

Segurança pública: presente e futuro

LUIZ EDUARDO SOARES

OBJETIVO DESTE ensaio é responder a três perguntas: 1. Quais os problemas nacionais mais graves, no campo da segurança pública? 2. O que seria preciso fazer para resolvê-los ou minimizá-los? – isto é, para que o futuro fosse marcado por mais segurança, nos marcos ditados pelo respeito aos direitos constitucionais? 3. Caso não se implementem as políticas públicas aqui consideradas necessárias, quais seriam as conseqüências – ou seja, nesse caso, que futuro poderíamos esperar, quanto à segurança e aos efeitos mais amplos de sua deterioração, no âmbito, sobretudo, da sociabilidade urbana e das instituições democráticas?

Observe-se que ficarão de fora do conjunto do presente ensaio questões de imensa importância, como a política criminal em sua dimensão legal, o sistema penitenciário, o sistema socioeducativo, o Ministério Público e a Justiça, em suas interfaces com o campo institucional da segurança. Por razões estritamente práticas, havendo disponibilidade reduzida de espaço, não serão discutidas formas de violência não criminal, ainda que sejam extremamente relevantes. Tampouco serão tratadas, aqui, questões teóricas mais amplas, relativas ao conceito de crime e violência, à inscrição da violência no Estado e nas estruturas sociais, e aos perversos processos de criminalização, na raiz e na ponta das desigualdades brasileiras.

Assinale-se também que a insegurança pública é, hoje, uma tragédia nacional, que atinge o conjunto da sociedade, e tem provocado um verdadeiro genocídio de jovens, sobretudo pobres e negros, do sexo masculino. A criminalidade letal atingiu patamares dantescos. Além disso, tornou-se problema político, sufocando a liberdade e os direitos fundamentais de centenas de comunidades pobres.

As principais matrizes da criminalidade

Várias são as matrizes da criminalidade e suas manifestações variam conforme as regiões do país e dos estados, como já foi dito. Reitere-se: o Brasil é tão diverso que nenhuma generalização se sustenta. Sua multiplicidade também o torna refratário a soluções uniformes. A sociedade brasileira, por sua complexidade, não admite simplificações nem camisas-de-força. Exemplos da diversidade: em algumas regiões, a maioria dos homicídios dolosos encerra conflitos interpessoais, cujo desfecho seria menos grave não houvesse tamanha disponibilidade de armas de fogo. No Espírito Santo e no Nordeste, o assassinato a soldo ainda é comum, alimentando a indústria da morte, cujo negócio envolve pistoleiros profissionais, que agem individualmente ou se reúnem em “grupos de extermi-

nio”, dos quais, com frequência, participam policiais. Na medida em que prospera o “crime organizado”, os mercadores da morte tendem a ser cooptados pelas redes clandestinas que penetram as instituições públicas, vinculando-se a interesses políticos e econômicos específicos, aos quais nunca é alheia a lavagem de dinheiro, principal mediação das dinâmicas que viabilizam e reproduzem a corrupção e as mais diversas práticas ilícitas verdadeiramente lucrativas.

Há investimentos criminosos significativos em roubos e furtos de carros e cargas, ambas as modalidades exigindo articulações estreitas com estruturas de receptação, seja para revenda, desmonte ou recuperação financiada. Há uma praga que corrói a confiança e propaga o medo nas cidades: os assaltos, nos bairros e, sobretudo, no centro das cidades, dos quais ninguém está livre, mas que afetam com maior frequência e covardia os idosos.

Roubos a bancos, residências e ônibus, assim como os seqüestros, particularmente os “seqüestros relâmpagos”, também têm se tornado comuns e perigosos, em todo o país, porque, em função, também nesse caso, da disponibilidade de armas, essas práticas, que, por definição, visariam exclusivamente ao patrimônio, têm se convertido, com assustadora frequência, em crimes contra a vida – a expansão dos “roubos seguidos de morte” ou latrocínios constitui o triste retrato dessa tendência.

Em todo o país, mesmo havendo uma combinação de matrizes criminais, articulando e alimentando dinâmicas diversas, tem se destacado o tráfico de armas e drogas, que cada vez mais se sobrepõe às outras modalidades criminosas, subordina-as ou a elas se associa, fortalecendo-as e delas se beneficiando.

Ainda há tempo para evitar que se repitam em outros estados as tragédias que se banalizaram no Rio de Janeiro, mas para isso é imperioso reconhecer que já há fortes indícios de que a matriz mais perigosa e insidiosa, que cresce mais velozmente, instalando-se nas vilas, favelas e periferias, e adotando o domínio territorial e a ameaça a comunidades como padrão, a matriz mais apta a recrutar jovens vulneráveis e a se reproduzir, estimulada pela crise social e pela fragilidade da auto-estima, é o tráfico.

Essa matriz da criminalidade tem assumido uma característica peculiar, ao infiltrar-se e disseminar-se como estilo cultural e meio econômico de vida, com seu mercado próprio e lamentavelmente promissor.

Exige, portanto, trabalho policial investigativo no combate às redes atacatistas, ações policiais ostensivas na contenção do varejo, mas, sobretudo, requer intervenção social preventiva bem coordenada, territorialmente circunscrita e sintonizada com a multidimensionalidade dos problemas envolvidos.

Efetivamente, o tráfico de armas e drogas é a dinâmica criminal que mais cresce nas regiões metropolitanas brasileiras, mais organicamente se articula à rede do crime organizado, mais influi sobre o conjunto da criminalidade e mais se expande pelo país. As drogas financiam as armas e estas intensificam a violência associada às práticas criminosas, e expandem seu número e suas modalidades.

Esse casamento perverso foi celebrado em meados dos anos 1980, sobretudo no Rio de Janeiro e em São Paulo, ainda que antes já houvesse vínculos entre ambas.

A violência doméstica, especificamente a violência de gênero, que vitimiza as mulheres, assim como as mais diversas formas de agressão contra crianças, revelam-se, em todo o país, tão mais intensas e constantes quanto mais se desenvolve o conhecimento a seu respeito. O dado mais surpreendente diz respeito à autoria: em mais de 60% dos casos observados, nas pesquisas e nos diversos levantamentos realizados no país, quem perpetra a violência é conhecido da vítima – parente, marido, ex-marido, amante, pai, padrasto etc. Isso significa que essa matriz da violência, apesar de merecer máxima atenção e de constituir uma problemática da maior gravidade para os que a sofrem ou testemunham, seja por suas conseqüências presentes, seja por seus efeitos futuros (as pesquisas mostram que quem se submeteu à violência, na infância, ou a testemunhou, tem mais propensão a envolver-se com práticas violentas, mais tarde), não é acionada por criminosos profissionais ou por perpetradores que constroem uma carreira criminal.

Essa característica implica a circunscrição da problemática, da qual se deriva a necessidade da implantação de políticas específicas, que não deveriam confundir-se com a mera repressão ou com a simples ação policial – ainda que ela seja, evidentemente, também necessária. O mesmo pode ser dito sobre a violência homofóbica e racista. Ambas requerem políticas específicas, que não se esgotem na repressão e que, inclusive, envolvam a requalificação prática e cultural dos próprios profissionais da segurança.

Sobre as causas

As explicações para a violência e o crime não são fáceis. Sobretudo, é necessário evitar a armadilha da generalização. Não existe o crime, no singular. Há uma diversidade imensa de práticas criminosas, associadas a dinâmicas sociais muito diferentes. Por isso, não faz sentido imaginar que seria possível identificar apenas uma causa para o universo heterogêneo da criminalidade.

Os roubos praticados nas esquinas por meninos pobres, que vivem nas ruas cheirando cola, abandonados à própria sorte, sem acesso à educação e ao amor de uma família que os respeite, evidentemente expressam esse contexto cruel. É claro que esses crimes são indissociáveis desse quadro social.

O mesmo vale para o varejo das drogas, nas periferias: juventude ociosa e sem esperança é presa fácil para os agenciadores do comércio clandestino de drogas. Não é difícil recrutar um verdadeiro exército de jovens quando se oferecem vantagens econômicas muito superiores às alternativas proporcionadas pelo mercado de trabalho e benefícios simbólicos que valorizam a auto-estima, atribuindo o poder aos excluídos.

Por outro lado, os operadores do tráfico de armas, que atuam no atacado, lavando dinheiro no mercado financeiro internacional, não são filhos da pobreza ou da desigualdade. Suas práticas são estimuladas pela impunidade.

Em outras palavras, pobreza e desigualdade são e não são condicionantes da criminalidade, dependendo do tipo de crime, do contexto intersubjetivo e do horizonte cultural a que nos referirmos. Esse quadro complexo exige políticas sensíveis às várias dimensões que o compõem. É tempo de aposentar as visões unilaterais e o voluntarismo.

Como reduzir a violência criminal?

Há dois meios complementares de trabalhar pela promoção da segurança pública cidadã: através de políticas preventivas e da ação das Polícias (no caso dos Estados) ou de Guardas Civis (no caso dos municípios) – o governo federal pode atuar não apenas pelas polícias federal e rodoviária federal, mas pela indução, aplicando uma política nacional que proporcione meios para que se efetive a cooperação interinstitucional e para que se imponham exigências mínimas de qualidade na provisão dos serviços de segurança pública, o que envolve eficiência e respeito às leis e aos direitos humanos. Dediquemo-nos, agora, à prevenção da criminalidade violenta. Começando pela apresentação de alguns pressupostos e de algumas implicações.

Políticas de prevenção da criminalidade violenta podem produzir efeitos rapidamente, a baixo custo (aqui, a referência são os municípios e seus governos, porque, por sua proximidade “da ponta”, acessibilidade, agilidade e capilaridade, constituem a instância mais adequada à execução de políticas preventivas).

Políticas que visam prevenir a violência criminal não são políticas estruturais, de longo prazo, destinadas a agir sobre as macroestruturas socioeconômicas do país. Geralmente, a suposição inversa provoca equívocos, mal-entendidos e dificuldades de toda sorte.

Em primeiro lugar, porque induz ao imobilismo: “enquanto não se eliminarem as grandes iniquidades estruturais da sociedade brasileira, nada se pode fazer para conter a insegurança”, dizem aqueles cujo ceticismo se funda na crença de que ou se faz tudo, ou nada resta a fazer; ou se alteram as causas profundas e permanentes, ou estaríamos condenados a enxugar gelo.

Em segundo lugar, tal convicção, na medida em que nega a possibilidade de soluções a curto prazo, leva a população à descrença, à frustração e ao desespero – sendo, esses sentimentos, eles próprios graves fatores de risco e denso adubo para propostas autoritárias (do tipo: cercar as favelas, armar a população, erguer muros mais altos, trocar a segurança pública por soluções privadas, estimular a prática brutal e arbitrária do “justiçamento”, apoiar a brutalidade policial, instaurar a pena de morte, reduzir a idade de imputabilidade penal etc.), as quais terminam por realimentar o círculo perverso da violência.

Pelo contrário, a melhor experiência nacional e internacional demonstra, com fartura de exemplos e argumentos, a possibilidade de combinar ações públicas de natureza preventiva com presteza de resultados, o que pressupõe a possibilidade de que políticas de prevenção sejam eficientes mesmo não atuando sobre causas estruturais ou incidindo sobre macroestruturas.

Em outras palavras, há como agir de modo eficiente, em curto espaço de tempo e mobilizando poucos recursos, sobre as dinâmicas imediatamente geradoras daqueles fenômenos que desejamos evitar ou conter. A repressão não tem o monopólio da urgência e do pronto emprego, além de nem sempre ser eficiente. A prevenção pode ser ágil, rápida, barata e mais eficiente.

Poder-se-ia sempre ponderar: as políticas preventivas que não visam a mudanças estruturais são superficiais e não impedem o retorno do problema que se deseja evitar. É verdade. Mas elas salvam vidas, reduzem danos e sofrimentos, tornam a vida mais feliz. Quando isso é feito, as políticas preventivas instauram padrões de comportamento, suscitam sentimentos e acionam percepções coletivas que se convertem, elas mesmas, em causas de situações menos permeáveis às pressões dos fatores criminógenos. Isto é, os sintomas podem matar o paciente e devem ser tratados, enquanto o paciente não está pronto para a cirurgia. Até porque, sem tratá-los, a cirurgia não será possível.

Em segurança pública, as conseqüências tornam-se causas no movimento subsequente do processo social: determinadas condições favorecem a prática de crimes; os crimes expulsam empresas, o que aumenta o desemprego, ampliando as condições para o crescimento de certas formas de criminalidade etc. E o ciclo dá mais uma volta em torno do mesmo eixo.

O contrário também é verdadeiro: reduzindo-se a criminalidade e a intensidade da violência aplicada, fixam-se as empresas, outras são atraídas, aumenta a oferta de emprego, as condições sanitárias e urbanísticas evoluem, e assim sucessivamente, na direção do estabelecimento de um círculo virtuoso.

Desse ponto de vista, conclui-se que agir tópica e superficialmente sobre causas imediatas dos crimes, reduzindo o número de vítimas, a taxa de risco, o grau de propagação do medo, e a sensação de insegurança, acaba sendo muito mais que enxugar gelo, mesmo se as ações em pauta não atingem os núcleos estruturais dos problemas.

O crime torna-se causa do crime, pela mediação da economia e de outras esferas da vida social. Atuando-se sobre o crime, interrompe-se uma dinâmica autofágica, porque se afeta, positivamente, o conjunto dos fatores que funcionam como causas mediatas e imediatas do crime. Menos crime equivale a melhor economia, melhor qualidade de vida e, conseqüentemente, menos crime.

Esse raciocínio se assenta no pressuposto, hoje amplamente aceito, de que o crime é causa da crise social e econômica, tanto quanto seu reflexo.

Portanto, e curiosamente, agir contra o crime é incidir sobre suas causas.

Nesse sentido, perde relevância a distinção entre políticas preventivas estruturais e tópicas, ao menos na medida em que ambas interceptam dinâmicas que concorrem para a geração dos fenômenos que desejamos evitar. Ou seja, ambas são importantes e têm seu lugar. E não se justifica sacrificar as políticas tópicas em nome da suposta superioridade (ou, pior ainda, exclusividade) das políticas estruturais.

Políticas preventivas eficientes dependem de diagnósticos locais (técnicos e interativos), gestão participativa, circunscrição territorial, autoridade política e articulação intersetorial.

Diagnóstico local

Não há modelos únicos e gerais, aplicáveis em todas as cidades de todo o país. Mas há condições gerais que devem ser observadas, para que se alcance um nível superior de eficiência. A primeira delas é justamente o cuidado com as generalizações. A qualidade de uma política depende da consistência de cada programa, cada projeto e cada ação. E essa consistência depende, por sua vez, do conhecimento de cada bairro, região da cidade, praça ou rua.

Qualquer que seja o diagnóstico local sobre a dinâmica da criminalidade, será sempre indispensável reconhecer a multiplicidade de dimensões envolvidas: desde a economia à saúde, da estrutura familiar às escolas, do cenário urbano à disponibilidade de transporte, das condições habitacionais ao acesso ao lazer, das oportunidades de emprego às relações comunitárias, do perfil psicológico predominante, em cada situação típica, ao potencial cultural presente nos movimentos musicais ou estéticos da juventude. Nada disso deve ser examinado de uma perspectiva genérica e abstrata, mas de modo bem concreto, segundo as manifestações específicas do território em questão – e de seus habitantes.

Intersetorialidade das políticas

O quadro que resultará do diagnóstico, em cada caso, exibirá vasta pluralidade de dimensões, ainda que as mais relevantes variem em cada contexto. Assim como variam os contextos e as circunstâncias locais; e assim como variam as realidades dos mais de cinco mil e quinhentos municípios brasileiros. Se a pluralidade for uma constante, o objeto do diagnóstico será sempre complexo.

Se o problema da criminalidade violenta é, necessariamente, multidimensional, a abordagem fiel a esta complexidade nos conduzirá à elaboração de políticas adequadas a esta complexidade, isto é, sensíveis à pluridimensionalidade. Em outras palavras, a complexidade do problema exigirá políticas intersetoriais, capazes de dar conta das diversas dimensões que compõem a violência criminal. Políticas sintonizadas com a multidimensionalidade dos fenômenos são políticas multissetoriais ou intersetoriais.

Reforma da estrutura de governo: integração e autoridade política

Nova abordagem, novas políticas, de natureza intersetorial: falta um agente público apto a implementá-las. Impõe-se, então, criar um novo sujeito da gestão pública. Um ator político dotado de autoridade e competência para integrar as várias áreas da administração. Hoje, os governos municipais apresentam uma organização segmentada, dividida por secretarias e órgãos vinculados. Cada secretaria cuida de um setor do governo e cada setor do governo corresponde a uma área da vida social. A integração, quando existe – o que é raro –, depende, em geral, de um esforço suplementar, seja ele voluntarista e episódico, seja ele

permanente mas assentado em bases precárias. Depende, por exemplo, da instauração de um fórum de políticas sociais.

Ocorre que, com frequência, os titulares das pastas só comparecem à reunião inaugural do fórum mostrando ao prefeito e aos eleitores seu compromisso com a orientação integracionista ditada pelo prefeito, mas esquecendo-se deles em seguida. Nas reuniões subseqüentes, enviam seus representantes, cuja autoridade é apenas delegada, o que transforma o fórum deliberativo em conselho consultivo – condenando-o à ineficiência e o convertendo, tantas vezes, em espaço de disputa política.

Em vez de solucionar o problema da integração, esses fóruns ou conselhos terminam ampliando as dificuldades. Não raro, depois de implantá-los, o prefeito ou a prefeita passa a contar com mais um problema, em vez de menos um. Por incrível que pareça, depois do esforço de integrar através do fórum, o governante vê-se diante da necessidade de criar outro mecanismo para integrar mais esse órgão, o fórum, ao conjunto do governo. E as secretarias permanecem afastadas, distantes umas das outras.

Se o prefeito ou a prefeita não despertar para o equívoco desse caminho, terminará criando o fórum de integração do “fórum de integração” às secretarias e, depois, o fórum de integração dos fóruns de integração. Isso chega a ser engraçado, porque apresenta uma caricatura do processo, mas há situações que se aproximam do absurdo.

O novo agente público, para constituir-se, exige uma reforma mais profunda e orgânica na estrutura do governo municipal. Uma solução possível – que não exclui outras, ainda mais radicais – é a criação de alguns poucos grupos executivos, responsáveis pela implementação do plano de governo, que deve prestar contas ao prefeito e à sociedade, regularmente. Com base na definição de metas e a partir da identificação de prioridades, estipulado um cronograma realista e garantidos os recursos necessários, o grupo executivo poderá submeter as políticas setoriais à política intersetorial, desde que se reporte diretamente ao gabinete do prefeito e que seja dotado da autoridade correspondente à magnitude das tarefas.

A transparência, a participação popular, o diálogo intra e extragovernamental, todos esses ingredientes complementam o desenho elementar do funcionamento do novo sujeito da gestão pública. Outras qualidades imprescindíveis são: agilidade, conexão com a ponta, capacidade de intervenção tópica, de planejamento, avaliação e monitoramento, acesso a dados quantitativos e qualitativos, sintonia com microrrealidades locais e compromisso com a gestão global do plano de governo.

Focalização territorial

Outro requisito da eficiência das políticas preventivas é a focalização territorial. É necessário circunscrever a área sobre a qual incidirá a política, ainda que se tenha em mente que as realidades locais se interpenetram, porque as dinâmicas sociais não respeitam fronteiras entre espaços urbanos.

Os habitantes de um bairro atravessam a cidade para trabalhar, estudar, fruir o lazer, beneficiar-se dos serviços públicos ou privados, encontrar membros de sua rede familiar ou social. Por outro lado, “profissionais” do crime migram para áreas nas quais possam aumentar seus ganhos, reduzindo os custos e riscos das operações ilícitas.

Isso significa que o sucesso de uma área da cidade, na contenção do crime, pode implicar, para áreas vizinhas, aumento da insegurança. Claro que essa consequência não justifica o imobilismo, mas deve ser levada em conta no planejamento global da política de segurança municipal.

A importância da circunscrição territorial para as políticas preventivas decorre de fatores intersubjetivos e objetivos. Quando a prefeitura, em comum acordo com a comunidade, define uma agenda local – o que requer focalização política –, mobilizando todos os seus órgãos e recursos e envolvendo os meios de comunicação de massa no mutirão organizado, tem chances de: a) infundir responsabilidade pelas iniciativas conjuntas; b) difundir esperança no sucesso do empreendimento; c) valorizar aquela área urbana e seus moradores; d) redefinir os ante a opinião pública da cidade como protagonistas da mudança, sujeitos da transformação, construtores da paz, promotores da ordem urbana cooperativa e solidária, exemplos para a sociedade. Quando a prefeitura consegue alcançar esses resultados, e) logra converter o estigma (residentes de área degradada, maculada pela violência) em índice positivo (habitantes da área que se tornou paradigma da civilidade urbana), fazendo que as expectativas se invertam, estabilizando-se na direção positiva. Falando em expectativas, estamos no terreno intersubjetivo da segurança.

Do ponto de vista objetivo, a focalização territorial é indispensável para que o diagnóstico seja suficientemente qualificado, os projetos sejam desenhados com precisão, os investimentos multissetoriais confluem, alcancem a sinergia necessária e se articulem com a mobilização da própria comunidade, estabelecendo parcerias e redes operacionais na base.

Em outras palavras, a mesma dificuldade que existe na tradução para cada município desse plano nacional se reproduz na escala intramunicipal: o prefeito ou a prefeita terá de adaptar seu plano municipal de segurança às peculiaridades de cada local. Esse esforço é perfeitamente factível, mas exige atenção às características que as dinâmicas assumem em cada bairro ou comunidade.

Consórcio e gestão participativa

É possível mudar a escala da intervenção que visa alterar as condições sociais geradoras da violência e por ela realimentadas, desde que as forças que desejam a mudança somem suas energias e seus recursos, num mutirão sem precedentes, não-voluntarista, competente, apoiado em diagnósticos e orientações técnicas apropriadas, garantindo-se ampla participação e transparência, para que se construa a indispensável confiança entre as partes envolvidas. O raciocínio nos conduz à proposta: é possível e necessário celebrar um amplo pacto, sob a forma

de um consórcio entre o governo municipal e todas as entidades não-governamentais dispostas a cooperar.

O processo acompanharia os seguintes passos: constatada a riqueza de iniciativas e de recursos aplicados na área social, no município em questão, por parte da sociedade local, e constatada a conveniência de que o atual quadro de dispersão e fragmentação dê lugar à sinergia entre os esforços e à convergência de investimentos humanos e materiais, propor-se-ia a elaboração de um diagnóstico comum sobre os problemas mais graves, para que se identificassem as prioridades e se definisse uma agenda consensual: quais as principais vítimas? Quais os grupos sociais mais vulneráveis? Como e onde atuar para mudar sua realidade, oferecendo-lhes alternativas de integração e de valorização humana, cultural, econômica e social? Identificadas as prioridades, definida a agenda e mapeados os alvos principais das iniciativas, torna-se necessário planejar as ações convergentes, visando a objetivos comuns.

Para que mereça credibilidade, não perca a legitimidade e seja positivo, todo esse movimento tem de respeitar os trabalhos que já estão em curso, garantir-lhes a continuidade e evitar a mais leve tentação, seja de cooptação política de tipo clientelista, seja de imposição de uma camisa-de-força autoritária, que sufocque a liberdade e a autonomia que caracterizam as ações da sociedade e dos indivíduos. Planejadas as ações, elas precisam ser acompanhadas com transparência, de forma ampla, para que avaliações regulares suscitem correções de rota, numa dinâmica de monitoramento participativo. Assim, o consórcio potencializará as ações da sociedade e do poder público municipal, elevando a escala das intervenções voltadas para a transformação social.

Criar-se-ia um fundo público não-estatal, cuja administração seria exatamente pública porém não-estatal, para que se captassem e investissem recursos com absoluta honestidade e com critérios não-político-partidários.

Além disso, seria também indispensável celebrar um Contrato Local de Segurança Municipal, a partir de convênios com o sistema de Justiça criminal (Polícias, Ministério Público e Poder Judiciário), visando ao enfrentamento da criminalidade violenta, da desordem urbana e ao provimento de condições para a resolução pacífica de conflitos sociais e interpessoais.

Celebrariam também este Contrato de Segurança Municipal as entidades que prestam serviço de segurança urbana, patrimonial, de vigilância e de proteção às vítimas da violência, ou que se devotam à recuperação de pessoas em conflito com a lei, ou à prevenção da violência e da criminalidade.

As polícias brasileiras: diagnóstico e planos de reforma

O contexto institucional, na esfera da União, caracteriza-se pela fragmentação no campo da segurança pública. O problema maior não é a distância formal, mas a ausência de laços orgânicos, no âmbito de coordenação das políticas públicas. O que se está enunciando é grave: os respectivos processos decisórios são incomunicáveis entre si.

As polícias brasileiras, de um modo geral, são ineficientes na prevenção e na repressão qualificada, na investigação e na conquista da indispensável confiança da população. Problemas ligados à corrupção e à brutalidade ultrapassam qualquer patamar aceitável. São refratárias à gestão racional, não avaliam a própria *performance*, nem se abrem a controle e monitoramento externos. Não se organizam com base em diagnósticos sobre os problemas a enfrentar, o modo de fazê-lo, as prioridades a definir e as metas a identificar. Não planejam sua prática, a partir de diagnósticos, fundados em dados consistentes, nem corrigem seus erros, analisando os resultados de suas iniciativas – os quais, simplesmente, ignoram. São máquinas reativas, inerciais e fragmentárias, inscritas num ambiente institucional desarticulado e inorgânico, regido por marcos legais rígidos e inadequados. Os profissionais não são apropriadamente qualificados e valorizados e as informações não são ordenadas de acordo com orientação uniforme, que viabilize a cooperação. Há ainda o dramático sucateamento da perícia e o conjunto de dificuldades que derivam da dicotomia: polícia civil-PM. Uma questão especialmente relevante é a segurança privada ilegal (não aquela legalmente constituída), que tem privatizado a segurança pública, envolvendo os policiais no segundo emprego, do qual o Estado acaba refém, porque dele depende a viabilização do insuficiente orçamento público.

Reforma policial

Os princípios regentes do diagnóstico e das propostas são redutíveis a uma equação simples: eficiência policial e respeito aos direitos humanos são mais do que meramente compatíveis entre si, são mutuamente necessários. Do diagnóstico, deduz-se o que é preciso fazer: 1. reverter a fragmentação verificada na esfera da União; 2. alterar o marco legal inadequado e restritivo, no âmbito constitucional e infraconstitucional; 3. estimular a adoção de programas modulares de reforma, orientados para a implementação de um modelo de polícia que vise construir instituições passíveis de gestão racional, voltadas para a redução da insegurança pública e o respeito aos direitos humanos; 4. apoiar experiências-piloto promissoras e divulgar as boas práticas; 5. investir na sensibilização de gestores, legisladores e da opinião pública, para que os três primeiros itens se realizem; 6. valorizar o papel ativo dos municípios e de suas Guardas Civis, na segurança pública.

Sem a instituição de uma agência, no âmbito da União, dotada de autoridade e poder real de comando, que integre os meios operacionais, reúna os mecanismos de implantação de políticas e coordene as principais fontes de recursos específicos, será impossível alterar o atual quadro, que se caracteriza pela dispersão das iniciativas, a superposição de responsabilidades, a multiplicidade de fontes geradoras de diagnósticos e ações, a pulverização da liderança institucional, o emprego sem critérios de recursos, a falta de mecanismos e métodos de acompanhamento e avaliação das ações financiadas pela União, e a autonomização atomizante dos meios operacionais. Tudo isso tem resultado na inércia governamental, no desperdício de recursos federais e, portanto, na irracional ausência de política.

Quanto aos marcos legais: a primeira grande alteração deveria dar-se por meio de um projeto de emenda constitucional, submetida à apreciação do Congresso Nacional pelo presidente da República, preferencialmente com o apoio consensual dos governadores – apoio que havia sido obtido pelo primeiro secretário nacional de Segurança Pública do governo Lula, ao longo de seus dez meses de gestão. Uma PEC propondo a “desconstitucionalização das polícias”, o que significa a transferência aos estados do poder para decidirem, em suas Constituições Estaduais, qual modelo de polícia desejam ter – entre as opções, incluíse, evidentemente, a preservação do modelo atual. O Brasil é um país de dimensões continentais e socialmente muito complexo, muito diversificado, o que recomenda respeito à autonomia republicana e federativa dos estados, evitando-se a imposição de modelos únicos, por natureza insensíveis às peculiaridades locais – quaisquer que sejam seus méritos intrínsecos e os benefícios que ofereçam a algumas unidades da federação. Sendo assim, não faz sentido manter o antigo diálogo, ou melhor, o velho conflito que há mais de vinte anos opõe os defensores da unificação das polícias e os defensores do *status quo*. Se o problema não está nas deficiências de um ou outro modelo, mas na imposição do mesmo modelo a todos os estados – e permanentemente, eternizando padrões tradicionais, sem que se lhe tenhamos explorado os limites, criticamente –, a disputa deixa de ser por um ou por outro (unificação ou *status quo*) e passa a ser em torno de um sem número de opções – nesse caso, a imaginação, a observação crítica da experiência nacional (à luz das experiências internacionais) e o bom senso são os limites: poder-se-iam conceber modelos unificados, regionais, metropolitanos, municipais, militarizados ou não, polícias divididas territorialmente ou segundo a gravidade dos crimes etc.

Com a desconstitucionalização, alguns estados mudariam suas polícias; outros, não, seja porque consideram bom o modelo de que dispõem, seja porque não têm força política para operar a mudança. De todo modo, as eventuais dificuldades políticas de alguns estados não se exportariam, automaticamente, para os demais, como ocorre quando a questão é “unificam-se as polícias ou não”, como solução única para todo o país.

Além da PEC em prol da desconstitucionalização, seria necessário estipular algumas regras gerais, de validade nacional, para garantir o salto de qualidade e para evitar que a criatividade e o experimentalismo – estimulados pela PEC – gerem mais fragmentação e obstáculos à cooperação do que já temos hoje (o que certamente seria difícil, dado o grau atual do problema). Essas regras gerais são as normas para a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), também postulado – como a própria desconstitucionalização – no Plano Nacional de Segurança Pública do governo Lula. As regras em pauta determinariam a criação de: a) um ciclo básico (um currículo mínimo) comum, obrigatório para a formação de todo profissional de segurança pública no Brasil; b) uma linguagem informacional comum para todas as polícias, uniformizando-se as categorias e as plataformas de permuta de dados (que teriam tempo de adaptar-se ao novo siste-

ma, o qual exigiria informatização); c) uma sistemática de gestão aberta à avaliação e ao controle externo; d) cotas orçamentárias fixas, destinadas ao investimento em perícia.

Seria também imprescindível valorizar o papel dos municípios, via aplicação de políticas sociais de prevenção e criação de Guardas Civas, preparadas para ser paradigma das polícias do futuro, isto é, organizadas com base em novos compromissos nas áreas da formação, informação, estrutura organizacional, gestão, articulação com a perícia, controle externo e diálogo com a sociedade. A principal vocação das Guardas é o policiamento comunitário, a mediação de conflitos e a resolução de problemas.

Futuro previsível

Caso não se implementem políticas públicas inteligentes, pluridimensionais, intersetoriais e sensíveis às especificidades locais, em larga escala, capazes de interceptar as microdinâmicas imediatamente geradoras da criminalidade violenta, sobretudo de natureza letal, em um cenário caracterizado pela manutenção dos atuais indicadores de desigualdade, pobreza, qualidade de vida degradada, deficiências na escolaridade e precariedade no acesso aos direitos, facilitando crises familiares, e gerando vulnerabilidade, baixa auto-estima, sentimento de exclusão, estigmatizações, invisibilidade social e dupla mensagem cultural, as consequências só podem ser o agravamento do atual quadro de violência criminal, que já constitui uma tragédia, particularmente quando afeta a juventude pobre e negra, do sexo masculino, provocando verdadeiro genocídio.

Esse quadro negativo tende a agravar-se, sobretudo, se persistirem duas condições: a) um sistema institucional de segurança pública fragmentado, ineficiente, corrompido, desacreditado, brutal, racista, alimentador do circuito da violência e da própria criminalidade, que não valoriza seus profissionais; b) o empreendedorismo do tráfico de armas e drogas, que, ativamente, tira proveito da precariedade das condições de vida e da vulnerabilidade dos processos subjetivos dos jovens com ralas e raras oportunidades e perspectivas de integração.

Quanto a políticas sociais e culturais preventivas do crime, tem havido avanços, no país, ainda que tópicos, dispersos e sem escala suficiente, dada a ausência de sinergia e articulação entre esferas de poder, e entre instituições públicas e privadas. Quanto à reforma das polícias, os avanços são ainda mais parcos, tímidos, tópicos, espasmódicos, cíclicos, não-sustentáveis, não-sistêmicos, eventuais e dispersos.

O que torna, entretanto, mais desafiador e interessante o exercício prospectivo, na área da segurança pública, é o caráter histórico da legislação, cujo parâmetro define os crimes, os quais, por sua vez, sofrem alterações de acordo com as mudanças das relações sociais, da economia e da tecnologia. Pode-se imaginar um futuro possível em que as drogas – tais como hoje classificadas – deixem de atrair o consumo, sendo substituídas por novas substâncias psicoativas de natureza sintética ou por efeitos produzidos por conexões diretas entre men-

te e máquina, sob diferentes condições. Nesse caso, o controle pode se tornar tão complexo e custoso, que as tradicionais políticas repressivas se inviabilizem, na medida em que a fruição passe a corresponder a fluxos virtuais de comunicação, transportados e recepcionados por simples movimentos de rede, via *up* e *downloads*. Na sociedade da informação, do conhecimento e da comunicação, na qual a flexibilização e a “customização” individualizantes tendem a se impor, talvez a grande ameaça seja a violação da propriedade intelectual, o que implicaria modificações profundas na própria concepção do trabalho policial, assim como na estrutura organizacional das instituições da ordem pública.

Bibliografia

- ADORNO, S.; PERALVA, A. Estratégias de intervenção policial no Estado contemporâneo. *Tempo Social*, São Paulo, 1997.
- BAYLEY, D.; SKOLNICK, J. H. *Nova polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas*. São Paulo: Edusp, 2001. (Série “Polícia e Sociedade”, n.2)
- BITTNER, E. *Aspectos do trabalho policial*. São Paulo: Edusp, 2003. (Série “Polícia e Sociedade”, n.8)
- BLANCO, A. Sistemas e funções de segurança pública. Fórum de debates criminalidade, violência e segurança pública no Brasil: uma discussão sobre as bases de dados e questões metodológicas, 1º Encontro: Conceituação de sistema de justiça criminal...: as bases de dados policiais. *Revista Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – Ipea*, 2000.
- _____. Prevenção primária, polícia e democracia. In: *Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança*. s. l.: Illanud, 2002.
- _____. GPAE: uma experiência de polícia comunitária. In: *O galo e o pavão*. s. l.: Comunicações do Iser, 2003.
- BRETAS, M.; PONCIONI, P. A cultura policial e o policial carioca. In: CARVALHO, J. M. et al. *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- CALDEIRA, C. Política de segurança pública no Rio. Apresentação de um debate público. *Archê Interdisciplinar*, Faculdades Integradas Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 1998.
- CALDEIRA, T. P. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp, 2000.
- CANO, I.; SANTOS, N. *Violência letal, renda e desigualdade social no Brasil*. Rio de Janeiro: s. n., 2001.
- CARDIA, N. *Atitudes, normas culturais e valores em relação à violência em dez capitais brasileiras*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Estado de Direitos Humanos, 1999.
- CARVALHO, J. M. et al. *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- CERQUEIRA, C. M. Políticas de segurança pública para um estado de direito chama-

- do Brasil: o futuro de uma ilusão – o sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro: s. n., 1998. (Col. Polícia Amanhã)
- HENRY, V. E. *The CompStat Paradigm*. Flushing, NY: Looseleaf Law Publications, 2003.
- KANT DE LIMA, R. O sistema de justiça criminal no Brasil: dilemas e paradoxos. Fórum de debates criminalidade, violência e segurança pública no Brasil: uma discussão sobre as bases de dados e questões metodológicas, 1º Encontro: Conceituação de sistema de justiça criminal...: as bases de dados policiais. *Revista Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – Ipea*, 2000.
- KELLING, G. L. *Fixing Broken Windows: restoring order and reducing crime in our communities*. New York: The Free Press, 1996.
- LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L.; CANO, I. *Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo das polícias no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- MESQUITA, P. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: CARVALHO, J. M. et al. *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- MINAYIO, M. C. *Missão investigar*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.
- MIR, L. *Guerra Civil: Estado e trauma*. São Paulo: Geração Editorial, 2004.
- MISSE, M. Criminalidade urbana violenta no Brasil: o problema das causas. In: *Comunicação e política: mídias, drogas e criminalidade*. s. l.: s. n., s. d.
- MORGAN, R.; NEWBURN, T. *The Future of Policing*. Oxford: Clarendon Press, 1997.
- MUNIZ, J. *Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser*. Cultura e cotidiano da PMERJ. Rio de Janeiro, 1999. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro.
- MUSUMECI, L. Serviços privados de segurança e guarda no Brasil: um estudo a partir de informações da PNAD. *Revista Ipea*, 1998.
- _____. *As múltiplas faces da violência no Brasil*. Brasília: PNUD, 1998.
- PAIXÃO, A. L.; BEATO FILHO, C. Crimes, vítimas e policiais. *Tempo Social*, São Paulo, 1997.
- PINHEIRO, P. S. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. *Tempo Social*, São Paulo, 1997.
- PONCIONI, P. *Tornar-se policial: a construção da identidade profissional do policial do Rio de Janeiro*. São Paulo, 2003. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- REINER, R. *A política da polícia*. São Paulo: Edusp, 2004. (Série “Polícia e Sociedade”, n.11).
- SAPORI, L. F. O treinamento como ferramenta da reforma policial na sociedade brasileira: perspectivas e limitações. In: SEMINÁRIO INTERPRETAÇÕES DA VIOLÊNCIA URBANA NO BRASIL. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.
- SENTO-SÉ, J. T. Imagens da ordem, vertigens do caos: o debate sobre as políticas de segurança pública no Rio de Janeiro, nos anos 80 e 90. *Archè Interdisciplinar*, Rio de Janeiro, 1998.

SENTO-SÉ, J. T. *Perfil dos jovens em conflito com a lei no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Cescuc/Ucam e LAV/UERJ, 2003.

SOARES, G.; MUSUMECI, L. (Org.) *Base nacional de estatísticas criminais*. Avaliações e propostas para o aperfeiçoamento do sistema de coleta e registros de informações. Senasp, Ministério da Justiça, UNDCP, 2003.

SOARES, L. E. *Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. *Relatório final* do projeto “Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública”, formulado, implantado e, inicialmente, dirigido por Luiz Eduardo Soares, como secretário nacional de segurança pública, patrocinado pela Firjan e pelo PNUD, coordenado por Renato Lessa e Antonio Carlos Carballo Blanco, do qual participaram como coordenadores de grupos de trabalho: Antônio Rangel Bandeira, Cláudio Beato, José Vicente Tavares, Firmino Fecchio, Heitor M. Caulliraux e Adriano Proença, Julita Lemgruber, Marília Mota, Miriam Guindani e Paulo Mesquita. 2004. (Mimeogr.).

_____. *Legalidade Libertária*. Rio de Janeiro: Lúmen-Juris, no prelo.

SOARES, L. E. et al. *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Iser, 1996.

_____. *Violência e criminalidade no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Hamas, 1998.

_____. *Plano nacional de segurança pública*. São Paulo: Instituto de Cidadania, 2002.

SOARES, L. E.; MV BILL; ATHAYDE, C. *Cabeça de porco*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.

STONE, C.; MARKOVIC, J. *Crime Mapping And The Policing Of Democratic Societies*. New York: VERA Institute of Justice, 2002.

SWANSON, C. R.; TERRITO, L.; TAYLOR, R. *Police Administration*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 1998.

TAVARES, J. V. A arma e a flor. Formação da organização policial, consenso e violência. *Tempo Social*, São Paulo, 1997.

VELHO, G.; ALVITO, M. et al. *Mudança, crise e violência*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

ZALUAR, A. *Da revolta ao crime S.A.* São Paulo: Moderna, 1996.

RESUMO – CERCA de 45 mil pessoas são vítimas de crimes letais, no Brasil, anualmente. As vítimas são, em sua maioria, jovens pobres e negros, moradores das periferias e favelas das grandes cidades. As polícias são parte do problema: elas têm sido, em geral, ineficientes, unilateralmente reativas, corruptas e violentas, sobretudo porque suas estruturas organizacionais são inadequadas ao cumprimento de suas obrigações constitucionais. Por outro lado, as políticas preventivas ainda são tópicas e fragmentadas. Se não houver uma profunda reforma institucional e legal, e se não forem atacadas as causas imediatas da violência, prevê-se um futuro sombrio.

PALAVRAS-CHAVE: Política de segurança pública, Prevenção e direitos humanos, Diagnóstico e prognóstico da violência criminal no Brasil, Presente e futuro das polícias brasileiras.

ABSTRACT – AROUND 45 thousand people are victims of lethal crime in Brazil, yearly. Most of the victims are young, poor and black, from the shanty towns located at the large cities. Police are part of the problem: they have been, generally, ineffective, unilaterally reactive, corrupted and brutal, mostly because their organizational structures do not fit their needs to perform constitutional obligations. On the other hand, crime prevention policies are still restricted and fragmented. A dark future can be foreseen if a deep legal and institutional reform is not implemented, and the immediate causes of violence are not targeted.

KEYWORDS: Crime prevention policies, Prevention policies and human rights, Forecast of lethal crimes in Brazil, Present and future of Brazilian police.

Luiz Eduardo Soares é professor da Universidade Cândido Mendes (RJ), professor licenciado da UERJ, diretor do Instituto Pró-Susp e ex-secretário nacional de Segurança Pública. @ – luizebmsoares@aol.com

Recebido em 4.1.2006 e aceito em 13.1.2006.