dados referentes ao setor produtivo em termos da necessidade de pessoas a serem capacitadas ao trabalho.

É necessário, ainda, atentar-se ao fato de que certas organizações criminosas possuem presença nacional e, não raras vezes, assumem informalmente o controle administrativo de estabelecimentos penais, impedindo ou dificultando a realização de políticas públicas de todos os tipos nas unidades.

Sobre isso, consta do relatório da CPI destinada a investigar a realidade do sistema carcerário brasileiro que existe:

[...] a ausência do controle estatal sobre os custodiados. A presença do Estado está sendo substituída pelas facções criminosas: PCC, Comando Vermelho. Quando o Estado não assume o poder que lhe é outorgado, as facções assumem e exercem essa função estatal dentro das unidades, administrando crimes dentro do presídio, mandando matar, mandando roubar, mandando apavorar a população. (CPI, 2015, p. 81)

Com base nessa constatação, destacamos que assumir o efetivo controle do sistema prisional é condição fundamental para que qualquer iniciativa de ressocialização seja bem-sucedida.

O CUSTO DO PRESO NO BRASIL

Sob o ponto de vista da administração do sistema penitenciário, o principal desdobramento do crescimento da população e da reincidência é o aumento do custo da manutenção do preso e da abertura de novas vagas. Nesse sentido, tanto o Ministério da Justiça quanto a Câmara dos Deputados procuraram levantar dados sobre quanto custa ao Estado manter alguém preso.

O Ministério da Justiça (2018) mantém, em seu portal, uma seção destinada à divulgação de dados referentes ao sistema prisional. Essa seção está organizada de acordo com o seguinte:

O banco de dados contém informações de todas as unidades prisionais brasileiras, incluindo dados de infraestrutura, seções internas, recursos humanos, capacidade, gestão, assistências, população prisional, perfil das pessoas presas, entre outros. O Infopen é um sistema de informações estatísticas do sistema penitenciário brasileiro, atualizado pelos gestores dos estabelecimentos desde 2004, que sintetiza informações sobre os estabelecimentos penais e a população prisional. Em 2014, o Departamento Penitenciário Nacional (Depen) reformulou a metodologia utilizada, com vistas a modernizar o instrumento de coleta e ampliar o leque de informações coletadas.

A Comissão Parlamentar de Inquérito que funcionou de 22 de agosto de 2007 até 9 de julho de 2008, levantou os seguintes dados sobre o custo do preso:

Não existem dados ou informações reais confiáveis sobre o custo do preso em nenhum dos estados brasileiros, assim como não há informações fidedignas sobre o conjunto da realidade carcerária. Sabe-se, porém, que a sociedade brasileira paga um preço muito caro para manter um interno dentro do sistema prisional nacional como um todo.

Não há informações sobre os custos de um preso na fase policial e, muito menos, durante a instrução e julgamento na esfera judicial. Também não existem dados sobre os custos privados do preso com a família, com a empresa em que trabalhava e com a defesa envolvendo advogado, testemunhas, perícias e outras. Mesmo na fase de execução da decisão judicial, em que o preso se encontra à disposição do Estado, os dados são relativos em face da informalidade do sistema e da sonegação de informações.

Não há, por exemplo, informações sobre a quantidade e o custo com as escoltas. Não há informações sobre os custos com rebeliões e reformas de estabelecimentos. Da mesma forma, não existem dados seguros sobre o custo de implantação de uma vaga no sistema carcerário. Em suas diligências, esta CPI constatou disparidade no custo do preso em diferentes estados, com variações de R\$ 800,00 a R\$ 1.500,00 reais por

mês. Para o Departamento Penitenciário Nacional (Depen) é de R\$ 1.300,00 o custo médio mensal de cada preso em presídios comuns e de R\$ 4.500,00 nos presídios de segurança máxima.

Em alguns estados, os diretores das unidades prisionais ou secretários de administração penitenciária declararam valores distorcidos, que não tinham relação com a realidade presenciada por esta Comissão. Nas unidades prisionais diligenciadas, constatou-se que os estados não fornecem uniformes, colchões, lençóis ou cobertores – que, na verdade, são fornecidos pelas famílias. De igual forma, os estados não fornecem material de higiene, que igualmente são levados pelos familiares ou comprados nas mercearias das cadeias a preços superfaturados.

Os estabelecimentos são escuros pela economia de energia elétrica. As celas e outros espaços de uso dos presos mais parecem masmorras, pelo estado de sujeira e pelo mau cheiro. A falta de água é frequente em várias unidades e racionada em outros. Como racionamento, é distribuído um limite de 6 litros por cela ao dia. Essas celas são ocupadas, em média, por trinta homens. No verão, a temperatura chega aos 35 graus. Os banhos são com água sem aquecimento, para a economia de energia elétrica. Em geral, os estabelecimentos são insalubres, sem a mínima condição de abrigo humano.

A assistência jurídica é ignorada. No quesito alimentação, a qualidade e variedade são de classificação crítica. As porções, por vezes, são servidas até em sacos plásticos, constituídas de um pouco de verdura, feijão, pedaço de carne e arroz de terceira categoria.

Ao que se pôde constatar, o caos do Sistema Carcerário contradiz o custo elevado dos presos no Brasil para os cofres públicos. Afinal, com que se gasta tantos recursos, se a estrutura material dos estabelecimentos é caótica e a situação humana dos presos é degradante? Por que existem diferenças tão marcantes de um estabelecimento para outro em um mesmo estado ou entre estados?

A CPI detectou algumas causas que influenciam no valor elevado dos custos dos presos no País:

– Falta de Trabalho – Mais de 80% dos presos não trabalham. A falta de trabalho ocasiona mais tempo do preso na prisão, impossibilitando-o de arcar com despesas processuais, com indenizações e com a manutenção de sua família, além de prejudicar a sua ressocialização e não evitar a reincidência;

– Falta de Estudo – Também é de 80% o índice de falta de oportunidade de estudo nos estabelecimentos penais. A falta de estudo impossibilita a remissão, mantendo o preso mais tempo no cárcere, impedindo a sua qualificação, contribuindo igualmente para a reincidência;

– *Terceirização da Alimentação* – A alimentação é um dos itens mais caros no sistema carcerário. Em média, o contribuinte paga R\$ 10,00 por preso/dia com alimentação. Na maioria dos estabelecimentos, a alimentação é terceirizada mediante processo licitatório e contratos suspeitos. O estranho é que em todos os estados há terras férteis e disponíveis e uma quantidade enorme de homens e mulheres ociosos que poderiam produzir todos os alimentos para o consumo e ainda abastecer o mercado local. Não há justificativas para essa situação criminosa, a não ser a corrupção.

– *Excesso de Prazo e Superlotação* – Em todas as unidades diligenciadas, a CPI ouviu reclamações dos presos e constatou, entre tantas irregularidades, penas vencidas, excessos de prazo na concessão de benefícios, cuja consequência imediata, real e traumática é a superlotação. Cada dia que o preso passa a mais nas grades, além de grave violação ao seu direito à liberdade, ocasiona elevado custo ao contribuinte. Por sua vez, a superlotação ocasiona custos adicionais com doenças, rebeliões, motins, destruição de patrimônio e outros prejuízos;

– *Fóruns Judiciais distantes de Estabelecimentos* – Em todos os estados, os fóruns judiciais são distantes dos estabelecimentos penais. A consequência é o elevado número de escoltas, com custos altíssimos, além do desvio de servidores de suas atividades essenciais e risco para serventuários e usuários da Justiça.

– *Construções Mal Executadas* – Por fim, construções malfeitas, projetos arquitetônicos deformados e reformas paliativas somam-se ao conjunto de fatores que elevam de forma irregular os custos dos presos no País. (COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO, 2008)

A Tabela 1, a seguir, mostra os valores pagos pelos entes federados em favor da manutenção dos seus custodiados:

Tabela 1 Valores gastos por custodiado (em reais)

Estado	Custo/preso	Estado	Custo/preso
AC	880	PB	1.200
AL	800	PE	800
AM	1.200	PI	1.100
AP	500	PR	1.452,17
BA	1.300	RJ	1.050,88
CE	1.083,33	RN	800
DF	1.400	RO	1.340
ES	1.600	RR	1.038

Estado	Custo/preso	Estado	Custo/preso
GO	549,99	RS	613,35
MA	960	SC	1.500
MG	1.700	SE	980
MS	704,81	SP	775
MT	680,25	TO	785,56
PA	735,66	FEDERAL	1.658,74

Fonte: Depen e estados.

A média mensal, calculada por preso, nas Unidades da Federação, correspondeu ao valor de R\$ 1.031,92. O menor custo coube ao Estado do Amapá, que consegue se manter a um custo unitário no valor de R\$ 500. Entretanto, os dados obtidos junto ao Depen/Infopen informam que Goiás teve o menor custo regional, no valor de R\$ 451. Já o maior custo/preso ficou com o estado de Minas Gerais, no valor mensal de R\$ 1.700.

Impõe-se, para a melhoria do sistema, a adoção de uma fórmula única destinada à aferição do custo do preso, bem como a aplicação de uma metodologia padrão de ação, com referência: ao acesso à visitação do interno; aos gastos despendidos no controle do preso; à alimentação; à higiene, à saúde bucal e médica em geral; ao tipo de vestuário a ser adotado nos diversos presídios; e às garantias aos internos, conforme exigências da Corte Internacional de Direitos Humanos.

Ao final de 2016, conforme dados apresentados pela ministra presidente do STF e divulgados em matéria veiculada pela Empresa Brasileira de Comunicação, eis o custo do preso:

A presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Cármen Lúcia, disse hoje (10/11/2016) que um preso custa, por mês, para os cofres públicos R\$ 2,4 mil e um estudante do ensino médio, R\$ 2,2 mil. Segundo a ministra, os números mostraram que “alguma coisa está errada na nossa pátria amada”. (RICHTER, 2016)

A seguir, a Tabela 2 demonstra que o custo do preso no Brasil, em dólares, é o mais alto da América Latina, o que realmente não justifica os números suportados pelos estados brasileiros da Federação.

Tabela 2 **Custo mensal por preso na América Latina (em dólares)**

País	Custo
Brasil	670
Costa Rica	299

País	Custo
Argentina	284
México	278
El Salvador	145
Paraguai	143
Peru	138
Nicarágua	96
Honduras	91

Fonte: Sociedade Internacional de Criminologia e Departamento Penitenciário Nacional (2004/2007).

Se comparada à média dos países da América Latina, a diferença é ainda mais discrepante. O custo brasileiro chega a ser quase quatro vezes o valor da média de US\$ 184,25 dos países citados (364% maior).

Sobre a delegação de serviços administrativos de estabelecimentos prisionais às empresas privadas, o mais recente levantamento que temos é proveniente da CPI do Sistema Carcerário, de cujo relatório extraímos o seguinte trecho:

Segundo o Ministério da Justiça, a infraestrutura desses presídios é obtida a um custo maior por preso (40%, em média). Embora haja certa experiência, sua adoção como medida institucional não é entendimento pacífico pelos juristas que a defendem: há discussão sobre sua constitucionalidade, argumentando-se que a pena média dos detentos cai em torno de 33%, em razão das atividades laborativas neles desenvolvidas e das melhores condições que são oferecidas como medidas eficientes aos objetivos pretendidos. Segundo alega-se, apesar do breve período de experiência em que se apoia esse entendimento, ter-se-ia verificado queda no índice de reincidência criminal. Todavia, não foram apresentados estudos que comprovassem a assertiva.

O CNPCP ainda não examinou oficialmente essa proposta, pois não há consenso de que o modelo seja constitucional. Vale ressaltar, todavia, que não há como comparar a prisão privada com a estatal, haja vista que, em relação aos exemplos existentes de prisão privada, os presos são prévia e criteriosamente selecionados segundo o tipo de delito cometido e o comportamento do interno.

A arquitetura da unidade prisional tem espaço para a implantação de fábricas. As celas são destinadas a dois presos, a capacidade de ocupação total é de 240 presos e o custo de manutenção por preso gira em torno de R\$ 800,00 por mês. Há espaço para que os presos possam praticar esportes; entretanto, falta ainda apoio psicológico e social aos filhos e familiares dos detentos. Considerando, contudo, que a filosofia do sistema proposto é de recuperação e reintegração do preso, o incentivo ao estudo

deve ser permanente, assim como em relação à iniciativa de implantação de oficinas voltadas ao aprendizado de técnicas profissionais, como o artesanato e a construção de móveis, por exemplo.

Sabe-se que os presídios terceirizados mantêm três servidores em cargos de direção: Diretor-Geral, Chefe de Segurança e Agente Penitenciário. Essas funções são consideradas como típicas de Estado, pelo desempenho de atividades próprias de servidores públicos, além da responsabilidade, em nome do Estado, por pessoas, tais como tomar decisões em caráter institucional, relacionar-se com o Juiz de Execução Penal ou acompanhar e fiscalizar os serviços prestados pela Empresa. Credita-se, portanto, na boa conduta desses funcionários o sucesso da terceirização. (CPI DO SISTEMA CARCERÁRIO, 2009, p. 369)

Se manter uma pessoa presa é caro, abrir uma vaga é mais oneroso ainda. Apesar de haver divergência quanto aos dados que originam o cálculo, o custo médio de produção de uma vaga no sistema penitenciário é de R\$ 22.261,91. A Tabela 3 mostra o custo da abertura de uma vaga no regime fechado, em reais, em cada unidade da federação.

Tabela 3 **Custo da geração e manutenção de vagas (em reais)**

Estado	Custo médio de abertura de vaga no regime fechado
RS	2.090
RR	7.053
DF	11.000
SE	12.000
PA	13.000
PR	14.454,17
AC	14.979
PB	16.000
MS	20.000
SC	20.700
PE	21.000
AP	22.500
CE	23.500
RJ	24.000
AL	26.000
MG	27.000
AM	28.000

Estado	Custo médio de abertura de vaga no regime fechado
RO	28.503
PI	29.800
MT	30.000
SP	31.000
BA	37.500

Fontes: Departamento Penitenciário Federal e CPI do Sistema Carcerário (2009, p. 370).

Observação: Os estados do Espírito Santo, Rio Grande do Norte e Tocantins não apresentaram os custos de produção de vagas.

Esses são, portanto, os dados de interesse que estão registrados no relatório da comissão parlamentar de inquérito que investigou o sistema prisional brasileiro.

Sob o ponto de vista da reincidência, esse custo apresenta-se muito elevado se tomarmos em conta que os recursos são dispendidos duas ou mais vezes com o mesmo indivíduo, sendo que as medidas anteriores não apresentaram o resultado esperado. É necessário, portanto, mais atenção aos reincidentes, no que diz respeito à elaboração de medidas individuais que possam apresentar êxito em sua ressocialização.

Nesse contexto, uma das constatações da CPI do sistema carcerário foi que existem, nos estados, Centrais de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas. Entretanto, a estrutura de tais centrais não tem se mostrado suficiente para dar bom andamento no cumprimento dessas medidas alternativas.

EXECUÇÃO PENAL E O TRABALHO DO APENADO

A Lei nº 7.210/1984 (LEP) trata extensivamente do trabalho do apenado, apesar de, na prática, a frequência às atividades laborais não fazer parte da rotina da maior parte dos presidiários no Brasil.

O art. 1º da LEP nos informa dos seus propósitos que são:

- a) a correta efetivação dos mandamentos existentes na sentença ou outra decisão criminal, destinados a reprimir e prevenir os delitos; e*
- b) proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado.*

É óbvio que o trabalho é um dos instrumentos pelos quais o apenado pode reintegrar-se à sociedade no decorrer do cumprimento de sua pena.

Esse assunto começa a ser tratado no art. 28 da LEP que dispõe sobre diretrizes para a execução do trabalho:

a) o trabalho do condenado é um dever social, é digno e tem finalidade educativa e produtiva;

b) deve prever medidas relativas à segurança e à higiene;

c) não está sujeito ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho;

d) é direito do preso (inciso II do art. 41);

e) comete falta grave o apenado que não desenvolva as atividades a ele atribuídas (inciso IV do art. 50);

f) é remunerado, mediante tabela, não podendo ser inferior a três quartos do salário mínimo e será destinado à indenização dos danos causados pelo crime; à assistência à família; a pequenas despesas pessoais; ao ressarcimento ao Estado das despesas realizadas com a manutenção do condenado; a formação de pecúlio, em cadernetas de poupança, que será entregue ao condenado quando posto em liberdade.

Sobre o trabalho de apenados, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) estabeleceu regras mínimas para o tratamento de presos no Brasil na Resolução nº 14/1994, que aborda o trabalho da seguinte maneira:

CAPÍTULO XXI

DO TRABALHO

Art. 56. Quanto ao trabalho:

I – o trabalho não deverá ter caráter aflitivo;

II – ao condenado será garantido trabalho remunerado conforme sua aptidão e condição pessoal, respeitada a determinação médica;

III – será proporcionado ao condenado trabalho educativo e produtivo;

IV – devem ser consideradas as necessidades futuras do condenado, bem como, as oportunidades oferecidas pelo mercado de trabalho;

V – nos estabelecimentos prisionais devem ser tomadas as mesmas precauções prescritas para proteger a segurança e a saúde dos trabalhadores livres;

VI – serão tomadas medidas para indenizar os presos por acidentes de trabalho e doenças profissionais, em condições semelhantes às que a lei dispõe para os trabalhadores livres;

VII – a lei ou regulamento fixará a jornada de trabalho diária e semanal para os condenados, observada a destinação de tempo para lazer, descanso, educação e outras atividades que se exigem como parte do tratamento e com vistas a reinserção social;

VIII – a remuneração aos condenados deverá possibilitar a indenização pelos danos causados pelo crime, aquisição de objetos de uso pessoal, ajuda à família, constituição

de pecúlio que lhe será entregue quando colocado em liberdade. (BRASIL, Resolução nº 14, de 11 de novembro de 1994)

Recentemente, as vítimas dos crimes têm questionado muito sobre a reparação material dos danos sofridos. A resposta a essa demanda é simples e direta: a legislação já prevê que o condenado deve reparar os danos materiais que causou, e uma das fontes de recursos para essa reparação é parte do seu próprio trabalho enquanto cumprir a sua pena.

O trabalho do apenado pode ser de natureza industrial, agrícola ou intelectual e tem como objetivo principal alcançar a reinserção social do condenado. Como anteriormente visto, a escolha do trabalho deve considerar as aptidões do preso, tomando-se em conta a profissão ou o ofício que ele desempenhava antes de ingressar no sistema prisional.

A legislação aborda este tema de maneira tão séria que estabelece a obrigatoriedade do trabalho do preso. Segundo o art. 31 da LEP, o condenado à pena privativa de liberdade está obrigado ao trabalho de acordo com suas aptidões e capacidades. É importante ressaltar que o preso provisório, o que ainda não tem condenação, não está sujeito a mesma obrigação. Entretanto, atividades laborterápicas devem ser oferecidas e sua prática dará direito à remição da pena. Sob outro ponto de vista, o trabalho é um direito social do preso segundo o previsto no art. 6º da Constituição Federal.

Se o preso já tem o direito estabelecido ao trabalho, o Estado deve organizar os meios e oferecer a oportunidade para que essa garantia seja exercida, pois o apenado se beneficia dela de duas formas principais: a) recebe a remuneração, prevista no art. 41 da LEP, e b) conta com o benefício da remição do tempo a ser cumprido na pena, o que é tratado no art. 126 da LEP.

Para trabalhar, o preso não segue a legislação trabalhista nacional, conforme previsto no § 2º do art. 28 da LEP, mas obedece a um conjunto de normas especiais que definem a jornada de trabalho e a sua remuneração. Assim, a jornada normal de trabalho não pode ser inferior a seis, nem superior a oito horas (com descanso nos domingos e feriados), conforme estabelecido no art. 33 da LEP.

O produto da remuneração pelo trabalho deverá atender: à indenização dos danos causados pelo crime; à assistência da família do preso; às pequenas despesas sociais; ao ressarcimento ao Estado pelas despesas realizadas com a manutenção do condenado. A quantia restante será depositada para a constituição do pecúlio, em caderneta de poupança, que será entregue ao condenado quando posto em liberdade.

Essas normas especiais regulam até mesmo a responsabilidade do preso quando da ocorrência de acidentes de trabalho ou do descumprimento da sua obrigação de trabalhar. O condenado à pena privativa de liberdade que provocar acidente de trabalho comete falta grave, segundo o previsto no inciso IV do art. 50 da LEP, assim como aquele que retardar, injustificadamente, o cumprimento da obrigação imposta (art. 51, II).

Juntamente com os dispositivos relativos ao trabalho, a legislação de execução penal prevê a criação de estabelecimentos penais cuja vocação seja a oferta de trabalho agrícola ou industrial. O art. 91 da LEP dispõe sobre as colônias agrícolas e industriais, cuja existência já está prevista.

Nesse contexto, é também importante destacar que diversas decisões do STF dão provimento a ordens de *habeas corpus* no sentido de manter o prisioneiro perto de suas famílias, o que inviabilizaria sua transferência para esse tipo de estabelecimento penal. O ministro Gilmar Mendes, por exemplo, no HC nº 105.175, argumentou que o cumprimento da pena próximo aos familiares contribui para ressocialização do preso e promove o tratamento mais humano aos apenados, preconizado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos. Em seu voto, reportou-se a diversos precedentes em que a Segunda Turma aprovou transferências de presos para locais mais próximos de suas famílias. Entre eles está o HC nº 100.087, relatado pela Ministra Ellen Gracie, em que foi deferida a transferência de um detento da penitenciária de Araçatuba, no Estado de São Paulo, para a de Feira de Santana, na Bahia.

Nesse sentido, a legislação pode ser considerada ingênua, e muito pouco prática, pois nem todos os presos terão interesse em trabalhar, o que torna o sistema muito mais complexo de gerenciar.

ARQUITETURA DOS PRESÍDIOS E MODELOS DE GESTÃO PRISIONAL

Apesar da total falta de dados sobre o que ocorre no sistema prisional, é possível inferir que a arquitetura antiga das unidades não facilita a justaposição de unidades fabris nas quais presos do regime fechado pudessem trabalhar na medida em que a administração prisional pudesse garantir a execução da pena sem fugas.

Além disso, como tratamos, a Justiça garante o direito do preso a estar perto de seus familiares, o que dificulta a movimentação de apenados para colônias agrícolas, localizadas em áreas rurais.

Uma das soluções apresentadas para essas questões levantadas seria o estabelecimento de parcerias público-privadas (PPP) para a construção e a administração de unidades mais adequadas aos objetivos da execução penal.

A experiência brasileira com a participação da iniciativa privada na administração de presídios iniciou-se com a gestão compartilhada, que consiste em um modelo pelo qual o Estado terceiriza a prestação de alguns serviços, conhecidos como “hotelaria”, tais como: fornecimento de alimentação; uniformes e roupa de cama; serviços de lavanderia, etc. O primeiro presídio gerido segundo esse modelo foi o de Guarapuava, em 1999, no Paraná, unidade da federação pioneira nessa experiência.

Com base nisso, seis estados compartilharam a gestão de algumas de suas penitenciárias: Amazonas, Ceará, Bahia, Espírito Santo, Paraná e Santa Catarina. É importante ressaltar que o Paraná vem alterando a política de administração prisional, retomando a administração de cada unidade de gestão compartilhada ao fim de cada contrato, exercendo a sua autonomia sobre o modelo de gerenciamento prisional estadual.

A principal característica da cogestão é o curto tempo de vigência dos contratos, normalmente de cinco anos, durante os quais as empresas assumem os serviços subsidiários e que não têm relação direta com poder coercitivo e disciplinar do Estado.

Outro modelo bastante similar, cuja primeira experiência brasileira se iniciou em Minas Gerais é a parceria público-privada para a construção e administração dos presídios. A grande diferença entre os dois modelos, cogestão e parceria público-privada, na prática, é a responsabilidade das empresas pela construção do presídio e o aumento do tempo contratual para a prestação dos serviços subsidiários, que passa a girar em torno dos trinta anos.

É importante ressaltar que tudo que diga respeito à administração disciplinar dos presos, bem como às questões de execução penal não passam pela administração das empresas, motivo pelo qual não é correto chamar tanto uma quanto outra modalidade de gestão prisional de “privatização” dos presídios.

Nesse contexto, existe uma legislação geral que trata das parcerias público-privadas, a Lei nº 11.079/2004. Para que seja estabelecida a parceria, a lei exige algumas condições como, por exemplo, as constantes do § 4º do art. 2º:

§ 4º É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:

I – cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);

II – cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou

III – que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública. (BRASIL, 2004)

Fica claro que os valores envolvidos incluem obras de engenharia, no caso, a construção dos presídios e que os contratos terão duração mínima de cinco anos. Essa parece ser uma modalidade bastante promissora para a realização do aumento de vagas em estabelecimentos penais, assim como a oferta de melhores e mais adequadas instalações para o desenvolvimento do trabalho para o apenado.

CONCLUSÃO

A partir dos dados disponíveis é possível concluir que existem muitas limitações nos estudos que já foram realizados sobre a política criminal e sobre o levantamento de dados do sistema. No tema, sem sombra de dúvida, o relatório da Comissão Parlamentar de

Inquérito sobre o Sistema Carcerário, de 2015, é o documento mais fidedigno que se tem acesso. Além disso, as informações que serviram de base para a elaboração do relatório foram oficialmente fornecidas pelos diversos órgãos responsáveis, o que melhora, significativamente a qualidade dos dados.

No que diz respeito à reincidência, a falta de dados é desoladora. As informações sobre o custo do preso podem nos dar uma breve ideia do peso que a Nação suporta. Com um custo atual médio de R\$ 2.400, divulgado pela Ministra Presidente do STF, o sistema está muito longe de oferecer condições de decência, em todas as unidades, para a ressocialização dos apenados. Essa cifra, se multiplicada pela quantidade de encarcerados, representa cerca de um bilhão e seiscentos milhões de reais, a cada ano, para manter o sistema funcionando.

Se tomarmos em consideração que a taxa de reincidência criminal de adultos seja semelhante à de adolescentes que cometem atos infracionais, que está em patamares próximos de 45%, cerca de 300 mil prisioneiros, que hoje cumprem pena, seriam reincidentes.

Sob o ponto de vista da reincidência, esse custo apresenta-se muito elevado se tomarmos em conta que os recursos são dispendidos duas ou mais vezes com o mesmo indivíduo, sendo que as medidas anteriores não apresentaram eficácia. É necessário, portanto, mais atenção aos reincidentes com a elaboração de medidas individuais que possam apresentar êxito em sua ressocialização.

O trabalho dos apenados, principal medida ressocializadora e de redução da pena, é extensamente previsto na legislação de execução penal. Os problemas observados nessa área parecem ter uma relação mais significativa com: a) a falta de políticas públicas de inclusão dos apenados; b) a arquitetura e localização dos estabelecimentos penais que não facilita a justaposição de unidades industriais; c) a superlotação dos atuais presídios e d) as decisões judiciais que priorizam a manutenção do preso junto às suas comunidades, independentemente de haver ou não oferta de trabalho nesses estabelecimentos penais.

Como a pena é individual e não deve passar da pessoa do custodiado, não nos parece juridicamente viável que a família dessas pessoas seja responsável pelo pagamento dos custos do aprisionamento ou da aplicação de qualquer outra punição.

Além disso, como a Constituição Federal proíbe os trabalhos forçados, não há como obrigar que o preso trabalhe. Decorrente disso, concluímos que é o Estado que deve arcar com os custos nessa hipótese.

Nesse mesmo contexto não devemos perder de vista que o trabalho não deve ser utilizado apenas para ocupar o condenado, sendo muito importante para a ressocialização bem-sucedida que esse trabalho tenha significado para o preso. Avaliações bem conduzidas e a elaboração de um plano individual para o cumprimento da pena devem ser encaradas como medidas fundamentais para o aprimoramento do sistema.

Coerente com esse raciocínio, concluímos que não será apenas a produção legislativa aquela que irá resolver as questões referentes à superlotação dos estabelecimentos penais ou serão determinantes para o sucesso das medidas ressocializadoras.

REFERÊNCIAS

BALANÇO da questão agrária brasileira em 2017. cptnacional.org.br. 12 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/destaque/4183-balanco-da-questao-agraria-brasileira-em-2017>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 10 abr. 2018.

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO destinada a investigar a realidade do sistema carcerário brasileiro. **Relatório Final**. 2015. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/31899>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO do Sistema Carcerário. **Relatório Final**. 2009. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2701>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **CNJ lança mapa de implantação do Cadastro Nacional de Presos**. 1 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/86262-cnj-lanca-mapa-de-implantacao-do-cadastro-nacional-de-presos>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

_____. **Levantamento dos Presos Provisórios do País e Plano de Ação dos Tribunais**. 23 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/84371-levantamento-dos-presos-provisorios-do-pais-e-plano-de-acao-dos-tribunais>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

_____. **Começar de novo, 2018**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/pj-comecar-de-novo>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Reincidência criminal no Brasil, 2015**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatorio-pesquisa/150611_relatorio_reincidencia_criminal.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2018.

RICHTER, André. **Cármem Lúcia diz que preso custa mais que um estudante para o governo**. Empresa Brasileira de Comunicação, 10 nov. 2016. Disponível em: <<http://agencia-brasil.etc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-11/carmen-lucia-diz-que-presos-custa-mais-que-um-estudante-para-o>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

SINHORETTO, Jacqueline. **Mapa do encarceramento**: os jovens do Brasil. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2014. Disponível em: <<http://juventude.gov.br/articles/participatorio/0009/3230/mapa-encarceramento-jovens.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES PENITENCIÁRIAS. **Departamento Penitenciário Nacional, 2014**. Disponível em: <<http://dados.mj.gov.br/dataset/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias/resource/5652dceb-d81a-402f-a5c8-e4d9175241f5>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

WORLD PRISON BRIEF. Disponível em: <<http://www.prisonstudies.org>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

ASPECTOS PROBLEMÁTICOS DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL

Mohamad Ale Hasan Mahmoud⁹⁵

Apontar as falhas do sistema de justiça criminal é muito fácil, sendo comum a apresentação das seguintes: do caráter anacrônico do inquérito policial (disciplinado no Código de Processo Penal, de 1941); o despreparo/dissintonia/insuficiência dos contingentes policiais; o tratamento legal da prescrição e a desproporção entre o número de juízes e a pletora de processos.⁹⁶ Difícil mesmo é encontrar saídas para a crise sistêmica vivida na persecução criminal.

Muito já se tentou, mas as iniciativas acabam se frustrando, seja por ausência de proposições legislativas, seja por deficiência na execução das medidas concretas. Tanto assim é que, no plano das políticas públicas na seara criminal, o Poder Judiciário, instado pelo Ministério Público, teve de intervir para a consecução dos objetivos constitucionais:

95 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados, Área XXII – Direito Penal.

96 O relatório Justiça em Números 2017 indica que ao “final de 2016, havia 18.011 cargos de magistrados providos no Poder Judiciário, de um total de 22.450 cargos criados por lei. Havia, portanto, 4.439 cargos vagos (19,8%), [...]. Os cargos existentes aumentaram em 2,8% de 2012 a 2016, enquanto o aumento dos cargos providos foi de 7,9%. Tal fenômeno proporcionou a redução gradual do percentual de cargos vagos, passando de 23,6% no ano de 2012 para 19,8% em 2016. Os maiores números de cargos não providos estão na Justiça Federal e na Justiça Militar Estadual, com 26% e 23%, respectivamente [...]. Dentre os 18.011 magistrados, 75 são ministros (0,4%); 15.507 são juízes de direito (86,1%); 2.258 são desembargadores (13%); e 171 são juízes substitutos de 2º grau (0,9%). Os cargos vagos são, em sua maioria, de juízes de direito – enquanto no 2º grau existem 48 cargos de desembargadores criados por lei e não providos (1,9%), no 1º grau há 4.391 (22,1%). Considerando a soma de todos os dias de afastamento, obtém-se uma média de 1.187 magistrados que permaneceram afastados da jurisdição durante todo o exercício de 2016, representando um absenteísmo de 6,6%. Tais afastamentos podem ocorrer em razão de licenças, convocações para instância superior, entre outros motivos. Para esse cálculo, não foram computados períodos de férias e recessos. Isso significa que, em média, 16.824 magistrados efetivamente atuaram na jurisdição durante o ano. Além do número total de cargos de magistrados existentes e providos, outro indicador relevante é a média de magistrados existentes a cada cem mil habitantes: 8,2 magistrados a cada cem mil habitantes em 2016. No período de 2009 a 2016 esse índice variou pouco: a menor média se deu em 2015 (7,9) e a maior em 2010 (8,6)”. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2018. Sublinhe-se, ainda, a preocupação do CNJ com o aumento do número de processos que, no ano de 2014, culminou na publicação de resoluções voltadas para aumento produtividade: “A primeira resolução instituiu a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição e estabelece nove linhas de atuação que visam melhorar a qualidade, a celeridade e a efetividade dos serviços da instância do Judiciário onde há a maior taxa de processos não finalizados (72%) e a maior carga de trabalho de magistrados e servidores (5.910 processos por juiz e 491 por servidor)”. Site do CNJ. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/61704-cnj-aprova-resolucoes-voltadas-a-melhoria-da-justica-de-primeiro-grau-1>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, na sessão desta quinta-feira (13), que o Poder Judiciário pode determinar que a Administração Pública realize obras ou reformas emergenciais em presídios para garantir os direitos fundamentais dos presos, como sua integridade física e moral. A decisão foi tomada no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 592.581, com repercussão geral, interposto pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul (MP-RS) contra acórdão do Tribunal de Justiça local (TJ-RS). A corte gaúcha entendeu que não caberia ao Poder Judiciário adentrar em matéria reservada à Administração Pública.

[...] Para o ministro, não cabe também falar em falta de verbas, pois o Fundo Penitenciário Nacional dispõe de verbas da ordem de R\$ 2,3 bilhões, e para usá-los basta que os entes federados apresentem projetos e firmem convênios para realizar obras. Mas, para Lewandowski, não existe vontade para a implementação de políticas, seja na esfera federal ou estadual, para enfrentar o problema.

Com isso, concluiu que a chamada cláusula da reserva do possível também não pode ser usada como argumento para tentar impedir a aplicação de decisões que determinem a realização de obras emergenciais.⁹⁷ (grifo nosso)

Ouvidos em reunião de trabalho realizada pelo Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados, especialistas foram uníssonos em apontar a necessidade de harmonização dos planos dos diversos entes da federação, em suas diferentes esferas.

Um dos principais aspectos salientados, especialmente assinalado pela juíza do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Roberta Cordeiro, refere-se à questão das informações criminais, mormente no que diz respeito aos registros dos mandados de prisão, *verbis*:

Os sistemas estaduais de segurança pública não alimentam o sistema federal. Há uma desconexão, o que é um entrave para a gente que trabalha no Judiciário. Por exemplo, estou julgando um preso, que inclusive fez a rebelião lá em Pedrinhas. Ele se chama Dino César e é matador de policial. É uma pessoa “tranquila”, está em Samambaia e assaltou um mercado lá. O comparsa dele morreu em troca de tiro com a polícia. Como saber quais crimes ele praticou? Eu não consigo muitas vezes saber pelo INI.⁹⁸ Por quê? Porque os Tribunais de Justiça dos outros Estados não disponibilizam pelo INI os antecedentes da pessoa.

Em abono às palavras da magistrada, é fundamental ter presente a triste informação da desativação, em dezembro de 2013, do Infopen, motivada, a princípio, para seu aprimoramento.

97 Site do STJ. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verJulgamentoDetalhe.asp?idConteudo=297632>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

98 Trata-se do Instituto Nacional de Identificação, órgão pericial vinculado ao DPF.

Já no que concerne ao tratamento da prescrição, da reincidência e da repatriação de ativos, o advogado Pierpaolo Bottini trouxe os seguintes argumentos. No atinente à prescrição, aduziu que há hoje uma falsa ideia de que todos os crimes prescrevem. E apontou que a “nossa legislação penal sobre a prescrição, principalmente depois que se aboliu a prescrição retroativa, acaba que torna bastante difícil a prescrição de determinados crimes”.

Sublinhou, ainda, a questão do marco inicial da prescrição, quando já há trânsito em julgado para a acusação. Asseverou que:

O Supremo Tribunal Federal começou a discutir esse tema, chegou a aventar para a possibilidade de interpretar o Código Penal, dizendo que o marco inicial dessa prescrição é o trânsito em julgado para ambas as partes e não só para a acusação. Só que isso é um problema, porque o Supremo não pode interpretar a legislação penal contra o réu e contra a literalidade da lei. [...]. É melhor que esta Casa solucione do que o Supremo Tribunal Federal, abrindo um precedente de interpretação contra legem em desfavor do réu em Direito Penal. Então, a primeira sugestão que eu daria era efetivamente encampar essa proposta de transformar o marco inicial da prescrição da pretensão executória, hoje a partir do trânsito em julgado para a acusação, para que seja “a partir do trânsito em julgado para ambas as partes”.

O Dr. Pierpaolo Bottini ainda manifestou preocupação com iniciativas de reforma legislativa, ligadas à antecipação do marco inicial da prescrição, condicionando-se tão significativo marco penal à iniciativa de uma das partes do processo.

Sobre a questão da reincidência e dos maus antecedentes, assinalou sua preocupação, dado o flagrante risco de se incorrer em dupla punição, ou seja, pela violação do princípio *ne bis in idem*.

Embora substancial a argumentação do Dr. Pierpaolo Bottini, certo é que o STF não reconheceu, em sede de repercussão geral, inconstitucionalidade na aplicação da agravante da reincidência. Constatou do voto do relator, ministro Marco Aurélio Mello, que “o instituto constitucional da individualização da pena respalda a consideração da reincidência, evitando a colocação de situações desiguais na mesma vala”.⁹⁹ Pontuou, ainda, o ministro que o instituto da reincidência se harmoniza com a Constituição da República e “a regência da matéria circunscreve-se com a oportuna, sadia e razoável política criminal, além de envolver mais de 20 institutos penais”.

O tema da repatriação de ativos, por sua vez, foi objeto de transformação em diploma legal. Refere-se à Lei nº 13.254/2016, que dispõe sobre o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT) de recursos, bens ou direitos de origem lícita, não

⁹⁹ RE nº 453.000, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 4/4/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-194 DIVULG 02-10-2013 PUBLIC 03-10-2013).

declarados ou declarados incorretamente, remetidos, mantidos no exterior ou repatriados por residentes ou domiciliados no país.

Entretanto, externando ponto de vista pessoal, alicerçado em *expertise* internacional, o subprocurador-geral da República, Carlos Eduardo Vasconcelos, proclamou que um sério problema do sistema penal é a visão excessivamente liberal da jurisprudência, no que concerne aos direitos e garantias fundamentais, sem prejuízo da necessidade de serem procedidas alterações no sistema policial de investigação, com especial ênfase na urgente substituição do inquérito policial.

Finalmente, instado pelo deputado Paulo Teixeira, o advogado Pierpaolo Bottini assim se pronunciou acerca da questão do controle das drogas:

Sobre a questão das drogas, eu até já defendi no Supremo, em nome do Viva Rio, como amicus curiae, que fosse descriminalizado o uso, mas eu acho, Deputado, independentemente das posições sobre a constitucionalidade, que, se o Supremo eventualmente descriminalizar o uso, o que me parece fundamental é que seja analisada a fixação de um critério para distinguir o que é tráfico e o que é uso de drogas.

Eu sei que o critério objetivo de quantidade é um critério de certa forma pobre, mas ele é utilizado pelo menos como referência em vários outros países, para que se evite, no momento de uma abordagem policial ou numa primeira análise judicial, qualquer tipo de insegurança. Então, parece-me que um trabalho, uma análise da distinção objetiva do que é tráfico e do que é uso de drogas, como vem sendo feito em vários países, seria algo interessante, algo que vai ter que ser feito por esta Casa, porque, pelo que entendi, o Supremo não vai definir quais são as quantidades. Então, acho que urge a esta Casa se debruçar sobre o tema também.

Ainda sobre a questão das drogas, o Subprocurador Carlos Eduardo Vasconcelos pontuou:

Agora eu vou fazer outra observação, que até foi alvo de uma indagação do Deputado e que dificilmente os senhores esperariam de alguém do Ministério Público, em relação à política de drogas. Eu, pessoalmente – acho que tenho boas companhias que compartilham desta opinião –, sou francamente favorável a uma radical modificação na política de drogas. Eu acho que essa é uma guerra perdida, nos termos em que nós a estamos tratando.

Na minha atividade cotidiana no Ministério Público Federal, a principal função que eu tenho é opinar, em nome do Ministério Público, em processos da competência do Superior Tribunal de Justiça – STJ. Nessa situação, eu estou razoavelmente informado sobre processos penais vindos de todos os tribunais do Brasil, estaduais e federais.

E o que é interessante é que, se alguém visitar o meu gabinete, vai verificar que 70% dos processos que eu tenho são relativos a tráfico de drogas. É inacreditável! Parece que no Brasil só se cometem crimes de tráfico de drogas, quando o que assusta a população brasileira – a Dra. Roberta acaba de dizer que este é um tipo de crime em que ela dá muito mais atenção à manutenção do criminoso no cárcere – é o roubo. O que assusta, que amedronta a população de São Paulo, bem como do Rio de Janeiro e mesmo do Distrito Federal, o que faz as pessoas terem medo de sair à rua, à noite, é o roubo, é o crime violento. Não é o tráfico de drogas.

No entanto, o que eu mais recebo na minha mesa, oriundos do Brasil inteiro, são casos de tráfico de drogas, e eu não estarei exagerando em afirmar que eles representam cerca de 70% do total recebido. Isso é um desperdício de dinheiro público. Eu acho que o Estado poderia assumir essa distribuição e, assim, desbaratar grandes organizações criminosas.

Nós poderíamos falar muito sobre isso. Há muitos países experimentando esse tipo de política. Eu acho que continuará havendo um problema de saúde pública. Não digo que liberar as drogas resolverá isso, porque o próprio álcool, que é uma droga liberada, é também um problema de saúde pública, mas poderíamos colocar o Direito Penal apenas como um coadjuvante, e não como a forma principal de reprimir.

Acerca da questão da chamada “guerra às drogas”, o ministro Celso de Mello, do STF, observou que

[...] no que se refere à pretendida descriminalização das drogas, inclusive da maconha, que essa tese é sustentada, publicamente por diversas entidades, tais como a Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia, presidida pelo Ex-Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, que, em artigo publicado no Valor Econômico, (“A guerra contra as drogas”, em 18/01/2011), e após observar que a guerra contra as drogas “é uma guerra perdida”, impondo-se, por isso mesmo, uma ruptura de paradigma na análise e enfrentamento desta questão, teceu as seguintes considerações: “A guerra contra as drogas é uma guerra perdida e 2011 é o momento para afastar-se da abordagem punitiva e buscar-se um novo conjunto de políticas baseado na saúde pública, direitos humanos e bom senso. [...] Quando a abordagem política deixa de ser a de repressão criminal para ser questão de saúde pública, os consumidores de drogas ficam mais abertos a buscar tratamento. A descriminalização do consumo também reduz o poder dos traficantes de influenciar e controlar o comportamento dos consumidores. [...] Nenhum país concebeu uma solução abrangente para o problema das drogas. A solução, no entanto, não exige uma escolha cabal entre a proibição e a legalização. A pior proibição é a proibição de pensar”¹⁰⁰

100 ADPF nº 187, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 15/6/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-102 DIVULG 28-05-2014 PUBLIC 29-05-2014.

Traçado tal panorama, extraem-se alguns aspectos que são dignos de nota:

- O tratamento da prescrição e dos antecedentes/reincidência merece reforma, o que pode ocorrer no seio de sistemática modificação do modelo, por meio da apreciação do PL nº 236/2012, do Senado Federal, que lá iniciado com base em anteprojeto apresentado por comissão de juristas presidida pelo, hoje aposentado, ministro do STJ Gilson Dipp, ainda pende de análise conclusiva de tal Casa.
- A questão do inquérito policial e das nulidades também poderá ser objeto do devido debate no seio do PL nº 8.045/2010, já aprovado pelo Senado Federal (Casa iniciadora), que propõe a substituição do Código de Processo Penal.
- Não é demais lembrar que a promoção de reiteradas alterações da legislação penal, promovidas no calor dos acontecimentos, acarretam aporia e perda de capacidade de rendimento do sistema. Basta observar o caráter atabalhoado das modificações da prescrição penal¹⁰¹ e dos crimes contra a liberdade sexual, que, ou foram inócuas, ou acabaram por tornar mais branda a punição de estupradores, respectivamente.¹⁰²
- A integração das informações criminais, em especial as penitenciárias, é aguardada por meio de projeto conjunto do Ministério da Justiça com o CNJ, em razão da descontinuidade do Infopen.
- O tratamento da criminalidade de drogas desafia um novo olhar das diversas esferas do poder público, com especial atenção para o usuário, sendo sensível o fracasso do tradicional modelo de “guerra às drogas”, devendo-se fazer prevalecer um viés de saúde pública, em substituição à unilateral tônica punitivista.

101 Sobre o caráter inócuo da modificação da prescrição penal pela Lei nº 11.596/2007: “1. O Superior Tribunal de Justiça, antes mesmo da alteração do artigo 117, inciso IV, do Código Penal, promovida pela Lei n. 11.596/2007, sempre se posicionou no sentido de que o acórdão constitui marco interruptivo da prescrição somente quando reformar a sentença absolutória para condenar o réu ou alterar de modo considerável a pena imposta.” (AgRg no REsp nº 1.475.977/DF, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, QUINTA TURMA, julgado em 21/10/2014, DJe 4/11/2014).

102 Conferir a jurisprudência do STJ: “Por força da Lei nº 12.015/2009, as práticas de conjunção carnal e de ato libidinoso passaram a ser tipificadas no mesmo dispositivo legal, deixando de configurar crimes diversos, de estupro e de atentado violento ao pudor, para constituir crime único, desde que praticados no mesmo contexto. Tal compreensão, por ser mais benéfica, deve retroagir para alcançar os fatos anteriores. (HC 274.848/SP, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, julgado em 18/12/2014; AgRg no HC 239.255/SP, Rel. Ministro Jorge Mussi, Quinta Turma, julgado em 18/12/2014)”. (HC 233.717/SP, Rel. Ministro NEWTON TRISOTTO – DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/SC –, QUINTA TURMA, julgado em 21/5/2015, DJe 27/5/2015). E, ainda: “1. A Lei nº 12.015/2009 promoveu sensível modificação nos dispositivos que disciplinam os crimes contra os costumes, ao reunir em um só tipo penal as condutas antes descritas nos artigos 213 (estupro) e 214 (atentado violento ao pudor), ambos do Código Penal. 2. Com as inovações trazidas pelo referido diploma normativo, os crimes de estupro e atentado violento ao pudor são, agora, do mesmo gênero – crimes contra a liberdade sexual – e também da mesma espécie – estupro –, razão pela qual, preenchidos os requisitos de ordem objetiva (mesmas condições de tempo, lugar e forma de execução) e subjetiva (unidade de desígnios ou vínculo subjetivo entre os eventos), não haveria qualquer óbice ao reconhecimento da continuidade delitiva. Precedentes” (AgRg no REsp nº 1.324.621/SP, Rel. Ministro JORGE MUSSI, QUINTA TURMA, julgado em 16/4/2015, DJe 28/4/2015).

GASTOS COM SEGURANÇA PÚBLICA

Fidélis Antônio Fantin Júnior e Tiago Mota Avelar Almeida¹⁰³

INTRODUÇÃO

Um dos fatores mais importantes para melhoria na segurança pública é a eficiência dos órgãos públicos relacionados à área, como polícia, Ministério Público, Judiciário e sistema prisional. Nesse sentido, aqui se apresentam dados dos gastos públicos na área de segurança pública, que se relacionam especialmente ao policiamento, incluindo-se aí a subfunção “administração geral”, que incorpora os gastos com pessoal, além dos gastos da administração dos órgãos da área.

Os dados constantes deste estudo levaram em consideração a classificação funcional, prevista na Portaria do até então Ministério do Orçamento e Gestão (Portaria MOG nº 42/1999). Referida classificação tem como parâmetro a área de atuação governamental. O código de função 06 refere-se à área de segurança pública, principal objeto deste estudo.

O nível função é detalhado em subfunções. A função “segurança pública” se subdivide nas subfunções “policiamento”, “defesa civil” e “informação e inteligência”. Ressalta-se, todavia, que outras subfunções podem ser classificadas dentro da função segurança pública. Gastos administrativos, portanto, classificados na subfunção administração geral, podem ser enquadrados na função segurança pública. Curiosamente, no caso do orçamento do Funpen, por exemplo, os gastos com o sistema prisional não são classificados como “segurança pública”, mas na função “direitos da cidadania”.

A Portaria MOG nº 42/99 permite que a União, os estados, os municípios e o DF definam, por ato próprio, a sua estrutura de programas e ações. Assim, não há padronização na

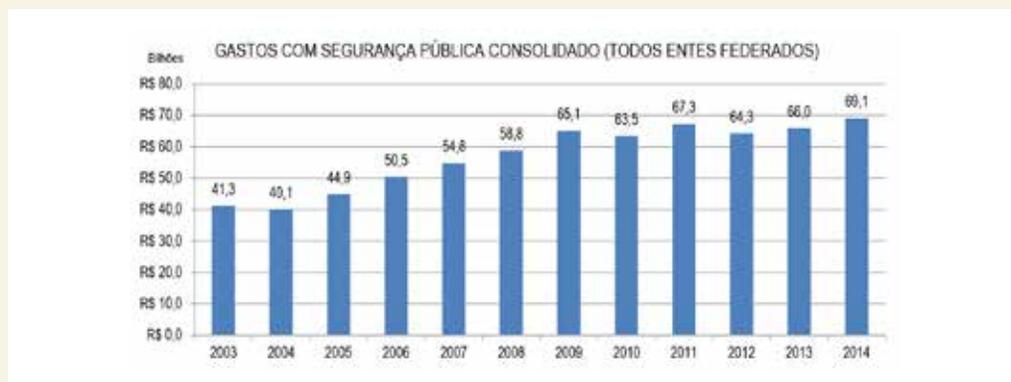
103 Consultores de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.

classificação programática e a consolidação das contas se dá no nível de função/subfunção, que deve ser utilizado por todos os entes.

ANÁLISE DOS GASTOS

Os gastos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com segurança pública, em valores constantes, ou seja, atualizados pela inflação, aumentaram em 67%, de 2003 a 2014, passando de 41,3 bilhões, no início da série, a 69,1 bilhões, em 2014, conforme ilustra o Gráfico 1. Verifica-se que o maior crescimento das despesas ocorreu entre 2004 e 2011, período em que o PIB cresceu de forma mais significativa em relação ao início dos anos 2000. A partir de 2011, houve certa estabilização nos gastos na área.¹⁰⁴

Gráfico 1 Gastos com segurança pública (2003 a 2014)



Fonte: Siconfi/STN.

A evolução dos gastos com segurança pública em função do PIB é demonstrada no Gráfico 2. O maior percentual de gasto, nesse ponto, em função do PIB, foi observado em 2009. A maior variação entre dois períodos subsequentes ocorreu entre 2009 e 2010. Essa diferença entre os dois exercícios pode ser explicada pela retração de 0,2% do PIB em 2009 (após um crescimento de 5% em 2008), combinado com o crescimento de 7,5% em 2010.

¹⁰⁴ Os dados que envolvem valores aplicados por estados e municípios foram levantados até 2014. Em relação aos números a partir de 2015, por questões de alteração metodológica (formatação modificada e de difícil tratamento), houve demora na obtenção de referências, que dificultou a atualização das informações em relação ao levantamento anterior, não permitindo a obtenção dos dados estaduais e municipais em tempo hábil.

Gráfico 2 Gastos com segurança pública em função do PIB (2003 a 2014)



Fonte: Siconfi/STN.

A maior parte das despesas com segurança pública é realizada pelos estados e Distrito Federal.¹⁰⁵ Os gastos desses entes representam, em média, algo em torno de 81% do total despendido na função segurança pública. As despesas da União equivalem a 14%, e as dos municípios representam cerca 5% do total. O Gráfico 3 apresenta a evolução dos gastos com segurança pública por ente da federação.

Gráfico 3 Gastos com segurança pública por ente federado (2003-2014)

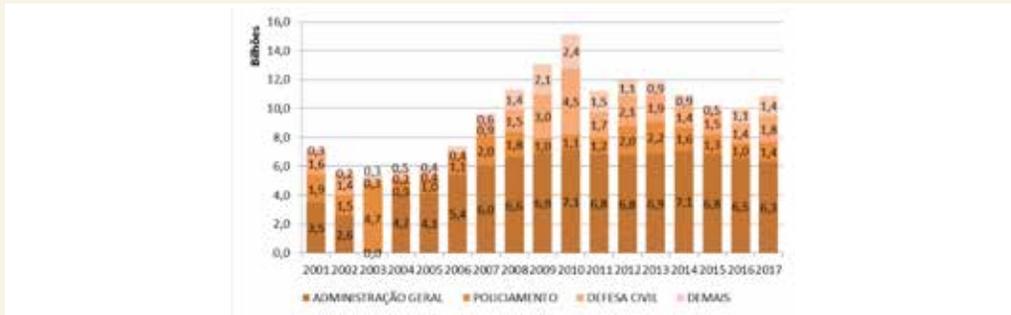


Fonte: Siconfi/STN.

A distribuição das despesas da União, por subfunção, mostra que os gastos mais representativos com segurança pública, em âmbito federal, são enquadrados como “administração geral”, conforme demonstra o Gráfico 4. Nota-se ainda que o maior montante despendido pela União na função “segurança pública” se deu no exercício de 2010, fortemente impactado pela elevação dos gastos com “defesa civil”.

¹⁰⁵ Em relação aos dados a partir de 2015, para estados e municípios, a dificuldade em relação ao levantamento dos dados coletados reside na circunstância de que se apresentam em uma formatação modificada e de difícil tratamento. Isso não permitiu obtenção dos dados estaduais e municipais em tempo hábil em relação ao levantamento anterior.

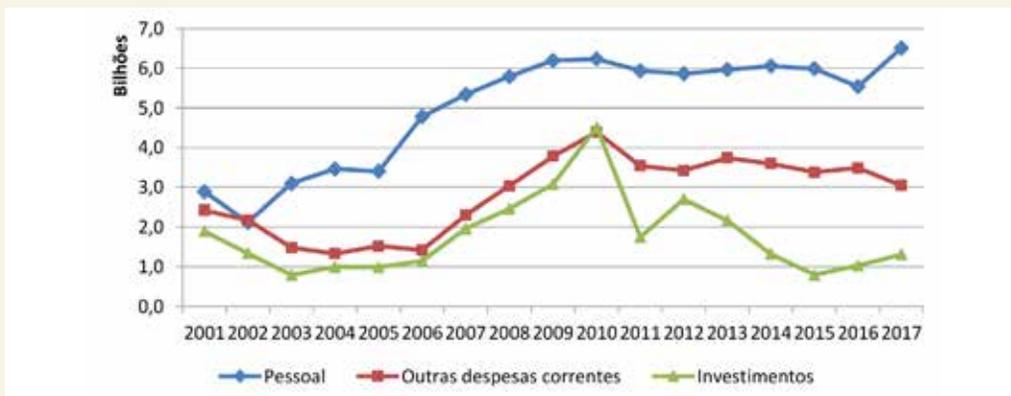
Gráfico 4 Gastos da União – função segurança pública por subfunção (2001 a 2017)



Fonte: Siafi/Conof/CD.

No âmbito federal, é possível discriminar ainda mais os gastos efetivados, distinguindo, ano a ano, as despesas com pessoal, outras correntes e investimentos, conforme retratado no Gráfico 5 (em valores constantes). Nota-se que nos últimos anos, aproximadamente 90% dos recursos são gastos com despesas correntes (incluindo gastos com pessoal), enquanto os investimentos representam cerca de 10% do total.

Gráfico 5 Distribuição percentual dos gastos com segurança pública da União, por grupo de natureza de despesa (2001 a 2017)



Fonte: Siafi/Conof/CD.

Se observarmos os gastos com pessoal e os encargos sociais das polícias da União (PF e PRF),¹⁰⁶ podemos verificar que, além das despesas com pessoal ativo, que são consideradas na função segurança pública, temos uma despesa decorrente da atividade de mais cerca de 68% na conta de inativos e pensionistas, em razão da sistemática do sistema previdenciário especial. Em alguns estados, a conta de inativos e pensionistas gira em torno de 100% do gasto com pessoal ativo.

¹⁰⁶ R\$ 5 bilhões de gastos com pessoal ativo e R\$ 3,4 bilhões de previdência no orçamento de 2018.

Outra maneira de se visualizarem os dados é por meio do detalhamento do gasto da União com segurança pública por cada subfunção, elencando-se os principais elementos de despesa, com sua respectiva execução, ano a ano. As tabelas seguintes (4 a 13), elaboradas pelo autor, tendo por fonte o Siafi, trarão esse detalhamento, além de apresentar informações acerca do percentual de gastos com pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes e investimentos.

Tabela 4 Principais elementos de despesa na subfunção Administração Geral (2004 a 2014)

Elemento de Despesa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Média
Vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil	69,1%	77,9%	71%	70%	70,7%	72,2%	72,2%	71,2%	71,5%	72%	70,3%	71,5%
Contribuições patronais	11,7%	0,1%	15,8%	15,9%	15,4%	16,2%	15,5%	15,3%	14,6%	14,4%	14,4%	14,3%
Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica	7,5%	7,1%	5,1%	4,6%	4,4%	3,7%	4,1%	4,8%	6,2%	6,1%	6,8%	5,4%
Locação de mão de obra	2,2%	2,5%	2,3%	2,5%	2,7%	2,8%	2,8%	2,8%	2,9%	2,9%	2,8%	2,7%
Material de consumo	1,8%	2,4%	1,5%	1,7%	1,7%	0,9%	0,9%	1%	0,7%	1%	1,2%	1,2%
Total	92,4%	89,9%	95,7%	94,7%	94,9%	95,9%	95,4%	95,2%	96%	96,3%	95,5%	95,1%

Tabela 5 Despesa por GND na subfunção administração geral (2004 a 2014)

Grupo de Natureza da Despesa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Média
Pessoal e encargos sociais	83,1%	82,7%	88%	88,2%	87,7%	89,3%	88,1%	87%	86,6%	86,9%	85,6%	86,9%
Outras despesas correntes	14,5%	15,2%	11,2%	10,4%	10,7%	9,9%	10,4%	10,6%	12%	12,4%	13,2%	11,7%
Investimentos	2,4%	2%	0,8%	1,4%	1,6%	0,7%	1,5%	2,5%	1,4%	0,7%	1,2%	1,4%

Tabela 6 Principais elementos de despesa na subfunção defesa civil (2004 a 2014)

Elemento de Despesa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Média
Auxílios	49,7%	73,5%	77,1%	74,5%	63,6%	73%	76,9%	57,2%	47,6%	16,1%	15,5%	56,1%
Outros serviços de terceiros – pessoa física	0%	8,6%	8,8%	15,8%	12,3%	9,7%	6,4%	11,7%	21,8%	42,2%	57,7%	19,5%
Contribuições	3,3%	1,2%	1%	0%	5,1%	13,2%	11,9%	22,1%	22,6%	16,9%	12,3%	13,7%
Outros serviços de terceiro – pessoa jurídica	2,6%	2,1%	3,8%	3%	1,2%	0,8%	0,4%	2,4%	1,8%	9,7%	5,4%	2,7%
Obras e instalações	4,9%	0,1%	1,6%	0,6%	2,4%	1,1%	1,9%	0,9%	0%	6%	0,5%	1,8%
Material, bem ou serviço para distribuição gratuita	0%	7,5%	2,1%	1,2%	11,7%	0%	1%	0%	0%	2,7%	0%	1,7%
Material de consumo	1,5%	4,2%	2,2%	1,2%	1,6%	0,6%	0,3%	3%	0,7%	1%	1,9%	1,1%
Diárias – militar	0,6%	0,8%	1,1%	0,9%	0,5%	0,5%	0,5%	0,9%	1,2%	1,7%	2,1%	1%
Outros auxílios financeiros a pessoas físicas	34,7%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	97,3%	97,9%	97,8%	97,1%	98,5%	98,9%	99,4%	98,3%	95,7%	96,3%	95,4%	97,5%

Tabela 7 Despesa por GND na subfunção defesa civil (2004 a 2014)

Grupo de Natureza da Despesa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Média
Outras despesas correntes	42,7%	24,2%	19%	22%	33,4%	25,7%	21%	41,5%	50,6%	77,1%	83,8%	41,5%
Investimentos	57,3%	75,8%	81%	78%	66,6%	74,3%	79%	58,5%	49,4%	22,9%	16,2%	58,5%

Tabela 8 Principais elementos de despesa na subfunção policiamento (2004 a 2014)

Elemento de Despesa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012	2014	Média
Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica	7,3%	11,6%	16,4%	19,2%	10,5%	16,5%	14,3%	15,3%	13,2%	19,9%	26,2%	16,7%
Equipamentos e material permanente	36,3%	37,3%	46,9%	31,2%	13,9%	18,2%	20,1%	19,1%	30%	26%	20%	25,9%
Contribuições	34,2%	17,8%	17,5%	21,8%	53,2%	35%	25,5%	18,1%	27%	27,2%	17,5%	26,8%

Elemento de Despesa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012	2014	Média
Outros serviços de terceiros – pessoa física	0,2%	0,9%	1,3%	7%	3,4%	1,2%	2,6%	3,4%	3,1%	6,2%	9,9%	4,5%
Obras e instalações	7,3%	1,4%	1%	2,4%	2%	4,7%	4%	5,2%	2,3%	5,3%	8,7%	4,2%
Diárias – civil	6%	8%	7,1%	7,5%	5,9%	12,4%	13,8%	9,7%	7,6%	6,1%	8,6%	8,1%
Material de consumo	7,1%	10,2%	7,4%	7,4%	7,7%	10,1%	14,9%	21,7%	12,6%	5,2%	5,9%	9,6%
Total	98,4%	87,2%	97,6%	96,5%	96,8%	98,1%	95,2%	92,5%	95,7%	95,9%	96,9%	95,7%

Tabela 9 Despesa por GND na subfunção policiamento (2004 a 2014)

Grupo de Natureza da Despesa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Média
Outras despesas correntes	30,2%	47,2%	39,3%	52,5%	41,6%	47,2%	55%	59,8%	44,6%	43,9%	54,7%	47,6%
Investimentos	69,8%	52,8%	60,7%	47,5%	58,4%	52,8%	45%	40,2%	55,4%	56,1%	45,3%	52,4%

Tabela 10 Principais elementos de despesa na subfunção defesa e inteligência (2004 a 2014)

Elemento de Despesa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Média
Equipamentos e material permanente	4,4%	55,7%	51,4%	50,3%	33,8%	29,8%	40,7%	5,7%	46,7%	46,9%	39,6%	41,2%
Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica	13,7%	29,3%	37,5%	32%	36,8%	56,5%	36,8%	77,4%	12,1%	26,2%	30,9%	30,6%
Diárias – civil	3%	2,2%	2%	2,4%	2,5%	2,7%	2,8%	4,4%	1,5%	8,6%	18,1%	7,6%
Material de consumo	2,4%	5,9%	2,1%	1,2%	1,8%	1,3%	3,7%	3,5%	0%	1,7%	6,8%	2,9%
Passagens e despesas com locomoção	2,6%	1,6%	1,8%	1,1%	2,1%	1,2%	1,2%	1,1%	0,4%	1,1%	2,1%	1,3%
Despesas de exercícios Anteriores – Op. intra-orçamentárias	0,6%	0,1%	0,7%	2,3%	18,3%	4,3%	11,2%	2,1%	0%	0,1%	0,5%	2,3%
Indenizações e restituições	66,8%	0,8%	0,2%	0,3%	0,3%	0%	0%	0%	0%	0,3%	0,4%	1,6%
Obras e instalações	0%	0%	0%	0,5%	0%	0%	0%	0,4%	29,4%	13,3%	0%	8,1%
Total	93,4%	95,7%	95,7%	90,2%	95,5%	95,8%	96,4%	94,6%	90,1%	98,1%	98,4%	95,6%

Tabela 11 Despesa por GND na subfunção defesa e inteligência (2004 a 2014)

Grupo de Natureza da Despesa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Média
Outras despesas correntes	95,6%	44,3%	48%	41%	56,3%	68,3%	57,3%	90,2%	7,5%	29,4%	53,8%	42,5%
Investimentos	4,4%	55,7%	52%	59%	43,7%	31,7%	42,7%	9,8%	92,5%	70,6%	46,2%	57,5%

Tabela 12 Principais elementos de despesa em outras subfunções (2004 a 2014)

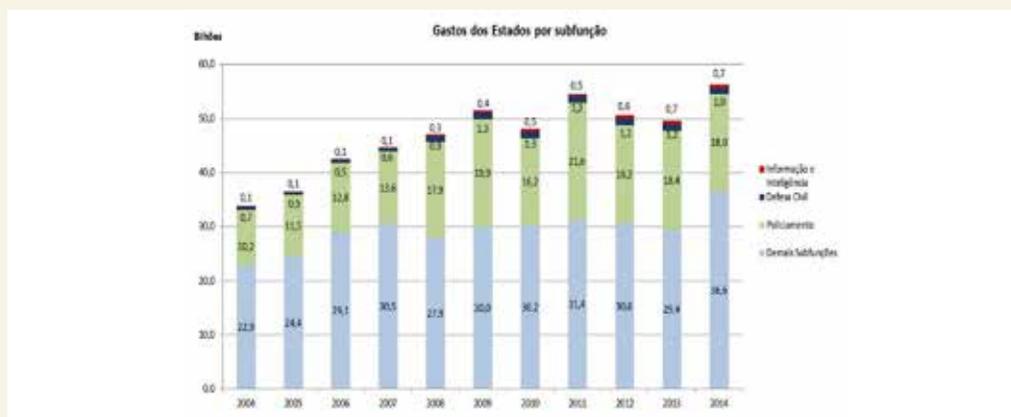
Elemento de Despesa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Média
Outros auxílios financeiros a pessoas físicas	0%	0%	0%	8,4%	23,7%	59%	58,1%	59,4%	33,8%	0,1%	0%	40,5%
Contribuições	24,2%	22,3%	15,4%	20,6%	40,2%	12,7%	13,4%	7,8%	3,8%	0%	8,3%	15,3%
Auxílio-alimentação	14%	22,3%	29,9%	19,3%	5,9%	3,6%	6,7%	9,7%	19%	57,6%	47,1%	12,6%
Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica	19,5%	21,2%	15,1%	18,8%	9,9%	8,5%	6,3%	4,2%	6,9%	0,4%	2,4%	8,2%
Indenizações e restituições	1,1%	1,2%	2,1%	1,7%	0,9%	0,5%	1,4%	6,2%	12,6%	35,8%	30,8%	5,2%
Outros serviços de terceiros – pessoa física	3,4%	8,9%	10,7%	3,4%	2,4%	4,1%	4,7%	5,1%	13,1%	0%	0,6%	4,9%
Equipamentos e material permanente	7%	4,3%	2,8%	11,4%	6,3%	5,6%	3,8%	1,5%	1,3%	0%	0%	4%
Auxílios	20%	0%	0%	0%	4,2%	1,9%	0,2%	0,7%	0%	0%	0%	1,8%
Material de consumo	2%	1,7%	5%	4,1%	3%	0,4%	1,1%	0,7%	0,8%	0%	0%	1,3%
Total	91%	81,9%	81%	87,8%	96,5%	96,3%	95,6%	95,4%	91,2%	93,9%	89,2%	93,8%

Tabela 13 Despesa por GND em outras subfunção (2004 a 2014)

Grupo de Natureza da Despesa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Média
Outras despesas correntes	63,6%	89,3%	91,5%	82,4%	81,1%	89,4%	90,1%	93,6%	93,9%	100%	96,4%	89,1%
Investimentos	36,4%	10,7%	8,5%	17,6%	18,9%	10,6%	9,9%	6,4%	6,1%	0%	3,6%	10,9%

Conforme já destacado, a maior parte das despesas com segurança pública é realizada pelos estados e Distrito Federal. O gasto desses entes, por subfunção, é demonstrado no Gráfico 6. Por não haver padronização da classificação além do nível subfunção, não é possível consolidar o gasto dos estados de forma mais analítica.

Gráfico 6 Gastos dos estados por subfunção (2004 a 2014)



Fonte: Siconfi/STN.

As despesas efetuadas pelos entes municipais, por subfunção, estão distribuídas conforme aponta o Gráfico 7. Da mesma forma que ocorre com os entes estaduais, não é possível analisar o gasto consolidado dos municípios de forma mais detalhada.

Gráfico 7 Gastos dos municípios por subfunção (2004 a 2014)



Fonte: Siconfi/STN.

Observa-se, portanto, que houve significativo aumento de gastos públicos das três esferas de governo na área de segurança pública até o ano de 2011, mas os resultados advindos das ações da área não foram alvissareiros. Na realidade, a segurança pública tem sido um

crescente problema, pois há necessidade de correções de rumo e os recursos não são aplicados de forma efetiva.

Ainda em relação à aplicação dos recursos destinados à segurança pública, algumas considerações devem ser feitas tomando-se, por exemplo, os gastos do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), o qual comporta os recursos federais para a manutenção das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, programados para o orçamento de 2016.

De início, cabe observar que tais recursos são considerados na função 28 (encargos especiais), não somando, portanto, na função segurança pública. Isso está relacionado ao fato de que tais fundos são provenientes do orçamento da União; fato que pode explicar, mas não necessariamente justificar tal classificação.

Na Tabela 14, é possível observar que os gastos relacionados com pessoal, incluindo benefícios diversos, ultrapassam a casa dos 90%, sinalizando que há grande preocupação em pagar salários bem acima da média nacional e conceder boa assistência. Contudo, os gastos com investimentos e com manutenção, que são de 1,5% e 7,7%, respectivamente, parecem ser insuficientes se levarmos em consideração notícias recentes, que tratam especialmente da “falta de manutenção” de viaturas, por exemplo, inclusive sendo apontada como causa de diversos acidentes.

Tabela 14 Distribuição dos recursos do FCDF (polícias e bombeiros)

Tipo de Gasto	Valores (reais)	(%) x/Total
Gastos com pessoal e benefícios (salários, soldos, reformas, pensões, assistência médica, odontológica e outros benefícios) ¹⁰⁷	6.452.433.592	90,8%
Manutenção (outras despesas correntes)	548.676.788	7,7%
Investimentos	108.000.000	1,5%
Total	7.109.110.380	100%

Fonte: Conof/Siafi (LOA-2016).¹⁰⁷

Diante de tais números, é plausível supor que possa haver, nesse caso, certo desequilíbrio na distribuição dos recursos. Quando há alta concentração de verbas para uma determinada despesa, mas escassez para outro tipo do qual a eficiência dependa, certamente haverá perda de eficiência e eficácia nas ações.

¹⁰⁷ Pessoal e encargos sociais; pessoal inativo e pensionistas e outros benefícios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crescimento do gasto com segurança pública nos últimos anos não possibilita conclusões a respeito da sua eficácia, eficiência e efetividade na melhoria da segurança pública do país. Os valores tiveram crescimento consistente até o ano de 2011, quando houve estabilização nos valores aplicados na área.

A agregação em subfunções, classificação por meio da qual são consolidados os gastos de todos os entes, é genérica e inviabiliza a identificação de quais despesas são realizadas nessa classificação. Ademais, o componente “demais subfunções” representa grande parcela do total e não possibilita a identificação dos tipos de gastos efetuados por cada ente.

A mudança metodológica para enquadramento nas funções depende dos órgãos de planejamento. O Ministério do Planejamento poderia baixar uma portaria regulamentando essa classificação, para uniformizar a terminologia, melhor apropriar os dados e informações estatísticas e facilitar a ação fiscalizatória dos órgãos responsáveis.

Tendo em vista que cada ente estabelece sua classificação programática, é de se considerar que diferenças metodológicas prejudiquem a comparação entre as aplicações dos diversos entes federados.

Vale também observar que as despesas orçamentárias do FCDF, as quais financiam, entre outras despesas, as Polícias Civil e Militar e o Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, não são classificadas como segurança pública, sendo nomeadas como função 28 (operações especiais); da mesma forma que os gastos com penitenciárias na União são apontadas como 14 (direitos da cidadania).

Os dados de aumento de gastos públicos em segurança pública foram significativos, especialmente a partir de 2005, sinalizando que a eficácia de tais despesas foi prejudicada por fatores que ainda não são claros. Paralelamente, no âmbito legislativo, o governo implementou políticas de desarmamento, de criminalização de condutas que anteriormente não eram consideradas crimes e de aumento de penas para crimes selecionados.

Talvez seja o caso de questionar se não há excesso de criminalização de condutas de pequena ou nenhuma relevância para a segurança pública que leve ao desperdício de recursos em ações não efetivas, a fim de dar maior segurança ao cidadão. Ou seja, quando se deslocam contingentes de policiais para apreender, por exemplo, uma arma de fogo de um cidadão que nunca participou (e talvez nunca participe) de ações criminosas, cabe pensar se há real relevância nessa ação, se há realmente benefício à sociedade em termos de melhora da segurança da população. Há quem argumente que, em casos como esse, há, na realidade, perda de segurança, pois o cidadão apenas possui uma arma no intuito de se defender de criminosos reais.

Assim sendo, é necessário considerar que mais importante do que o volume de recursos aplicados na área são a eficácia e a efetividade na aplicação dos recursos, o que dependeria de investigações muito mais aprofundadas, as quais possam verificar os resultados comprovados de cada uma das ações implementadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994**. Cria o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, e dá outras providências.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Contas Anuais**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais>. Acesso em: 12 mar. 2018.

_____. **FINBRA: Finanças do Brasil, dados contábeis dos municípios**. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf>. Acesso em: 12 mar. 2018.

_____. **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal: SIAFI**.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001**. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999**. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei n 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.

ARCABOUÇO JURÍDICO INTERNACIONAL

Sandra Graça Fonseca de Araújo Valle¹⁰⁸

A segurança pública tem sido objeto de constante preocupação para a comunidade internacional. Seus representantes têm promovido pesquisas e acordos bilaterais, regionais e multilaterais, como também se auxiliado mutuamente na prevenção e no combate aos crimes, de todo tipo, que acabam por gerar violência, instabilidade política e atraso no desenvolvimento social e econômico.

Dada a complexidade da investigação do crime organizado, há crescente necessidade de cooperação internacional para se estabelecer a jurisdição mais eficaz a fim de evitar a impunidade.

Em face dessa complexidade, mesmo antes da década de 90, os operadores do direito começaram a se reunir no âmbito do hoje chamado Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC) para elaborar instrumentos jurídicos de combate principalmente ao tráfico de drogas e à lavagem de dinheiro. Iniciou-se, assim, a negociação de uma série de convenções voltadas à cooperação internacional em matéria penal.

PRINCIPAIS INSTRUMENTOS LEGAIS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU)

O principal marco internacional dessa luta foi a Convenção da ONU contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas de 1988 (BRASIL, 1991). Essa reunião se fundamentou principalmente nas técnicas especiais de investigação e na cooperação

108 Consultora legislativa aposentada da Câmara dos Deputados, Área V – Direito do Trabalho e processual do trabalho. Foi secretária nacional de justiça de 1994 a 1999, tendo entre suas atribuições os sistemas penitenciário e migratório e a cooperação jurídica internacional. Trabalhou por doze anos no Escritório contra Drogas e Crime (UNODC) da ONU, em Viena, Áustria, onde atuou em temas como crime organizado, corrupção, drogas, tráfico de pessoas e de migrantes, lavagem de dinheiro, extradição e cooperação jurídica internacional.

internacional em matéria penal, que, dentre outras formas, englobam extradição e assistência jurídica mútua.

Cerca de uma década depois foram elaboradas duas convenções de extrema relevância no combate ao crime organizado e à corrupção, as de Palermo e de Mérida, respectivamente (BRASIL, 2004; BRASIL, 2006a). A primeira foi incorporada ao nosso ordenamento jurídico em 2004 por meio do Decreto nº 5.015, que promulgou a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (COT), também chamada Convenção de Palermo. A segunda, promulgada em 2006 pelo Decreto nº 5.687, intitulada Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CAC), foi apelidada de Convenção de Mérida.

O art. 30 da COT dispõe que:

Os Estados Partes tomarão as medidas adequadas para assegurar a melhor aplicação possível da presente Convenção através da cooperação internacional, tendo em conta os efeitos negativos da criminalidade organizada na sociedade em geral e no desenvolvimento sustentável em particular.

Nesse contexto de segurança pública, destaca-se, ainda, o Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Suas Peças e Componentes e Munições, em complementação à Convenção de Palermo. A sua concepção era a de que, se aplicado plenamente, funcionaria como instrumento internacional de prevenção e combate à fabricação e ao tráfico ilícito de armas de fogo, considerados ameaças à segurança pública. Entre os compromissos dos países signatários estão obrigações concernentes a registros, exigência de marcação das armas e munições, segurança nos depósitos e controles de importação e exportação. (BRASIL, 2006c)

Apesar de haver registro de armas no Brasil e de o país ter promovido campanhas de desarmamento, parece-nos que as medidas não foram suficientes para satisfazer às exigências internacionais. Sem desmerecer o alcance dessa iniciativa, que serviu para conscientizar a população em relação aos danos causados pelo uso de armas de fogo, os críticos desse tipo de campanha alegam não haver estudos científicos que efetivamente comprovem a correlação direta entre desarmamento e a diminuição de crimes violentos. O próprio Guia Prático do Desarmamento, elaborado pela Secretaria de Segurança Pública do Ministério da Justiça, em parceria com o PNUD, reconhece esse fato ao afirmar que:

Na Suíça, por exemplo, país que apresenta taxas de violência situadas entre os níveis mais baixos do planeta, as armas de fogo estão presentes nos domicílios de praticamente todos os cidadãos. Elas são entregues gratuitamente pelo governo após o cumprimento do serviço militar obrigatório.

Nesse campo, a ONU também produziu importantes recomendações como o “Código de Conduta para os Encarregados da Aplicação da Lei”, o “Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos” e os “Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo” (ONU, 1979) (BRASIL, 1992) (ONU, 1990). Como recomendações, obviamente não têm a força de lei das convenções das quais o Brasil faz parte, mas são excelentes meios de conscientização e contribuem sensivelmente na elaboração do material didático para capacitação, principalmente, das polícias (BRASIL, [2014?]). [referências inexistentes no original]

Tem-se questionado muito a qualidade dos cursos de formação de policiais, em todos os níveis. Há quem diga haver enorme defasagem entre teoria e prática, o que tem gerado críticas a todo o processo de capacitação, principalmente quando se percebe a banalidade com que as polícias têm usado armas de fogo. Aprender, na prática, que o uso dessas armas constitui último recurso a ser utilizado é de suma importância para a atividade policial. Nesse sentido, faltam estudos de avaliação que comprovem a eficácia dos métodos de treinamento utilizados até agora. A outra preocupação concernente à polícia é a constante vigilância para evitar que a corrupção afete essa instituição.

AÇÕES NACIONAIS

Importante enfatizar que o Ministério da Justiça já deu a devida atenção aos supracitados instrumentos internacionais com a edição da Portaria Interministerial nº 4.226, de 31 de dezembro de 2010, que “Estabelece Diretrizes sobre o Uso de Força pelos Agentes de Segurança Pública”. (BRASIL, 2010)

Entretanto, tudo indica que essa portaria não atingiu o objetivo principal de mudar comportamento, haja vista editorial da Folha de S. Paulo a nos lembrar que “mantém-se perto de 60 mil por ano o número de homicídios cometidos no Brasil. Segundo estudos da ONU, a cada dez assassinatos no mundo, um ocorre em nosso país”, acrescentando que a despeito desse fato “Fortalecem-se os grupos favoráveis a rever o Estatuto do Desarmamento; num país em que a cada três horas alguém é morto pela polícia, prevalecem os elogios à truculência das forças de segurança”. (FOLHA, 2016)

De acordo com estudo feito pelo Ministério da Justiça em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento,

O Brasil possui uma pujante indústria bélica, sendo o quarto maior exportador de armas leves do mundo, de acordo com o Small Arms Survey, o principal estudo a respeito desta indústria, realizado pelo Instituto de Estudos Internacionais e de Desenvolvimento em Genebra. Está atrás dos Estados Unidos, Itália e Alemanha – mas à

frente de países como Israel, Áustria e Rússia. De acordo com o Exército Brasileiro, responsável por fiscalizar e controlar as exportações, de 2005 a 2010 o Brasil exportou 4.482.874 armas de fogo. (BRASIL, [2014?])

Embora esses dados sejam relevantes, não se pode afirmar que o Brasil esteja cumprindo as exigências do Protocolo da ONU supracitado, inclusive de marcação, seja da arma ou da munição.

Obviamente, a arma encontrada nas favelas do Rio de Janeiro não dispõe de marcações que permitam o seu rastreamento, nem se encontra na Polícia Federal o nome de quem está registrada a sua posse.

Espera-se que, com a intervenção recentemente promovida no Rio de Janeiro, o problema de tráfico de armas e a ação das várias polícias seja melhor diagnosticado e devidamente enfrentado.

Muito já se escreveu sobre segurança pública e, para não tornar este texto muito longo, ressaltam-se apenas algumas iniciativas mais recentes, nesse setor, a título de ilustração.

Em 2012, o governo lançou o programa Brasil mais Seguro, que visava a redução da criminalidade e da impunidade em Alagoas, o estado com maior índice de violência no Brasil. O Ministério da Justiça acertou ao induzir e promover a atuação qualificada e eficiente dos órgãos de segurança pública e do sistema de justiça criminal, com ênfase na qualificação dos procedimentos investigativos e na maior articulação entre as instituições de segurança pública e o sistema de justiça criminal (Poder Judiciário e Ministério Público).

O programa previa três eixos de atuação: melhora da investigação das mortes violentas, fortalecimento do policiamento ostensivo e de proximidade (comunitário) e controle de armas. O eixo de ação proposto é elogiável, mas pouco se fez em termos de avaliação, o que, juntamente com a falta de continuidade dos programas, constitui grande problema para o sucesso das ações de intervenção de segurança pública no nosso país. (BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, s/d)

Infelizmente, é mister enfatizar a impunidade no Brasil. Ao estudá-la, Cano registrou:

De fato, a proporção de processos ou inquéritos que chega numa sentença condenatória em relação ao total de desfechos é relativamente pequena, próxima a 20% do total. A maioria dos inquéritos não chega sequer a ser julgada, o que significa um enorme desperdício de tempo e recursos por parte do sistema. (CANO, 2006)

Não se pode menosprezar o efeito negativo da impunidade sobre os crimes violentos no país, fato que gera insegurança na população em geral. Porém, ainda mais alarmante é a seqüela social e econômica deixada pelos crimes transnacionais organizados e pela corrupção.

A não ser pelas matanças cinematográficas da máfia no passado, a crescente sofisticação do crime transnacional organizado de hoje faz com que não a violência se apresente de modo visível, principalmente quando se trata de corrupção, negócio típico de segredo entre o corruptor e o corrompido.

O pequeno risco de punição e a grande chance de sucesso na empreitada criminal servem de incentivo à criminalidade. Quem não paga pelo crime vai cometê-lo outra vez, principalmente quando o lucro serve como estimulante.

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM MATÉRIA PENAL

A cooperação internacional em matéria penal é a espinha dorsal de todas as convenções da ONU. Para combater o crime transnacional organizado, necessitamos de uma cooperação célere e eficaz entre os países em que se desenvolvem as várias atividades ilegais.

É incontestável que nossos tribunais não usam muito as convenções multilaterais como base legal para suas decisões. Entretanto, tal postura tem-se modificado nos últimos tempos, principalmente com as decisões do juiz Sérgio Moro no processo da Operação Lava Jato. É oportuno relembrar a impactante frase do juiz que tanto tem inovado o direito penal: “Cooperar ou falhar”. (MORO, 2010, p. 16)

Entramos, assim, em uma seara de experiência teórica e prática que deveria ser parte do dia a dia dos profissionais que fazem parte do sistema de justiça criminal de todos os países, que é a da cooperação internacional em matéria penal, a exigir, também, muita capacitação das partes envolvidas no processo.

A Polícia Federal já tem bastante experiência nesse campo, pois promove investigação conjunta e cooperação direta com vários profissionais de outros países desde 1988, com o advento da convenção contra drogas. Ao adquirir crescente experiência com a Operação Lava Jato, o Ministério Público e o Poder Judiciário têm dado significativos exemplos da importância da cooperação internacional, inclusive na repatriação de bens. Entretanto, observa-se lentidão na absorção desses preceitos internacionais. Só depois de 2000, com base na Convenção de Palermo, foi tomada a primeira decisão, ainda assim monocrática, do STF, a qual permitiu a quebra do sigilo bancário com base nesse instrumento internacional, quando na realidade essa exigência já existia desde a convenção de 1988 contra drogas.

Infelizmente, há decisões que ajudam muito a manter essa percepção de impunidade, além de criarem sérios obstáculos na cooperação jurídica; é o caso, por exemplo, da exigência de autorização judicial para medidas coercitivas quando, em muitos países, o próprio Ministério Público pode decretá-la. É claro que todas as convenções da ONU respeitam a legislação do país requerido. No entanto, quando se conhece o sistema do local requerente e

nele se confia, pode-se perfeitamente cumprir a solicitação feita nos moldes pedidos para não atrasar a investigação ou mesmo permitir que o bem em questão seja transferido para outra jurisdição.

Esses entraves causados por sistema jurídicos diferentes podem ser obstáculos intransponíveis, pois dificultam, atrasam ou, às vezes, até inviabilizam a persecução criminal no país requerente.

A carta rogatória e o *exequatur* foram objetos de detalhada análise por parte do ministro Gilson Dipp, que muito ajudou no amadurecimento da cooperação jurídica internacional em matéria penal com a elaboração da Resolução n° 9/2005, do STJ, diferenciando o que originava da carta rogatória e o que vinha do pedido de assistência judiciária ou auxílio direto por parte do Estado requerente, com base nos tratados bilaterais. (DIPP, 2007)

Um passo importante foi dado com a mudança de julgamento para o STJ dos casos de cooperação jurídica, permanecendo com o STF só os casos de extradição.

EXTRADIÇÃO

O STF tem longa tradição nas decisões sobre extradição e, cada dia mais, atende as exigências do mundo moderno.

Há, porém, quem critique o fato de o julgamento de casos de extradição estar a cargo de uma corte superior. Além de causar um congestionamento desnecessário naquele órgão, sustentam que esse julgamento poderia ficar a cargo de juiz de primeira instância, como é o caso dos Estados Unidos e, se fosse o caso, poderia chegar ao STF. Nas comparações internacionais não são muitos os casos que ali chegam.

O art. 16 da COT, que trata da extradição, dispõe:

10. Um Estado Parte em cujo território se encontre o presumível autor da infração, se não extraditar esta pessoa a título de uma infração à qual se aplica o presente Artigo pelo único motivo de se tratar de um seu cidadão, deverá, a pedido do Estado Parte requerente da extradição, submeter o caso, sem demora excessiva, às suas autoridades competentes para efeitos de procedimento judicial. Estas autoridades tomarão a sua decisão e seguirão os trâmites do processo da mesma forma que em relação a qualquer outra infração grave, à luz do direito interno deste Estado Parte. Os Estados Partes interessados cooperarão entre si, nomeadamente em matéria processual e probatória, para assegurar a eficácia dos referidos atos judiciais.

11. Quando um Estado Parte, por força do seu direito interno, só estiver autorizado a extraditar ou, por qualquer outra forma, entregar um dos seus cidadãos na condição de que essa pessoa retorne seguidamente ao mesmo Estado Parte para cumprir a

pena a que tenha sido condenada na sequência do processo ou do procedimento que originou o pedido de extradição ou de entrega, e quando este Estado Parte e o Estado Parte requerente concordarem em relação a essa opção e a outras condições que considerem apropriadas, a extradição ou entrega condicional será suficiente para dar cumprimento à obrigação enunciada no parágrafo 10 do presente Artigo.

12. Se a extradição, pedida para efeitos de execução de uma pena, for recusada porque a pessoa que é objeto deste pedido é um cidadão do Estado Parte requerido, este, se o seu direito interno o permitir, em conformidade com as prescrições deste direito e a pedido do Estado Parte requerente, considerará a possibilidade de dar execução à pena que foi aplicada em conformidade com o direito do Estado Parte requerente ou ao que dessa pena faltar cumprir. (grifo nosso)

Nesses casos observam-se três hipóteses pouco utilizadas pelo Brasil. No item 10, temos o princípio do *aut dedere aut judicare* para os países que não extraditam seus nacionais possam promover, sem demora, a ação penal. Em geral, como as provas estão em outro Estado, acaba-se por demorar muito ou até mesmo deixar de promover a persecução penal no Brasil.

No 11, cogita-se a entrega temporária apenas para fins de julgamento, mas com o retorno do seu nacional para cumprir a pena imposta em seu próprio país. Nesse caso, cabe ao STF analisar se essa hipótese pode ocorrer no Brasil sem ferir o princípio constitucional da não extradição de nacionais.

O item 12 trata da hipótese em que já houve a condenação e a pessoa condenada deve cumprir, no país requerido, todo o tempo da condenação ou o período restante, caso seja foragido.

O Modelo de Lei sobre Extradicação das Nações Unidas já tratou desses vários temas, inclusive o que diz respeito à denegação de extradição por ofensas fiscais, por considerar esse um assunto dentro de sua própria soberania, ao impor obrigações de toda sorte a seus cidadãos. Entretanto, com o advento do fenômeno de lavagem de dinheiro, corrupção e entrada de bens de origem duvidosa, verificou-se a tendência de excluir esse tipo de exceção dos acordos bilaterais. (UNODC, 2002)

A convenção da ONU contra a corrupção representa um passo adiante para diminuir a resistência de certos Estados ao dispor, em seu art. 44, que “Os Estados Partes não poderão negar uma solicitação de extradição unicamente porque se considere que o delito também envolve questões tributárias”. (ART. 44-16)

Antes da edição da Lei de Migração nº 13.445/2017, não havia previsão legal sobre a extradição simplificada, por exemplo, nos casos em que o próprio extraditando escolhesse ir para o país requerente, por vontade própria. Ele tinha sempre de esperar a decisão judicial, o que atrasava, injustificadamente, todo o processo. (BRASIL, 2017)

DUPLA INCRIMINAÇÃO

A Convenção contra a Corrupção (CAC) foi a última a ser negociada, trazendo importantes avanços em comparação aos acordos anteriores sobre drogas ou crime organizado transnacional. No que diz respeito à dupla incriminação, o art. 42 (2) da Uncac dispõe que:

Em questões de cooperação internacional, quando a dupla incriminação seja um requisito, este se considerará cumprido se a conduta constitutiva do delito relativo ao qual se solicita assistência é um delito de acordo com a legislação de ambos os Estados Partes, independentemente se as leis do Estado Parte requerido incluem o delito na mesma categoria ou o denominam com a mesma terminologia que o Estado Parte requerente. (UNCAC, ART. 42-2)

Nas negociações dessas convenções foi constante a defesa do abrandamento da exigência da dupla incriminação nos casos de assistência jurídica mútua por se tratar de bens e não de pessoas. Houve, porém, muita resistência para não se exigir a dupla incriminação nos casos de extradição, já que envolve pessoas e eventualmente privação de liberdade.

No que diz respeito à assistência jurídica mútua, essa convenção flexibilizou tal exigência, em seu art. 46 (9) ao estabelecer que:

Ao atender a uma solicitação de assistência de acordo com o presente Artigo, na ausência de dupla incriminação, o Estado Parte requerido terá em conta a finalidade da presente Convenção, enunciada no Artigo 1; b) Os Estados Partes poderão negar-se a prestar assistência de acordo com o presente Artigo invocando a ausência de dupla incriminação. Não obstante, o Estado Parte requerido, quando esteja em conformidade com os conceitos básicos de seu ordenamento jurídico, prestará assistência que não envolva medidas coercitivas. Essa assistência poderá ser negada quando a solicitação envolva assuntos de minimis ou questões relativas às quais a cooperação ou a assistência solicitada estiver prevista em virtude de outras disposições da presente Convenção; c) Na ausência da dupla incriminação, cada Estado Parte poderá considerar a possibilidade de adotar as medidas necessárias que lhe permitam prestar uma assistência mais ampla de acordo com o presente Artigo. (grifo nosso)

Esse assunto já foi objeto de excelente artigo escrito pelo especialista Antenor Madruga, que tem larga experiência na matéria e que tanto contribuiu para o desenvolvimento da cooperação jurídica em nosso país. Assim, ressaltam Belotto, Madruga e Tosi (2012) que a ausência de tipificação penal da evasão de divisas na Suíça, por exemplo, tem sido uma das principais causas de rejeição de pedidos de cooperação provenientes do Brasil para a investigação de lavagem de dinheiro, a qual tem como antecedente essa modalidade de crime contra o sistema financeiro nacional.

ESTABELECIMENTO DE JURISDIÇÃO

Problemas de jurisdição podem também emperrar o processo de cooperação internacional em matéria penal. Para evitar esse entrave, procura-se facilitar, desde 1961, mecanismos para que os Estados tenham a capacidade de estabelecer a jurisdição, tão bem exemplificada na seguinte decisão:

A Convenção Única de Nova York sobre Entorpecentes (1961), incorporada ao sistema de direito positivo interno do Brasil (Decreto nº 54.216/64), atribui competência internacional concorrente aos Estados nacionais em cujo território houver sido praticado qualquer dos fatos delituosos a que alude mencionada Convenção, o que legitima a formulação de pleito extraditacional por parte de Estado que figure como porto de destino das substâncias entorpecentes e drogas afins objeto de operações criminosas, ainda que realizadas estas em territórios de outros países. Concurso de jurisdição e inexistência, no Brasil, de procedimento penal-persecutório contra o extraditando: possibilidade de deferimento do pleito extraditacional. Mesmo em ocorrendo concurso de jurisdições penais entre o Brasil e o Estado requerente, torna-se lícito deferir a extradição naquelas hipóteses em que o fato delituoso, ainda que pertencendo, cumulativamente, ao domínio das leis brasileiras, não haja originado procedimento penal-persecutório, contra o extraditando, perante órgãos competentes do Estado brasileiro.¹⁰⁹

Em geral, os países da *common law* definem sua jurisdição pelo critério da territorialidade, razão pela qual extraditam seus nacionais quando cometem crime em outro Estado. Nossa tradição civilista tem sido muito mais abrangente, estabelecendo, além da territorialidade, a jurisdição com base na nacionalidade passiva ou ativa, apegando-se, assim, à crença de que só seus juízes podem julgar seus próprios cidadãos, o que tem impossibilitado a extradição de seus nacionais. Indubitavelmente, essa limitação serve de estímulo para aumentar os casos de impunidade.

Como bom exemplo para contornar esse problema, pode-se citar o Mandado de Detenção Europeu (MDE), que elimina o obstáculo de não extraditar nacionais no âmbito da União Europeia (EU). Segundo Mota (s/d), o MDE é um processo de entrega judiciária simplificado, com o objetivo de julgar ou de executar uma pena de prisão ou uma ordem de detenção. Um mandado emitido pela autoridade judiciária de um país da UE é válido em todo o seu território.

¹⁰⁹ Ext nº 1.151/ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA – EXTRADIÇÃO – Relator: Min. CELSO DE MELLO.

O art. 15 da COT prega a maior ampliação possível dos critérios para se estabelecer jurisdição. De qualquer modo, são os seguintes princípios impostos para se evitar a impunidade no caso de denegação de extradição:

Cada Estado Parte adotará as medidas necessárias para estabelecer a sua competência jurisdicional em relação às infrações abrangidas pela presente Convenção quando o presumível autor se encontre no seu território e o Estado Parte não o extraditar pela única razão de se tratar de um seu cidadão.

Cada Estado Parte poderá igualmente adotar as medidas necessárias para estabelecer a sua competência jurisdicional em relação às infrações abrangidas pela presente Convenção quando o presumível autor se encontre no seu território e o Estado Parte não o extraditar.

5. Se um Estado Parte que exerça a sua competência jurisdicional por força dos parágrafos 1 e 2 do presente Artigo tiver sido notificado, ou por qualquer outra forma tiver tomado conhecimento, de que um ou vários Estados Partes estão a efetuar uma investigação ou iniciaram diligências ou um processo judicial tendo por objeto o mesmo ato, as autoridades competentes destes Estados Partes deverão consultar-se, da forma que for mais conveniente, para coordenar as suas ações.

BASE LEGAL PARA A CONCESSÃO DA EXTRADIÇÃO OU DA ASSISTÊNCIA JURÍDICA

A ampla e eficaz cooperação internacional representa o compromisso que o Brasil assumiu ao ratificar as convenções supracitadas. Esses acordos, no entanto, são apenas parcialmente cumpridos, pois normalmente não têm sido usados como base legal para a extradição ou para a assistência jurídica mútua. A utilização desses instrumentos legais economizaria tempo na negociação de tratados bilaterais.

A cooperação entre países que não possuem um histórico de convívio internacional afasta eventuais incertezas de problemas em persecuções penais. O cumprimento de um pedido feito por uma autoridade estrangeira, por exemplo, gera desconfianças a respeito de uma demora além do razoável e da exigência, pelas autoridades requeridas, de documentação complementar antes da execução do pedido. Todos esses fatores são extremamente prejudiciais a qualquer persecução penal de crimes transnacionais organizados, seja por droga, lavagem de dinheiro, tráfico de migrantes, de armas de pessoas ou de corrupção.

Nesse contexto, é importante esclarecer que a exigência feita no art. 16 da COT refere-se principalmente aos países de tradição anglo-saxônica, pois, em geral, eles só extraditam

com base nos tratados e não aceitam a reciprocidade como base legal. Assim, como constituem minoria, a convenção exige deles um posicionamento formal, como se segue:

5. Os Estados Partes que condicionem a extradição à existência de um tratado:

a) No momento do depósito do seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão à presente Convenção, indicarão ao Secretário Geral da Organização das Nações Unidas se consideram a presente Convenção como fundamento jurídico para a cooperação com outros Estados Partes em matéria de extradição; e

b) Se não considerarem a presente Convenção como fundamento jurídico para cooperar em matéria de extradição, diligenciarão, se necessário, pela celebração de tratados de extradição com outros Estados Partes, a fim de darem aplicação ao presente Artigo.

A ADMINISTRAÇÃO DOS BENS CONFISCADOS

A administração dos bens confiscados, produto do crime, constitui outro grande problema para os administradores da Justiça.

É inacreditável o que aconteceu na Itália. Uma casa luxuosa na Costa Azul, no valor de 4 milhões de euros, havia sido confiscada de um mafioso em 2006. Porém, em 2014, a moradia estava disponível para aluguel por meio do Airbnb. Casos como esse, envolvendo grandes valores, como avião, iates, carros luxuosos ou mesmo estabelecimentos em pleno funcionamento não são fáceis de administrar. Como diz a própria reportagem, cada país tem sua própria lei de confisco, cada um fala sua própria língua e, enquanto isso, a máfia na Europa não tem nenhum problema de comunicação e administra negócios sujos e investimentos no valor de 110 milhões de euros, segundo estimativa da Transcrime. Segundo trecho da reportagem “*Traffico di droga e armi, prostituzione, frodi fiscali, estorsioni e riciclaggio sono i principali business attraverso cui l'economia illecita condiziona la vita dei cittadini europei e soffoca lo svolgimento delle attività legali*”. (DE MARTINO, MAURO, CIMARELLI, 2015)

No Brasil, não há legislação específica que possibilite a célere promoção da venda dos bens confiscados. Ela só está prevista na Lei nº 11.134/2006, que trata do tráfico de drogas, podendo ser feita por meio de alienação judicial cautelar. O art. 61 dessa lei dispõe ainda que:

[...] os bens apreendidos poderão ser utilizados pelos órgãos ou pelas entidades que atuam na prevenção do uso indevido, na atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas e na repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas, exclusivamente no interesse dessas atividades. (BRASIL, 2006b)

Um exemplo que ficou famoso no Brasil foi o caso do leilão dos bens do traficante colombiano Juan Carlos Abadia, pela rapidez com que ocorreu. Essa agilidade na venda por

alienação antecipada *se deu porque* o juiz federal substituto da 6ª Vara Criminal Federal em São Paulo entendeu que já havia decorrido muito tempo desde a apreensão dos bens e viu dificuldade para sua conservação. Segundo ele, não haveria prejuízo ao réu caso fosse absolvido em instâncias superiores, uma vez que o produto da arrecadação em leilão seria depositado em conta judicial. É uma orientação que poderia ser seguida para melhor servir ao combate à criminalidade organizada.

A própria ONU tem interesse na alienação célere desses bens. Isso porque a venda de produtos do crime ajuda a promover a capacitação e o fortalecimento do sistema de justiça criminal de Estados Partes menos favorecidos.

A Convenção contra o Crime Organizado da ONU estabelece que:

Para fornecer uma assistência técnica aos países em desenvolvimento e aos países com uma economia de transição, a fim de ajudá-los a obter meios para a aplicação da presente Convenção. Para este efeito, os Estados Partes procurarão destinar voluntariamente contribuições adequadas e regulares a uma conta constituída especificamente para este fim no âmbito de um mecanismo de financiamento das Nações Unidas. Os Estados Partes poderão também considerar, especificamente, em conformidade com o seu direito interno e as disposições da presente Convenção, a possibilidade de destinarem à conta acima referida uma percentagem dos fundos ou do valor correspondente do produto do crime ou dos bens confiscados em aplicação das disposições da presente Convenção. (ART. 30, C)

Quanto aos aspectos processuais, a inversão do ônus da prova na legislação concernente à lavagem de dinheiro e ao tráfico de droga foram passos significativos no avanço do nosso sistema, promovendo celeridade, sem desprezar o devido processo legal. Aliás, é raro o caso em que se consegue provar que aquele bem provém de origem lícita, como ganho de loteria ou de herança.

Nos Estados Unidos e na maioria dos países de *common law*, há a possibilidade de o Estado promover uma ação civil para tomar a propriedade do crime (*asset forfeiture*), exatamente para evitar que o produto da violação de leis só possa ser vendido ou confiscado após a condenação do autor na área penal.

Na América Latina, Colômbia e Peru já possuem legislação semelhante que permite extrema agilidade nessas operações. São legislações que dão pelo perdimento de bens para passá-los à propriedade do Estado. Esse bens podem ser utilizados pelo governo ou, após vendidos, destinados à construção de estabelecimentos prisionais.

Há poucos projetos de lei em tramitação sobre esses assuntos e a maioria deles já foi arquivada. O mais abrangente deles foi arquivado em 31 de janeiro de 2015, de autoria do deputado Padre Ton, que, acatando propostas feitas pela Associação dos Juízes Federais

do Brasil (AJUFE), visava a dotar o nosso sistema jurídico de mais agilidade e de embasamento legal para combater o crime transnacional organizado. (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011a)

De qualquer modo, essa proposição parte de uma premissa equivocada: o estabelecimento, no âmbito do Ministério da Justiça, de um órgão colegiado do qual devem fazer parte as nove instituições previstas, a saber: Justiça Federal, Ministério Público Federal, Ministério das Relações Exteriores, Advocacia-Geral da União, Secretaria da Receita Federal, Banco Central, Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), Departamento de Polícia Federal e Controladoria-Geral da União.

Há também o PL nº 2.902/2011, do Poder Executivo, que estabelece normas para medida cautelar de indisponibilidade de bens, direitos e valores de proveniência ilícita, e procedimentos de destruição de drogas, destinação e perdimento de bens apreendidos (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011b). Apensado ao PL nº 8.045/2010, é objeto de apreciação por comissão especial na Câmara dos Deputados. O projeto, porém, limita-se ao crime de tráfico de drogas e segue a mesma linha tímida de alienação antecipada de bens, criando ainda a “possibilidade de nomeação de administrador judicial para gerir os bens tornados indisponíveis”. (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010)

AUTORIDADE CENTRAL

Por toda abordagem feita em relação aos problemas enfrentados pelos países na cooperação internacional é que se insiste na importância do papel da autoridade central em todo esse processo. Os profissionais que dela fazem parte devem ser bilíngues e saber com detalhe as exigências do país requerente e, do mesmo modo, orientar quais as regras exigidas pelo Brasil para que a solicitação seja executada o mais rápido possível, seja para ouvir testemunha, promover vídeo conferência, localizar pessoas, efetuar buscas e apreensões, examinar objetos e locais, congelar contas, quebrar sigilo fiscal, telefônico e bancário, promover transferência temporária de pessoas para depor em outra jurisdição e tantos outros atos que ajudem o Estado requerente a levar a cabo a sua persecução penal.

De acordo com o art. 18 (13) da COT, o Estado Parte deverá notificar ao secretário-geral da Organização das Nações Unidas quem será a autoridade central, que no caso do Brasil é a Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, embora haja interesse do Ministério Público Federal em exercer essa função. Essa é uma decisão política interna que depende de cada país. Deve-se, porém, insistir na existência de uma só autoridade central que relatará à Convenção das Partes, mecanismos de fiscalização do cumprimento da COT e CAC, sobre a utilização da convenção no seu próprio sistema jurídico.

Segundo o dispositivo, a autoridade central designada

[...] terá a responsabilidade e o poder de receber pedidos de cooperação judiciária e, quer de os executar, quer de os transmitir às autoridades competentes para execução. Se um Estado Parte possuir uma região ou um território especial dotado de um sistema de cooperação judiciária diferente, poderá designar uma autoridade central distinta, que terá a mesma função para a referida região ou território. As autoridades centrais deverão assegurar a execução ou a transmissão rápida e em boa e devida forma dos pedidos recebidos. Quando a autoridade central transmitir o pedido a uma autoridade competente para execução, instará pela execução rápida e em boa e devida forma do pedido por parte da autoridade competente.

Já em 2006, no âmbito da Organização de Estados Americanos (OEA), na Reunião de Ministros da Justiça ou de Procuradores-Gerais das Américas concluiu-se que:

A cooperação jurídica internacional é essencial para o desenvolvimento dos sistemas de justiça nos Estados membros da OEA. Em consequência, de conformidade com a legislação de cada país, é necessário trabalhar, entre outras ações, na promoção da assistência jurídica mútua, efetiva e ágil, particularmente no que se refere às extradições, na solicitação de entrega de documentos e outros meios de prova, no estabelecimento de canais seguros e rápidos de comunicação, como os da Interpol, bem como no fortalecimento do papel das autoridades centrais. (Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/moj_vi_report_pt.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2016.)

O STJ tem-se posicionado de maneira técnica conforme decisão que se segue:

Apesar de a parte interessada ter domicílio no Brasil, entendo que encontra-se fora do escopo do juízo deliberatório a avaliação quanto à razoabilidade, ou não, de prazos previstos na legislação estrangeira, cuja fixação se encontra acobertada pela soberania daquele Estados. Tais prazos são contados consoante a legislação local da justiça rogante e não parece haver qualquer ofensa à soberania nacional brasileira ou à ordem pública. Por outro lado, não há que se falar em ofensa a ordem pública, em razão de o pedido de cooperação internacional se relacionar também a um pedido de intimação de fiança, o qual, segundo a Defensoria Pública da União, estaria relacionado com responsabilidade civil. Mesmo se essa fiança fosse realmente de âmbito exclusivamente civil, não haveria óbice ao cumprimento da comissão, pois o Brasil e a Espanha possuem tratado em vigor sobre cooperação jurídica internacional sobre matéria civil, o qual foi internalizado por meio do Decreto nº 166 de 3 de julho de 1981. Outrossim, mesmo que não houvesse tratado, ainda assim o cumprimento da comissão não ficaria comprometido, caso a Justiça Rogante promettesse reciprocidade. (Carta Rogatória nº 9952 – es [2015/0098160-2])

CARTA ROGATÓRIA E HOMOLOGAÇÃO DE SENTENÇA

Pode-se dizer que o papel da carta rogatória foi deixado para segundo plano, já que seu processo é moroso e segue a via diplomática para seu encaminhamento ao STJ.

A rogatória e a homologação de sentença ainda retêm sua importância, pois, nos atos executórios, é necessário que o STJ dê eficácia a uma decisão estrangeira que determina, por exemplo, o confisco de bens ou o congelamento de conta bancária. O problema é a exigência de ser decisão final.

Esse exame dos requisitos ocorre mediante um processo no qual a Justiça do país, através do STJ (por força do art. 483 do CPC), confere à sentença estrangeira a plena eficácia em nosso território, proferindo uma decisão homologatória.

A competência para a sua homologação era atribuída ao STF, conforme estava disposto na Constituição Federal. Contudo, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, a qual trouxe inúmeras inovações ao texto da Carta Magna, ocorreu a revogação do art. 102, I, *h*, transferindo ao STJ a competência para reconhecer a eficácia em nosso país de uma decisão proferida em outro Estado. (BRASIL, 2004)

Segue importante análise feita em relação às repercussões da edição da já mencionada Resolução nº 9/2005 do STJ (BRASIL. STJ, 2005) e da mudança de competência para processar e julgar originariamente a homologação de sentenças estrangeiras e a concessão de *exequatur* às cartas rogatórias:

Outras inovações no processo de homologação foram trazidas pelo art. 7º da Resolução, através do qual se possibilitou a permissão da concessão de pedido com conteúdo executório feito por carta rogatória proveniente de países estrangeiros. O STF negava o exequatur em medidas de caráter executório por não serem provenientes de sentença transitada em julgado, contudo acatava estes pedidos, quando havia acordo internacional assinado entre o Brasil e o país em questão. (SCHNEIDER et alii, 2007)

A lucidez na elaboração dessa resolução fica também evidenciada pelo exposto no parágrafo único do seu art. 8º, que dispõe: “A medida solicitada por carta rogatória poderá ser realizada sem ouvir a parte interessada quando sua intimação prévia puder resultar na ineficácia da cooperação internacional”.

TRANSFERÊNCIA DE PESSOAS CONDENADAS

A transferência de pessoas condenadas entre países é outra modalidade que exige cooperação internacional. Trata-se de questão humanitária, embora alguns países utilizem a transferência como prêmio para o condenado que colabora com a investigação de outros crimes de que tenha conhecimento.

Todavia, em muitos casos, falta base legal para fazer essa transferência. Negociar acordos bilaterais com os países que têm mais cidadãos presos aqui no Brasil é uma boa política. Apressar a ratificação de acordos já assinados aqui nesta Casa constitui prioridade para agilizar a cooperação internacional por esse meio também. Outra alternativa é a utilização de acordos regionais e a ratificação da Convenção relativa à Transferência de Pessoas Condenadas do Conselho da Europa, de 21 de março de 1983 (PORTUGAL, 1993). Vale ressaltar que também estão pendentes de promulgação tratados bilaterais com Suriname, Moçambique e Venezuela.

PREVENÇÃO

Quanto à prevenção, muito pouco se difunde ou se avalia em relação à eficácia dos programas aqui realizados. É desnecessário enfatizar a importância de programas de prevenção que atuem nas áreas problemáticas, focalizando aspectos sociais ou urbanísticos que previnam o crime ou mesmo ajam como fator inibidor. Há vários casos de sucesso, dentre os quais se podem destacar, na Colômbia, as cidades de Bogotá e Medellín.

Vemos também que o Brasil não tem cumprido com a exigência da COT estabelecida em seu art. 31:

6. Cada Estado Parte comunicará ao Secretário Geral da Organização das Nações Unidas o nome e o endereço da(s) autoridade(s) que poderão assistir os outros Estados Partes na aplicação das medidas de prevenção do crime organizado transnacional.

7. Quando tal se justifique, os Estados Partes colaborarão, entre si e com as organizações regionais e internacionais competentes, a fim de promover e aplicar as medidas referidas no presente Artigo. A este título, participarão em projetos internacionais que visem prevenir a criminalidade organizada transnacional, atuando, por exemplo, sobre os fatores que tornam os grupos socialmente marginalizados vulneráveis à sua ação.

PROTEÇÃO À TESTEMUNHA E AOS COLABORADORES COM A JUSTIÇA

Muito se avançou, no âmbito doméstico, com a delação premiada ou com o testemunho de colaboradores de justiça, como designado pelas convenções internacionais. Nesse sentido:

No caso, o pedido de afastamento dos sigilos fiscal e bancário encontra-se embasado, em síntese, em declarações feitas no âmbito de colaboração premiada, em depoimento prestado por pessoa supostamente envolvida nos fatos investigados e em relatório do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf). Os elementos até então colhidos indicavam possível pagamento de vantagem indevida a parlamentar em troca de influência supostamente exercida no âmbito da Petrobras, mostrando-se necessária e pertinente a decretação da medida postulada para que fossem esclarecidos os fatos investigados. Solicitação que, ademais, estava circunscrita a pessoas físicas em tese vinculadas aos fatos investigados, com CPF definidos, e limitavam-se a lapso temporal correspondente ao tempo em que teriam ocorridos os supostos repasses. 3. Agravos regimentais a que se nega provimento. (AC nº 3.872 AgR / DF – DISTRITO FEDERAL)

Nesse contexto, deve-se também enfatizar a importância do papel desempenhado pelas Unidades de Inteligência Financeira (UIFs), que constam dos dispositivos de todas as convenções internacionais, como obrigação dos Estados Partes, para auxiliar o sistema de justiça penal na busca de provas mais robustas para o combate ao crime organizado.

Devemos também nos questionar se o Brasil tem legislação e orçamento adequados para dar proteção às vítimas e testemunhas. Elas jamais testemunharão se não tiverem absoluta certeza de que receberão apoio e efetiva proteção contra intimidações ou tentativas de assassinatos por parte de grupo criminal organizado para que elas não deponham em juízo.

Nesse contexto, deve-se pensar por quanto tempo o governo pode oferecer essa proteção e se arranjará alguma atividade laboral para as testemunhas, em caso de mudança de identidade. Um sistema de justiça criminal eficiente deve ter um orçamento considerável para um programa como esse, dada a alta rotatividade de pessoas a serem amparadas e, às vezes, até a necessidade de proteger uma determinada testemunha uma vida inteira.

OBSTRUÇÃO DE JUSTIÇA

A tipificação do crime de obstrução de justiça, de maneira apropriada e eficaz, constitui outra necessidade, já que o art. 329 do Código Penal não satisfaz aos requisitos da convenção COT, inclusive no que concerne à penalidade que deve ser aumentada.

O art. 23 da COT é bem mais abrangente ao dispor que constitui obstrução de justiça:

a) O recurso à força física, a ameaças ou a intimidação, ou a promessa, oferta ou concessão de um benefício indevido para obtenção de um falso testemunho ou para impedir um testemunho ou a apresentação de elementos de prova num processo relacionado com a prática de infrações previstas na presente Convenção;

b) O recurso à força física, a ameaças ou a intimidação para impedir um agente judicial ou policial de exercer os deveres inerentes à sua função relativamente à prática de infrações previstas na presente Convenção. O disposto na presente alínea não prejudica o direito dos Estados Partes de disporem de legislação destinada a proteger outras categorias de agentes públicos.

Outros dispositivos das convenções que tratam da cooperação internacional, tais como transferência de processo penal, técnicas especiais de investigação e investigações conjuntas dependem unicamente das autoridades competentes, que irão estabelecer a confiança entre as partes, requisito essencial na cooperação.

CONCLUSÕES

Decidimos levantar apenas alguns dos itens que abordamos neste trabalho que exigem a atenção de cada um dos Três Poderes, nas respectivas esferas de competência:

- Legislação sobre cooperação internacional que englobe todas as áreas temáticas acima visitadas, inclusive sobre confisco e perdimento de bens.
- Maior utilização das convenções multilaterais como base legal para a extradição e cooperação jurídica em matéria penal.
- Legislação sobre obstrução de justiça para se conformar com a tipificação dada pelas convenções.
- Criminalização do enriquecimento ilícito de acordo com a Convenção contra a Corrupção.
- Capacidade da autoridade central brasileira, inclusive orçamentária, para dar cumprimento eficaz à cooperação internacional.
- Melhora do processo de transferência de pessoas condenadas, com a devida base legal.
- Avaliação da eficácia do programa de proteção a testemunha.

REFERÊNCIAS

BELOTTO, Ana Maria N. S.; MADRUGA, Antenor; TOSI, Mariana Tumbiolo. Dupla incriminação na cooperação jurídica internacional. **Boletim IBCCRIM**, v. 237, p. 15-16, 2012.

BRASIL. **Decreto nº 154, de 26 de junho de 1991**. Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0154.htm>. Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. **Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm>. Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. **Decreto nº 5.941, de 26 de outubro de 2006. 2006c**. Promulga o Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças, Componentes e Munições, complementando a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, adotado em Nova York, em 31 de maio de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5941.htm>. Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. 2006a**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm>. Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. **Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. 2006b**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11343.htm>. Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 16 mar. 2018.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **PL 8045/2010**, do Senado Federal (PLS 156/2009, do Senador José Sarney, na origem), pronto para pauta na Comissão Especial. **Com 253 apensados, trata da reforma do Código de Processo Penal (CPP).** Revoga o Decreto-lei nº 3.689, de 1941. Altera os Decretos-lei nº 2.848, de 1940; 1.002, de 1969; as Leis nºs 4.898, de 1965, 7.210, de 1984; 8.038, de 1990; 9.099, de 1995; 9.279, de 1996; 9.609, de 1998; 11.340, de 2006; 11.343, de 2006. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490263>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. **PL 1318/2011.** Regulamenta a assistência judiciária internacional em matéria penal, a ser prestada ou requerida por autoridades brasileiras, nos casos de investigação, instrução processual e julgamento de delitos, nas hipóteses em que especifica, e estabelece mecanismos de prevenção e bloqueio de operações suspeitas de lavagem de dinheiro. Altera a Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998. 2011a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=501739>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. **PL 2902/2011.** Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, para dispor sobre a medida cautelar de indisponibilidade de bens, direitos e valores; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal; e altera as Leis nº 9.613, de 3 de março de 1998, e nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Estabelece normas para medida cautelar de indisponibilidade de bens, direitos e valores de proveniência ilícita, e procedimentos de destruição de drogas, destinação e perdimento de bens apreendidos. 2011b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=530923>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Guia prático do desarmamento.** [2014?]. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/desarmamento/publicacoes/guia-pratico-do-desarmamento.pdf/view>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. **Brasil Mais Seguro.** Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/programas-1/brasil-mais-seguro>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

_____; BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. **Portaria Interministerial nº 4.226, de 31 de dezembro de 2010.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/integra-portaria-ministerial.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resolução nº 9 de 4 de maio de 2005.** Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/legislacao/doc.jsp?livre=cartas+rogat%F3rias&&b=LEGI&p=true&t=&l=20&i=1>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

CANO, Ignacio. **Mensurando a impunidade no sistema de justiça criminal no Rio de Janeiro**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2006. Concursos Nacionais de Pesquisas Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública. Proponente: Cesec. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/seguranca-publica/pesquisas>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

DE MARTINO, Gianluca; MAURO, Andrea Nelson; CIMARELLI, Alessio. Beni confiscati alle mafie, tesoro da 4 miliardi: ma la villa del pregiudicato in affitto su Airbnb. **L'Espresso**, 15 dez. 2015. Disponível em: <<http://espresso.repubblica.it/inchieste/2015/12/15/news/beni-confiscati-alle-mafie-tesoro-da-4-miliardi-ma-la-villa-del-pregiudicato-in-affitto-su-airbnb-1.243447>>. Acesso em: 3 abr. 2016.

DIPP, Gilson Langaro. “Carta Rogatória e Cooperação Internacional”. **Revista CEJ**, Brasília, v. XI, n. 38, p. 39-43, jul./set. 2007.

FOLHA de S.Paulo. **Pacto esquecido**. Editorial. 4 jan. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2016/01/1725444-pacto-esquecido.shtml>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

MORO, Sérgio Fernando. Cooperação jurídica internacional em casos criminais: considerações gerais, In: BALTAZAR JUNIOR, José Paulo; LIMA, Luciano Flores de (Org.). **Cooperação jurídica internacional em matéria penal**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010. p. 16.

ONU. **Código de Conduta para os Encarregados da Aplicação da Lei**. 1979. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/931761.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. **Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo (PBUFAF)**. 1990. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/segurancapublica/principios_basicos_arma_fogo_funcionarios_1990.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2018.

MOTA, José Luís Lopes da. **O mandado de detenção europeu**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sextoEncontroConteudoTextual/anexo/Texto_dos_Expositores/O_mandado_de_detencao_europeo__Mota.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2018.

PORTUGAL. **Gabinete de Documentação e Direito Comparado**. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/siii/docs/rar8-1993.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

SCHNEIDER, Karen; DIAS, Luciane; BILHALVA, Mateus; BENAVENTANA, Marcelo. **Comentários aos arts. 483 e 484 do CPC**. 24 nov. 2007. Disponível em: <<http://www.tex.pro.br/home/artigos/71-artigos-nov-2007/5750-comentarios-aos-arts-483-e-484-do-cpc>>. Acesso em: 2 fev. 2016

UNODC. United Nations Office on Drugs and Crime. 2002. Disponível em: <https://www.unodc.org/pdf/model_treaty_extradition_revised_manual.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2018.

RELAÇÃO ENTRE CIDADE E VIOLÊNCIA

Lívia de Souza Viana e Ludimila Penna Lamounier¹¹⁰

INTRODUÇÃO

A questão urbana é um assunto que ocupa, hoje, lugar central nas discussões do mundo contemporâneo. Gerir áreas urbanas tem-se tornado um dos desafios mais importantes do século XXI.

Relatório da ONU mostra que a população mundial está cada vez mais urbanizada e mais da metade vive em zonas urbanizadas. A previsão é que, em 2030, cerca de três em cada cinco pessoas, no mundo, habitarão em cidades. Além disso, a população urbana nas regiões menos desenvolvidas será quase quatro vezes maior que nas regiões mais desenvolvidas.

Hoje, 54% da população mundial vive em áreas urbanas, uma proporção que deve aumentar para 66% em 2050. As projeções mostram que a urbanização associada ao crescimento da população mundial poderá trazer mais 2,5 milhões de pessoas para as áreas urbanizadas em 2050, com quase 90% do crescimento centrado na Ásia e África.

Nesse quadro, o Brasil já é um país essencialmente urbano. Dados do Censo Demográfico 2010 apontam que mais de 84% da população brasileira vive em cidades. Cidades extremamente diversificadas, que vão de pequenos centros urbanos a gigantescas metrópoles, como São Paulo. Esse fato constitui justificativa suficiente para elevar ao mais alto grau de importância o estudo do ambiente urbano, com seus problemas e sucessos, com suas distintas conformações e particularidades.

De uma forma geral, o crescimento urbano está ligado ao desenvolvimento econômico e tecnológico de um país. As cidades são o núcleo das atividades sociais, culturais e políticas.

¹¹⁰ Consultoras legislativas da Câmara dos Deputados das Áreas XI – Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional; e XIII – Desenvolvimento Urbano, Trânsito e Transportes, respectivamente.

Dessa maneira, para serem sustentáveis, as cidades precisam propiciar estruturas e serviços que possibilitem o bem-estar e a produtividade de seus moradores.

É nas cidades, portanto, que as relações e expressões humanas se concretizam em busca de objetivos variados, sejam eles relacionados a trabalho, lazer, moradia, educação, entre outros. Em breves palavras, a cidade é o *locus* das grandes questões e desafios sociais da humanidade.

Entre essas questões, insere-se a violência urbana, como elemento de grande poder danoso à integridade física, emocional e psicológica do indivíduo, além de ser fator deletério dos espaços físicos de convivência, ou seja, fator degradador das cidades.

Infelizmente, conforme noticia o juiz e pesquisador Paulo Afonso Carmona (2014), a violência urbana ainda é problema que não ganhou tratamento adequado no Brasil. Como resultado, o país conta com 25 cidades que figuram entre as 600 mais violentas do mundo. (CARMONA, 2014)

Por evidente, é fácil reconhecer que tratar a violência urbana não é tarefa simples. A violência nas cidades é uma questão multifatorial, de variadas causas e consequências que, em alguma medida, se relacionam e se influenciam. A pobreza, a fome, a marginalização social, questões psicológicas, emocionais, o acesso à educação, todas essas e diversas outras questões exercem influência sobre a incidência da violência urbana.

Não obstante esse fato, as considerações aqui relatadas se arriscam a tratar a violência urbana sob um enfoque específico, o espacial, por acreditar que o desenho e o planejamento urbano podem ser tanto instrumentos de promoção quanto de coação da violência.

Desse modo, o objetivo é realizar considerações acerca dos principais problemas urbanos e como eles se relacionam com a conformação espacial das cidades e com a incidência da violência urbana.

A fim de conferir maior grau de concretude à reflexão, serão realizadas análises expeditas para quatro cidades brasileiras, buscando correlacionar dados relativos à incidência da violência urbana e aqueles relativos ao planejamento e conformação espacial dessas cidades.

Por último, são apresentadas algumas palavras a respeito da relação entre instrumentos de planejamento e ordenamento urbano e o combate à violência.

OS PRINCIPAIS PROBLEMAS URBANOS E SUA RELAÇÃO COM A VIOLÊNCIA

Grande parte das cidades brasileiras experimentou um processo de urbanização vertiginoso, com expansão célere do perímetro urbano e de seu contingente populacional. Dados

do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) demonstram que, em apenas cinquenta anos, o Brasil praticamente dobrou a sua taxa de urbanização.¹¹¹

Uma das grandes forças que motivam esse crescimento urbano é a busca por melhores condições de vida, as quais se traduzem, principalmente, por melhores oportunidades de trabalho, lazer, acesso à saúde e à educação. O que se observa, no entanto, é que muitas cidades brasileiras não têm correspondido a essas expectativas.

Trata-se, em verdade, da consequência de um crescimento acelerado que não se fez acompanhar da infraestrutura e dos serviços necessários para proporcionar qualidade de vida adequada à população citadina. Como resultado, temos uma enorme quantidade de cidades que ainda não estão aptas a oferecer aos seus cidadãos as condições mínimas para a existência digna.

Neste ponto, é importante compreender que, para proporcionar qualidade de vida aos seus cidadãos, uma cidade necessita estar equipada com infraestrutura, serviços e instituições que garantam, no mínimo, o bom funcionamento de suas funções essenciais. Para Carmona (2014), essas funções essenciais constituem o trabalho, a habitação, a recreação e a circulação.

O mau funcionamento dessas funções essenciais gera realidades que degradam a cidade e a qualidade de vida de seus cidadãos, tornando a vida urbana, muitas vezes, intolerável e criando terreno fértil para a delinquência. São fatos como falta de emprego, desigual distribuição de renda, moradia precária, segregação do espaço urbano, falta de educação, trânsito caótico e ausência de assistência à saúde.

Somadas a essas distorções, contribuem também para o agravamento da violência das cidades a ausência ou precariedade da vigilância mútua dos cidadãos. Jacobs (1993) define essa vigilância como uma intrincada e quase inconsciente rede voluntária de controle realizada e reforçada pela e para a própria população que habita a cidade. Para a autora, é essa vigilância mútua, e não as forças policiais, que efetivamente mantém a segurança dos espaços urbanos. Essa força natural e casual de vigilância teria tamanha importância que, uma vez desestabilizada e desconstruída, nenhuma grande força policial poderia manter a paz na comunidade.

Para que efetivamente exista policiamento mútuo, no entanto, as pessoas precisam ter motivos para estarem nas ruas das cidades, questão que guarda relação direta com a funcionalidade do espaço urbano, sua infraestrutura, distribuição de serviços, acessibilidade e facilidade de locomoção. Em resumo, trata-se de tema claramente conectado à efetividade e qualidade das funções essenciais aqui já mencionadas: o trabalho, o lazer, a habitação e a circulação.

Jacobs ensina ainda que a efetividade e a qualidade da concretização dessas funções essenciais se relacionam intimamente com a diversidade. Assim, para que sejam efetivas, as

111 Segundo dados constantes do Portal Séries Estatísticas do IBGE (<[www.http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/](http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/)>), em 1960, o Brasil possuía uma taxa de urbanização de 44,67%. Em 2010, essa taxa alcançou 84,36%.

funções essenciais do espaço urbano devem ser concretizadas da maneira mais diversificada possível. Essas funções precisam ser mescladas, de modo a estarem presentes concomitantemente em diversos locais da cidade. A diversificação de funções promove a diversificação do público que frequenta os espaços, o que mantém as ruas da cidade ocupadas em diversos horários do dia.

Desenvolvendo sua tese, Jacobs explica que o florescimento de diversidades nas cidades passa, necessariamente, pela promoção de condições para o adensamento de habitações, que não deve ser confundido com a superlotação. O adensamento de habitações constitui a existência de elevado número de residências por unidade de área. Por sua vez, a superlotação equivale a um elevado número de pessoas por habitação, de forma desproporcional ao número de cômodos que a habitação oferece.

Visto dessa forma, resta claro que o adensamento de habitações não guarda relação com a superlotação, que está, em geral, associada à pobreza e à marginalização. Jacobs chama atenção para o interessante fato de que, enquanto ninguém opta por viver em condições de superlotação, o mesmo não acontece com regiões altamente adensadas, onde, em virtude das diversidades e facilidades, captam-se diversos interessados.

Necessário observar, no entanto, que apenas a alta densidade de habitações não é suficiente para gerar diversidades nos espaços urbanos. A relação entre densidade de habitações e diversidade nas cidades não é simples e direta como pode parecer. Existem outros fatores que influenciam essa equação e, caso não sejam suficientemente tratados nas cidades, podem inibir os efeitos de uma densidade alta como geradora de diversidade.

Um desses fatores que merece primordial atenção é a mobilidade e a acessibilidade nas cidades. Seja pela configuração urbana da cidade, com blocos muito longos e distantes, seja pela inexistência de infraestrutura para pedestres e ciclistas, a falta de mobilidade urbana limita consideravelmente a diversificação dos espaços.

Destaca-se, ainda, a questão da desigualdade de renda dos habitantes. Isso é uma razão que atua como obstáculo ao florescimento da diversidade.

De posse de todas essas informações, não é difícil perceber que a prática urbanística de muitas cidades brasileiras parece andar na contramão dos preceitos de combate à violência. Imperam o espraiamento das cidades, com intensa criação de periferias, fragmentação e dispersão, o *deficit* habitacional, a especulação imobiliária. Além disso, e principalmente, observa-se ausência do poder público no investimento em infraestrutura e serviços públicos de qualidade.

O que se observa, de fato, é a transferência da função de ordenador urbano do poder público para o setor privado. Como consequência, há a execução de projetos que, conquanto apresentem objetivos sociais, acabam por privilegiar os interesses privados e promover diminuição da qualidade de vida da população.

Exemplo marcante dessa realidade é a execução de projetos habitacionais no país. Em grande parte das iniciativas de combate ao *deficit* habitacional, foi recorrente a prática de transferir à iniciativa privada as decisões atinentes à localização e construção das habitações, gerando distorções que beneficiam interesses essencialmente privados, com promoção de segregação socioespacial, construção de unidades com qualidade inferior ao mínimo aceitável e diminuição da qualidade de vida da população supostamente beneficiada.

Nesse quadro, registra-se breve análise do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), o maior programa habitacional do país. Atualmente, ele confirma a repetição desse padrão. O TCU, ao estudar o programa, registrou, por meio da Tomada de Contas nº 033.568/2012-0, condutora do Acórdão nº 524/2014-TCU-Plenário, constatações acerca da inserção urbana dos empreendimentos produzidos no âmbito do PMCMV:

As análises efetuadas durante a auditoria indicaram a produção de moradias por intermédio do PMCMV/FAR em zonas urbanas não consolidadas e com entorno desprovido de equipamentos e serviços. Boa parte dos empreendimentos que, devido à quantidade de moradores, constituem verdadeiros bairros ou até mesmo pequenas cidades, não dispõe de escola, creche e nem unidade básica de saúde em suas proximidades, sujeitando os seus moradores a percorrerem grandes distâncias para acessarem esses equipamentos, na maioria das vezes incidindo em aumento substancial de gastos com transporte. Também não é raro que os moradores se deparem com a falta de comércio local e áreas de lazer e recreação.

A questão da localização dos empreendimentos tornou-se um dos principais pontos críticos em torno do programa. Um dos principais fatores que levam a essa situação é o fato de que a escolha do local dos projetos seria definida pelo setor privado

A situação se agrava porque as prefeituras não estão cumprindo com o que foi assumido nos instrumentos de compromisso no que se refere à instalação ou ampliação dos equipamentos e serviços no entorno dos empreendimentos.

Os empreendimentos do programa estão sendo construídos em áreas periféricas, muito distantes, e pouco conectadas com a malha urbana, gerando implicações em termos de transporte, de infraestrutura e qualidade de vida das pessoas que vão morar nesses locais.

Quanto a isso, interessante registrar ainda que, em estudo realizado pelo Observatório das Metrópoles, Amore et al. (2015), ao avaliar o PMCMV em seis estados brasileiros, trouxe constatações, se não idênticas, muito semelhantes às apontadas pelo TCU. No estudo, foi registrado o efeito de exclusão e segregação que o programa tem provocado sobre a parcela de beneficiários mais carentes. Isso porque são privilegiadas construções de conjuntos

habitacionais monofuncionais em áreas periféricas da cidade. Além da exclusão social, esse modelo tem consequências negativas também sobre o desenvolvimento urbano e regional.

O estudo concluiu que o programa não tem garantido, de forma adequada, o direito à cidade, na medida em que os arranjos habitacionais providos, além de periféricos, não garantem acessibilidade às redes de infraestrutura e aos serviços urbanos. Importa transcrever, a seguir, trecho de relato constante do estudo:

Mediante construção de indicador sintético de qualidade do entorno, com base em dados censitários do IBGE obtidos pela descrição do pesquisador referente ao logradouro público, constatou-se que 84% de todos os empreendimentos da Faixa 1 foram construídos em áreas em que redes de infraestrutura de saneamento, pavimentação, arborização, qualidade das calçadas e iluminação pública foram classificadas como ruim ou muito ruim. (grifo nosso)

O estudo também apontou a falta de qualidade de muitas unidades habitacionais entregues, bem como deficiências na execução do trabalho social junto aos beneficiários.

Há, portanto, repetição de padrões urbanísticos que desfavorecem a diversidade das cidades, promovem a segregação espacial, a precariedade de serviços e de infraestrutura, criando, dessa forma, ambientes favoráveis para a incidência da violência.

Conjuntos habitacionais afastados dos grandes centros só serão ocupados e terão movimento em horários específicos do dia, correspondentes aos de saída ou recolhimento de seus moradores. Nos demais horários, serão espaços vazios, oportunos a atividades criminosas diversas.

Ademais, comunidades sem infraestrutura de lazer e, ao mesmo tempo, afastadas dos centros onde essas oportunidades estariam disponíveis, retiram das ruas da cidade a parcela da população interessada no convívio social, abrindo espaço, mais uma vez, para a prática de delitos. Quando há impedimento de convívio, ocorre também impedimento de mútua vigilância.

Da mesma forma, a falta de mobilidade urbana, caracterizada, principalmente, por falta de acessibilidade e existência de poucos espaços para pedestres e ciclistas, desencoraja a ocupação das ruas pelos cidadãos, impedindo o bom funcionamento da vigilância mútua.

Conclui-se, portanto, que o ordenamento urbano tende a exercer papel primordial no combate à violência. A forma como a cidade é planejada e conduzida pode construir espaços que a combatem naturalmente ou, de forma inversa, criar terreno fértil para o seu florescimento.

Combater a violência deve passar necessariamente pela reorganização do espaço urbano e promoção da qualidade de vida da população. Sem tais medidas e investimentos, esforços concentrados em aumento de penas, enrijecimento das leis e elevação do contingente policial não serão suficientes.

ANÁLISE EXPEDITA DA RELAÇÃO ENTRE VARIÁVEIS URBANÍSTICAS E INCIDÊNCIA DA VIOLÊNCIA PARA QUATRO CIDADES BRASILEIRAS

Neste tópico, pretende-se dar mais um passo investigativo na compreensão da intrincada relação entre a conformação urbana e a incidência da violência. Para tanto, foram selecionadas duas cidades brasileiras cujas estatísticas de violência urbana estão em patamares considerados altos e outras duas cidades cujas mesmas estatísticas apresentam níveis mais baixos. A incidência da violência urbana será medida, na referida avaliação, por meio da taxa de homicídios registrada nas diversas cidades brasileiras.

Para as cidades selecionadas, são avaliadas, de forma expedita, algumas características urbanísticas que, supostamente, influenciam na incidência da violência urbana. O intuito é encontrar pistas que levem a confirmar a importância do planejamento e investimento urbano no combate à violência.

A seleção das cidades com taxas elevadas de violência urbana tomou por base recente estudo¹¹² realizado pela organização não governamental mexicana Conselho Cidadão para a Segurança Pública e Justiça Penal. No estudo, foram selecionadas 50 cidades com mais de 300 mil habitantes cujas taxas de homicídios apresentam-se como as mais elevadas do mundo.

O objetivo do estudo foi chamar a atenção para o problema da violência nas cidades, especialmente aquelas situadas na América Latina, de forma a mobilizar ações da sociedade e dos governantes. Destaca-se que, das 50 cidades mais violentas do mundo reunidas no estudo, 21 são brasileiras.

O estudo tomou por base dados oficiais das secretarias estaduais de Segurança Pública e de Defesa Social, além de dados da Polícia Civil de diversos estados brasileiros. O resultado apresentado constitui, portanto, retrato da alarmante realidade em diversas cidades brasileiras. A Tabela 15, a seguir, traz a lista das 21 cidades brasileiras que figuram entre as 50 com maiores taxas de homicídios do mundo. Para a presente avaliação, foram selecionadas as duas cidades mais violentas da lista, Fortaleza, que possui 2.591.188 habitantes, e Natal, cuja população é de 869.954 habitantes.

112 Metodología del ranking (2015) de las 50 ciudades más violentas del mundo. **Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal**. México. 2016. Disponível em: <<http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/230-caracas-venezuela-es-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

Tabela 15 Cidades brasileiras que figuraram entre as 50 mais violentas do mundo

Cidade brasileira	Posição no ranking	Taxa de homicídios (n° de homicídios por 100.000 hab.)
Fortaleza	12	60,77
Natal	13	60,66
Salvador (e região metropolitana)	14	60,63
João Pessoa	16	58,40
Maceió	18	55,63
São Luís	21	53,05
Cuiabá	22	48,52
Manaus	23	47,87
Belém	26	45,83
Feira de Santana	27	45,50
Goiânia	29	43,38
Teresina	30	42,64
Vitória	31	41,99
Vitória da Conquista	36	38,46
Recife	37	38,12
Aracaju	38	37,70
Campos dos Goytacazes	39	36,16
Campina Grande	40	36,04
Porto Alegre	43	34,73
Curitiba	44	34,71
Macapá	48	30,25

Fonte: Metodología del ranking (2015) de las 50 ciudades más violentas del mundo, 2016.

Para selecionar cidades com taxas reduzidas de homicídios, utilizaram-se dados constantes do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp), o qual é alimentado pelos órgãos de segurança pública das unidades da federação.

Com base nesses dados, foi possível identificar os estados brasileiros com menores taxas de homicídios em 2014, a saber, Santa Catarina e São Paulo. Estes apresentaram taxas médias de homicídios iguais a 8,8 e 9,75, respectivamente.

Após feita essa identificação, foi realizada pesquisa nos portais das secretarias estaduais de Segurança Pública a fim de selecionar, para cada estado, as cidades com mais de 300 mil

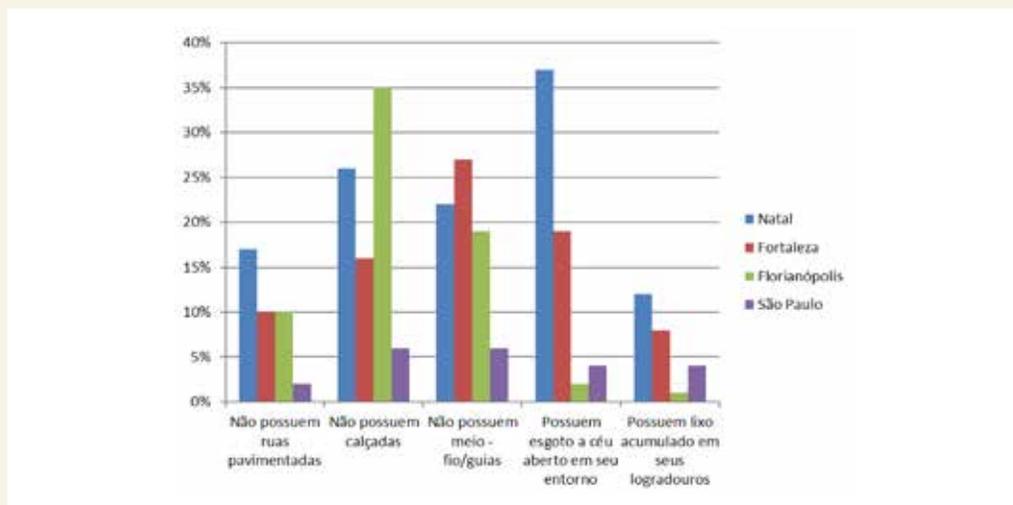
habitantes que apresentaram as menores taxas de homicídios. Para o estado de Santa Catarina, foi selecionada a cidade de Florianópolis (469.690 habitantes), com taxa de homicídios em torno de 9.¹¹³ Para o estado de São Paulo, foi selecionado o município de São Paulo (11.967.825 habitantes), cuja taxa de homicídio, em 2014, foi de 9,83.¹¹⁴

As variáveis urbanísticas estudadas para cada cidade envolveram dados constantes do Censo demográfico 2010: características urbanísticas do entorno dos municípios,¹¹⁵ informações sobre projetos de mobilidade e urbanização coletadas nos portais eletrônicos das prefeituras e instituições correlatas.

Um ponto a ser explicitado é a inovação trazida pelo Censo demográfico 2010: coleta de dados do entorno do domicílio. Essa coleta de dados possibilitou o conhecimento das condições de infraestrutura no entorno do domicílio, ou seja, características das ruas onde estão os domicílios urbanos. Basicamente, o IBGE procurou saber a existência de fatores como iluminação pública, pavimentação, calçada, arborização, bueiro, lixo acumulado, esgoto a céu aberto, meio-fio ou guia, e rampa para cadeirante.

O gráfico 8 traz a comparação entre algumas características urbanísticas do entorno de residências, coletadas pelo IBGE, por ocasião do Censo demográfico 2010.

Gráfico 8 Frequência de ocorrência de características urbanísticas em quatro cidades brasileiras



Fonte: Elaboração própria.

113 Dado da Secretaria de Estado da Segurança Pública da Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.ssp.sc.gov.br/index.php/component/content/article/88-servicos/184-seguranca-em-numeros-2?Itemid=437>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

114 Dado da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

115 Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/entorno/default_entorno.shtm>. Acesso em: 13 mar. 2018.

Não obstante as diversas limitações dessa comparação, o gráfico evidencia que, para as cidades com maiores índices de violência, as características urbanísticas no entorno dos domicílios são, em geral, mais precárias.

A maior incidência de esgoto a céu aberto e lixo nos logradouros, por exemplo, é fator que inibe a presença das pessoas nas ruas, bem como o florescimento da diversificação das funções básicas da cidade. Ademais, é forte indicador de carência de investimentos governamentais em infraestrutura para a população.

Ao realizar pesquisa sobre a situação da infraestrutura pública de lazer e da mobilidade urbana dessas cidades, observou-se o mesmo padrão, ou seja, para as cidades mais violentas, essas duas variáveis encontram-se em níveis mais baixos de desenvolvimento. Importante observar, no entanto, que se constatou necessidade de investimento nesses setores em todas as cidades estudadas. Os gargalos de infraestrutura pública e mobilidade são ainda significativos mesmo nas cidades mais desenvolvidas do país.

Para a cidade de Natal, constatou-se a existência de plano cicloviário, mas sem projeto implementado. Até 2011, apenas 21,8 km de ciclovias e ciclofaixas existiam na capital potiguar. Fortaleza parece estar em situação um pouco mais avançada, ao se constatar a existência de aproximadamente 200 km de malha cicloviária.¹¹⁶ No entanto, notícia veiculada em janeiro de 2015 denuncia ciclovias entregues fora dos padrões, oferecendo riscos aos ciclistas.¹¹⁷ Do outro lado, estão Florianópolis, com aproximadamente 57 km de ciclovias e ciclofaixas construídas, e São Paulo, que já alcançou a marca de 468 km de ciclovias instaladas.¹¹⁸

No que se refere à infraestrutura pública de lazer nas cidades analisadas, foram encontrados indícios de precariedade e deficiência da infraestrutura. A cidade de Natal, por exemplo, teve seus espaços públicos e de lazer analisados pelo pesquisador Kelson Silva (2012), o qual concluiu que o município apresenta “irregular distribuição e deficiente manutenção de seus equipamentos públicos de lazer, especialmente nas zonas Norte e Oeste da cidade, onde residem expressivo número da população”. (SILVA, 2012, p. 48)

Em Fortaleza, estudo realizado na Universidade Estadual do Ceará¹¹⁹ sobre os espaços públicos e privados de lazer e turismo aponta que a infraestrutura pública de lazer é precária e que o processo de modernização dos espaços é marcado pela segregação espacial. Isso porque diversos grupos populares são obrigados a ceder seus espaços para a construção de estruturas modernas, revelando que a cidade não é produzida tendo como

116 Disponível em: <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-anuncia-expansao-da-infraestrutura-ciclovitaria-e-criacao-do-anel-ciclovionario>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

117 Disponível em: <<http://vadebike.org/2015/01/ciclovias-bezerra-de-meneses-fortaleza-postes-ganchos-largura>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

118 Disponível em: <<http://www.cetsp.com.br/consultas/bicicleta/mapa-de-infraestrutura-ciclovitaria.aspx>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

119 Disponível em: <http://www.uece.br/mag/dmdocuments/karlos_parente.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2018.

prioridade os residentes, mas os negócios. Ainda sobre a marcante segregação da cidade, o estudo afirma:

A incapacidade política de lidar com o crescente contingente populacional e de dar respostas às múltiplas necessidades da população gera problemas principalmente de deficits habitacionais, motivadores de movimentos sociais que se desdobram até os dias atuais. Sem normas para o uso e ocupação do solo as favelas vão se formando no litoral, inclusive em terreno de Marinha. As famílias estabelecidas na orla oeste conviviam com constantes ações de despejo e calamidades naturais como desabamentos de encostas, devido à falta de critérios para a construção de casas. Segundo Jucá (2003, p. 52), “em 1953 calculava-se em 18.100 o número de habitações do Arraial Moura Brasil e do Pirambu”. Os arranjos residenciais que se aglomeravam nas dunas não dispunham de saneamento e higiene, eram construídos sobre areia fofa, cobertos de maneira improvisada por palhas, telhas e zinco. Assim, na medida em que as áreas marginais se multiplicavam, crescia a ideia de que era necessário afastar a pobreza de áreas de interesse, disputadas pela sociedade civil e estratégica para as elites.

Ainda com o intuito de avaliar a situação da infraestrutura pública de uso comum nas cidades aqui estudadas, utilizaram-se trabalhos divulgados pelo Observatório das Metrópoles, em que foram avaliados índices de bem-estar urbano de diversas regiões metropolitanas brasileiras.¹²⁰

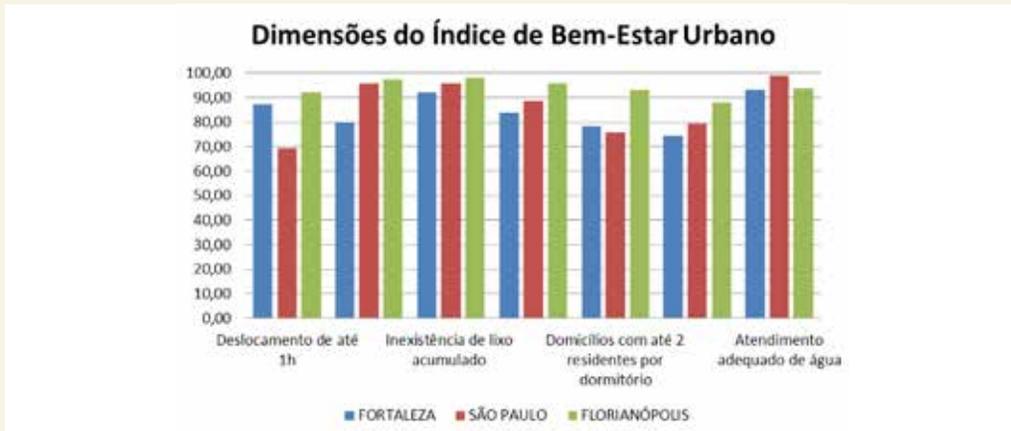
O objetivo desse índice é avaliar a dimensão urbana do bem-estar usufruído pelos cidadãos brasileiros promovidos pelo mercado, via consumo mercantil, e pelos serviços sociais prestados pelo Estado. As dimensões do bem-estar urbano envolvem mobilidade urbana, condições ambientais da cidade, condições habitacionais urbanas, atendimento de serviços coletivos urbanos e infraestrutura urbana.

O referido índice varia entre zero e um. Assim, quanto mais próximo de um, melhor é o bem-estar urbano; quanto mais próximo de zero, pior.

Foram encontradas avaliações objetivas de cada dimensão do índice, além de avaliação global do bem-estar urbano para três das cidades aqui avaliadas, quais sejam, Fortaleza, São Paulo e Florianópolis. Algumas das dimensões estudadas, bem como os índices globais de bem-estar urbano estão apresentados nos gráficos 9 e 10.

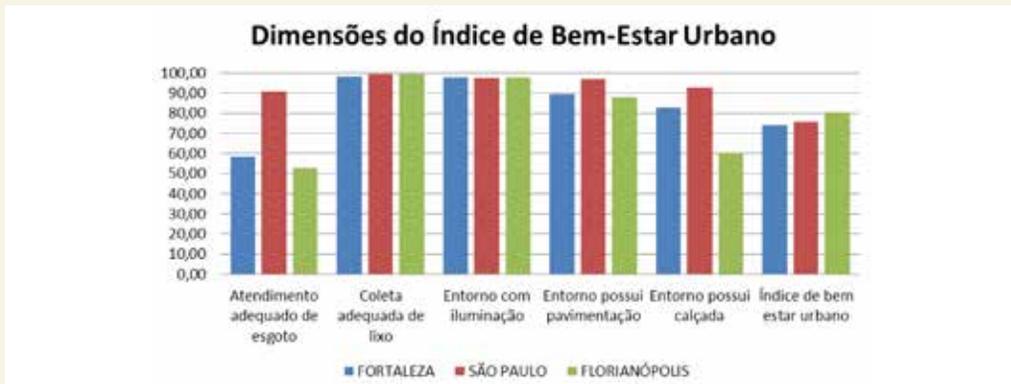
120 Disponível em: <<http://observatoriodasmetrosoles.net.br/wp/ibeu/>>. Acesso em: 13/3/2018.

Gráfico 9 Comparação, entre três cidades brasileiras, dos valores de dimensões do Índice de Bem-Estar Urbano



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 10 Comparação, entre três cidades brasileiras, dos valores de dimensões do Índice de Bem-Estar Urbano



Fonte: Elaboração própria.

Para a cidade de Natal, estudo realizado por Cruz (2014) apontou que, no conjunto de dez municípios da região, somente dois possuem índices de bem-estar urbano positivos, com valores de 0,53 e 0,71.

Observa-se, então, novamente, que a elevada taxa de violência urbana guarda certa aderência com variáveis urbanísticas, as quais, por sua vez, parecem ser decisivas para o florescimento da vigilância mútua da população. Cidades planejadas, bem equipadas e com oferta de diversidade e bem-estar são cidades que convidam seus habitantes a ocuparem os espaços públicos, ocupação essa indispensável para o combate à violência.

INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORDENAMENTO URBANO E O COMBATE À VIOLÊNCIA

Diante das reflexões até aqui realizadas, resta clara a importância do bom planejamento e ordenamento urbano para o combate à violência, com destaque para os instrumentos jurídicos previstos para esse fim.

Há de se salientar as competências de cada ente federado relativamente ao desenvolvimento urbano, de acordo com a Constituição Federal de 1988:

Art. 21. Compete à União:

.....
XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

.....
§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

Art. 30. Compete aos Municípios:

.....
VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Salienta-se que, em relação ao desenvolvimento urbano, o texto da Carta Magna especifica responsabilidade da União quanto à instituição de diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano. Como competência municipal, ficou estabelecida a promoção do adequado ordenamento territorial, de cunho claramente local.

Quanto às normas gerais urbanísticas, o jurista José Afonso da Silva (2012) traz a seguinte manifestação:

*[...] só podem ser consideradas **normas gerais urbanísticas** aquelas que, expressamente mencionadas na Constituição, fixem os princípios e diretrizes para o desenvolvimento urbano nacional, estabeleçam conceitos básicos de sua atuação e indiquem os instrumentos para sua execução. (SILVA, 2012, grifo do autor)*

O mesmo autor ainda esclarece que não é objeto das normas gerais promover, em concreto, o desenvolvimento urbano, mas apenas direcioná-lo. Por sua vez, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1988), ao tratar das características das normas, estabelece que elas:

- I – estabelecem princípios, diretrizes, linhas mestras e regras jurídicas gerais;*
- II – não podem entrar em pormenores ou detalhes nem esgotar o assunto legislado;*
- III – devem ser regras nacionais, uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos;*
- IV – são limitadas, no sentido de não poderem violar a competência dos estados (e ainda menos dos municípios). (MOREIRA NETO, 1988, grifo nosso)*

Ainda, destaca-se que o plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, é de competência explicitamente municipal, como define o art. 182 da Carta Magna, tal como transcrito abaixo.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

- I – parcelamento ou edificação compulsórios;
- II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

De forma a regulamentar o capítulo de política urbana da Constituição Federal, ou seja, detalhar e desenvolver seus arts. 182 e 183, foi publicada a Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Seu objetivo é estabelecer as diretrizes gerais da política urbana e garantir o direito à cidade como um dos direitos fundamentais da pessoa humana, para que todos tenham acesso às oportunidades que a vida urbana oferece.

O Estatuto da Cidade trouxe diversos importantes instrumentos de política urbana que, se devidamente utilizados, podem reformular a maneira como funciona a cidade e como dela usufruem seus habitantes, diminuindo a incidência de diversos problemas urbanos, como a violência.

Entre esses instrumentos, destacam-se o plano diretor, a instituição de zonas especiais de interesse social, o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, a transferência do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e a regularização fundiária.

CONCLUSÃO

O Brasil é um país essencialmente urbano, onde mais de 84% da sua população vive em cidades. Ponto importante a se destacar é a presença de cidades profundamente diferenciadas, cada qual com seus específicos problemas, sucessos, conformações e particularidades.

Infelizmente, um ponto comum entre as cidades brasileiras é, ainda, a violência. A violência urbana é um problema que assola grande parte das cidades brasileiras, muitas delas de forma grave. Como mencionado neste trabalho, o Brasil possui 21 cidades listadas entre as 50 mais violentas do mundo.

De acordo com as reflexões aqui expostas, o desenho e o planejamento urbano são instrumentos bastante úteis e essenciais para combater a violência. O desenho urbano influi sobremaneira na independência, saúde física, integração social e no bem-estar geral da população, o que, conseqüentemente, afeta a percepção de segurança existente nas cidades. Cidades bem desenhadas, acessíveis e diversificadas tendem a proporcionar integração social, manter movimento contínuo de pessoas e proporcionar a vigilância mútua.

Um adequado planejamento e desenho urbanos envolve diversas questões, tais como proporção entre os espaços destinados ao veículo motorizado individual, ao corredor de ônibus e ao pedestre; projeto de fachadas que proporcionem diálogo entre o público e o privado; planejamento de uso de solo que permita a existência de uso misto, residencial e comercial, a fim de favorecer a apropriação do espaço pelas pessoas e a diminuição da necessidade de deslocamentos, com conseqüente favorecimento da qualidade de vida e da segurança. Igualmente importante é a criação e manutenção de espaços limpos, agradáveis, arborizados, que dinamizem a convivência.

No que se refere à vigilância mútua dos cidadãos, importante ressaltar que se trata de efetivo instrumento para manutenção da segurança nos espaços urbanos. Entretanto, para que a vigilância mútua se concretize, é imprescindível que as pessoas ocupem as ruas das cidades, que elas tenham motivos para usufruírem a cidade, e dela se apropriarem. Para

tanto, há que se oferecer funcionalidade, mobilidade, infraestrutura adequada, correta distribuição de serviços, acessibilidade e facilidade de locomoção.

Entende-se que é preciso atuar em diversas frentes se o objetivo é usar o planejamento urbano para diminuir a progressão da violência. Não é uma tarefa simples, mas extremamente necessária. Antes de tudo, é importante perceber que a prática urbanística de muitas cidades brasileiras não está de acordo com aquilo que é recomendável para contribuir no combate à violência. Assim, devem-se evitar sobremaneira o espraiamento das cidades, a excessiva criação de periferias e a especulação imobiliária. É fundamental haver, ainda, a presença do poder público para investir em infraestrutura e serviços públicos de qualidade.

Por fim, destaca-se que o Brasil já possui instrumentos normativos, especialmente aqueles inscritos no Estatuto da Cidade, que, se bem utilizados, podem contribuir significativamente para o desenvolvimento saudável das cidades, com redução da violência e elevação da qualidade de vida e do bem-estar de seus habitantes.

REFERÊNCIAS

AMORE, Caio Santo et al. **Minha casa... E a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Observatório das Metrôpoles, 2015.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Violência X Cidade:** o papel do direito urbanístico na violência urbana. Brasília: Fundação Escola Superior, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2014.

CRUZ, Fernando Manuel Rocha da. Índice de bem-estar urbano local da Região Metropolitana de Natal. 2014. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/ibe_u_natal.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2018.

JACOBS, Jane. *The death and life of great American cities*. New York: The Modern Library, 1993.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceitação das normas gerais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 25, n. 100, p. 127-162, out./dez. 1988. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181992/000857523.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012

SILVA, Kelson de Oliveira. Lazer, espaço público e qualidade de vida na capital potiguar: ensaio exploratório. **Revista Turismo Estudos e Práticas**, Mossoró, RN, v. 1, n. 2, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://periodicos.uern.br/index.php/turismo/article/view-File/336/225>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

VIOLÊNCIA NO CAMPO

Lucas Azevedo de Carvalho¹²¹

INTRODUÇÃO

Com o advento da Lei nº 601/1850, a chamada Lei de Terras, o conflito fundiário no Brasil passa a ter sua configuração atual, somando-se à questão indígena e dos quilombos o problema da má distribuição da terra enquanto fator de produção. Isso porque, a partir da edição da Lei nº 601/1850, a terra passou a ser formalmente monetarizada, não mais advindo o direito de uso de uma concessão real, mas sim da compra e venda.

Dessa forma, a chegada dos “ocidentais” e o conflito com os indígenas, bem como a escravidão e o histórico de distribuição da terra no país (de capitânicas hereditárias e sesmarias à compra e venda sem proporcionar à grande massa condições monetárias para tal),¹²² são fatores determinantes da configuração fundiária atual, altamente concentrada.

A essas questões, cabe, atualmente, somar o grande sucesso econômico do agronegócio brasileiro e a prevalência do modelo de produção ocidental, tornando a terra mais cara e atrativa para investidores. Dificulta-se, assim, sua eficaz partilha, seja pelo seu elevado valor, seja pelo fato de que a terra, por si, não é mais atributo apto a gerar dividendos econômicos,¹²³ dependendo a produtividade competitiva de significativo investimento monetário.

São esses os aspectos imprescindíveis à compreensão dos três principais conflitos ligados a questões fundiária no Brasil, resultantes da demarcação de terras indígenas, da titulação de terras aos remanescentes de quilombos e da busca por reforma agrária.

121 Consultor legislativo da Área VI – Direito Agrário e Política Fundiária. O autor é mestre em Extensão Rural (UFV), pós-graduado em Direito Ambiental (PUC-BH), advogado (OAB MG 126.214). Este artigo constitui versão resumida de estudo anterior feito pelo autor dentro de suas atividades como Consultor legislativo da Câmara dos Deputados.

122 Afirma-se ser a Lei de Terras medida engendrada para se evitar que os escravos a serem “libertos em 1888” tivessem acesso à terra e, assim, permanecessem como mão de obra (MARTINS, 1986, p. 32).

123 É verdade, não se descarta o valor para além do econômico que possui a terra, principalmente em se considerando alguns grupos minoritários. No entanto, o fato de a terra possuir valores não substituíveis por pecúnia, não significa ser sábio fechar os olhos para a forte presença do capital no campo. A realidade está posta, e desconsiderá-la não é salutar nem mesmo para aqueles que desejam alterá-la.

No entanto, a despeito de sua importância, os dados ligados a esses conflitos não têm recebido o devido tratamento estatal. Além de não haver estatística oficial, os dados produzidos por entidade particular são replicados sem as devidas ressalvas metodológicas. Antes, contudo, de adentrarmos ao cerne do debate, é preciso dedicar algumas linhas à definição teórica do “conflito agrário”, o que será feito no tópico a seguir. Ao final, serão realizados apontamentos a debates e trabalhos futuros.

EMBASAMENTO TEÓRICO NECESSÁRIO À COMPREENSÃO DA CRÍTICA À QUESTÃO AGRÁRIA

Para a maior parte daqueles que se debruçam sobre o tema no Brasil, a questão agrária remonta à luta de classes em Marx, orbitando ao redor de um conflito entre o agronegócio, representante das forças capitalistas de produção, e os camponeses, que, com meios de vida diferenciados, teriam na terra um valor muito além do econômico (GIARDI, 2017). Nesse diapasão, a questão agrária é conceituada como:

[...] o movimento do conjunto de problemas relativos ao desenvolvimento da agropecuária e das lutas de resistência dos trabalhadores, que são inerentes ao processo desigual e contraditório das relações capitalistas de produção. (FERNANDES, 2001, p. 23)

Assim, as disputas desenvolvidas pelos movimentos sociais do campo seriam vistas como uma espécie de luta contra o próprio sistema capitalista, na busca por um modelo novo, diferenciado de produção, mais sustentável e socialmente justo.¹²⁴

Percebe-se a forte tendência desses doutrinadores em enxergar no agronegócio uma atividade praticada pelo “inescrupuloso capitalista” em busca do lucro a qualquer custo, enquanto a condição de camponês estaria intrinsecamente ligada a uma produção harmônica com a natureza e socialmente distributiva. A nosso ver, essa visão maniqueísta entre o bem e o mal está fundamentada no discurso romântico de Rousseau, escondendo, na verdade, uma grande diversidade presente em cada um dos grupos polarizados.

Se observamos com cautela, a concentração fundiária no Brasil é semelhante à concentração de renda e possui discrepâncias semelhantes ao meio urbano,¹²⁵ o que é mais um indicativo de que não se pode resumir a questão da terra a um maniqueísmo simplista.

124 Vide quadro demonstrativo presente em GIARDI, 2017.

125 No campo, metade das propriedades do país ocupa somente 2% da área ocupada pelos imóveis rurais como um todo, enquanto 1% das propriedades de maior porte abarca 45% das terras (PESSOA, 2015). Por outro lado, no mundo, 1% da população concentra metade de toda a riqueza do planeta (2015), enquanto, no Brasil, 0,3% da população detém 23% da riqueza (ALVARENGA, 2016).

Contudo, é essa a visão que prevalece em grande parte dos acadêmicos que se debruçam sobre o tema no Brasil e, inclusive, é o suporte teórico adotado pela única instituição que produz, de forma geral e abrangente, dados sobre a violência do campo no país:¹²⁶ a Comissão Pastoral da Terra (CPT), que apresenta, em seu sítio eletrônico, a seguinte missão:

Convocada pela memória subversiva do evangelho da vida e da esperança, fiel ao Deus dos pobres, à terra de Deus e aos pobres da terra, ouvindo o clamor que vem dos campos e florestas, seguindo a prática de Jesus.

A CPT quer se manter uma presença solidária, profética, ecumênica, fraterna e afetiva, que presta um serviço educativo e transformador junto aos povos da terra e das águas para estimular e reforçar seu protagonismo.

A CPT reafirma seu caráter pastoral e retoma, com novo vigor, o trabalho de base junto aos povos da terra e das águas, como sobrevivência, promoção, apoio, acompanhamento e assessoria:

1. Nos seus processos coletivos: de conquista dos direitos e da terra, de resistência na terra, de produção sustentável (familiar, ecológica, apropriada às diversidades regionais);

2. Nos seus processos de formação integral e permanente: a partir das experiências e no esforço de sistematizá-las; com forte acento nas motivações e valores, na mística e espiritualidade;

3. Na divulgação de suas vitórias e no combate das injustiças; sempre contribuindo para articular as iniciativas dos povos da terra e das águas buscando envolver toda a comunidade cristã e a sociedade, na luta pela terra e na terra; no rumo da “terra sem males”.¹²⁷

Em síntese, de acordo com a doutrina majoritária (da qual, repita-se, discordamos), para que se tenha um conflito agrário, é preciso que se analise sua motivação, não sendo o critério da localização suficiente para classificá-lo como tal. Por isso, nem todo conflito que ocorre no campo, ou seja, que se localiza no meio rural brasileiro, pode ser chamado de agrário. Só será agrário se tipicamente ligado à questão agrária, à tal luta de classes entre o agronegócio e o camponês.

Nesse sentido, se, por exemplo, um movimento social na luta pela terra entra em confronto com um proprietário rural, temos, via de regra, um conflito agrário (do campo). No entanto, se dois líderes desse movimento disputam o comando, estamos diante de um

126 Essa questão, da unicidade de produção de dados, será melhor elucidada no tópico seguinte.

127 Consta do site da CPT o seguinte comentário: “Texto elaborado, em novembro de 1998, por agentes que participam da CPT há mais de dez anos e revisto e aprovado durante o I Congresso da CPT, realizado em Bom Jesus da Lapa, em 2001”. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/sobre-nos/missao>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

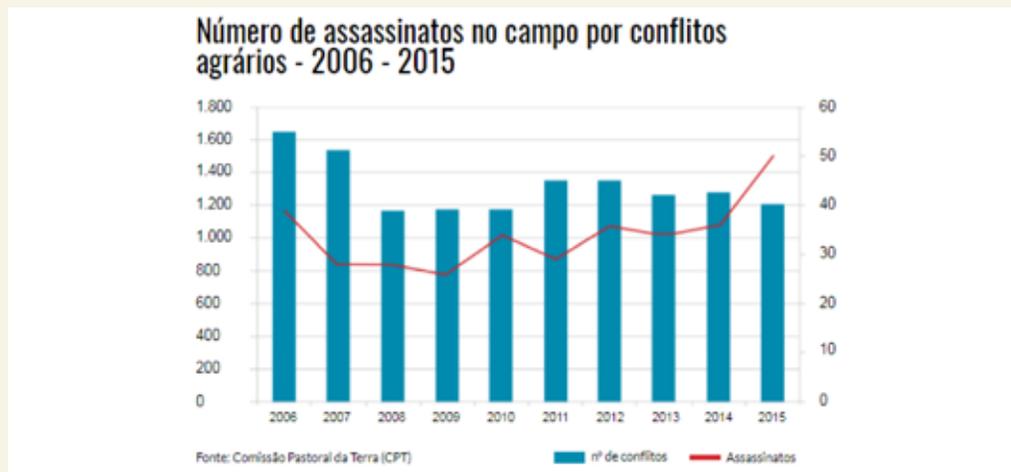
conflito não tipicamente agrário, pois não representa a luta entre o camponês e o agronegócio. Da mesma forma, se a desavença é causada por motivos outros, do futebol ao adultério, o conflito não pode ser classificado como agrário, ainda que se localize no campo.

Estabelecida a base teórica necessária à compreensão do tema, passemos à fonte de produção dos dados, para depois analisarmos a metodologia utilizada na construção das informações.

UNICIDADE DE FONTE E AUSÊNCIA DE DADOS OFICIAIS SOBRE A VIOLÊNCIA NO CAMPO

O conflito fundiário aparece como crescente no cenário brasileiro atual. Nesse sentido, aponta-se o crescimento recente da violência no campo, com um aumento de 22% dos assassinatos, entre os anos de 2015 e 2016, e 206% das agressões, no mesmo período (VIOLÊNCIA..., 2017). Já 2017 é apontado como o ano “sangrento”, com 65 assassinatos, número que não seria tão alto desde 2003 (BALANÇO, 2017). Em complemento, o Gráfico 12 representa o conflito e os assassinatos no campo entre os anos de 2006 e 2015.

Gráfico 11 Assassinatos no campo por conflitos agrários (2006 a 2015)



Fonte: PEREIRA; OLIVEIRA, 2017.

Esses números são extraídos de relatórios produzidos pela Comissão Pastoral da Terra, sendo replicados por demais entidades, dentro e fora do Estado. De fato, em levantamento bibliográfico, não foi possível encontrar teses, dissertações, artigos e notícias envolvendo o tema (violência no campo no Brasil) sem que fosse feita referência aos números produzidos pela CPT.¹²⁸ O próprio Estado brasileiro se utiliza dos dados da CPT na abordagem do

128 A título de exemplo: ANTUNES, 2017; KRAKOVICS, 2017; PEREIRA; OLIVEIRA, 2017; SANTOS, 2015; SIQUEIRA, 2017; ROUGEMONT, 2017.

tema.¹²⁹ Assim, parece verdadeira a afirmação da pastoral como sendo a única entidade a realizar ampla pesquisa sobre os conflitos no campo em âmbito nacional (CONFLITOS..., 2016). Até mesmo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), em resposta a pedido realizado no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, afirmou que “a Ouvidoria Agrária Nacional tem a informar que não dispõe de banco de dados referente à violência no campo”.¹³⁰ De forma semelhante, o Ministério da Justiça.¹³¹

Dessa maneira, resta claro que os dados sobre a violência no campo usualmente utilizados por meios de informação e pesquisas no Brasil advêm do trabalho realizado pela CPT.

No entanto, a pastoral é uma entidade privada e particularmente ligada à defesa de um dos grupos que compõem o objeto de estudo, qual seja o camponês, o que fica evidente na leitura da própria missão da entidade, transcrita *ipsis litteris* linhas acima. É claro, a crença em uma ciência neutra já não mais faz parte dos bancos acadêmicos. Contudo, se uma entidade adota uma fundamentação teórica que divide o objeto de estudo em dois grupos (no caso, agronegócio *versus* camponês) e se essa mesma entidade está formalmente ligada à defesa de um desses polos, é natural que, ao realizar uma pesquisa, interprete os dados de forma a corroborar o argumento defendido.

Dessa forma, nos parece muito claro que essa entidade, por mais louvável que possa ser considerado seu trabalho, não pode representar a única fonte de informação sobre o tema, substituindo o próprio Estado na produção de dados oficiais.

Não há dúvidas de que os dados estatísticos possam exercer grande influência sobre a opinião pública, razão pela qual uma fonte estatal de produção estatística representa importante papel para reforço da cidadania e ideal democrático.

Diante disso, os números devem ser formados a partir de análise totalmente independente do poder político e de quaisquer outros grupos de interesse/pressão (CUNHA, 2017). No caso dos conflitos agrários, como visto, não é adequado que os dados sejam produzidos por entidades ligadas a quaisquer dos grupos que formam o objeto de pesquisa.

Talvez por essa razão, foi possível identificar ressalvas metodológicas na produção dos dados pela CPT, a indicar que os números reais podem não corresponder ao que se divulga, ou que, pelo menos, não correspondem à forma como se divulga, o que será visto no próximo tópico.

129 A título de exemplo: ASSASSINATOS..., 2011; CADERNO..., 2017; CDHM..., 2016; ESTATÍSTICAS..., 2011; GRUPO..., 2017; MPF..., 2017.

130 Pleito de informação realizado no portal E-Sic, protocolo nº 08850000508201846, respondido em 16 fev. 2018.

131 Pleito de informação realizado no portal E-Sic, protocolo nº 54800000120201858, respondido em 19 fev. 2018.

PONDERAÇÕES METODOLÓGICAS SOBRE OS DADOS

Em seu sítio eletrônico, a CPT tornou público os registros de massacres no campo, ocorridos entre 1985 e 2017, proferindo os seguintes dizeres:

A CPT torna públicos os registros de massacres no campo, de 1985 a 2017. Esse tipo de crime sempre ocorreu no campo brasileiro, apesar de apenas alguns terem ganhado destaque no cenário nacional. De acordo com sua metodologia, a CPT reconhece como “massacre” casos em que um número igual ou maior que três pessoas, foram mortas na ocasião. Motivada pelos dois crimes que ocorreram esse ano, no Mato Grosso e no Pará, a CPT desenvolveu essa página especial para dar visibilidade a todos os massacres no campo ocorridos nos últimos 32 anos e mostrar para a sociedade que esse tipo de crime é mais uma das estratégias do capital para expulsar os povos de suas terras e territórios. (MASSACRES..., 2017)

Observe que, apesar de utilizar a contração da preposição “em” com o artigo “o” para se referir à violência “no campo”, a CPT não considera o critério da localização para classificar o conflito. Pelo contrário, deixa clara a utilização do critério da “motivação agrária”. Inclusive, estabelece como objetivo dos relatórios que produz “mostrar para a sociedade que esse tipo de crime é mais uma das estratégias do capital para expulsar os povos de suas terras e territórios”, discurso que condiz com o suporte teórico segundo o qual a questão agrária advém da luta de classes entre o camponês, expropriado, e o agronegócio, representante do capital.

Feita essa observação, é preciso entrar na metodologia utilizada pela pastoral, de forma a verificar se os dados que apresenta se adequam ao referencial teórico que utiliza, ou seja, se os índices de violência mostrados correspondem efetivamente ao chamado conflito agrário (intrinsecamente ligado à questão agrária).

Para tal, adentramos ao sítio eletrônico da pastoral destinado à visualização dos massacres no campo e vislumbramos alguns casos nos quais pode ser considerada temerária a classificação do conflito exposto como resultante da questão agrária.¹³²

Em um primeiro exemplo, a CPT pontua como um massacre agrário o assassinato de três integrantes do Movimento de Libertação dos Sem Terra (MLST) na rodovia Estadual MG-455. Contudo, apesar de pertencerem a um dos movimentos na luta pela terra, o próprio site da CPT informa que há dúvidas se o crime ocorreu por disputa de terra ou por

¹³² A CPT afirma que são excluídos de seus registros os “casos de violência, inclusive assassinatos, que acontecem no âmbito rural e não tenham relação com conflitos pela disputa, posse, uso ou ocupação da terra, ou pelo acesso ou uso da água, ou na defesa de direitos por trabalhos realizados no campo” (CONFLITOS..., 2016). Contudo, veremos, a forma como foi feita essa exclusão merece ressalvas.

“vingança a Celestina, que teria denunciado o tráfico de drogas pelo grupo que promoveu a chacina” (MASSACRES..., 2017). Na primeira hipótese, luta pela terra, há a possibilidade de enquadrar o conflito como agrário. Já na segunda, não há fundamentação teórica que sustente a ligação do tráfico de entorpecentes a questões agrárias propriamente ditas.

Em um segundo exemplo, a CPT indicou um conflito com motivação agrária, mas outras fontes relataram estar o mesmo ligado também ao tráfico de drogas. A CPT aponta o assassinato de duas lideranças quilombolas na comunidade de Iúna, em julho de 2017, em razão de conflito pela terra gerado por notificação do Incra a fazendeiros no sentido de regularizar a área (MASSACRES..., 2017). No entanto, o próprio Incra e a polícia teriam afirmado que os assassinatos não estariam ligados a questões agrárias, sendo apontada a suspeita de envolvimento com o tráfico de entorpecentes. (MORTES..., 2017)

Em um outro caso, é apontado o assassinato de três auditores fiscais e o motorista do Ministério do Trabalho, em Unaí-MG, quando faziam inspeção contra o trabalho escravo (MASSACRES..., 2017). É verdade, esse conflito pode estar indiretamente ligado à questão agrária, na medida em que a falta de um pedaço de chão pode ser uma das causas da sujeição ao trabalho escravo. Contudo, não se trata de um confronto direto entre as classes polarizadas no campo, sendo o desrespeito às autoridades que fazem cumprir a lei uma questão que vai além da tipicamente agrária – aliás, está presente também em zonas urbanas, a exemplo do estado do Rio de Janeiro, que, tragicamente, enterrou mais de uma centena de policiais no ano de 2017. (RIO..., 2017)

Em uma outra situação, a pastoral aponta a triste história retratada no documentário *O sonho de Rose*, onde Roseli e outros dois cidadãos foram atropelados durante um bloqueio rodoviário (MASSACRES..., 2017). Contudo, não há informações para ligar o episódio diretamente a uma motivação agrária, pois não se pode dizer o propósito segundo o qual agiu o motorista.

Em um outro exemplo, é apontado conflito entre trabalhadores rurais e membros da Associação Nova Canaã do Futuro, grupos, aparentemente, desprovidos de recursos financeiros, o que afastaria a motivação agrária *strictu sensu*, aquela que colaciona em polos antagônicos o capital e o camponês. (MASSACRES..., 2017)

Por óbvio, também é apontada uma série de situações nas quais o conflito agrário aparece de forma mais evidente, como no Massacre da Santa Elmira (MASSACRES..., 2017). Contudo, para fins de confirmação da hipótese, necessidade de ponderações aos dados divulgados, enumeramos nesse trabalho alguns casos nos quais a metodologia foi considerada falha.

Outra ressalva a ser realizada se encontra nas fontes de informação utilizadas, em alguns casos, pela pastoral. A título de exemplo, tem-se um registro realizado “conforme denúncia feita pela Liga dos Camponeses Pobres (LCP)” (MASSACRES..., 2017), entidade que, pelo menos diante das informações disponíveis no sítio eletrônico da CPT, possui ligação direta

com a causa agrária. Nesse caso, não foi possível verificar se motivação do crime apontada por integrantes da LCP foi confirmada pelas autoridades.¹³³

Por óbvio, não seria exigível que a CPT apresentasse tão somente dados baseados em processos judiciais com trânsito em julgado, até mesmo porque o índice de solução dos inquéritos policiais e processos judiciais envolvendo delitos no Brasil é, infelizmente, muito baixo – a Associação Brasileira de Criminalística aponta que somente 5% a 8% dos homicídios são punidos no Brasil (MENEZES; LEUTZ, 2014). A própria CPT denuncia o baixo índice de resolução das denúncias levadas ao Judiciário, afirmando que, “dos 1.387 casos levados à Justiça entre 1985 e 2016, apenas 112 foram julgados” (VIOLÊNCIA..., 2017). Em outra ocasião, a pastoral pontuou que “menos de 10% dos 1.700 assassinatos em conflitos de terra vão a julgamento”. (MENOS..., 2015)

Assim, mesmo não sendo exigível que a instituição se utilize tão somente de casos definitivamente solucionados, seria razoável que ponderações como as que aqui são realizadas fossem divulgadas juntamente com os relatórios, informando que os mesmos não necessariamente refletem o tamanho da violência no campo, advinda de questões estritamente agrárias. Em outras palavras, pelos exemplos apontados, é possível perceber que os dados divulgados precisam de um olhar mais crítico e ponderado, bem como nos permitem afirmar ser passada a hora de o Estado brasileiro ter uma fonte oficial sobre tão relevante questão.

CONCLUSÃO

Passados cinco séculos da chegada dos povos europeus, cinquenta anos da promulgação do Estatuto da Terra e trinta anos da Constituição Federal de 1988, o Brasil ainda não solucionou a questão fundiária em seu território, sendo a busca pela terra uma constante reivindicação social.

Contudo, a nobreza da causa e a necessidade de urgência para sua solução definitiva não vêm acompanhadas da devida seriedade estatal na análise do problema. Nesse sentido, apontamos, em um primeiro momento, o afastamento do Estado na produção de dados oficiais, sendo que a única fonte atual e geral de informação sobre os conflitos agrários no Brasil advém de uma entidade privada: a Comissão Pastoral da Terra.

Ocorre que, por mais nobre que possa ser considerado seu trabalho, os relatórios produzidos pela pastoral não são precedidos das ponderações necessárias à metodologia que utiliza. De fato, tornou-se evidente que a ausência de rigor metodológico na análise das informações por parte da pastoral pode fazer com que conflitos não ligados à questão

133 Para realização deste trabalho, não foi possível acessar inquéritos policiais, processos judiciais ou outras fontes oficiais relacionadas aos fatos apontados. Assim, é possível que, na prática, o aqui afirmado destoe daquilo que se encontra ou se encontrará em eventuais desdobramentos investigativos.

agrária sejam categorizados como tal. Nesse ínterim, por exemplo, conflitos entre os próprios membros de movimentos sociais de busca pela terra foram incluídos nas estatísticas sobre os massacres no campo, causando a falsa impressão de terem sido causados pelos proprietários de terra. No auge desse equívoco metodológico, crimes ligados ao tráfico de drogas parecem imputados ao chamado agronegócio.

Observamos ainda que, mesmo considerando os dados divulgados pela CPT, o aumento da violência no campo, recorde em 2016, com 61 assassinatos possivelmente ligados à questão agrária (KRAKOVICS, 2017), parece refletir o aumento da violência em todo o país que, no mesmo ano, também atingiu seu ápice numérico com mais de 61 mil assassinatos (MELLO, 2017). Notemos que o conflito agrário, mesmo desconsiderando as ponderações metodológicas tecidas neste trabalho, é responsável por 0,1% dos homicídios no país, percentual esse que não parece condizente com o discurso que tangencia o tema, a transparecer um meio rural dividido e em guerra.

Assim, os apontamentos realizados neste trabalho sugerem que, nem o discurso a respeito da questão agrária no Brasil, nem os dados sobre a violência no campo refletem, fidedignamente, a realidade no meio rural brasileiro. Ao que tudo indica, os números aparecem inflados, a sustentar uma deturpada visão segundo a qual o campo brasileiro seria formado por dois grupos antagônicos e em constante luta.

É claro, enquanto houver um único foco de conflito, ele deve ser pacificado. Enquanto houver um trabalhador rural, indígena ou remanescente de quilombo sem a devida dignidade, deve-se efetivamente buscá-la.

Não se trata de negar as contradições e a imensa desigualdade no campo brasileiro, mas sim de buscar melhor compreendê-las, por meio de dados mais próximos da realidade, e não de discursos desconectados de comprovação empírica. Também, por óbvio, não se trata de diminuir a importância dos trabalhos desenvolvidos por décadas pela CPT, que muito bem desempenha seu papel.

As ressalvas e ponderações metodológicas foram nessas linhas delineadas para que busquemos trabalhar com números mais próximos da realidade. Para que, com transparência e diante de uma metodologia que permita o alcance de conclusões não estritamente ideológicas, possamos nos aproximar das verdadeiras condições para a solução definitiva do problema.

REFERÊNCIAS

1% da população mundial concentra metade de toda a riqueza do planeta. **El País**, 18 out. 2015. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/13/economia/1444760736_267255.html>. Acesso em: 7 dez. 2017.

ALVARENGA, Darlan. Concentração de renda cresce e brasileiros mais ricos superam 74 mil. **G1**, 5 out. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/10/concentracao-de-renda-cresce-e-brasileiros-mais-ricos-superam-74-mil.html>>. Acesso em: 7 dez. 2017.

ANTUNES, André. **A escalada da violência no campo**. Fiocruz. 16 jan. 2017. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/a-escalada-da-violencia-no-campo>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

ASSASSINATOS em conflitos no campo cresceram 30% em 2010, diz Pastoral da Terra. **Governo do Brasil**, 19 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2011/04/assassinatos-em-conflitos-no-campo-cresceram-30-em-2010-diz-pastoral-da-terra>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

CADERNO de Conflitos e Violência no Campo é lançado na UFMT. **Universidade Federal de Mato Grosso**. 19 maio 2017. Disponível em: <<http://www.ufmt.br/ufmt/site/index.php/noticia/visualizar/35520/Cuiaba>>. Acesso em: 17 dez. 2017.

CDHM debate violência no campo. **Câmara dos Deputados**. 20 jul. 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/cdhm-debate-violencia-no-campo>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

CONFLITOS no campo: Brasil, 2016. **CPT**. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14061-conflitos-no-campo-brasil-2016>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

CPT: Missão. **CPT**. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/sobre-nos/missao>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

CUNHA, Adrião Simões Ferreira. **Sobre a engenharia da institucionalização e do funcionamento dos sistemas estatísticos nacionais nos Estados democráticos de direito**. Brasília: IBGE, 2017.

ESTATÍSTICAS do Meio Rural 2010-2011. **MDA**. 2011. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/pageflip-4204234-487363-lt-Estats-ticas_do_Meio_R-1481281.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2017.

FERNANDES, Bernardo M. **A formação do MST no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

GIARDI, Eduardo Paulon Girardi. **Atlas da questão agrária brasileira**. Disponível em: <<http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/index.htm>>. Acesso em: 5 dez. 2017.

GRUPO formado por sociedade civil e órgãos públicos denuncia aumento da violência no campo e descaso do Estado. **Ipea**. 11 maio 2017. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/noticiasmidia/1587-denuncia-violencia-campo-cndh>>. Acesso em: 17 dez. 2017.

KRAKOVICS, Fernanda. Com 61 assassinatos, violência no campo registra recorde em 2016. **O Globo**, 30 abr. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/com-61-assassinatos-violencia-no-campo-registra-recorde-em-2016-21278560>>. Acesso em: 9 dez. 2017.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: Hucitec, 1986.

MASSACRES no campo. **CPT**. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/mnc/index.php>>. Acesso em: 16 dez. 2017.

MELLO, Daniel. Com mais de 61 mil assassinatos, Brasil tem recorde de homicídios em 2016. **Agência Brasil**. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-10/com-mais-de-61-mil-assassinatos-brasil-tem-recorde-de-homicidios-em-2016>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

MENEZES, César; LEUTZ, Dennys. Maioria dos crimes no Brasil não chega a ser solucionada pela polícia. **G1**, 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2014/04/maioria-dos-crimes-no-brasil-nao-chega-ser-solucionada-pela-policia.html>>. Acesso em: 16 dez. 2017.

MENOS de 10% dos 1.700 assassinatos em conflitos de terra vão a julgamento. **CPT**. 2015. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/index.php/publicacoes-2/destaque/2471-menos-de-10-dos-1-700-assassinatos-em-conflitos-de-terra-va-a-julgamento>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

MORTES de trabalhadores rurais em território quilombola na BA não têm relação com disputa agrária, diz polícia. **G1**, 8 ago. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bahia/noticia/mortes-de-trabalhadores-rurais-em-territorio-quilombola-na-ba-nao-tem-relacao-com-disputa-agraria-diz-policia.html>>. Acesso em: 7 dez. 2017.

MPF sedia ato denúncia por direitos e contra a violência no campo. **MPF**. 18 maio 2017. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/informativos/edicoes-2017/maio/mpf-sedia-ato-denuncia-por-direitos-e-contra-a-violencia-no-campo>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

OLIVEIRA, Gabriel. Mapa da Violência 2016 mostra recorde de homicídios no Brasil. **O Globo**, 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/mapa-da-violencia-2016-mostra-recorde-de-homicidios-no-brasil-18931627>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

PEREIRA, Caroline Nascimento; OLIVEIRA, Luíza Matos. A eterna marcha da violência no campo. **Carta Capital**. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/brasil-debate/a-eterna-marcha-contra-a-violencia-no-campo>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

PESSOA, Luisa. Propriedades de mais de mil hectares ocupam 45% da área rural do Brasil. **Folha de S.Paulo**, 6 jan. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/>>

poder/2015/01/1571133-propriedades-de-mais-de-mil-hectares-ocupam-45-da-area-rural-do-brasil.shtml>. Acesso em: 7 dez. 2017.

PRINCIPAIS ações do Conselho Nacional de Justiça: conflitos fundiários. **CNJ**. 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relatacoes_cnj_2009_2010.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2017.

RIO registra 100 policiais mortos em 2017. **Istoé**, 26 ago. 2017. Disponível em: <<https://istoe.com.br/rio-registra-100-policiais-mortos-em-2017/>>. Acesso em: 17 dez. 2017.

ROUGEMONT, Laura dos Santos. Entre ameaças e mortes: fatos e números da violência no campo hoje. In: SIMPÓSIO BAIANO DE GEOGRAFIA AGRÁRIA: entre a teoria e a prática, articulações e resistências, 2., 2017, Salvador. Disponível em: <https://2sbga2017.ufba.br/sites/2sbga2017.ufba.br/files/eixo1_laurarougemont.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2017.

SANTOS, Edeilton Pereira dos. **Dinâmicas territoriais no processo de expansão do agronegócio da soja e campesinato no baixo Amazonas, PA**. Manaus. 175 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2015.

SIQUEIRA, Rubem. O aumento da violência no campo tem a cara do golpe. **Le monde diplomatique**, 25 maio 2017. Disponível em: <<http://diplomatie.org.br/o-aumento-da-violencia-no-campo-tem-a-cara-do-golpe/>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

VIOLÊNCIA no campo. **Canal Rural**. 5 jun. 2017. Disponível em: <<http://www.canalrural.com.br/noticias/rural-noticias/brasil-tem-mais-quatro-conflitos-agrarios-por-dia-67761>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

MODELOS POLICIAIS E RISCO BRASIL: PROPOSTA DE REVISÃO DE PARADIGMAS NO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA PELA ADOÇÃO DA TEORIA DO “CICLO COMPLETO DE POLÍCIA”

Azor Lopes da Silva Júnior¹³⁴

Pode parecer um tema técnico, mas não; o modelo policial adotado por um país reflete diretamente na proteção de seus cidadãos. Mas, como assim?

A segurança pública, apesar de ser uma das políticas públicas mais relegadas pelos governos, sempre ocupa destaque na mídia. Em 2005, Silvia Ramos, Coordenadora da Área de Minorias, Movimentos Sociais e Cidadania do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec), e Anabela Paiva, jornalista da Editora de Cidade do Vespertino Q!, com o objetivo de perceber tendências da cobertura através da análise quantitativa da produção jornalística sobre violência e segurança pública, publicaram um estudo sob o título “Mídia e violência – como os jornais retratam a violência e a Segurança Pública no Brasil” (RAMOS; PAIVA, 2005), analisando 2.514 textos jornalísticos, veiculados em 35 dias, distribuídos ao longo de 5 meses do ano (maio a setembro de 2004) por nove jornais brasileiros que, juntos, alcançam uma tiragem diária média de 1,2 milhão de exemplares.¹³⁵

134 Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp), mestre em Direito pela Universidade de Franca, especialista em Direito pela Unesp e em Segurança Pública pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e Universidade Federal do Paraná. É advogado, coronel da reserva da Polícia Militar do estado de São Paulo, professor universitário em nível de graduação e pós-graduação, nas áreas de Direito Penal e Direito Constitucional. Currículo: <<http://lattes.cnpq.br/6088271460892546>>. E-mail: azor.lopes@terra.com.br. Artigo publicado anteriormente na *Revista do Laboratório de Estudos da Violência da Unesp/Marília*, ano 2015, ed. 15 – maio/2015, ISSN 1983-2192.

135 Do estado de São Paulo: *Folha de São Paulo*, *O Estado de São Paulo* e *Agora SP*; do Rio de Janeiro: *O Globo*, *Jornal do Brasil* e *O Dia*; de Minas Gerais: *O Estado de Minas*, *Diário da Tarde* e *Hoje em Dia*.

Os resultados conclusivos daquele trabalho apontaram para a relevância da temática segurança pública, apontando para uma nova tendência jornalística de não mais tratá-lo sob o ponto de vista meramente criminal, com uma abordagem sensacionalista e discursiva em direção à repressão criminal, mas de forma mais sóbria e cuidadosa.

Mesmo assim, as pesquisadoras ainda perceberam que prevalecem abordagens factuais, baseadas em “histórias individuais” tratadas com superficialidade, que levam a mídia à dependência das fontes policiais, produzindo notícias pouco contextualizadas, com baixa análise crítica e carentes de uma abordagem estatística, e que não tocam no ponto fulcral: as políticas públicas, o que, se feito, potencializaria o papel da imprensa como fomentador de debates pluralistas capazes de promover as necessárias mudanças na sociedade.

Do ponto de vista jornalístico, predomina em grande parte das matérias um tratamento superficial, que revela um investimento ainda pequeno das redações em retratar o setor com a importância que ele tem. Assim, vive-se uma contradição: enquanto a mídia denuncia a gravidade da crise da segurança pública no país, abdica, na maior parte do tempo, do papel de tomar a dianteira no debate sobre o tema – o que poderia motivar ações do Estado mais eficazes e abrangentes. (RAMOS; PAIVA, 2005, p. 39)

Esse mesmo processo de fuga ao debate sobre a gênese do problema se repetiu na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, onde ficaram marcados fortes interesses e paradigmas corporativos e classistas (MANSO, 2009), enquanto os representantes da sociedade civil, que compunham a maioria aritmética dentre os conferencistas (40%) eram disputados, em processos de cooptação, pelos grupos de interesses corporativos. Predominaram os arquétipos discursivos de desmilitarização da polícia, municipalização da atividade de policiamento, que contrastavam com o de extinção do inquérito policial.

No mundo todo há modelos policiais variados: uma única agência policial (Dinamarca), várias agências policiais (Brasil, França, Espanha, Itália, Portugal, Alemanha, etc.), agências policiais municipais (Estados Unidos), mas, em nenhum deles, à exceção do Brasil, há polícias dicotomizadas.

Mas o que seria um modelo dicotomizado? Pois bem, dicotomia significa que, no Brasil, a segurança pública é um serviço público essencialmente oferecido pelos estados por meio de duas agências policiais: as Polícias Cíveis e as Polícias Militares. Contudo, noutros países também há mais de uma polícia, e nem por isso se fala em dicotomia; o que faz de nosso modelo dicotomizado é o fato de que somente aqui cada polícia vai até certo ponto do trabalho de proteção social e, a partir daí, outra polícia começa o seu (KANT DE LIMA, 1989). Fala-se então de uma polícia de preservação da ordem pública (as Polícias Militares) e de uma outra polícia judiciária (as Polícias Cíveis). Às Polícias Militares atribui-se a tarefa

de prevenção da criminalidade, enquanto às Polícias Cíveis a de investigação criminal. (SILVA JÚNIOR, 2009)

Não há uma construção precisa no campo acadêmico, seja nas ciências jurídicas ou nas sociais, do conceito de “ciclo completo de polícia”; uma crítica, porém, se verifica recorrentemente: a ineficácia do modelo dual de segurança pública estadual, que faz os pesquisadores focarem sua observação no sistema e não simplesmente nos modelos e ideologias das agências policiais. Daí temos que:

Esta estrutura de policiamento, em cujo centro há uma “bipartição”, produziu a realidade peculiar da existência de duas polícias nos estados que devem fazer, cada uma, a metade do “ciclo de policiamento”. Dito de outra forma, cada polícia estadual é, conceitualmente, uma polícia pela metade porque ou investiga ou realiza as tarefas de policiamento ostensivo. Uma delas efetua prisões, a outra colhe provas; uma patrulha, a outra recebe as denúncias, etc. É evidente que, na atividade prática de policiamento, tais divisões de responsabilidade quase nunca são observadas. Assim, por exemplo, tornou-se comum que as polícias civis usem viaturas identificadas e que seus policiais se envolvam em diligências onde usam coletes de identificação, providências só admissíveis em uma lógica de ostensividade. De outra parte, as Polícias Militares, desde há muito, contam com departamentos de inteligência que realizam investigações criminais só permitidas às polícias civis e passam a registrar ocorrências em “termos circunstanciados” (espécie de registros simplificados) que dispensam a presença da estrutura de polícia judiciária. Tais sobreposições renovam a rivalidade entre as corporações, dão margem a ações judiciais patrocinadas pelas entidades de representação sindical das polícias e acirram disputas cuja base parece ser a própria irracionalidade do sistema de policiamento. (ROLIM, 2007, p. 12-13)

Silva (2003) chama de polícia completa “aquela que executa todas as fases da atividade policial: prevenção, repressão, investigação e apuração dos crimes”. Giulian (1998) agregava em sua definição a ligação dessa polícia de ciclo completo ao sistema criminal:

O ciclo completo de polícia compreende a prevenção, a manutenção e a restauração da ordem pública, ou seja, desde o início do delito, passando pela sua prisão, seja pela Polícia Administrativa ou Judiciária, até sua apresentação à Justiça e MP criminal, até a final e justa absolvição ou condenação, finalizando no sistema penitenciário. (GIULIAN, 1998, p. 30)

Silva Filho (2001), pesquisador e consultor contratado pelo Instituto Fernand Braudel (São Paulo) para coordenar o desenvolvimento de pesquisas e análises na área da segurança

pública e que também agrega em seu currículo ter sido Secretário Nacional de Segurança Pública entre julho e dezembro de 2002, chama a atenção para os fatores históricos e políticos que fazem do sistema policial brasileiro um caso *sui generis* no cenário internacional, onde não ocorre a interpenetração de atividades preventivas e investigativas:

Não é verdadeira a ideia de que prevenção do crime – largamente atribuída às Polícias Militares – e a investigação das polícias civis sejam atividades tão diferenciadas e distanciadas que demandem organizações completamente diferentes em estrutura, treinamento, valores, áreas de operação, disciplina, normas administrativas e operacionais. O Brasil é caso raro no mundo nesse tipo de arranjo que decorreu não de racionalidade, mas de meras contingências históricas e tristes conveniências de governos ditatoriais que permearam boa parte do século passado. Nas polícias modernas as funções de policiamento uniformizado e investigação devem boa parte de seus êxitos à interpenetração dessas funções, desde a fase de diagnóstico, planejamento e até a execução das ações. (SILVA FILHO, 2001, p. 1)

Quando Rolim (2007) fala que as Polícias Militares “[...] passam a registrar ocorrências em “termos circunstanciados” (espécie de registros simplificados que dispensam a presença da estrutura de polícia judiciária”, o autor faz um perfeito diagnóstico, porque a tensão institucional cristalizada e latente entre as corporações, passa a extrapolar o mundo policial quando, em que em alguns estados da federação, as Polícias Militares se articulam com o Poder Judiciário e o Ministério Público, para deslocar as Polícias Civis da posição de órgão monopolizador da interlocução dos “policiais de rua” (policiais militares) e as autoridades judiciais, estabelecendo um canal direto de comunicação de seus atendimentos de natureza criminal: esse fenômeno se dá pelo “termo circunstanciado”. Isso ocorre em Santa Catarina (Provimento TJSC nº 4/1999), Paraná (Resolução nº 6/2004), Rio Grande do Sul (Portaria SJS nº 172/2000), São Paulo (Provimento TJSP nº 758/2001), Mato Grosso do Sul (Instrução nº 5/2004 – Conselho de Supervisão dos Juizados Especiais) e Alagoas (Provimento TJAL/CGJ nº 13/2007), a partir de normativas dos respectivos tribunais e gestores do poder executivo locais. Pode-se dizer que o registro de termos circunstanciados inaugura o exercício do ciclo completo de polícia, dispensando o trabalho das Polícias Civis e reduzindo seu poder institucional.

Atentas a esse cenário de tensa competição, lideranças institucionais se posicionam e agem; de um lado, a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (Adepol) e Associação dos Delegados de Polícia de São Paulo (Adpesp), ingressam no Supremo Tribunal Federal (STF) com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), argumentando a usurpação de funções, enquanto, no polo oposto, a Federação Nacional das Entidades de Oficiais Militares (Feneme), passaria a integrar a demanda na qualidade de *amicus curiae* (terceiro interessado na causa).

No caso paulista, o ministro Cézar Peluso registrou em seu voto:

Ademais e a despeito de tudo, ainda que, para argumentar, se pudesse ultrapassar o plano de estrita legalidade, não veria inconstitucionalidade alguma, uma vez que, na verdade, não se trata de ato de polícia judiciária, mas de ato típico da chamada polícia ostensiva e de preservação da ordem pública – de que trata o § 5º do artigo 144 –, atos típicos do exercício da competência própria da Polícia Militar, e que está em lavrar boletim de ocorrência e, em caso de flagrante, encaminhar o autor e as vítimas à autoridade, seja policial, quando seja o caso, seja judiciária, quando a lei o prevê. (BRASIL, 2008, p. 41)

Em síntese, o ciclo completo dá autonomia às Polícias Militares; abre um canal direto, sem atravessadores, entre o policial de rua e o juiz que aplica a lei e, mais que isso, no plano institucional, faz de ambas polícias órgãos independentes entre si. A partir dessa independência, pode-se abrir espaço para uma nova relação de integração das agências.

A expressão “ciclo completo de polícia” é fruto da influência das ciências jurídicas no campo da segurança pública; ela deriva de outra expressão usual na *práxis* e na doutrina forense: “ciclo de persecução penal”, que precisa ser entendida, para que então se estabeleça um conceito mais claro daquela outra.

“Persecução penal” ou, do latim *persecutio criminis* (numa tradução literal: “perseguição ao crime”) é a atividade que o Estado (*lato sensu*) desenvolve a partir do momento em que ocorre uma infração penal – um crime ou uma contravenção penal – buscando identificar o autor ou autores desse delito e trazer ao processo provas de que ele ocorreu (diz-se, autoria e materialidade delitivas). O objetivo final é o exercício do *jus puniendi* (direito de punir) monopolizado pelo mesmo Estado e aplicado pelo Poder Judiciário após provocação do Ministério Público ou, em casos excepcionais, pela própria vítima do crime (fala-se aí em crimes cujo processo se move por ação privada).

O ciclo de persecução penal começa no momento da prática delituosa, segue pela atividade policial de investigação ou mero registro formal (inquérito policial, auto de prisão em flagrante delito ou termo circunstanciado de ocorrência), adiante levada ao Poder Judiciário (Estado-juiz), que a submete ao Ministério Público para o oferecimento da denúncia contra o(s) infrator(es) quando, nesse momento, se inicia o devido processo legal (*due process of law*) até a final absolvição ou condenação do réu; por fim, transitada em julgada a sentença penal condenatória, o ciclo se encerra com a execução da pena no sistema penitenciário.

Como já o dissemos, o modelo de persecução penal adotado no Brasil reserva – em regra – às Polícias Cíveis a atividade referida pela doutrina como “polícia judiciária”; já essa expressão, é explicada pelo fato de que tal atividade tem como escopo final noticiar ao Poder Judiciário a prática de um delito, ainda que quem o faça seja um órgão do Poder Executivo: a

polícia. Disso se percebe que nasce uma dicotomia no mundo real da segurança pública: agentes oficiais das Polícias Militares são acionados pela população a prestar atendimento na ocorrência de delitos, porém o registro do caso e a comunicação ao Poder Judiciário são monopolizados pelas Polícias Civis, que fazem um papel burocrático de intermediação. Assim, duas polícias realizam uma parte do ciclo de persecução penal.

Numa síntese inicial da abordagem ao tema, pelo ciclo completo, ambas as polícias (civil e militar) passariam a ser legalmente competentes para atuar na repressão aos delitos e, subsequentemente, no registro do caso e remessa ao Poder Judiciário sem qualquer intermediação. É o que alguns pesquisadores vêm concluindo e publicando inclusive fora do Brasil, onde o modelo do ciclo completo é uma realidade histórica, como é o caso de Portugal, França, Espanha, Bélgica, Itália e Alemanha. Economicidade, complexidade social e revisão das dimensões do mandato policial são questões intimamente ligadas à adoção do modelo de polícias de ciclo completo, o que somente não teria ocorrido ainda “por razões de vaidades e disjunções classistas” (SANTOS JÚNIOR; FORMEHLE; PICCOLI, 2011).

Mas a discussão não é recente, pouco depois de promulgada a Constituição Federal de 1988, no início dos anos 90, Lazzarini (1991) trazia a expressão “ciclo completo de polícia” para o debate:

*A unificação, com efeito, em termos militares, mantido seja o sistema processual vigente, fatalmente levaria militares a presidir os anacrônicos inquéritos policiais, nas infrações penais comuns. Isso, entendendo, apesar da formação jurídico-policial dos oficiais de Polícia Militar, se afigura inaceitável para a comunidade jurídica, embora o ideal seja o denominado **ciclo completo de polícia** (o policial que atende a ocorrência leva-a diretamente ao juiz criminal competente). (LAZZARINI, 1991, p. 67, grifo nosso)*

Lazzarini, numa densa crítica à temporariedade da Carta de 88, que já no seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias¹³⁶ previa a revisão constitucional em 1993, lamentava que os Constituintes não tivessem adotado o sistema dos Juizados de Instrução e avaliava todo o sistema de Defesa do Estado e das instituições democráticas, particularmente quanto aos órgãos de segurança pública.

A tese do ciclo completo de polícia sustenta que esse modelo burocrático formal que adota a dicotomia entre os órgãos policiais se revela contraproducente, gerando subnotificação dos delitos e alimentando a rivalidade e hostilidade entre as forças policiais.

136 Art. 3º. A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.

A referida rivalidade é tratada por Hagen e Wagner, que tomam como causa a indefinição da legislação e a busca de extensão do poder pelas instituições:

A indefinição da legislação infraconstitucional e a busca de extensão do poder possibilita o que acima foi referido como guerra das polícias. A Polícia Rodoviária Federal realiza atividades de investigação em todas as suas áreas de atribuições, tanto da Polícia Federal no contrabando e descaminho, como em outras de atribuição das polícias civis estaduais. A Polícia Federal, através de convênios, delega atribuições para as polícias civis estaduais, especialmente na investigação e repressão do tráfico ilícito de drogas. A Polícia Civil invade atribuições da Polícia Militar com o uso de viaturas caracterizadas e realização de blitz, em um verdadeiro processo de policiamento preventivo ostensivo, e as Polícias Militares buscam a realização de policiamento repressivo, com a feitura de termos circunstanciados, investigação de delitos por meio de seus serviços de inteligência (inclusive com a solicitação de mandados de busca e apreensão ao Judiciário) e a difusão da pretensão de assumirem o ciclo completo de polícia e a lavratura do auto de prisão em flagrante delito pelo oficial de Polícia Militar. (HAGEN; WAGNER, 2009, p. 59)

A hostilidade também é notada por pesquisadores como decorrência do modelo dual de polícia:

Explico: em todo o mundo civilizado cada polícia atua desde os serviços de patrulhamento até as tarefas de investigação. Como regra, os patrulheiros atuam uniformizados e os policiais dos departamentos de investigação se dedicam ao esclarecimento de crimes. Estas duas dimensões básicas do trabalho policial conformam o chamado “ciclo de policiamento” e estão presentes em todas as polícias do mundo, menos no Brasil. Aqui, por razões históricas, optamos pela partição do ciclo, atribuindo à Polícia Militar (PM) o patrulhamento e à Polícia Civil (PC) a investigação, razão pela qual não temos duas polícias em cada estado, mas duas metades de polícia. É esta divisão do ciclo a responsável pela persistente hostilidade entre as duas polícias que, como regra, não dividem informações, não compartilham recursos e alimentam infinitas disputas de prerrogativas. (ROLIM, 2007, p. 1)

Agravando o cenário, vem a taxa de subnotificação de delitos, que se deve basicamente a dois fatores: o descrédito do cidadão vitimado por crimes patrimoniais (FELIX, 2007) e outras infrações menores e o desinteresse dos policiais em registrar toda ocorrência policial havida. Tanto um quanto outro fator tem como causa uma falha do sistema: a burocracia policial e a falta de foco na investigação dos delitos; a polícia brasileira quase que se resume em registrar boletins de ocorrências que, em sua maioria, não são investigadas, ademais, na subcultura policial, investigação e formalização de inquérito policial se confundem.

A subnotificação é objeto de estudo de vários pesquisadores (FELIX, 2007; LENG RUBER, 2000; KANT DE LIMA, 1989, 1995, 2000 e 2004; PAIXÃO, 1986; PASTORE, 1991, 1996; ADORNO, 2008; RIBEIRO, 2004; KAHN, 1999, entre outros). A subcultura policial, que prestigia o formalismo em detrimento da efetiva investigação, é recorrentemente citada como uma das causas indiretas dessa subnotificação:

Levando-se em conta os elevados graus de subnotificação da maior parte dos crimes, e a histórica e crônica incompetência do poder de investigação de nossa polícia, é lícito imaginar que as perdas, ao longo das diversas etapas do Sistema de Justiça Criminal brasileiro, sejam muitíssimo superiores àquelas que se conhecem em outros países. (LENG RUBER, 2000, p. 12)

Longe de atribuir às forças policiais, seja aqui ou em qualquer parte do mundo, a responsabilidade sobre os processos que levam à violência e à criminalidade, sabidamente frutos de uma série de fatores de ordem social, que desembocam em cenas de violência rotineiras, a eficiência do Estado no trato da criminalidade está intimamente condicionada ao modelo de gestão. Um modelo moderno de administração gerencial não admite ensaios, tampouco o apelo a paradigmas ultrapassados, que assim se revelam por tratar novos problemas com os mesmos métodos do passado, tudo em homenagem à tradição. (SILVA JÚNIOR, 2007)

É essa tradição que faz de nosso modelo policial aquilo que pesquisadores chamam de isomorfismo mimético;¹³⁷ a tendência de uma instituição de se aproximar de outra e a ela se assemelhar em forma. Nesse processo, a polícia judiciária busca se identificar a um quase poder judiciário (quase juízes), enquanto a polícia ostensiva, às forças militares de defesa (Exércitos), tudo em busca de prerrogativas que, como meras polícias não conquistaram ao longo de nossa história. (MEDEIROS, 2004)

Somente aqui o bacharelado em direito é visto como sinônimo de preparo para o exercício do trabalho policial, somente aqui o substantivo “polícia” é considerado menos importante que o adjetivo “civil” ou “militar”. Somente aqui não se mede o grau de eficiência das agências policiais a partir da gestão por resultados. Somente aqui as taxas de esclarecimento dos crimes, que gravita em torno de 2%, não é sequer objeto de pesquisas e publicidade.

A subcultura do bacharelismo leva a crer que investigação é sinônimo de inquérito, quando na verdade este deveria ser, quando muito, mero repositório formal burocrático de um trabalho policial muito mais complexo e dinâmico, onde o direito não é o ponto de partida. “Para os policiais, o Inquérito pode ser equiparado à investigação policial. Mas a

137 O autor afirma: “Powell e Dimaggio (1991) identificaram três mecanismos de isomorfismo, aos quais chamaram forças isomórficas: a força mimética, que consiste na imitação organizacional, ou seja, na adoção – intencional ou não – de uma organização preexistente como modelo para a criação de uma nova; a força coercitiva, que é o exercício direto – formal ou informal – de controle de uma organização sobre outra; e a força normativa, que é aquela do padrão profissional – membros de diferentes organizações, oriundos da mesma ‘profissão’, tendem a reivindicar os mesmos direitos e rotinas”.

investigação policial não pode se limitar ao Inquérito, pois ela foge muitas vezes do controle e do registro formal, abrangendo aptidões individuais e relacionais” (MISSE, 2009, p. 27; 2010, 2011). Apesar do tamanho desse desvio de entendimento, há pouca literatura a respeito até mesmo no ambiente acadêmico da polícia, conforme nos relata Mingardi:

Buscamos informações na biblioteca da Academia da Polícia Civil de São Paulo (Aca-depol) e o máximo que encontramos foi algum material absolutamente defasado (a biblioteca não é atualizada e a maioria dos livros encontrados tem pelo menos 30 anos). [...] Uma linha de livros mais utilizável, em que é discutida a realidade da investigação policial e sua utilidade prática, foi publicada pela Polícia Militar do Rio de Janeiro no início da década de 1990. [...] Alguns podem objetar mostrando pilhas de livros sobre o inquérito policial, por exemplo, mas o conteúdo desses livros mostra apenas o ponto de vista jurídico, nunca o operacional. Eles têm mais a ver com o bacharelismo de nossas instituições policiais do que com o trabalho do dia a dia. (MINGARDI, 1992, 2005, p. 7, 9)

Paixão (1986) aponta a falta de um sistema confiável de controle de estatísticas criminais, essencial para o traçado de políticas públicas e ações policiais, sejam preventivas ou investigativas (reativas), agravado pelas altas taxas de subnotificação criminal, a que denomina “cifra negra” e “cifra cinzenta” da criminalidade. Referindo-se à cifra negra, o pesquisador aponta que algo entre 15 e 25% dos crimes chega ao conhecimento da polícia, excepcionando os casos de “roubo sério” e furtos de veículos, que atingiriam o patamar de 60%. Dentro daquilo que chamou cifra cinzenta, estariam os crimes comunicados à polícia, mas que são indevidamente registrados, especialmente aqueles casos em que a autoria é desconhecida.¹³⁸

Em estudo sobre o custo do crime na Grande São Paulo, Pastore (1991, p. 46), concluiu que a probabilidade de um infrator passar pelas etapas de ser preso em flagrante, indiciado pela polícia, julgado e condenado pela Justiça para, ao final, cumprir a pena é de 0,001482, resultando que para cada 1.000 delitos praticados, apenas 1 deles leva ao cumprimento da pena. Pastore (1996) chega a afirmar em entrevista:

O risco do crime é irrisório. É claro que os criminosos não leem os meus estudos. E nem precisam. Eles percebem na prática o que é detectado por pesquisas trabalhadas. Sabem muito bem que o crime está compensando nos dias atuais. O que fazer? Evidente que os fatores sociais têm um grande peso na determinação do crime. Mas a precariedade dos aparelhos policial e judicial precisa ser urgentemente superada. É isso que foi feito em New York onde a sociedade continuou a mesma; o desemprego não se alterou; e as famílias seguiram criando as crianças da mesma maneira. E, por

¹³⁸ Paixão (1986) afirma: “a pesquisa recente tem demonstrado a tendência de delegacias no sentido de minimizar a seriedade de ocorrências cujos autores não foram identificados”.

meio de medidas eficientes na área policial e judicial, o crime despencou 30% nos últimos dois anos. (PASTORE, 1996)

Essas afirmações não fogem dos resultados da pesquisa realizada por Adorno (2008) a partir dos Livro de registro de ocorrência e Livro de registro de inquéritos policiais, no período compreendido entre 1º de janeiro de 1997 e 31 de dezembro de 2001,¹³⁹ tendo como *locus* a socialmente heterogênea região sudoeste da cidade de São Paulo (área afeta à 3ª Seccional da Polícia Civil), que aglomera bairros nobres até regiões de exclusão social acentuada, onde encontrou registrados 344.767 boletins de ocorrência, dos quais somente 21.866 transformaram-se em inquéritos (em valores relativos, isso representa 6,34%); ponto relevante é que somente foram considerados os seguintes delitos (tentados ou consumados): homicídios, roubos, latrocínios, tráfico de drogas, furtos e porte de drogas para consumo.

Adorno observou que, do total de registros analisados, somente 6,36% se transformaram em inquéritos; observados esses números por categorias (crimes violentos e crimes não violentos), observou-se que essa proporção aumenta para o patamar de 9,42%, do que concluiu: “Crimes contra o patrimônio têm uma baixíssima probabilidade de se transformarem em inquérito policial. Os homicídios, ao contrário, têm uma maior probabilidade de transformarem-se em inquérito policial”.

O poder, e mais que isso: o dever do Estado, por suas agências policiais, de dar a pronta e eficiente resposta para os crimes havidos implica diretamente na impunidade ou no verdadeiro império das leis. Entretanto, afora os casos em que há prisão em flagrante, o poder do Estado de identificar os criminosos e promover a justa aplicação da lei é fragilizado quando as investigações não chegam a sequer 5% dos infratores. Isso tudo se soma ao terrível panorama brasileiro de exclusão social, degradação dos valores, fragilidade das leis e níveis de violência.

Noutros países de democracia consolidada, a existência de uma única agência policial é descartada, porque gera um monopólio de poder que põe em risco potencial o controle social; nesses países, o modelo militar de administração não é confundido com os pesadelos do totalitarismo; em países de dimensões geográficas consideráveis, não se cogita em polícias municipalizadas, porque sujeitas ao clientelismo; nos países mais evoluídos, as agências policiais agem dentro daquilo que se convencionou definir como “polícias de ciclo completo” (todas as polícias realizam a prevenção e a investigação criminais).

No Brasil, uma experiência já se mostrou bem-sucedida como embrião do ciclo completo: a lavratura de termos circunstanciados de ocorrência, nos casos de infrações penais de menor potencial ofensivo por policiais militares (SILVA JÚNIOR, 2007); contravenções penais e crimes cuja pena máxima prevista em lei não ultrapasse 2 anos dispensam o inquérito policial,

¹³⁹ Adorno fez esse recorte num período antigo, a fim de também atingir os resultados desses registros no âmbito judicial, uma vez que, entre o registro inicialmente feito pela polícia e a sentença criminal, costumeiramente leva anos.

e o registro feito pelo “policial de rua” é levado diretamente ao juiz dos juizados especiais criminais. Isso acontece nos estados de Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul, Alagoas e Minas Gerais; São Paulo também o fez desde 1º de dezembro de 2001 até o dia 9 de setembro de 2009, quando foi abortado por uma resolução do então secretário de Segurança Pública Antônio Ferreira Pinto, por questões hermenêuticas e pressões político-institucionais.

Isso ocorre porque se digladiam nos tempos, pelos mais variados fatores, sejam culturais, jurídicos, político-institucionais etc., policiais civis (especialmente os delegados de polícia de carreira) e policiais militares por conta dessa malfadada expressão. Na verdade, essa batalha extrapola o ambiente dos órgãos policiais e beira os muros até mesmo do Ministério Público, quando se fala da atribuição – por vezes indevidamente confundida com prerrogativa – de agir na investigação criminal.¹⁴⁰ É histórico o paradigma de que os policiais militares são “agentes da autoridade policial”, mas jamais autoridades. O assunto, aparentemente pueril, acaba por refletir direta e constantemente no cotidiano policial e, conseqüentemente, na promoção de segurança pública.¹⁴¹

As origens histórico-políticas deste cenário remontam às milícias empregadas na segurança pública que ocupavam, em destaque, ainda no Brasil colônia, papel de defesa interna e territorial frente às constantes investidas europeias e que, já no Brasil república, tomavam a feição de exércitos provinciais, dada a intenção republicana de se adotar um modelo confederativo de “Estados Unidos do Brasil”; bem por isso, que o seu treinamento inicial fora dado pela Missão Francesa (1906 – Governo Jorge Tibiriçá no estado de São Paulo). De outro lado, vê-se que a origem judiciária da polícia investigativa se deve ao fato de, *ab initio*, as funções de chefe de polícia, desde a vinda da família real portuguesa para o “Reino Unido” (1808), ficarem a cargo de um intendente-geral, ao qual se exigia não mais que “notável saber jurídico”. Mais tarde, tal função passaria a magistrados, notadamente os “Juizes de Fora”. Somente em 1871, as funções de chefe de polícia saem das mãos dos magistrados, mas ainda permanecem nas daqueles de “notável saber jurídico”, para a condução do inquérito policial criado pela Lei nº 2.033/1871.

É inquestionável que a expressão “autoridade policial” empregada no Código de Processo Penal brasileiro se refira exclusivamente aos delegados de polícia de carreira, como dita o

140 Sobre o tema, veja-se: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 13. Complementar 75/1993 e o art. 26 da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal, e dá outras providências. Brasília. 09 out. 2006; e também: STF. Inquérito nº 1968-2/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Autor: Ministério Público Federal. Indiciado: Remy Abreu Trinta. Ementa: Com a extinção do mandato de deputado federal do indiciado Remy Abreu Trinta, cessou a competência do Supremo para dirigir o inquérito. Declino da competência para a Justiça Federal no estado do Maranhão. 15 fev. 2007.

141 A título de exemplo, registrou-se em nossa cidade (São José do Rio Preto, interior de São Paulo) um período em que policiais militares, ao abordarem motoristas não habilitados, não ousavam determinar um padrão de atendimento, diante da multiplicidade de opiniões entre delegados de polícia plantonistas em torno da vigência ou não do art. 32 da Lei das Contravenções Penais frente ao “novo” (a discussão já se arrastava por três anos) art. 309 do Código de Trânsito; assim, havia casos em que motoristas eram conduzidos à delegacia por aparente infração contravencional, mas o delegado a dizia derogada e, noutros casos, em que o policial militar não fazia a condução coercitiva, surgiam os plantonistas que, entendendo o contrário, exigiam a condução do motorista infrator.

art. 4º: “A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria”,¹⁴² mas segue-se em seu parágrafo único que: “A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função”. Tanto o é que a Lei nº 8.112/1990 (“Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais”), ao cuidar do processo administrativo disciplinar, estabeleceu que, apurado fato-crime por uma sindicância, a autoridade deva encaminhá-la diretamente ao Ministério Público.¹⁴³

Também se observa que, em se tratando de crimes militares, foge sua apuração à atribuição dos delegados de polícia de carreira por expressa disposição constitucional.¹⁴⁴ Igualmente, quando se cuida de apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, a atribuição constitucionalmente migra para a Polícia Federal (art. 144, § 1º, I).

O ponto toma relevo prático, quando se contrapõe a “autoridade policial” e os chamados “agentes da autoridade”. Nalguns casos, a exegese é absolutamente despida de bases sólidas, tomando-se os policiais militares por agentes da autoridade policial (delegado de polícia).

Ora, o Estado exerce o poder conferido por meio de órgãos, e cada qual destes é estruturado em cargos de execução e de direção para o cumprimento de suas atribuições; logo, não é razoável que se tenha o delegado de polícia como “agente do representante do Ministério Público” ou mesmo da autoridade judiciária, pelo simples fato de que seu trabalho deságua nas mãos destes últimos. A lógica elementar não permite concluir que os policiais militares, no exercício da função de policiamento, sejam considerados “agentes da autoridade policial” como querem alguns.¹⁴⁵ O mesmo sofisma nos faria crer que qualquer do povo que dê voz

142 A redação original do art. 4º, seu *caput* assim falava “de suas respectivas jurisdições”, sendo a expressão substituída para “circunscrições” pela Lei nº 9.043/1995, resultante do Projeto de Lei nº 734/1991, de autoria do deputado Ivo Mainardi (PMDB/RS).

143 Lei nº 8.112/1990, art. 154. Os autos da sindicância integrarão o processo disciplinar, como peça informativa da instrução. Parágrafo único. Na hipótese de o relatório da sindicância concluir que a infração está capitulada como ilícito penal, a autoridade competente encaminhará cópia dos autos ao Ministério Público, independentemente da imediata instauração do processo disciplinar. Constituição da República Federativa do Brasil, art. 144 [...], § 4º – Às Polícias Civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, *exceto as militares*. (grifo nosso)

144 Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), art. 144 [...], § 4º – Às Polícias Civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, *exceto as militares*. (grifo nosso)

145 Algumas posições, despidas de fundamentos jurídicos sérios, beiram a ofensa: “Assim, são agentes da autoridade policial judiciária, que é o delegado de polícia, toda a Polícia Militar, desde seu Comandante Geral até o mais novo praça e todo o segmento da organização da Polícia Civil, bem assim o I.M.L., I.P.T etc... e nenhuma dessas categorias podendo influenciar os atos da autoridade policial, enquanto ‘atos de polícia judiciária’ sujeitos a avaliação jurídico-subjetiva” (Júlio Osmany Barbin, juiz de Direito da Vara de Execuções Criminais da Comarca de Rio Claro/SP, Proc. nº Correg. 253/2002, de 21 de outubro de 2002).

de prisão a um criminoso¹⁴⁶ seja também “agente da autoridade policial”. Quando o policial militar prende alguém em flagrante delito e o conduz à presença da autoridade policial para autuação em flagrante, age no cumprimento de sua função constitucional, preservando a ordem pública através da repressão imediata ao delito. Agentes da autoridade policial são aqueles que, nas Polícias Civis, são encarregados da execução das funções de apuração das infrações penais (investigadores, detetives ou comissários, conforme a designação) e de formalização dos atos de polícia judiciária (escrivães de polícia, datiloscopistas, etc.), porquanto direta e funcionalmente subordinados ao delegado de polícia.

De igual forma, quando se cuida dos juizados especiais criminais, estes devem ser encarados como, na fala do desembargador Sidnei Benetti, um sistema¹⁴⁷ de persecução penal guiado por princípios,¹⁴⁸ procedimento¹⁴⁹ e institutos¹⁵⁰ próprios não encontrados no Código de Processo Penal.

Desconstruídos os paradigmas que induzem à tese de que as funções da Polícia Militar são meramente preventivas e que os policiais militares seriam agentes da autoridade policial militar, tem-se em reconstrução um novo paradigma: “Autoridade policial, na melhor interpretação do art. 69 da Lei nº 9.099/1995, é também o policial de rua, o policial militar, não constituindo, portanto, atribuição exclusiva da polícia judiciária a lavratura de termos circunstanciados. O combate à criminalidade e a impunidade exigem atuação dinâmica de todos os órgãos da Segurança Pública”. (“Carta de São Luís do Maranhão”, Colégio dos Desembargadores Corregedores Gerais de Justiça do Brasil, reunidos no XVII Encontro Nacional, realizado em São Luís, Maranhão, em 4 e 5 de março de 1999)

No mesmo sentido, vieram o VII Encontro Nacional de Coordenadores de Juizados Especiais, havido em Vila Velha, Espírito Santo, em 27 de maio de 2000, ocasião em que ficou assentado o enunciado nº 34 (“Atendidas as peculiaridades locais, o termo circunstanciado poderá ser lavrado pela Polícia Civil ou Militar”), a Confederação Nacional do Ministério Público assentou seu posicionamento: “A expressão ‘autoridade policial’, prevista no art. 69 da Lei nº 9.099/1995 abrange qualquer autoridade pública que tome conhecimento

146 CPP, art. 301: *Qualquer do povo poderá* e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito. (grifo nosso)

147 “O conceito de um sistema bem mostra a ideia de um todo, e um todo congruente em si. Esse sistema é como que um microsistema, integrando um outro sistema jurisdicional, que é o sistema tradicional de legislação do serviço público de Justiça. Assim, trata-se de alguma coisa que se fecha em princípios e postulados próprios.” “Abre-se uma brecha na atividade de serviço da justiça tradicional, e se transfere para um novo organismo, que compõe esse sistema no organismo jurisdicional geral, a competência para conhecer e julgar tipos penais” (Desembargador Sidnei Benetti, citado por José Arnaldo da Fonseca, in *Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo*, ano 3, nº 5, jan./jul. 2000, pág. 48).

148 Lei nº 9.099/1995, art. 2º: O processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação.

149 O procedimento é sumaríssimo na forma do art. 77 e seguintes da Lei dos Juizados Especiais.

150 São institutos próprios a transação penal (art. 72), a composição civil dos danos (art. 74) e a suspensão condicional do processo (art. 89).

da infração penal no exercício do poder de polícia”. A Comissão Nacional de Interpretação da Lei nº 9.099/1995 assim deliberou sobre a questão:

[...] no que diz respeito às infrações penais de menor potencial ofensivo, qualquer agente público que se encontre investido da função policial, ou seja, de poder de polícia, pode lavrar o termo circunstanciado ao tomar conhecimento do fato que, em tese, possa configurar infração penal, incluindo-se aqui não só as polícias federal e civil, com função institucional de polícia judiciária da União e dos estados, respectivamente (art. 144, § 1º, inciso IV, e § 4º da CF), como às polícias rodoviária federal, Polícia Ferroviária Federal e Polícias Militares (art. 144, II, III e V, da CF). Embora estas últimas não tenham atribuições para a lavratura do auto de prisão em flagrante de competência da Polícia Civil e Federal, há entendimento de que a lei se refere a todos os órgãos encarregados pela Constituição Federal da defesa da segurança pública, para que exerçam plenamente sua função de restabelecer a ordem e garantir a boa execução da administração, bem como do mandamento constitucional de preservação da ordem pública (art. 5º, § 5º da CF). (MIRABETE, 1997, p. 60)

Em cima desse novo pensamento jurídico surgiram, nos estados de Santa Catarina,¹⁵¹ Paraná,¹⁵² Rio Grande do Sul,¹⁵³ São Paulo,¹⁵⁴ Mato Grosso do Sul¹⁵⁵ e Alagoas,¹⁵⁶ pro-

151 Provimento nº 4/1999 (o provimento foi combatido através do MS 99.008.001-3. Relator: desembargador Eder Graf. Decisão: 30/5/2000, assim ementado: “Mandado de Segurança – Impetração pela Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional de Santa Catarina – Provimento n. 04/99 da Corregedoria Geral da Justiça admitindo o conhecimento do termo circunstanciado lavrado por policial militar (art. 69 da lei n. 9.099/95) – Ilegitimidade ativa – Extinção do feito”). Portaria SJS nº 172, de 16 de novembro de 2000, complementada pela Instrução Normativa Conjunta nº 01/2000, do Comandante-Geral da Brigada militar e do Chefe da Polícia Civil. Também essa norma foi contestada judicialmente pela Associação dos Delegados de Polícia do Rio Grande do Sul (ASDEP/RS) e o Pleno do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em julgamento no dia 12 de março de 2007, assim decidiu: “À unanimidade, rejeitaram a preliminar de ilegitimidade ativa. Por maioria, conheceram da ação. No mérito, julgaram improcedente a ação, vencidos os desembargadores Maria Isabel de Azevedo Souza, Antonio Carlos Netto Mangabeira, Araken de Assis, Danubio Edon Franco, Ranolfo Vieira e Paulo Moacir Aguiar Vieira”. Presente o doutor José Vecchio Filho, pelo requerente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual. Processo nº 70014426563).

152 Resolução nº 6/2004 – CSJEs (publicada no Diário da Justiça nº 6691, de 23/8/2004, pág. 51).

153 Portaria SJS nº 172, de 16 de novembro de 2000, complementada pela Instrução Normativa Conjunta nº 1/2000, do Comandante-Geral da Brigada militar e do Chefe da Polícia Civil. Também essa norma foi contestada judicialmente pela Associação dos Delegados de Polícia do Rio Grande do Sul (ASDEP/RS) e o Pleno do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em julgamento no dia 12 de março de 2007, assim decidiu: “À unanimidade, rejeitaram a preliminar de ilegitimidade ativa. Por maioria, conheceram da ação. No mérito, julgaram improcedente a ação, vencidos os desembargadores Maria Isabel de Azevedo Souza, Antonio Carlos Netto Mangabeira, Araken de Assis, Danubio Edon Franco, Ranolfo Vieira e Paulo Moacir Aguiar Vieira”. Presente o doutor José Vecchio Filho, pelo requerente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual. Processo nº 70014426563).

154 Provimento nº 758/2001 do Egrégio Conselho Superior da Magistratura e Resolução nº 403/2001 da Secretaria de Segurança Pública. O provimento foi combatido através da ADI nº 2.590-SP, proposta pelo PSL em 26 de dezembro de 2001 e, em 5 de março seguinte, extinta pelo fato de que o partido perdera a representatividade no Congresso Nacional; na sequência, o PL propôs a ADI nº 2.862-SP, distribuída por prevenção à ministra Ellen Gracie em 26 de março de 2003, atualmente redistribuído à relatoria da ministra Cármen Lúcia, ainda aguardando julgamento.

155 Instrução nº 5/2004, do Conselho de Supervisão dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Combatida através do Mandado de Segurança nº 2004.004361-9/0001.00, que foi julgado improcedente.

156 Provimento 13/2007, da Corregedoria Geral de Justiça.

vimentos de tribunais e atos normativos do Poder Executivo destinados a sedimentar a atuação das Polícias Militares junto aos juizados especiais criminais.¹⁵⁷

Uma vez definidas as distinções conceituais entre os verbetes aqui tratados, e apontadas as referências constitucionais devidas, fixemo-nos no que, neste ponto importa: segurança pública.

Enfim, um modelo de polícias de ciclo completo teria o condão de alforriar as patrulhas de polícia ostensiva das horas perdidas nas delegacias à espera da lavratura de um rele boletim de ocorrência, deixando essa força de trabalho altamente capilarizada encarregada do varejo criminal, o que ainda desoneraria as Polícias Cíveis da burocracia e as guindaria ao *status* de uma polícia especializada na criminalidade complexa, elevando seus níveis de eficiência na elucidação dos crimes de autoria desconhecida.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. Políticas públicas de segurança e justiça penal. **Cadernos Adenauer**, v. 9, n. 4, 2008, p. 9-27. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/9403-1442-5-30.pdf>>. Acesso em 15 jan. 2013.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado. **Audiência Pública nº 1.412/2008**: texto com redação final. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões, 4 nov. 2008b.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**: paz e segurança para o Brasil. (Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências). 2. ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2008a.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Manual Metodológico Geral**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009b.

_____. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Ministério da Justiça: Brasília, 2009c.

157 Em tributo à história merecem destaque, por inaugurarem essa nova era, os desembargadores Sebastião Costa Filho, Washington Luiz Damasceno (TJAL), Oto Luiz Sponholz (TJPR), Rubens Bergonzi Bossay (TJMS), Márcio Martins Bonilha, Álvaro Lazzarini, Luís de Macedo (TJSP), Eder Graf, Francisco José Rodrigues de Oliveira Filho (TJSC) e, como oficiais das Polícias Militares, os coronéis Rui César Melo, Roberto de Oliveira Vale, David Antônio de Godoy (SP), Ivan de Almeida (MS), Ronaldo Antônio de Menezes (RJ), José Edmilson Cavalcante, Adroaldo Goulart (AL), Marlon Jorge Teza e Eliésio Rodrigues (SC), os tenentes-coronéis Altair Freitas da Cunha, Antônio Penna Rey (RS) e os capitães Marcello Martinez Hipólito, Sinval Santos da Silveira Júnior (SC), Cláudio Roberto Monteiro Ayres (MS) e Mauro Roberto Chaves (SP), todos sustentados pela doutrina de Ada Pellegrini Grinover, Antônio Magalhães Gomes Filho, Antônio Scarance Fernandes, Luiz Flávio Gomes, Alexandre de Moraes, Alexandre Pazziglini Filho, Giampaolo Poggio Smânio, Luiz Fernando Vaggione, Joel Dias Figueira Júnior e Maurício Antônio Ribeiro Lopes, Rolf Koerner Junior e Damásio Evangelista de Jesus, dentre outros.

_____. **Texto-Base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2862-SP. Atos normativos que atribuem a Polícia Militar a possibilidade de elaborar termos circunstanciados [...] ação não conhecida, Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo e Partido da República, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Brasília, **Diário da Justiça Eletrônico**, n. 803, Ementário n. 2318-1, 9 maio 2008c.

FELIX, Sueli Andruccioli. Denunciar ou não: o dilema da vitimização. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 31, 2007, Caxambu, MG. **Anais...** Disponível em: <<http://portal.anpocs.org/>>. Acesso em: 5 out. 2013.

GIULIAN, Jorge da Silva. O conflito da dicotomia policial estadual caracterizado nas atividades repressivas típicas de Estado. **Direito Militar**, Revista da Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais, Florianópolis, v. 2, n. 12, p. 29-32, 1998.

KANT DE LIMA, Roberto. Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 4, p. 65-84, jun. 1989.

LAZZARINI, Alvaro. Da defesa do estado e das instituições democráticas na revisão constitucional de 1993. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 28, n. 111, p. 61-78, jul./set., 1991.

LENGRUBER, Julita. O sistema penitenciário brasileiro. In: FÓRUM DE DEBATES “CRIMINALIDADE, VIOLÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: UMA DISCUSSÃO SOBRE AS BASES DE DADOS E QUESTÕES METODOLÓGICAS”, 2000, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Ipea; CeseC/Ucam, 2000. p. 37-58.

MANSO, Bruno Paes. Conferência expõe a divisão das polícias no país. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 29 ago. 2009. Cidades/Metrópole, p. C6.

MEDEIROS, Mateus Afonso. Aspectos institucionais da unificação das polícias no Brasil. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 271-296, 2004.

MIRABETE, Júlio Fabrini. **Juizados Especiais Criminais**. São Paulo: Atlas, 1997.

MINGARDI, Guaracy. **Tiras, gansos e trutas**: cotidiano e reforma na polícia civil. São Paulo: Scritta Ed., 1992.

_____. **Relatório final de pesquisa**: a investigação de homicídios: construção de um modelo. São Paulo: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2005.

MISSE, Michel. O inquérito policial na cidade do Rio de Janeiro: resultados preliminares. **Cadernos Temáticos da Conseg**, Brasília, DF, v. 1, n. 6, 2009.

_____. O inquérito policial no Brasil: resultados gerais de uma pesquisa. **Dilemas**: Revista de estudos de conflito e controle social, v. 3, p. 35-50, jan./mar. 2010.

_____. O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa. **Sociedade e Estado**, v. 26, n. 1, p. 15-27, 2011.

PAIXÃO, Antônio Luiz; BEATO FILHO, Cláudio Chaves. Crimes, vítimas e policiais. **Tempo Social**: Revista de Sociologia, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 233-248, maio 1997.

_____. Políticas públicas de controle do crime e estatísticas oficiais de criminalidade. In: SEMINÁRIO SOCIEDADE, VIOLÊNCIA E POLÍCIA, Recife, PE. **Anais...** Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco, 1986.

PASTORE, José (Coord.). **Crime e violência urbana**. São Paulo: IPE-USP; Fipe, 1991.

_____. Desemprego e criminalidade. **Jornal da Tarde**, São Paulo, 28 ago. 1996.

RAMOS, Sílvia; PAIVA, Anabela. **Mídia e violência**: como os jornais retratam a violência e a segurança pública no Brasil. Rio de Janeiro: Universidade Candido Mendes. Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, 2005. Disponível em: <http://www.ucamcesec.com.br/arquivos/publicacoes/Midia_violencia_rel.zip>. Acesso em: 27 jun. 2008.

ROLIM, Marcos. A segurança como um desafio moderno aos direitos humanos. **Análises e propostas**, São Paulo, n. 34, 2007. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/04807.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2013.

SANTOS JÚNIOR, Aldo Antônio; FORMEHLE, Kelly Cristina; PICCOLI, Daniela Lain. O ciclo completo de polícia no Brasil. **Revista de Antropología Experimental**, v. 11, p. 1-10, 2011.

SILVA, Jorge da. **Segurança pública e polícia**: criminologia crítica aplicada. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2003.

SILVA FILHO, José Vicente da. **Fundamentos para a reforma da polícia**. 2001. Disponível em <http://www.coroneljosevicente.com.br/pesquisas/pesq_05.htm> Acesso em: 3 out. 2013.

SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da. A face oculta da segurança pública. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, v. 11, n. 259, p. 22-33, out. 2007.

_____. Juizados Especiais Criminais: uma retrospectiva analítica dos 11 anos de vigência da Lei n. 9099/95. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 96, n. 856, fev. 2007a.

_____. **Fundamentos jurídicos da atividade policial**. São Paulo: Suprema Cultura, 2009.

QUESTÕES GERAIS PARA O ESTUDO SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA

Coronel José Vicente da Silva Filho¹⁵⁸

1) É necessário alterar o art. 144 da Constituição da República? Justifique.

Sim, para reconfigurar as conflitivas, ineficientes e dispendiosas polícias estaduais. Ou a) cria-se uma única polícia estadual (unificando-se as Polícias Cíveis e Militares, num novo formato); ou b) estabelece-se ciclo completo para ambas com designação de uma para trabalho exclusivo na capital (ou plano piloto no DF) e outra para o interior; ou ainda c) cria-se, com parte do efetivo de cada Polícia Cível, a polícia judiciária estadual (ou distrital) para investigação de crime organizado, homicídios e entorpecentes, ficando as demais responsabilidades com as atuais Polícias Militares e recursos restantes das Polícias Cíveis (delegacias distritais e especializadas como mulher, menores, ambiente, etc.).¹⁵⁹

2) Como aperfeiçoar o controle do uso da força nas polícias? Dê exemplos. Como induzir as polícias a serem menos letais em suas operações? A alta letalidade policial no Brasil tem solução? Como evitar a vitimização dos policiais no Brasil?

A indução deve ter forte componente federal: legislação de agravamento de comportamento criminoso de agentes da lei, corte de recursos federais (Fundo Nacional de Segurança Pública e Fundo Penitenciário) a índices inaceitáveis de letalidade policial (mais de 3% dos homicídios registrados, por exemplo). Devem ser estimuladas outras medidas: afastamento de policiais com mais de três mortes em confrontos (quaisquer que sejam os motivos), proibição

158 José Vicente da Silva Filho, ex-secretário da Secretaria Nacional de Segurança Pública (2002), coronel da reserva da Polícia Militar do Estado de São Paulo, mestre em psicologia social pela USP, com créditos concluídos no doutorado em Administração pela USP, pesquisador associado do Instituto Fernand Braudel, membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, consultor em segurança pública.

159 Respostas por escrito elaboradas mediante indagações encaminhadas pela equipe de consultores que assessoraram o estudo do Cedes sobre Segurança Pública, sendo o único expositor respondente. Complementado pelo texto a seguir (referido neste como anexo), intitulado “Segurança pública: o que falta fazer”.

de transportes de feridos em confronto por viaturas policiais, exigência de preservação de locais de confronto com mortes e de perícia em todos esses locais, designação de grupos de estudos de letalidade em todas as polícias para exame de todos os casos, solicitar ao Conselho Nacional do Ministério Público que estabeleça normas especiais para acompanhamento da letalidade policial nas normas e práticas do controle externo das polícias).

3) Em que medida a formação dos policiais tem impacto nos índices de letalidade e vitimização? Dê exemplos.

Este aspecto é crítico: a formação trabalha valores de legalidade e ética e isso deve ser feito com intensidade e qualidade. Policiais bem treinados: a) podem tornar-se resistentes à pressão da informalidade dos colegas para a transgressão; b) aprendem a lidar com contextos estressantes sem perder a capacidade de tomar as decisões apropriadas; c) aprendem condutas seguras para reduzir a chance de serem vitimizados (na abordagem de pessoas, na fiscalização de veículo, nas situações de alto risco, como perseguições, sequestros, etc.); d) aprendem a identificar perigos e ameaças reais e a reagir apropriadamente, já que o medo do policial mal treinado é fator indutor de reações anômalas violentas.

4) Como o senhor opina sobre o sistema carcerário no Brasil? E sobre privatização, penas alternativas e fundos?

Tratei deste tema no texto mencionado (anexado).

5) Integração em segurança pública equivale a nacionalização? Ou será melhor um modelo de ampliação da federalização, significando maior apoio às iniciativas estaduais e municipais? O que fazer em termos de pacto federativo: resolução pactuada da insegurança pública, solidariedade federativa? É possível um Sistema Único de Segurança Pública (Susp)? A criação da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) substituiu a integração? O que não funciona? Dê exemplos de direito comparado, experiência internacional.

Não há como nacionalizar a segurança pública, em termos de seu aparato policial (lembrando: o art. 144 da Constituição diz que a segurança pública será realizada através dos órgãos policiais nomeados: PM, Polícias Civis, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal), dadas as diferentes realidades das unidades federativas e do próprio federalismo. Solidariedade federativa é um arranjo episódico para questões pontuais (auxílio em determinadas operações como uma greve de policiais, um grande evento (como Olimpíada) ou uma crise de defesa civil; não se presta a contingências de crimes comuns, mesmo quando exacerbados como os homicídios em Alagoas e Ceará. Força Nacional é um arranjo precário também para crises pontuais, sem nenhuma possibilidade de impactar localidades com índices críticos de criminalidade; sem conhecer o local e sem informações precisas sobre os problemas e sua evolução não há como produzir resultados consistentes. Pacto, como disse o cronista Élio Gaspari, é uma solução apresentada pelo governo para repartir

a solução de um problema que não sabe resolver; o governo federal menciona “pacto contra os homicídios”, mas não mostra as credenciais do que vem fazendo e o que oferece. O Susp foi marca de campanha de Lula em 2002, transformado em algumas pretensões com Tarso Genro em 2007. A ideia seria adaptar o sistema de saúde (SUS), mas se tornou inviável principalmente por não ter a verba carimbada da saúde, nem tanta clareza na repartição de incumbências. Em nenhum momento e nenhum lugar mostrou funcionalidade.

6) Por que a violência está aumentando? O que fazer para controlá-la? Como enfrentar o desafio da redução de homicídios no Brasil? O que fazer para reduzi-la? Um pacto nacional é a solução? Justifique. O Brasil se compromete com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, nº 16.1: “reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada, em todos os lugares”. Como será possível alcançá-lo até 2030?

Apesar de todo um conjunto de medidas coordenadas, a urgência do problema demanda pelo menos verificar ações bem-sucedidas na redução os homicídios, como vem ocorrendo em São Paulo, Rio e Pernambuco. O exemplo mais notável vem de São Paulo, com centenas de cidades bem-sucedidas nessa redução, incluindo a capital onde a queda foi de mais de 70% nos últimos 12 anos. No Rio, há ainda um inexplicável lote de mortes violentas “a serem esclarecidas”, que pode aumentar seus índices acima de 30 mortes por 100 mil habitantes; em Pernambuco, a redução parou num patamar ainda elevado, acima dos 30/100, e voltou a crescer neste ano. Alguns pontos do sucesso paulista: dimensionar o departamento de homicídios com pessoal suficiente e capacitado para respostas mais rápidas e competentes (chegou a aumentar mais de 600% o índice de esclarecimentos); o treinamento básico da PM foi de dois anos e com academia certificada por ISO 9002; os bancos de dados passaram a ser compartilhados entre PM e PC, e policiais foram treinados para consulta permanente para planejamento de curto prazo, ajustando-se ao comportamento criminoso; a gestão por metas e com uso de tecnologia de informação gerou um sistema que aborda um milhão de pessoas, prende em flagrante (90%) e por mandados (10%) mais de 10 mil criminosos por mês. Enquanto o governo federal não exibir suas propostas, esse pacto é uma incógnita. Não vejo como poderia ser realizado sem ajustes nas polícias e sem apoio federal em treinamento de gestão, tecnologia de informação, alta competência em investigação, em perícia e eficácia do policiamento preventivo. Uma parceria com prefeituras de cidades mais violentas poderia ser conveniente em termos de melhoria em questões de ordem pública (iluminação e regulação de bares em periferia, por exemplo) e programas para jovens mais vulneráveis.

7) Como atenuar a permeabilidade de nossas fronteiras: incentivar a criação e instalação de mais unidades militares e policiais nas fronteiras? Criar órgãos de fiscalização locais, com recrutamento de servidores entre a população local?

Este tema está tratado no texto anexo. Uma possibilidade mais urgente seria criar uma Guarda Nacional, algo semelhante à Força Nacional, mas permanente e ligada ao Ministério

da Justiça. Poderia, num primeiro momento, constituir um grande setor da Polícia Militar do DF (custeada federalmente), mas distribuída em regiões da fronteira e algumas unidades em outras regiões. Estimo essa força em 6 a 8 mil efetivos, iniciando com 2 mil. Posteriormente, poderia ser prevista em alteração constitucional com uma força federal de apoio nas fronteiras e em questões pontuais de crises e eventos nas unidades federativas.

8) Quais os maiores problemas específicos em relação à fiscalização de contrabando e descaminho que passam pela fronteira seca, portos e aeroportos? E quanto ao tráfico de armas, drogas e pessoas?

Resposta desenvolvida no texto anexo.

9) O que fazer na questão do narcotráfico: descriminalizar o uso de drogas? Penalizar novamente o uso? Liberar o comércio de algumas ou de todas as drogas? Intensificar o combate às drogas? Tratar de forma diferenciada o traficante-usuário e o pequeno traficante? Imunizar as fronteiras à passagem de drogas?

Fronteira demanda medidas referidas no texto anexo. Considero ilusória a total descriminalização do usuário por pequenas porções para uso; sem nenhuma ação sobre o usuário, teremos aumento do uso de drogas, como já se verificou em alguns estados americanos; pode se relevar a primariedade, mas o usuário deve ser “fichado” para eventual formação de evidências de tráfico e para encaminhamento a orientação e tratamento. Juízes já graduam pena para diferentes dimensões de tráfico, mas todo grande tráfico se utiliza do pequeno traficante para capilarizar a distribuição das drogas.

10) Em que medida a incorporação de novas tecnologias como satélites, drones e vants (de pequeno porte e menor custo), radares, câmeras digitais e outras inovações tecnológicas de ponta poderiam contribuir para a redução da permeabilidade de nossas fronteiras?

A extensão da fronteira demanda todo um conjunto de novas tecnologias ajustadas a sistemas de inteligência para sua distribuição e uso, como já está previsto no Sisfron.

11) O que precisa ser reformulado no âmbito do sistema de justiça criminal que atualmente impacta negativamente as políticas de segurança pública e/ou neutraliza as ações policiais?

Resposta a esta questão está no texto anexo, no tema da redução da impunidade. É necessário impactar mais o criminoso violento, os participantes de toda forma de crime organizado e os corruptos, retirando facilidades processuais e de progressão de pena. Nesses crimes, principalmente, convém ritos de celeridade como reduzir possibilidade de aguardar recursos em liberdade. Prescrição para homicídio – o Brasil é um dos três países do mundo com essa prática – é uma dessas preciosidades a favor do infrator que devem ser revistas.

SEGURANÇA PÚBLICA: O QUE FALTA FAZER

José Vicente da Silva Filho

As discussões sobre os instrumentos e medidas para reverter o dramático quadro da violência em nosso país oferecem toda variedade de opções da mais social, como preferem os pensadores e políticos de esquerda, às medidas mais duras da turma da direita. Não há apenas uma medida, nem nada muito simples para se enfrentar um problema complexo como é a segurança. O que é simples é a sua gravidade, e a única solução simples que ela requer, para começar, chama-se prioridade.

No conjunto de medidas que relacionamos, há pouca novidade, inclusive em relação a outros escritos deste autor. Ressalve-se que o que se escreveu não é exatamente um *paper* acadêmico, mas as reflexões de quem teve sua principal visão desses problemas nos 30 anos passados na PM paulista e mais 22 anos lidando de alguma forma – como assessor, pesquisador, consultor, secretário – com a segurança pública.

Sugerimos um conjunto de nove pontos para contribuir para esse debate. Certamente a contribuição de acadêmicos, de profissionais da polícia, da Justiça e de parlamentares poderá oferecer um conjunto coordenado de ações capaz de começar a reforma do panorama da segurança pública no Brasil.

PRIORIDADE, O PRINCIPAL INSTRUMENTO

Colocar a segurança pública, desde o primeiro dia, como prioridade na agenda política do governo.

A experiência internacional e até resultados alentadores do aparato policial paulista na redução de homicídios deixam claro que, se não houver uma clara prioridade para a segurança pública, as mudanças não virão, por mais que se queiram mostrar grandes relações de atividades, programas e compras.

Com a prioridade, os recursos financeiros, humanos e tecnológicos poderão ser incrementados e sobreviver às tormentas administrativas de contingenciamento e as indevidas interferências políticas.

A prioridade num tema crítico junto à opinião pública facilita decisões, atrai apoio político, mobiliza lideranças e instituições, acelera projetos procrastinados e favorece consensos.

A prioridade oferece ainda um fator catalisador capaz de aglutinar e combinar outros programas que podem complementar e fortalecer muitas ações da segurança pública (priorizar iluminação ou programas destinados a jovens em áreas violentas, por exemplo).

Medida essencial

As áreas críticas de violência (regiões metropolitanas e cidades) devem receber atenção diferenciada, em programas e concentração de esforços e recursos para que sejam produzidos resultados com melhores condições para debelar a crise de segurança nessas localidades. Com a focalização, evitam-se a fragmentação e dispersão que costumam ocorrer com a distribuição de recursos sem critérios de prioridade ou por mera conveniência política. A estratégia da focalização é uma necessidade tanto para o governo federal como para os governos estaduais. Em função da restrição de tempo e de recursos, inclusive humanos, a orientação para a questão da segurança pública deve ser priorizada nas áreas críticas e naquelas que estão se tornando problemáticas, sem se descuidar de outras medidas de horizonte estratégico mais amplo a serem programadas. A focalização deve ampliar suas ações com a combinação mais estreita de esforços e programas das polícias com os recursos locais, municipais e comunitários nas regiões metropolitanas, cidades e áreas com índices críticos de violência.

CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA

Criar o Ministério da Segurança Pública para coordenar os recursos e ações federais, melhorar as condições das polícias estaduais e articular programas sociais de prevenção.

A segurança pública é uma das prioridades nacionais críticas pelo número de vítimas, pela corrupção de agentes públicos e pelo alto custo imposto pela violência ao país (cerca de 700 milhões de reais ao dia, segundo cálculos do Ipea).

A criação do Ministério da Segurança Pública serviria para assegurar os mecanismos de poder e de coordenação destinados a atender essa prioridade nacional com melhor condição de sucesso.

É essencial coordenar e integrar todos os recursos federais (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Secretaria Nacional de Segurança Pública, Secretaria Nacional Antidrogas, Departamento Penitenciário Nacional, Agência Nacional de Inteligência), hoje dispersos ou competindo com outras estruturas, como ocorre no Ministério da Justiça.

INVESTIR NA CAPACIDADE DE RESPOSTA DAS POLÍCIAS

A polícia é a estrutura pública capaz de dar respostas mais rápidas na redução da violência.

Não se pode esperar os efeitos de ações sociais e de mudança de leis para que tenhamos menos criminosos e menos crimes. A polícia bem organizada e bem equipada, com efetivos bem treinados, pode reduzir rapidamente os crimes através de competente policiamento preventivo e de investigações eficientes. Uma polícia eficiente nas atividades de prevenção e investigação pode intimidar criminosos e reduzir significativamente a sensação de impunidade que estimula muitos crimes.

Se houver um bom entendimento entre as estruturas de segurança do governo federal e dos governos estaduais, será mais eficaz o controle sobre as principais modalidades do crime organizado, principalmente o tráfico de drogas.

A Secretaria Nacional de Segurança Pública é um provado instrumento para fomentar a modernização das polícias brasileiras, ajudando no reequipamento, orientando o uso eficiente dos recursos e investindo em treinamentos para ampliar a capacidade de respostas na redução e controle da criminalidade.

A concentração de recursos e programas bem planejados e persistentes nas áreas mais críticas de violência tende a reduzir rapidamente os focos de problemas.

Medidas essenciais

É necessário dinamizar a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) para orientar suas ações e recursos à capacitação das polícias em reduzir a incidência de crimes, promovendo o desenvolvimento de modelos de organização, de gestão e de processos mais eficientes e eficazes para as polícias (planejamento e execução de programas operacionais eficazes, competência policial em lidar com conflitos e uso da força, processos produtivos de relacionamento comunitário, desenvolvimento de alta capacitação em sistemas de inteligência e de produção de provas nos processos de investigação, etc.).

Devem ser criados núcleos regionais da Senasp para acompanhamento dos estados quanto a diagnóstico de necessidades (dimensionamento de áreas críticas, equipamentos,

treinamento, assessoria) e implementar programas de integração e sistemas padronizados de estatística criminal, de acompanhamento e auditoria da implantação dos programas financiados pelo Fundo Nacional de Segurança Pública. Também é uma medida essencial a promoção de atividades de integração e cooperação técnica e operacional entre os membros da região, bem como a integração das polícias estaduais com a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e outras agências federais (Forças Armadas, Abin, Receita Federal, Ministério Público Federal).

É preciso desenvolver critérios e modelos para integrar as Polícias Civil e Militar em áreas, estruturas e atividades que promovam melhores resultados na redução dos crimes, inclusive na formulação de unidades padrão em estrutura, organização, processos e métodos de trabalho, cargos e tarefas, com incumbências para policiais civis e militares e normas para regular a interface e integração.

Necessita-se de organização das principais estruturas especializadas de policiamento ostensivo e de investigação e suas interfaces com as unidades territoriais de ambas as polícias.

É essencial elaborar métodos de diagnóstico, planejamento e implantação de atividades operacionais de policiamento ostensivo e de investigação, com produção de materiais (manuais, vídeos, programas de ensino à distância) para treinamento contínuo.

Ademais, também são necessárias: a) a reestruturação dos processos de trabalho para corregedorias, ouvidorias e disque-denúncias; b) a reformulação de modelos de coletas e processamento integrado de dados criminais e de estatística e c) a elaboração de modelos de legislação unificada para as polícias estaduais, inclusive de normas disciplinares, para superar as normas excessivamente diferenciadas hoje existentes e que ajudam a distanciar as organizações policiais de cada unidade federativa.

Devem ser elaboradas sugestões e incentivos financeiros para o desenvolvimento de programas para desenvolvimento de recursos humanos nas polícias (seleção, formação, planos de carreira, assistência médica e social, etc.).

Quanto ao desenvolvimento de programas, é necessário o treinamento para a gestão dos policiais, abordando temas como o planejamento, normas de direção, coordenação, avaliação de desempenho, análise de méritos, ação disciplinar (um item fundamental seria a questão da liderança motivadora, tema cronicamente deficiente em ambas as polícias. Também seria bem-vinda a implementação de programas de equipamentos, de organização e de capacitação para a perícia nos estados, além de promoção da integração dos trabalhos periciais nos procedimentos do policiamento ostensivo – principalmente preservação dos locais de crime – e da investigação. Nesse programa seria necessária a previsão de centros regionais, integrados com os recursos de perícia da Polícia Federal, com equipamentos mais sofisticados para servir estados de cada região.

Há que criar métodos, rotinas e programas de capacitação para superar a crônica ineficiência de esclarecimento de autoria e produção de provas para facilitar a incriminação em juízo. Deve-se buscar a substituição da burocracia ineficiente do atual inquérito policial por sistemas mais simplificados e objetivos para apresentação das evidências de incriminação. Um modelo simplificado de relatório criminal em substituição ao inquérito policial deve ser elaborado por representantes das polícias e do Conselho Nacional do Ministério Público.

Outra medida importante é a reestruturação de sistemas eficientes de inteligência policial, com a adoção de métodos, processos e instrumentos de busca e processamento de informação sobre criminosos, seus métodos de atuação, ligações com outros criminosos, mapeamento de grupos criminosos. Essa área deve receber recursos para aquisição de licenças de softwares de inteligência e de treinamento específico, além de promover a interação com outras agências de inteligência – inclusive dos países fronteiriços – e com os serviços de disque-denúncia.

O sistema nacional de inteligência de segurança pública deve ser plenamente implantado em todos os estados para a troca ágil e segura de informações sobre atividades de indivíduos e grupos criminosos. O tratamento intensivo e contínuo das atividades do crime organizado deve receber particular ênfase, principalmente no tráfico de drogas, contrabando, pirataria, roubo de cargas, furto e roubo de veículos e jogos ilegais. Nessa área devem ser exploradas todas as possibilidades de integração com os serviços de inteligência da Polícia Federal.

No que diz respeito à tecnologia de informação aplicada às atividades policiais, sugere-se o desenvolvimento de bancos integrados de dados criminais e sociais e a implantação de sistemas de geo-referenciamento e de sistemas de análise de dados para identificar perfis criminais, padrões e tendências de cada área, pontos críticos e evidências de atuação de indivíduos e grupos criminosos. Através desses instrumentos, os policiais de cada área podem monitorar os crimes e planejar intervenções focalizadas para sua redução em curto prazo. Esses instrumentos e métodos também podem favorecer, através da análise ambiental dos pontos críticos de criminalidade, a integração com outros esforços de prevenção, como a participação de guardas municipais e ações das prefeituras na correção de problemas locais que favorecem os crimes (bares e hotéis irregulares, iluminação pública, terrenos baldios, etc.).

Quanto aos cadastros nacionais, o atual Sistema de Informação de Justiça e Segurança Pública (Infoseg) deve ser aperfeiçoado para facilitar o recebimento e a consulta de dados atualizados e de qualidade dos estados quanto a condenados procurados, veículos e armas furtados e roubados, cadastro de armas e veículos, pessoas desaparecidas, arquivos de fotos dos principais criminosos de cada unidade federativa e dados relevantes de inteligência. O Infoseg deve incorporar arquivos semelhantes existentes na Polícia Federal.

Além disso, os seguintes programas especiais imediatos são essenciais como sinalização de prioridade e de ação concreta dos governos na busca da redução da violência:

a) Programa de redução de homicídios

A alta incidência de homicídios é um dos mais graves problemas da sociedade, sendo, portanto, uma das mais sérias responsabilidades da polícia. Um programa urgente e sólido deve ser direcionado à busca de soluções para reduzir os níveis de homicídios, principalmente nas áreas mais críticas, explorando ao máximo a capacidade dos órgãos policiais, podendo se utilizar a bem-sucedida experiência paulista nesse setor de atividade. A adoção de um programa específico pela cúpula da polícia é necessária para dar foco e prioridade, destacando sua relevância sobre outras atividades. Esse programa deve estabelecer objetivos claros e concretos, sintetizar o diagnóstico crítico do problema, definir áreas prioritárias e a distribuição dos recursos necessários, estabelecer as formas de atuação conjugada das Polícias Civil e Militar e os peritos criminais, definir as diretrizes operacionais que orientem as decisões locais, prever os apoios das unidades especializadas, estabelecer normas e orientações para a interação com as comunidades e a contínua avaliação de desempenho. Potencializar em cada estado o departamento de homicídios é crítico, com dotação suficiente de policiais treinados e comandados com metas de desempenho e encargo de orientar trabalhos de núcleos de investigação nas regiões do estado com índices mais preocupantes. Estabelecer estruturas de pronta resposta aos casos verificados, com deslocamento imediato da autoridade policial e equipe de perícia, e pronto início das investigações.

b) Redução das armas de fogo

A campanha de entrega de armas de fogo pela população deve ser ampliada, porque mostrou resultado nada desprezível, pois a maioria dos crimes violentos é praticada com o uso de armas de fogo. Boa parte da queda dos homicídios em São Paulo também se deveu à intensa apreensão de armas pela polícia (cerca de 40 mil por ano). As polícias devem ser orientadas, estimuladas e incentivadas – até com repasses adicionais do Fundo Nacional de Segurança Pública – a retirar as armas ilegais das mãos da população, através de uma postura ativa de fiscalização e busca, rastreamento da origem das armas, investigação das pessoas armadas. A polícia deve ajustar a postura para considerar que o portador é tão ou mais importante que a arma ilegalmente portada. Os bancos de dados devem integrar fichas especiais com todas as armas ilegais apreendidas e seus portadores, e a guarda dessas armas deve atender a rigorosos padrões de controle. O governo federal deve criar um setor de inteligência na Polícia Federal, especializado em rastrear a entrada e disseminação de armas contrabandeadas, além de coordenar as várias agências com encargos no controle de armas.

c) Programa de prevenção e repressão ao uso de entorpecentes

Esse programa deve abranger as atividades atuais da Secretaria Nacional Antidrogas e a coordenação das atividades executadas pela Polícia Federal com as ações realizadas nos

estados. Deve ser criado um sistema de troca de informações e de habilitação de policiais para a investigação e repressão ao tráfico, além de monitoramento permanente de vinculação com o crime organizado, com a corrupção policial e os pontos críticos da fronteira.

d) Programa de desenvolvimento de inteligência para combater o crime organizado

Este programa deve focalizar as principais modalidades de crime organizado presentes em cada estado e fomentar estruturas, instrumentos e processos de trabalho, capacitação de analistas para incrementar a eficiência da repressão e do controle do crime organizado.

e) Integridade policial

Desenvolvimento de programas continuados para promover a integridade nas polícias e reduzir a vulnerabilidade à corrupção: estabelecimento de procedimentos padronizados de investigação de candidatos a ingresso nas polícias, sistemas de vigilância e controle de comportamento desviante dos policiais, currículos e procedimentos sobre ética profissional para as academias, estruturação e processos de trabalho para as corregedorias e ouvidorias, procedimentos e sugestão de projetos de lei para investigação e processos ágeis contra policiais corruptos.

PROGRAMAR O APERFEIÇOAMENTO INSTITUCIONAL DAS POLÍCIAS

A polícia única nos estados é um imperativo de racionalidade de recursos e potencialização de desempenho.

Embora muito possa ser feito para melhorar a segurança pública com as atuais estruturas e recursos, é necessário programar o aperfeiçoamento institucional de nossas polícias. O atual sistema de duas polícias estaduais – civil e militar – é obsoleto e impõe dificuldades excepcionais para o desempenho necessário no controle do crime. A polícia única nos estados é um imperativo de racionalidade de recursos e potencialização de desempenho.

Os esforços de integração, ou seja, de trabalho cooperativo e produtivo entre as Polícias Civil e Militar, não apresentam resultados significativos na redução e controle da criminalidade. A mera assinatura de convênios dos estados com o Ministério da Justiça e o aparente bom entendimento nas cúpulas das polícias não têm assegurado os efeitos pretendidos de desempenho eficaz dos aparatos policiais.

Nos grandes centros urbanos, onde a violência se apresenta em níveis assustadores e raramente é afetada pelos esforços policiais, há necessidade de refinado entrosamento entre o policiamento ostensivo e as atividades de investigação, o que é praticamente impossível

quando esses encargos são atribuídos a organizações policiais tão diferentes em organização, cultura profissional, normas, treinamento, hierarquia e até salários.

Uma polícia única teria possibilidade de redução dos atuais custos com muitas estruturas duplicadas (academias, centros de telecomunicação, bancos de dados, sistemas de compras e custos, administração geral da polícia, manutenção, etc.). Essa economia, que poderia chegar a 20% dos atuais orçamentos das secretarias de segurança pública, poderia aliviar as limitadas finanças dos estados e ajudar na melhoria salarial dos policiais.

É necessário inverter o atual processo em que as autoridades do governo federal, timidamente, preferem inutilmente investir na integração das polícias para cogitar de posterior unificação. Institucionalizar essa integração num único corpo organizacional seria a melhor solução para uma polícia sem adjetivos, nem militar, nem judiciária.

Não se pode tolerar que, em pleno século XXI, tenhamos que fazer malabarismos institucionais e desperdiçar recursos escassos para tentar melhorar uma estrutura policial obsoleta, organizada no início do século passado, e que não atende às necessidades atuais da sociedade brasileira.

Dadas as resistências corporativas das polícias e seus lobbies no Congresso Nacional, poderia se cogitar possibilidades como: a) o estabelecimento de ciclo completo para as Polícias Civil e Militar, com a designação de áreas para cada uma dessas instituições nas unidades federativas (capital para a Polícia Civil e o restante para a Polícia Militar); b) estabelecer um corpo de polícia judiciária estadual, com parte dos recursos da atuais Polícias Civis, para atuar na investigação de homicídios, crime organizado e investigação sobre entorpecentes, deixando o restante das atividades policiais para a polícia estadual, constituída pelos efetivos das Polícias Militares e parte dos recursos das Polícias Civis, principalmente estrutura de delegacias distritais e algumas especializadas (da criança, da mulher, do idoso, do meio ambiente, etc.).

Medidas críticas

É preciso promover mudança constitucional, prevendo a polícia única, com disposições transitórias de integração a serem desenvolvidas num prazo de quatro anos, sob incentivos do Fundo Nacional de Segurança Pública, aplicando-se recursos onde ocorrerem mais avanços.

Deve-se tomar de início a decisão clara, e compartilhada com os governadores, de alterar a Constituição Federal, criando a polícia única e estabelecendo prazo e condições para sua completa realização.

Como alternativa, pode-se estabelecer mudança constitucional prevendo o rearranjo, criando as polícias estadual (ou distrital) e a polícia judiciária estadual (ou distrital) nas unidades federativas.

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

INCLUSÃO DA POLÍCIA FEDERAL

A Polícia Federal deve ser incluída no Plano Nacional de Segurança Pública para se articular com as medidas gerais de contenção da violência.

A Polícia Federal constitui a principal estrutura de âmbito federal para ações policiais em modalidades criminosas definidas pela Constituição Federal, mas não faz parte do Plano Nacional de Segurança Pública, nem parece ter plano algum, pois suas informações – inclusive de seus gastos – são mínimas ou sonegadas, como se pode verificar em sua página na internet.

A excessiva autonomia da Polícia Federal é perigosa, porque fica distante das políticas do governo para o setor e dificulta seu controle, instrumento essencial em qualquer organização policial. Essa autonomia é prejudicial inclusive porque a estrutura policial federal resiste sistematicamente a interagir com as estruturas de segurança pública dos estados, prejudicando a sinergia necessária, principalmente nas atividades contra o crime organizado.

Para atender às incumbências federais na segurança pública, o governo federal conta com uma força policial que contempla apenas metade de suas necessidades. Não bastasse essa limitação de recursos, a Polícia Federal ainda tem que dar conta de delitos econômicos e políticos, cuidar de estrangeiros nos portos e aeroportos, emitir passaportes, fiscalizar a segurança privada, atender a segurança de autoridades e ainda ceder a pressões políticas para desviar centenas de policiais para atividades estranhas às suas incumbências legais.

O resultado é que não se tem um trabalho consistente e contínuo nas principais modalidades de crime organizado, onde se faz pouco mais que pontuais apreensões de drogas e prisões de chefes da baixa e média hierarquia criminosa. As grandes estruturas do tráfico de entorpecentes, dos jogos ilegais, do contrabando, da pirataria, do roubo de cargas ainda não sofreram impacto significativo de suas ações. Grandes centros urbanos de forte atividade do crime organizado, como as regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, contam com pouco mais de setecentos policiais, dispersos em inúmeras atividades burocráticas e com baixo envolvimento em atividades críticas da violência.

O principal problema, a escassez de efetivos para o acúmulo de missões, recebeu pouco dos investimentos necessários nos últimos anos, e seria temerário tentar compensar com busca de quantidade numa área onde a qualidade é fator crítico.

Os atuais sistemas de treinamento da Polícia Federal são precários, desde sua formação – todos os delegados, agentes e peritos fazem um limitadíssimo curso de três meses – até a quase ausência de treinamentos especializados e atividades de reciclagem.

A Polícia Federal ainda tem sérios problemas na gestão de sua complexa organização, pois os cargos administrativos são exercidos por delegados sem formação administrativa, com consequências problemáticas na gestão de seus custeios – são comuns os atrasos e débitos nos pagamentos de aluguéis e combustíveis – e no planejamento dos investimentos com os recursos de cerca de 400 milhões de dólares obtidos em financiamento do exterior, apesar dos constantes problemas de contingenciamento de verbas.

Medidas críticas

É necessária auditoria sobre sua estrutura administrativa e financeira, a gestão dos recursos humanos (capacitação, distribuição, benefícios, sistema disciplinar, etc.) e a programação de desenvolvimento de seus recursos para os próximos anos.

Também deve haver mapeamento de suas demandas operacionais e ajuste da programação de suas prioridades, para evitar ou reduzir empenho de recursos em atividades de baixa prioridade. Atividades burocráticas com estrangeiros e emissão de passaportes podem ser atribuídas a outro órgão do Ministério da Justiça, e a fiscalização das empresas de segurança privada deveria ser repassada aos estados, com mais condições de exercer essa função, hoje precariamente executada pela Polícia Federal.

Devem ser expandidas as delegacias federais nas cidades com demanda identificada para não sobrecarregar as superintendências estaduais com questões rotineiras ou de baixa prioridade.

As superintendências estaduais devem fortalecer seus núcleos de inteligência e de combate ao crime organizado, para não se deixar surpreender por agravamento de problemas, como tem ocorrido no Rio de Janeiro, em São Paulo e em outros grandes centros urbanos. Com recursos correspondentes às dimensões dos problemas locais, as superintendências devem se estruturar em núcleos operacionais de combate ao crime organizado, crimes do colarinho branco, grupos criminosos de atuação interestadual.

Em cada superintendência, deve existir uma estrutura formalmente definida de articulação permanente com as forças policiais locais, principalmente para coordenar e apoiar esforços no combate ao crime organizado. O crime organizado, em todas suas manifestações, deve ser alvo de seus trabalhos de inteligência, de investigação e de coordenação com as autoridades estaduais.

Os dados de inteligência das superintendências devem estar sistematizados numa central de inteligência em Brasília, integrada com os bancos de dados criminais e com o sistema digital de impressões digitais. Investimentos em softwares de inteligência e em aparatos sofisticados de rastreamento de telefonia devem ser complementados com intenso treinamento em inteligência e seleção de pessoal altamente habilitado em processos de inteligência para apoiar as atividades das superintendências.

O poder de polícia judiciária, hoje restrito à Polícia Federal, deve ser estendido, através de reforma constitucional, aos agentes com encargos sobre estrangeiros numa polícia de estrangeiros a ser criada, aos agentes da Receita, que devem formar a polícia da Receita, à Polícia Rodoviária Federal e aos agentes que devem formar a polícia do Congresso Nacional, todas com incumbências específicas e áreas restritas de atuação, aliviando as atuações mais específicas da Polícia Federal.

Deve ser feita uma programação de retorno de todos os policiais federais desviados de suas funções, substituindo-os, em caso de necessidade policial, por agentes das polícias estaduais ou de agentes da polícia do Congresso, em caso de parlamentares que demandem esse atendimento.

O governo federal deve evitar o contingenciamento dos recursos internacionais destinados aos programas de modernização e reequipamento da Polícia Federal (Pró-Amazônia e Promotec).

Os projetos de alto custo do Pró-Amazônia (para modernização e reequipamento da Polícia Federal na região amazônica) e Promotec (para o restante do país) devem ser planejados para integração com os recursos dos estados, principalmente os financiados com recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública.

PROGRAMA DE PROTEÇÃO DE FRONTEIRAS

Há que se implantar um programa concreto, abrangente e eficaz para estancar a permeabilidade das fronteiras nacionais ao crime.

Nossas fronteiras estão praticamente abertas à entrada de contrabando, drogas, armas e à saída de drogas (“reexportação”), veículos roubados, minérios, madeiras nobres, animais silvestres. A Polícia Federal não tem recursos para esse encargo, as polícias estaduais estão mais preocupadas com os problemas de segurança urbana, e as Forças Armadas estão com poucos recursos para essa tarefa.

Muitas das mais preocupantes expressões criminosas dos grandes centros urbanos decorrem, em boa parte, da falta de fiscalização eficaz de nossas fronteiras, como a entrada de entorpecentes e de armas proibidas, contrabando e pirataria.

Medidas essenciais

É necessário programa estratégico amplo, com a respectiva dotação orçamentária, de reestruturação das forças federais (inclusive a Receita Federal) nas fronteiras, incluindo a integração de dados de inteligência e os dados do Sivam e a implementação do Sistema de Inteligência das Fronteiras (Sisfron) a cargo do Exército. Nesse programa, a ser coordenado pelas Forças Armadas, devem ser planejadas ações permanentes nos pontos de maior vulnerabilidade e repressão aos crimes organizados identificados que atuam nessas regiões, além de fortalecimento dos acordos bilaterais de segurança com os países fronteiriços.

Nos pontos críticos da fronteira deverão ser estruturadas forças integradas de segurança de fronteiras, com participação da Polícia Federal, Receita Federal e forças policiais dos respectivos estados (policiais civis e militares), custeadas pela União.

ARRUMAR O SISTEMA PRISIONAL

A área prisional deve receber investimentos compatíveis com suas necessidades e sua importância no sistema de segurança pública.

Os agudos e constantes problemas nos presídios brasileiros mostram a crise desse setor por falta de investimentos e de projetos compatíveis com a importância do sistema prisional no sistema maior da segurança pública.

A falta de investimentos em estruturas adequadas para atender à demanda atual de mais de 200 mil vagas conspira contra a segurança do sistema e descumpre não só as leis que regulam o assunto, como até princípios de salubridade e direitos elementares dos presos.

O governo federal tem responsabilidades críticas nessa área por gerir o Fundo Penitenciário Nacional e por deveres de construir e manter presídios federais, para manter presos de crimes federais e apoiar necessidades especiais dos estados, como a custódia de condenados perigosos ou lideranças do crime organizado.

Medidas essenciais

Deve-se elaborar programa de criação de vagas para os próximos cinco anos, com investimentos em aplicação de penas alternativas; agilizar a liberdade condicional para presos de baixa periculosidade; construir presídios federais para, pelo menos, 5 mil presos; apoiar programas de parcerias público-privadas para a construção e gestão de unidades destinadas a presos de baixa e média periculosidade; ampliar os recursos do Fundo Penitenciário Nacional para a construção e reforma de trezentos presídios nos estados.

É preciso organizar plano de fomento à construção de presídios em regime de parcerias público-privadas (PPP), estabelecendo quotas de vagas para cada estado e projeto padrão de construção e gestão, em molde semelhante aos presídios ingleses desse tipo de regime.

Além disso, também é necessário elaborar padrões de construção e operação de presídios federais e estaduais de segurança máxima, apoiando com recursos financeiros, destinados a criminosos perigosos ou vinculados ao crime organizado.

Outra medida é a negociação da votação do Projeto de Lei Federal nº 5.075/2001, que altera profundamente a Lei de Execução Penal, ampliando o prazo para progressão de pena e estipulando, entre outras medidas, as faltas consideradas graves (como o uso de telefone celular e participação em motins), que impediriam a progressão e dariam instrumentos mais eficazes para a manutenção da disciplina nos presídios, e isolariam mais eficazmente as lideranças espúrias do sistema e os criminosos violentos e articulados com o crime organizado.

Também se mostra necessário desenvolver sistemas de inteligência prisional para controle das informações dos presos e presídios, articulados com os sistemas de inteligência da polícia para monitoramento de líderes criminosos presos e de detecção de planos de rebeliões ou de fugas.

É preciso estabelecer projeto de lei penalizando gravemente a fuga do presídio e sua tentativa, a participação em motins, a posse de armas ou artefatos de agressão, a depredação de unidades prisionais, a tomada de reféns, a agressão a funcionários do sistema, a policiais e a outros agentes públicos da justiça criminal, o comportamento de visitas e advogados que facilitem a comunicação para fins criminosos do preso custodiado em regime de segurança máxima.

O ENVOLVIMENTO DAS PREFEITURAS

A convergência de esforços e recursos para a prevenção e redução da violência deve envolver as competências das prefeituras.

Não se pode mais imaginar que possa haver sensível redução e controle da violência sem uma estrutura cooperativa eficiente entre Estado, prefeitura, organizações sociais não governamentais e as lideranças empresariais e comunitárias locais.

As necessárias convergências, combinação e sinergia dos múltiplos recursos e esforços devem superar as controvérsias quanto a competências legais, estratégicas e administrativas dos diferentes centros de poder em favor dos interesses da coletividade local.

A segurança, como resultado do esforço conjunto, deverá ser menos politizada partidariamente, mais integrada, e considerar cada vez mais as peculiaridades dos problemas e recursos locais.

A redução e prevenção da violência demandam, além da ação da polícia, um complexo de providências sociais, educacionais e assistenciais, que devem ser desenvolvidas tanto pelos prefeitos, quanto pelo Estado e também pela sociedade. Essas providências só apresentam resultados palpáveis se forem intencionalmente planejadas e coordenadas em seu conjunto de decisões e ações.

No exame das experiências paulistas, observou-se que algumas cidades com problemas crônicos de elevada violência mostraram sucesso extraordinário quando os prefeitos desenvolveram variados programas complementares para suas áreas críticas, muitos deles reclamados por muito tempo, como iluminação, urbanização de áreas degradadas (principalmente favelas), programas educacionais para jovens em situação de risco, instalação de câmeras em locais de alta incidência de crimes, ajustamento de guardas municipais ao policiamento da PM local, limitação do horário de funcionamento de bares, etc.

Medidas essenciais

É preciso exigir, como contrapartida dos recursos federais recebidos, que cada estado elabore seu plano de segurança pública, estabelecendo diretrizes que orientem a formulação de programas de redução e prevenção da violência para as regiões e também para as cidades. E que deem mais eficácia ao aparato policial e o direcionem para o intenso envolvimento com os problemas locais, partilhando seus dados e seu desempenho, além de estimular e participar do planejamento integrado das ações de prevenção da violência. E, sobretudo, gere expectativas, comprometimento e condições de produzir os resultados favoráveis que a sociedade de cada localidade espera de suas instituições públicas.

Devem-se estabelecer obrigações às prefeituras para que direcionem alguns programas subsidiados por recursos federais para ações integradas com as autoridades da segurança em razão de metas de redução da violência.

Além disso, é necessário estimular e disseminar práticas de manutenção da ordem pública desenvolvidas pelas autoridades municipais, bem como programas de prevenção social, assistencial e educacional.

A REDUÇÃO DA IMPUNIDADE

É necessário corrigir os fatores legais e estruturais que tornam o crime uma opção de baixo risco e estimulam a violência.

Existem outras áreas críticas do sistema de controle social que devem ser cuidadas, porque as mudanças na polícia precisam de complementos em outros setores da justiça criminal. Algumas dessas medidas vão demandar tempo e negociações com o Congresso Nacional, mas elas precisam de prioridade e um programa de trabalho persistente.

Não há dúvidas de que a intensidade da criminalidade tem origem nas precárias condições sociais e nos distúrbios psicossociais dos criminosos. Tampouco há dúvidas de que pessoas propensas a infringir as regras sociais e legais serão estimuladas pela oportunidade de delinquir e pela percepção do baixo risco de serem apanhadas ou ainda de serem efetivamente punidas por seu comportamento ilegal. Delinquentes do colarinho branco ou do crime organizado violento, além de corromperem agentes públicos, também se servem das dezenas de brechas e artifícios legais de nossos ultrapassados códigos para fugir do alcance da Justiça.

A questão da impunidade interage fortemente com as oportunidades geradas por um conjunto de fatores que abrange desde o comportamento das vítimas, a percepção de “áreas livres”, decorrentes da desordem urbana, a vigilância inepta do policiamento ostensivo, os casos de sucesso de crimes decorrentes da ineficiência da repressão investigativa e as oportunidades oferecidas pelas brechas na legislação e na justiça criminal.

O velho conceito de que o criminoso é mais inibido pela certeza da punição do que pelo tamanho da pena deve gerar medidas práticas que assegurem essa intimidação dissuasória.

Medidas essenciais

Se essa intimidação é proporcionada por leis e processos judiciais que assegurem a punição ágil dos criminosos, o governo federal deveria desenvolver iniciativas, através do Ministério da Justiça, para realizar mudanças legais e, nos aparatos da Justiça e execução penal, reduzir as brechas da impunidade e assegurar a punição ágil dos criminosos como instrumento de dissuasão, especialmente nos crimes violentos, em todas as modalidades de crime organizado, e nos delitos vinculados à corrupção.

Investimentos substanciais devem ser aplicados para incentivar o programa de delação premiada e proteção a testemunhas, que ajudariam a reprimir o crime organizado com mais chance de sucesso.

Outra medida possível é o aumento o rigor de penas e do agravamento das condições prisionais aos violentos reincidentes, aos que causam desordens nos estabelecimentos prisionais e aos articuladores de grupos e organizações criminosas.

A legislação criminal, principalmente a processual, a execução penal e o sistema prisional devem ser objetos de evolução institucional, que possibilite punir rapidamente os corruptos, bem como intimidar e isolar, em regime disciplinar de máximo rigor, os criminosos perigosos e lideranças do crime organizado.

Devem-se assegurar a punição e o investimento na recuperação dos criminosos de baixa periculosidade através de penas alternativas ao encarceramento.

A alteração da lei que hoje impede o julgamento à revelia deve permitir que criminosos violentos e vinculados ao crime organizado voltem a sofrer esse tipo de julgamento, e

deve-se considerar seriamente a adoção de varas e processos especiais contra o crime organizado que assegurem o anonimato de juízes e promotores.

Deve ser promovida a alteração do Estatuto da Criança e do Adolescente, para dar tratamento diferenciado a menores de dezoito anos que se mostrem predadores da sociedade, reincidindo em atos violentos e cruéis e necessitam ser penalizados e recolhidos a estabelecimento de segurança compatível com sua periculosidade e faixa etária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segurança pública é um grande e complexo empreendimento, que demanda respostas também complexas e investimento de recursos e talentos proporcionais ao grau de resultado que se pretenda. A gestão competente desse empreendimento demanda muito mais que planos meramente formais, a continuidade de ineficientes respostas tradicionais ou de profusão de atividades desconexas e de baixa prioridade.

Pelo grau de importância que a segurança pública há muito tem nas prioridades e aflições da população, o empreendimento de respostas competentes não pode ficar confinado a um órgão de um ministério, disputando agenda e recursos com outros órgãos. A segurança pública merece mais que as palavras vigorosas das campanhas eleitorais, mas sem consequências concretas ao longo do mandato dos governantes eleitos. A segurança da população deve ser objeto central nas prioridades do governo federal para emprestar vitalidade às mudanças legais e estruturais compatíveis com as melhorias pretendidas nos padrões de segurança da sociedade brasileira. Sem priorizar a segurança pública nas decisões políticas, nos investimentos, e sem o máximo envolvimento do governo numa grande mobilização política e social, as necessidades da população por melhoria substancial da segurança pública continuarão sendo frustradas, como vem ocorrendo com a sucessão de governantes.

Não há desculpas. Não se pode mais aceitar a falta de prioridade e a incompetência que geram tanto sofrimento.

Há muito que não se aceita a argumentação da necessidade de prévias reformas sociais e da reversão das iniquidades como condições para a busca de patamares mais civilizados de convivência. Os diferenciados ganhos socioeconômicos do Nordeste não evitaram que essa região tivesse os mais acentuados níveis de violência no país na última década. Programas sociais de atenção às populações mais vulneráveis devem ser obsessão governamental, mas, a par de iniciativas de integração de recursos e soluções variadas que a complexidade do problema merece, deve-se investir ao máximo na capacidade de resposta do aparato de justiça criminal. A segurança pública como prioridade da nação deve envolver o esforço conjunto de todos os poderes e todas as instâncias do governo e, por isso, é também um desafio de liderança e competência do governo federal.

**TERCEIRA PARTE
MINUTA DE PEC DO
RELATOR**

CONCLUSÃO

Deputado Federal Capitão Augusto

O Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes), órgão vinculado à Mesa da Câmara dos Deputados, elaborou este estudo intitulado “Segurança pública: prioridade nacional”, refletindo a respeito dos principais pontos necessários para uma análise qualitativa dos problemas enfrentados com o atual modelo de segurança pública brasileiro.

Diante da excelência do trabalho realizado, é possível propor-se uma série de medidas legislativas para efetivo aprimoramento do nosso sistema. O material produzido é capaz de nos nortear em caminhos viáveis para redução dos índices de violência e de criminalidade.

Contudo, como já pontuado por ocasião da introdução, num primeiro momento não é possível tratar de todas as matérias expostas numa só proposição. Por isso, com o intuito de dar um primeiro passo para implementação de medidas positivas, mas que também sejam viáveis de tramitar com apoio das diversas representatividades presentes no nosso Parlamento, busquei formular uma minuta de proposta de emenda à constituição como contribuição, para oferecer à sociedade um resultado concreto fruto deste estudo.

Foram diversos os possíveis caminhos apresentados neste trabalho, com ponderações que me fizeram refletir, acima de qualquer visão que pudesse ser corporativista, sobre o que seria melhor para o Brasil.

Nesse desiderato, além de tudo o que aqui foi produzido, busquei cotejar as sugestões constantes deste material com as propostas apresentadas no I Encontro Nacional dos Profissionais de Segurança Pública, promovido pela Central Sindical Brasileira – CSB, que aconteceu entre os dias 28 e 30 de março de 2017, contando com a contribuição de mais de cem representantes de entidades vinculadas aos diversos atores envolvidos no cenário da segurança pública (secretarias municipais, conselhos comunitários, policiais rodoviários federais, policiais ferroviários, policiais civis, policiais federais, policiais militares, Corpos de Bombeiros Militares, vigilantes, servidores do sistema socioeducativo, peritos criminais, guardas municipais, agentes penitenciários, oficiais de justiça, dentre outros).

Foi assim que, somadas todas as alternativas apontadas, condensei as modificações que entendi essenciais para serem adotadas neste primeiro momento, dentro de uma realidade que permita pactuar um novo texto constitucional consistente para a segurança pública, mantendo como norte os temas estruturantes do presente trabalho, quais sejam, a criação de um fundo constitucional para a segurança pública, a formulação de princípios gerais que aprimorem o modelo de recursos humanos do sistema de segurança pública, a criação de um Conselho Nacional de Segurança Pública, e o estabelecimento da cooperação federativa na consecução das atividades de segurança pública.

Comento, a seguir, na ordem sequencial, como serão tratados os dispositivos da proposta que, ao final, formarão a PEC sugerida.

A primeira alteração a ser feita é no art. 5º, LXI, da Constituição Federal, para retirar a possibilidade de prisão disciplinar do militar estadual. Essa matéria já foi aprovada na Câmara dos Deputados, portanto, conta com o apoio da Casa, e consiste em importante aprimoramento a ser sedimentado no texto constitucional, em prol dos profissionais de Polícia Militar e de bombeiro militar, diferentemente do que deve ser tratado em relação aos militares das Forças Armadas e, em especial, aos conscritos (aqueles que prestam o serviço militar obrigatório).

Em seguida, proponho a inclusão de dois novos incisos (XXVI e XXVII) no art. 21 da Constituição Federal, prevendo, como atribuições da União, o gerenciamento do sistema nacional de informações criminais, permitindo padronização e planejamento com a utilização de ferramentas modernas e de estatística, e a promoção de programas de cooperação federativa destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

No art. 23 da Constituição Federal, recomendo um novo inciso (XIII), para tratar como competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios a atuação integrada na execução dos serviços de segurança pública, por meio de seus órgãos, o que contribuirá sobremaneira para suprimirmos fragilidades decorrentes de atuações isoladas ou da ausência de órgão de segurança de algum ente federado.

Proponho também alteração nos incisos X e XVI e inclusão do inciso XVII e § 5º, todos do art. 24 da Constituição Federal, a fim de que, na competência legislativa concorrente, esteja prevista a criação do juizado de garantia criminal e sejam tratadas a organização dos serviços de segurança pública, e as prerrogativas, garantias, direitos e deveres dos integrantes da segurança pública. Essas alterações dispõem, também, quanto à competência da União para legislar sobre política, princípios e diretrizes no âmbito da segurança pública.

No art. 34, proponho alteração da alínea *e* do inciso VII, buscando conferir *status* constitucional à hipótese de intervenção da União nos estados e no Distrito Federal quando o ente deixar de aplicar o mínimo exigido na provisão e manutenção da segurança pública, assim como já prevê o dispositivo no que se refere à falta de aplicação de recursos mínimos para o ensino e para a saúde.

No art. 35, do mesmo modo que já disposto em caso de intervenção federal, a alteração proposta no inciso III permitirá intervenção nos municípios quando não implementado o mínimo exigido na aplicação dos recursos do fundo nacional de segurança pública.

No art. 98, alterei o inciso I, que trata do juizado especial, deixando-o somente com a matéria cível, e acrescentei o inciso III, criando o juizado de garantia criminal, com competência para processar as causas criminais de menor potencial ofensivo e as medidas cautelares nas demais infrações penais.

No art. 144, que trata especificamente da segurança pública, busquei dotar de efetividade a ideia de integração e cooperação federativa, no esforço pela redução da violência, da criminalidade e da desordem. O sistema proposto será integrado pelos entes federados com responsabilidades e contrapartidas definidas, o que implica a adoção consistente de um sistema pactuado e, mais que isso, fundado no princípio da solidariedade federativa (art. 241).

A nova redação proposta ao art. 144 deixa claro que a atividade de segurança pública é dever não só dos estados e do Distrito Federal, mas, também, da União e dos municípios, que devem atuar integradamente para preservação da ordem pública, do regime democrático, da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Em um avanço para a valorização das carreiras, proponho que as instituições sejam estruturadas em carreira de nível superior, com cargos providos por concurso público de provas e títulos, e dirigidas por integrantes do último nível de carreira.

Nos incisos do art. 144, que apresentam os órgãos que integram o sistema de segurança pública, foram realizadas importantes mudanças. Como fruto dos debates que envolveram as diversas categorias, chegou-se à conclusão de redefinição dessa composição.

São mantidas a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal e suprimida a Polícia Ferroviária Federal, tendo em vista que os integrantes remanescentes dessa última serão incorporados à Polícia Rodoviária Federal.

Os demais incisos foram renumerados, separando-se o referente às Polícias Militares e aos Corpos de Bombeiros Militares, e acrescentando-se mais três incisos, um para a guarda municipal e outros dois para a polícia penal e a perícia oficial. Ainda sobre os incisos, proponho, como sugerido pelas entidades, a alteração do nome da Polícia Militar para que passe a ser denominada polícia estadual e do Distrito Federal, à semelhança da nomenclatura da Polícia Federal. Também foi retirado, apenas do nome, o adjetivo militar dos corpos de bombeiros. Essa alteração em ambos os casos é somente da denominação, nada modificando o regime militar que continuará a ser previsto para a polícia estadual e para os corpos de bombeiros. Ora, a Marinha, o Exército e a Aeronáutica, a despeito de serem instituições militares, não ostentam em sua denominação essa característica, o que denota a desnecessidade dessa referência, que tanta confusão causa a respeito da origem e da finalidade das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares.

A Polícia Federal é tratada no § 1º do art. 144, sendo mantida sua atual atribuição, ressalvada a atribuição das polícias legislativas federais e da polícia judiciária militar. São situações específicas que não estavam delimitadas. Quanto às polícias legislativas, há divergência, atualmente, se constituem, ou não, órgãos policiais com atribuições próprias. Pela redação proposta, fica dirimida a dúvida.

No § 2º, proponho que a Polícia Rodoviária Federal cuide do policiamento ostensivo, da fiscalização de trânsito e transporte, da perícia civil de trânsito, de requerer intervenções físicas e da apuração de infrações penais nos termos da lei. Essas atribuições já estão previstas em leis e decretos que regulam a organização e o funcionamento da Polícia Rodoviária Federal, motivo pelo qual apenas proponho a constitucionalização e consolidação, para evitar questionamentos em relação às normas infraconstitucionais.

No § 3º, como já apontado, a Polícia Militar é tratada com a nova denominação de polícia estadual, sem mudança do regime jurídico militar, uma vez que até hoje é a única instituição militar no mundo chamada pelo adjetivo, e isso tem causado grande confusão interna e internacional. Ao mesmo tempo, proponho seja atribuída a possibilidade de apuração de infração penal, assim como previsto para a Polícia Rodoviária Federal. Para que não haja conflitos com a atribuição da Polícia Civil, a sua função repressiva será regulada pela lei estadual, segundo a realidade de cada unidade da federação.

O § 4º é dedicado aos corpos de bombeiros, uma vez que na atualidade somente dois deles ainda são dos quadros especialistas das Polícias Militares, devendo a questão da sua autonomia ser sedimentada. Ao mesmo tempo, como feito para a Polícia Militar, proponho retirar o adjetivo militar sem mudar o regime jurídico militar. Também proponho a consolidação das atribuições definidas em lei, como a execução de atividades de defesa civil, a prevenção e a extinção de incêndios e as ações de busca e salvamento.

No § 5º, proponho sejam mantidas as atribuições das Polícias Cíveis, na intenção de que sejam especializadas nos grandes delitos, sendo valorizada, assim, sua atuação como verdadeiras agências de inteligência e investigação, fornecendo ao Ministério Público provas suficientes para o ajuizamento da ação penal e a responsabilização dos infratores da lei. Além disso, proponho a possibilidade de atribuição de prevenção às infrações penais, nos termos da lei estadual, segundo a realidade de cada unidade da federação.

O § 6º trata das Guardas Municipais, reafirmando seu importante papel nos municípios brasileiros, de proteção de bens, serviços e instalações.

Os §§ 7º e 8º tratam da polícia penal, realidade no Brasil e matéria já aprovada no Senado Federal. Com essa medida teremos a especialização de um setor muito importante, ficando responsável pela ressocialização do apenado, pelo policiamento ostensivo e pela investigação das infrações penais ocorridas no âmbito do sistema prisional.

Os §§ 9º e 10 preveem a perícia oficial, matéria já consolidada em dezoito estados da federação, que concederam autonomia para esse órgão, com atribuição de exercer a medicina legal, perícia criminal e identificação.

O § 11 prevê que lei complementar estabelecerá a Política Nacional de Segurança Pública e o Plano Nacional de Segurança Pública, a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública e o ingresso na carreira. A previsão de regulamentação da matéria mediante lei complementar justifica-se pelo fato de aquela via legislativa exigir processo mais complexo que o da lei ordinária. Além disso, não pode ser apresentada na forma de medida provisória – prerrogativa do presidente da República – afigurando-se, portanto, mais adequada à segurança jurídica dos cidadãos.

O § 12 estabelece a forma de remuneração dos integrantes dos órgãos de segurança pública, de maneira a fixar remuneração digna e assegurar os direitos constantes do art. 7º.

O § 13 cria o Conselho Nacional de Segurança Pública, assim como existem o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), com a finalidade de dotar de desejável uniformização os órgãos e as iniciativas dos entes federados, bem como promover fiscalização e controle social das atividades dos órgãos envolvidos.

O § 14 institui o Fundo Nacional de Segurança Pública, dando seguimento às regras sobre financiamento, de natureza contábil e permanente, a ser gerido pelo Conselho Nacional de Segurança Pública, e financiado por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Entendo que a instituição de um fundo constitucional evita contingenciamentos, com a vantagem de torná-lo expressamente permanente. A gestão pelo Conselho Nacional de Segurança Pública confere legitimidade às decisões, diante da sua representatividade no sistema.

O § 15 estabelece que as atribuições dos órgãos policiais incluem a prevenção e a apuração das infrações penais, podendo a lei do respectivo ente federal estabelecer critério para definição das atribuições, se material ou territorial. Essa medida não causa confusão entre as atividades das polícias, uma vez que a lei poderá estabelecer o critério de cada atribuição. Aliás, alguns estados já obtiveram decisões judiciais favoráveis à lavratura do termo circunstanciado pela Polícia Militar, para evitar a necessidade de se impor a todos os envolvidos deslocamentos por dezenas ou centenas de quilômetros apenas para lavratura do termo. O intuito é otimizar o trabalho e dar maior efetividade à atividade policial, com a finalidade de que a Polícia Civil possa dispor de condições para apuração dos delitos mais graves.

O § 16 estipula a possibilidade da criação de órgão de composição temporária para prevenir grave ameaça à ordem pública ou à paz social, reprimir efetivo comprometimento ou perturbação de ordem pública em locais restritos ou determinados, atuar cooperativamente nas situações de emergência constitucional ou em estado de emergência ou situação de

calamidade pública formalmente decretada por ente federado e reconhecido pelo governo federal, ou dar cumprimento aos casos de intervenção, em atuação prévia ao emprego das Forças Armadas, se necessária.

O § 17 estabelece regime previdenciário diferenciado dos integrantes da segurança pública, medida justa e necessária e que reflete a realidade no mundo, uma vez que essa atividade tem risco real e sequelas que refletem em toda a vida.

Finalizando as disposições previstas no art. 144, no § 18, abordo a atividade de inteligência, que é complementar às de segurança pública e tem que ser integrada, dispondo de previsão constitucional, pois nenhum país que queira combater o crime organizado e o terrorismo pode dispensar a atividade de inteligência.

Em seguida, proponho alteração no art. 160 da Constituição Federal para permitir a retenção de recursos se o estado e o município não aplicarem os recursos destinados à segurança pública.

Pelo art. 167 passa a ser permitida a vinculação de receitas para segurança pública, à semelhança do que ocorre com saúde e educação.

Por fim, o corpo da Proposta de Emenda à Constituição conterà algumas disposições avulsas que completam a proposição para dar-lhe efetividade.

No art. 3º há a possibilidade de que, após a edição da lei complementar que estabelecerá a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, os delegados de polícia poderão optar por serem cedidos para o Poder Judiciário ou permanecerem na nova carreira policial. No Poder Judiciário, exercerão as funções de juiz de garantia, com homologação dos seus atos pelo juiz de direito.

Essa medida é de suma importância, pois evitará conflito ou resistências para a reforma do modelo policial, permitindo, a aqueles que queiram, o aproveitamento dos recursos humanos para suprir a carência no âmbito do Poder Judiciário. Além do que, no modelo policial brasileiro, o delegado de polícia já exerce algumas medidas que são do juiz, como, por exemplo, o arbitramento de fiança.

O art. 4º dispõe sobre a transposição dos atuais papiloscopistas policiais para o cargo de perito criminal ou, então, para aqueles que queiram, a permanência em cargo em extinção. Já o art. 5º assegura ao policial ferroviário federal a transposição para o cargo de policial rodoviário federal, permitindo, também, para aqueles que queiram, a permanência em cargo em extinção.

O art. 6º consolida a mudança de nome da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, sem alteração do regime jurídico militar, passando a ser denominados, respectivamente, polícia estadual e do Distrito Federal e Corpo de Bombeiros estadual e do Distrito Federal.

Foram essas as medidas que vislumbrei como prioritárias para construção de uma base sólida para a reformulação positiva do sistema de segurança pública atual, com avanços concretos, que incorporarão ao texto constitucional alterações que representam a síntese de debates de décadas na Casa Legislativa e na sociedade. A partir desses alicerces, será possível proceder-se, ainda, a outras mudanças necessárias no âmbito infraconstitucional, multiplicando, assim, o reflexo benéfico da proposição.

Com o texto, que a seguir está estruturado na forma de Proposta de Emenda à Constituição, construiu-se uma proposta viável de se iniciar discussão qualitativa no nosso Parlamento, que passa por pontos importantes, como o aprimoramento das instituições, a cooperação entre os entes da federação, a valorização dos integrantes dos órgãos de segurança pública, mas, em especial, tendo como foco o bem-estar do cidadão e o almejado avanço na preservação da ordem pública e do regime democrático.

MINUTA DE PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° _____, DE 2018

Altera a Constituição Federal para dispor sobre o sistema de segurança pública, seus órgãos e seu financiamento, cria o Conselho Nacional de Segurança Pública e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60, § 3º, da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Esta Emenda altera a Constituição Federal para dispor sobre o sistema de segurança pública, seus órgãos e seu financiamento e cria o Conselho Nacional de Segurança Pública.

Art. 2º Os arts. 5º, 21, 23, 24, 34, 35, 98, 144, 160 e 167 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 5º
.....

LXI – ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de crime propriamente militar, definido em lei, e nas transgressões disciplinares militares praticadas por membros das Forças Armadas, assim definidas em lei. (NR)”

“Art. 21.
.....

XXVI – instituir sistema nacional de dados e informações criminais de segurança pública, penitenciárias e sobre drogas, com compartilhamento obrigatório de dados entre os entes federados, nos termos da lei;

XXVII – promover programas de cooperação federativa destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nos termos da lei.” (NR)

“Art. 23.
.....

XIII – atuar integralmente na execução dos serviços de segurança pública por meio de seus órgãos.” (NR)

“Art. 24.
.....

X – criação, funcionamento e processo do juizado especial e do juizado de garantia criminal;

.....

XVI – organização dos serviços de segurança pública; e

XVII – prerrogativas, garantias, direitos, deveres e requisitos de ingresso dos integrantes das carreiras de segurança pública.

.....

§ 5º A União, no âmbito da legislação concorrente sobre segurança pública, disporá sobre política nacional, princípios e diretrizes.” (NR)

“Art. 34.
.....

VII –

.....

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, nas ações e serviços públicos de saúde e na aplicação dos recursos do fundo nacional de segurança pública para provisão e manutenção da segurança pública.” (NR)

“Art. 35.
.....

III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino, nas ações e serviços públicos de saúde e na aplicação dos recursos do fundo nacional de segurança pública para provisão e manutenção da segurança pública;

.....” (NR)”

“Art. 98.

I – juzizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade, mediante os procedimentos oral e sumariíssimo, permitidos, nas hipóteses

previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau;

.....

II – juizados de garantia criminal, na Justiça federal e na Justiça estadual, sob presidência de um juiz togado e com assistência do Ministério Público, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução das infrações penais de menor potencial ofensivo, bem como as garantias e aplicação de medidas cautelares nas demais infrações penais, nos termos da lei.

.....” (NR)

“Art. 144. A segurança pública, atividade exclusiva e dever do Estado, compreendendo a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, direito e responsabilidade de todos, é exercida para preservação da ordem pública, do regime democrático, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através das seguintes instituições, essenciais à administração da Justiça, instituídas por lei, estruturadas em carreira de nível superior, dirigidas por integrantes do último nível e providas por concurso público de provas e títulos:

.....

III – polícia estadual e do Distrito Federal;

IV – Corpo de Bombeiros estadual e do Distrito Federal;

V – Polícia Civil;

VI – Guarda Municipal;

VII – polícia penal federal, estadual e do Distrito Federal;

VIII – perícia oficial federal, estadual e do Distrito Federal.

§ 1º A Polícia Federal, organizada e mantida pela União, destina-se a:

I – apurar as infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II – prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; e

III – exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária, de fronteiras, e judiciária da União, ressalvadas as atribuições das polícias legislativas federal e da polícia judiciária militar.

§ 2º A Polícia Rodoviária Federal, organizada e mantida pela União, destina-se, nas rodovias federais, ao policiamento ostensivo, à fiscalização de trânsito e transporte, à perícia civil de trânsito, a assegurar a livre circulação, a requerer intervenções físicas e à apuração de infrações penais, nos termos da lei.

§ 3º As polícias estaduais e do Distrito Federal, instituições militares, organizadas e mantidas pela respectiva unidade da federação, exceto a do Distrito Federal, organizada e mantida pela União, destinam-se a exercer a função de polícia ostensiva, a preservação da ordem pública e a apuração de infrações penais, nos termos da lei.

§ 4º Os corpos de bombeiros estaduais e do Distrito Federal, instituições militares, organizadas e mantidas pela respectiva unidade da federação, exceto o do Distrito Federal, organizado e mantido pela União, destinam-se à execução de atividades de defesa civil, à prevenção, extinção e perícia de incêndios e às ações de busca e salvamento, nos termos da lei.

§ 5º As Polícias Civis dos estados e do Distrito Federal, organizadas e mantidas pela respectiva unidade da federação, exceto a do Distrito Federal, organizada e mantida pela União, destinam-se, ressalvada a competência da União, às funções de polícia judiciária e à apuração de infrações penais, exceto as militares, bem como à prevenção de infrações penais, nos termos da lei.

§ 6º Os municípios poderão, nos termos da lei, constituir Guardas Municipais, organizadas e mantidas pelo respectivo município, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.

§ 7º A polícia penal federal, organizada e mantida pela União, destina--se a garantir a execução penal, ao policiamento ostensivo e à apuração das infrações penais no âmbito do sistema prisional federal, nos termos da lei.

§ 8º As polícias penais estaduais e do Distrito Federal, organizadas e mantidas pela respectiva unidade da federação, destinam-se a garantir a execução penal, ao policiamento preventivo ostensivo e à apuração das infrações penais no âmbito do sistema prisional estadual e do Distrito Federal, nos termos da lei.

§ 9º A perícia oficial federal, organizada e mantida pela União, destina--se às atividades de medicina legal, perícia criminal e identificação, nos termos da lei.

§ 10. As perícias oficiais estaduais e do Distrito Federal, organizadas e mantidas pela respectiva unidade da federação, destinam-se às atividades de medicina legal, perícia criminal e identificação, nos termos da lei.

§ 11. Lei complementar estabelecerá a Política Nacional de Segurança Pública e o Plano Nacional de Segurança Pública, disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, o ingresso e a estrutura da carreira policial de cada órgão ou instituição, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades, estabelecendo regras para seu financiamento e as respectivas fontes de custeio e rateio dos recursos, as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas, além dos critérios para fixação de metas e indicadores, avaliação de resultados e responsabilização dos gestores.

§ 12. A remuneração dos integrantes dos órgãos relacionados neste art. será fixada na forma do § 4º do art. 39, sendo-lhes aplicáveis os direitos previstos nos arts. 39, § 3º, e 142, § 3º, inciso VIII, conforme o regime jurídico, e no art. 7º, inciso XXIII, nos termos da lei.

§ 13. Fica criado o Conselho Nacional de Segurança Pública, órgão de controle externo, integrado por representantes das instituições e órgãos do sistema de segurança pública e da sociedade, presidido pelo ministro de Estado da Segurança Pública, com atuação descentralizada por órgãos congêneres nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, com composição, competência e atribuições definidas em lei complementar, sem prejuízo do disposto no art. 129, inciso VII.

§ 14. Fica instituído o Fundo Nacional de Segurança Pública, de natureza contábil e permanente, financiado por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a ser gerido pelo Conselho Nacional de Segurança Pública, nos

termos do § 13 deste art., com repartição de seus recursos nos mesmos critérios do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, previsto no art. 159, cuja fonte de custeio, dentre outras previstas na lei, será formada por:

I – cinco por cento do montante arrecadado dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do Governo Federal;

II – vinte por cento dos tributos devidos sobre cigarros e bebidas;

III – vinte por cento dos impostos decorrentes da exportação de minérios;

IV – recursos provenientes da exploração e da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, nos termos da lei.

§ 15. As atribuições dos órgãos policiais incluem a prevenção e a apuração das infrações penais, em coordenação com o Ministério Público, podendo a lei do respectivo ente federado definir critério das atribuições, se material ou territorial.

§ 16. Observado o disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea e, da Constituição, a lei disporá sobre a criação, mediante ato do presidente da República, de órgão de composição temporária, em regime de convênio da União com um ou mais entes federados, composto por segmentos da segurança pública, com objetivo de emprego episódico para:

I – prevenir grave ameaça à ordem pública ou à paz social;

II – reprimir efetivo comprometimento ou perturbação de ordem pública em locais restritos ou determinados;

III – atuar cooperativamente nas situações de emergência constitucional (arts. 136 a 141) ou em estado de emergência ou situação de calamidade pública formalmente decretada por ente federado e reconhecida pelo governo federal; ou

IV – dar cumprimento aos casos de intervenção previstos nos arts. 34, 35 e 36, em atuação prévia à das Forças Armadas, se necessária.

§ 17. O regime previdenciário dos integrantes dos órgãos civis relacionados neste art. obedece ao disposto no § 4º, inciso II, do art. 40, nos termos de lei complementar específica, atendidas as demais disposições constitucionais pertinentes e garantida a integralidade e paridade entre ativos, inativos e pensionistas.

§ 18. O Sistema Brasileiro de Inteligência objetiva a produção e gestão de conhecimento estratégico pelos segmentos congêneres de todos os órgãos e instituições, para efetividade do processo decisório dos agentes políticos e da justiça criminal, sendo seu órgão central organizado em nível superior e dirigido por integrante da carreira, na forma da lei.” (NR)

“Art. 160.

II – ao cumprimento do disposto nos arts. 144, § 14, e 198, § 2º, incisos II e III.” (NR)

“Art. 167.

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e

159, a destinação de recursos para provisão e manutenção da segurança pública, para ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos arts. 144, § 14, 198, § 2º, e 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

.....” (NR)

Art. 3º Nos termos da lei de que trata o art. 144, § 11, e até três anos após sua entrada em vigor, o delegado de polícia da União, dos estados e do Distrito Federal poderá optar por permanecer na nova carreira policial ou ser cedido, em caráter definitivo, ao Poder Judiciário, por iniciativa do respectivo tribunal, para exercer as funções de juiz de garantia em vara criminal, por insuficiência ou falta de juizes de direito, devendo seus atos ser homologados pelo juiz competente.

Art. 4º Fica assegurada ao papiloscopista policial a transposição, na forma da lei, para o cargo de perito criminal, facultada a opção por permanecer em cargo em extinção.

Art. 5º Fica assegurada ao policial ferroviário federal a transposição, na forma da lei, para o cargo de policial rodoviário federal, facultada a opção por permanecer em cargo em extinção.

Art. 6º As Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares, sem alteração do regime jurídico militar, passam a ser denominados:

I – polícia estadual e do Distrito Federal;

II – Corpo de Bombeiros estadual e do Distrito Federal.

Art. 7º Esta Proposta de Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

O Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes), da Câmara dos Deputados, com o esforço e apoio dos parlamentares que o integram, da Consultoria Legislativa (Conle) e da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof), elaborou um estudo, sob minha relatoria, intitulado “Segurança Pública: prioridade nacional”.

O estudo, tratando de tema de importância ímpar para o povo brasileiro, desenvolveu-se ao longo de vários eventos, com amplo debate envolvendo diversos atores do poder público e da sociedade, o que permitiu a produção de um trabalho qualificado, refletindo sobre os principais pontos da segurança pública que necessitam de revisão por este Parlamento.

O material produzido é capaz de nos nortear em caminhos viáveis para a redução dos índices de violência e de criminalidade.

Para contribuir ainda mais com a reflexão sobre o tema, este relator cotejou o material elaborado com as propostas que foram apresentadas no I Encontro Nacional dos Profissionais de Segurança Pública, promovido pela Central Sindical Brasileira (CSB), contando com a contribuição de mais de cem representantes de entidades vinculadas aos diversos atores envolvidos no cenário da segurança pública (secretarias municipais, conselhos

comunitários, policiais rodoviários federais, policiais ferroviários, policiais civis, policiais federais, policiais militares, Corpos de Bombeiros Militares, vigilantes, servidores do sistema socioeducativo, peritos criminais, guardas municipais, agentes penitenciários, oficiais de justiça, dentre outros).

Diante dessa análise, este relator condensou as modificações identificadas como essenciais para serem adotadas como medida inicial e formou a presente Proposta de Emenda à Constituição, elaborada dentro de uma realidade que permite a pactuação de um novo texto constitucional consistente para a segurança pública.

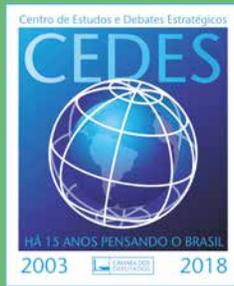
O texto tem como temas estruturantes a criação de um fundo constitucional para a segurança pública, a formulação de princípios gerais que aprimorem o modelo de recursos humanos do sistema de segurança pública, a formação de um Conselho Nacional de Segurança Pública e o estabelecimento da cooperação federativa na consecução das atividades de segurança pública.

As medidas contempladas na proposta são prioritárias para a construção de uma base sólida com vistas à reformulação positiva do sistema de segurança pública atual, com avanços concretos que incorporarão ao texto constitucional alterações que representam a síntese de debates de décadas na Casa Legislativa e na sociedade. A partir desses alicerces, será possível proceder-se, ainda, a outras mudanças necessárias no âmbito infraconstitucional, multiplicando, assim, o reflexo benéfico da proposição.

Construiu-se, assim, uma proposta viável de iniciar uma discussão qualitativa no nosso Parlamento, que, em cada um dos seus dispositivos, apresenta o resultado de muita reflexão, estudo e diálogo buscando, de fato, o aprimoramento das instituições, a valorização dos integrantes dos órgãos de segurança pública, mas, em especial, tendo como foco o bem-estar do cidadão e o almejado avanço na preservação da ordem pública e do regime democrático.

Deputado Capitão Augusto

Relator do estudo *Segurança pública: prioridade nacional*



edições câmara
ESTUDOS & DEBATES

