

---

## O CRIME NA ROTA DO PAÍS DO FUTURO

---

*Demóstenes Torres\**

O Brasil é um país completamente contaminado pelo crime. As atividades ilícitas alcançam todos os segmentos da sociedade e se desenvolvem desde o delito de menor potencial ofensivo até os sofisticados crimes do colarinho branco. Projetado no espaço, compreende uma geografia que tanto passa pelo botequim da esquina, quanto pelo ambiente do ar refrigerado dos altos escalões dos governos. Nesse meio transita uma situação de violência epidemiológica e fora de controle estatal, em que uma criança é arrastada em veículo até a morte por latrocidas na zona norte do Rio de Janeiro; enquanto em São Paulo policias são fuzilados à luz do dia por organizações bandidas comandadas de dentro dos presídios.

No alto do *ranking* mundial do crime, o Brasil ocupa o quarto lugar em número de homicídios e lidera todas as estatísticas globais quando o assunto é assassinato por armas de fogo. Pacífico por autodefinição, o Brasil é mais violento que muitos países conflagrados, como a Colômbia em guerra civil, ou o Iraque e o Afeganistão sob ocupação estrangeira. Os dias mais sangrentos da Faixa de Gaza são algo absolutamente ordinário nas manchetes policiais do país. Por aqui, o crime é responsável pela maioria dos óbitos por causa externa, o que supera as mortes por acidentes de transporte e situa o Brasil com uma taxa de homicídios 40 vezes maior do que nações como o Egito, a Alemanha e o Japão.

Para se ter noção da natureza devastadora da violência brasileira, os Estados Unidos, que possuem a maior população carcerária do planeta, apresentam um indicador de oito homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes. O Brasil, em média, registra 27 assassinatos para cada 100 mil, embora esse indicador seja quase o dobro nos estados mais violentos, a exemplo de Pernambuco e Rio de Janeiro. Em relação ao homicídio – o barômetro da criminalidade brasileira, justamente por ter o registro estatístico verdadeiramente confiável – conforme dados do *Mapa da Violência nos Municípios Brasileiros 2008*, na década 1994/2004, o número total registrado pelo “Sistema Nacional

---

\* **DEMÓSTENES TORRES** é jurista, especializado em Direito Penal e Direito Processual Penal. É Procurador de Justiça e Senador da República pelo Estado de Goiás.

sobre Mortalidade” do Datasus passou de 32.603 para 48.374, o que representa um incremento de 48,4%, bem superior ao crescimento da população, que foi de 16,5% nesse mesmo período.

Em 2003, os assassinatos bateram a marca anual das 50 mil ocorrências. No triênio que se seguiu até 2006, houve de fato uma pequena queda no número de ocorrências. O governo federal tributa o feito à edição do Estatuto do Desarmamento e à campanha destinada à entrega voluntária de armamento pela sociedade mediante remuneração. Isso é uma verdade parcial. A queda do número total de homicídios foi verificada por influência direta da diminuição do delito no Estado de São Paulo. Por intermédio da conjugação de ações ostensivas de segurança, especialmente policiamento comunitário, melhor qualidade nas investigações e decréscimo demográfico da população jovem, São Paulo conseguiu baixar, entre 2003 e 2006, em 48% as mortes por arma de fogo, o que representou uma diferença a menor no período de 12,3% nos indicadores nacionais. A má notícia é que no ano passado o crime voltou a apresentar crescimento.

Apesar de ser corroído pela criminalidade, o Brasil sequer consegue registros confiáveis das ocorrências policiais. Há dois problemas a se considerar a respeito. Falta padronização e sistematização de procedimentos das polícias das Unidades da Federação para a constituição de uma base de dados acima de qualquer suspeita. O segundo problema decorre da subnotificação de crimes. A baixa qualidade dos serviços prestados pelas polícias e a consequente escassa credibilidade dessas instituições conduzem o cidadão a preferir o papel da vítima calada a comunicar a ocorrência. As estimativas mais otimistas indicam que os crimes de lesão corporal apresentam uma taxa de notificação de apenas 6,4%, enquanto em relação ao furto o índice cai para 4%.

Para se ter noção do que representa em expressão quantitativa a realidade da violência no Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) calculou que chega a 17,2 milhões o número de crimes não registrados nas repartições policiais. A soma desses delitos não formalizados nas estatísticas com os 6,7 milhões devidamente anotados nos dados oficiais da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SNSP), órgão integrante do Ministério da Justiça, representa alguma coisa próxima de 25 milhões de crimes cometidos por ano. O mais grave é que os números não param de crescer.

## **1. Impunidade tropical**

Os conceitos de lei e ordem nunca tiveram um sentido hermético nesses imensos trópicos. Em razão principalmente da impunidade geral, vigora por aqui um sentimento

peçoal de disponibilidade dos mandamentos legais. Seja por intermédio do apelo à autoridade, que cria o privilégio de classe do “você sabe com quem está falando?”, seja em decorrência da funcionalidade do jeitinho, há sempre uma maneira de por ação ou omissão se obter vantagens sobre o ordenamento normativo.

Os Poderes são os grandes infratores e o hábito social de burla ao dever de responsabilidade decorre perfeitamente desse mau exemplo. O Brasil tradicionalmente tratou o crime com leniência e de alguma maneira até conferiu valores culturais à ilegalidade, a exemplo da figura do malandro, tantas vezes reverenciado na música brasileira. Basta dizer que o primeiro samba gravado no País, “Pelo telefone” de Donga e Mauro de Almeida, nos idos de 1917, já falava da promiscuidade do crime com a polícia. Observada a atual capacidade instalada dos bandidos no Brasil, certamente são motivo de folclore os tempos em que a contravenção, o jogo do bicho, eram a nossa referência de organização criminosa e, a consagração da esperteza do malandro, um bem cultural altamente valorado.

O fato é que desde a década de 1980 houve verdadeira explosão da criminalidade causada pelo ingresso da droga no mercado brasileiro em uma escala incontrolável, enquanto as leis penais foram progressivamente amenizadas em pleno favorecimento ao bandido. Não foi a pobreza e tampouco o adensamento urbano em sub-habitações e favelas o fator determinante para que a violência se disseminasse, mas a entrada definitiva do tráfico de drogas no cotidiano do país.

## **2. Máfia à brasileira**

Não há no Brasil ainda uma escala de comando criminoso do nível dos cartéis produtores de droga da Colômbia ou das máfias distribuidoras de narcóticos europeias. Embora este padrão de constituição corporativa não tenha sido atingido, os criminosos brasileiros atuam de forma integrada às maiores organizações bandidas do planeta. O Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime Organizado (UNODC) estima, de forma minimalista, entre 40 e 100 bilhões de dólares a movimentação anual da atividade delituosa organizada no Brasil. Por intermédio, sobretudo, da lavagem de dinheiro, o comércio ilegal de entorpecentes se conecta a outras modalidades criminosas altamente lucrativas. São delitos da maior gravidade, à exemplo do tráfico de armas e de pessoas, da corrupção, do contrabando, da sonegação fiscal, da pirataria, do crime do colarinho branco, do roubo de obras de arte, dos crimes cibernéticos, entre outros.

Há uma lenda segundo a qual os criminosos comuns adquiriram o conhecimento de organização a partir do contato com os presos políticos nas penitenciárias durante o regime

militar. Isso não corresponde à verdade, até porque os terroristas brasileiros que cumpriram pena por sequestro, roubo a banco e atentados tinham exatamente no conceito de organização a sua maior precariedade. Foram os enormes valores financeiros movimentados pelo comércio ilegal de entorpecentes que permitiram a capacidade de organização dos traficantes no Rio de Janeiro e São Paulo, principalmente. A raiz do PCC ou do Comando Vermelho é contábil.

O Relatório Mundial sobre Drogas 2008 do UNODC aponta que, enquanto o consumo da cocaína diminuiu em boa parte do planeta, houve incremento do uso da substância entorpecente na América do Sul. Os números foram puxados para cima por conta do Brasil, hoje o segundo maior consumidor da droga nas Américas, atrás apenas dos Estados Unidos. O Brasil não é um centro produtor de cocaína, mas é uma das rotas preferenciais da droga destinada ao mercado europeu. O tráfico organizado da Colômbia, do Peru e da Bolívia utiliza as vulneráveis zonas de fronteira com o País em um complexo sistema intermodal de transporte para levar a cocaína até os consumidores, em sua maioria da Europa.

De acordo com UNODC, o Brasil é o primeiro País de trânsito mais importante da cocaína apreendida na África. Em relação à maconha, o Brasil produz a substância entorpecente em pequena escala, sendo o Paraguai o maior fornecedor. O relatório do UNODC 2008 aponta que o uso da droga no País aumentou duas vezes e meia entre 2001 e 2006. Em relação ao consumo de anfetaminas, o Brasil já é o terceiro maior consumidor de substâncias como *ecstasy*, um mercado global que movimenta aproximadamente US\$ 65 bilhões por ano, além de ser o maior País usuário de opiáceos da América do Sul.

### **3. Paraíso da corrupção**

Ao contrário do que imaginam os signatários da tese de que a pobreza é a fonte de geração do delito e, por consequência, da violência, o crime é que tem poder de interferir no desenvolvimento do país e aprofundar a falência do quadro social. O estado epidemiológico da criminalidade produz desastrosas consequências econômicas, sociais e políticas. Para se ter noção da interferência do crime organizado na economia do país, estudo da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) aponta que a corrupção, por exemplo, movimenta por ano 0,7% do PIB, o que equivale a aproximadamente R\$ 17,5 bilhões. Os valores correspondem ao orçamento de 2007 dos Ministérios dos Transportes, Cidades, Cultura e Esportes. De acordo com a Fiesp, a corrupção é danosa ao Brasil à medida que reduz a produtividade do investimento público, diminui a efetividade do gasto social e desestimula o investimento privado. Outros chegam a apontar que esse mal pode surrupiar até 25 vezes mais que essa cifra.

No Brasil não há o menor prurido do agente político em praticar corrupção. Da merenda escolar à obra do metrô, do medicamento para hemofílico aos cofres dos Correios, todos os setores em que circulam dinheiro público e em todas as esferas de governo há nichos organizados de rapina do dinheiro do contribuinte. Recentemente, a Controladoria Geral da União (CGU) divulgou um relatório de auditoria realizada em 12 mil processos entre 2001 e junho de 2008 e chegou ao cálculo de que deveriam ser devolvidos aos cofres da União R\$ 3,3 bilhões. A CGU estima que aproximadamente 77% das obras públicas do País têm alguma irregularidade, e 33% apresentam fraudes de tal monta que devem ser paralisadas.

O Banco Mundial realizou um estudo sobre o Brasil com a finalidade de mostrar exatamente os impactos do crime além das questões de Justiça e concluiu que a redução de 10% no número de homicídios poderia representar um incremento da renda *per capita* de até 0,8 ponto percentual por ano. O crime organizado interfere no desempenho do mercado financeiro, estabelece concorrência desleal entre as empresas, afeta a competitividade do país, subtrai a credibilidade à medida que corrói a segurança jurídica, além de prejudicar o desempenho estatal no cumprimento das suas finalidades. Mais crime significa menos investimento em educação, em saúde e em infra-estrutura, justamente as medidas preventivas do delito de maior eficiência.

O crime gera pobreza na razão direta do grau da influência negativa que causa ao crescimento do país. De acordo com o Conselho Nacional de Combate à Pirataria, a prática criminosa causa um prejuízo, só em sonegação de impostos, avaliado por ano em R\$ 30 bilhões. A lavagem de dinheiro é outra modalidade do crime transnacional altamente danosa ao interesse do Brasil. O Fundo Monetário Internacional (FMI) estima que o negócio global da lavagem de dinheiro movimentava anualmente até US\$ 2 trilhões, e pode alcançar até 5% do PIB global. A taxa chega a 6,5% do PIB da América Latina e Caribe, onde o Brasil, em decorrência da sua importância econômica e dos frágeis mecanismos de controle das operações financeiras, é um paraíso para o dinheiro sujo. O Fórum Econômico Mundial acredita que a América Latina é a região mais ativa dos mercados emergentes em matéria de lavagem de dinheiro.

Neste ano, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) deve registrar mais de 300 mil casos de operações atípicas no sistema financeiro, aproximadamente o dobro das irregularidades verificadas no ano passado. Há inegável disposição, principalmente da Polícia Federal e do Ministério Público Federal, em coibir os crimes financeiros, prova disso são as inúmeras operações realizadas, mas o controle da lavagem de dinheiro ainda é um porto por achar no Brasil. Órgãos, nomenclaturas e adesão a tratados internacionais não faltam ao país.

Agora, é preciso observar que a maior parte de todo esse arsenal de combate ao crime é de papel, ou seja, tem função mais formal do que efetiva.

#### **4. Altos custos, baixos investimentos**

Há várias estimativas que medem o tamanho do prejuízo causado pelo crime. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) estima em torno de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) o custo da violência no Brasil. Já o Ipea realizou os mais detalhados estudos nesse sentido. Em 2004, o custo da violência foi de R\$ 92,2 bilhões, o equivalente a 5,09% do PIB ou a R\$ 519,40 *per capita*. Na pesquisa *análise dos custos e das consequências da violência no Brasil*, o Ipea calculou que aproximadamente um terço da conta, ou R\$ 28,7 bilhões, foi paga pelo contribuinte, enquanto o setor privado ficou com a parte mais pesada do prejuízo. O interessante é que apesar da abrangência e da qualidade técnica do estudo, os autores admitem que os resultados não são exaustivos. Os custos privados foram decompostos em R\$ 23,8 bilhões para cobrir as perdas de capital humano, R\$ 14,3 bilhões destinados a custear a segurança privada, outros R\$ 12,7 bilhões para cobertura de seguros e R\$ 9,4 bilhões equivalentes às transferências de patrimônio nos crimes de roubo e furto.

O estudo do Ipea não tem a finalidade de discutir a distribuição dos investimentos em segurança pública, mas comprovam a cada vez mais declinante participação da União na composição dos custos. De acordo com o Ipea, de 1995 a 2005 a participação média dos estados nessas despesas foi de 83%, ao passo que a União contribuiu com 14% e os municípios com 3%. Na década estudada, as Unidades da Federação tiveram de ampliar os custos com segurança pública em média 4,4% ao ano. Já a União recuou em 2,2% a sua quota na despesa por ano. Em preços constantes de 2005, o Ipea calculou que, em 1995, os estados compareceram com R\$ 15,5 bilhões e a União com apenas R\$ 3,8 bilhões. Dez anos depois, as despesas estaduais subiram para quase R\$ 24 bilhões e as do governo federal regrediram para pouco mais de R\$ 3 bilhões. A falta de investimentos da União explica em grande parte a crise de segurança pública do Brasil.

Das funções essenciais do Estado, a segurança pública é a única que não dispõe de um fundo de financiamento constitucional. O Senado conseguiu aprovar na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, Proposta de Emenda à Constituição de autoria do senador Antônio Carlos Magalhães, por mim relatada, que corrige o equívoco do constituinte de 1988. Não conservo muito otimismo sobre a aprovação da matéria, especialmente porque o governo federal não possui interesse em criar mais uma reserva orçamentária e ainda mais sobre um problema que lhe parece alheio. Quando foi eleito, o governo do PT prometeu uma nova

política de segurança pública para o Brasil, mas tão logo assumiu o poder perdeu completamente o entusiasmo.

O máximo que fizeram foi acrescentar adorno cidadão ao programa criado na era FHC, agora chamado Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). A observação das planilhas dos investimentos do governo Lula em segurança mostra o tamanho do descaso. Conforme dados do Siaf, em valores constantes de fevereiro de 2008, os investimentos da União por intermédio do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), principal fonte de recursos do setor, criado em 2000 no governo FHC, decresceram vertiginosamente desde o início do governo Lula. As aplicações financeiras no setor apresentaram alguma reversão da tendência no ano passado, mesmo assim ficaram aquém do que foi investido em 2001.

Enquanto naquele ano a execução orçamentária do FNSP atingiu R\$ 559 milhões, em 2003 só cobriu 29% deste valor. Em 2004, houve uma pequena reação e os investimentos no FNSP subiram para 54% do que foi executado no orçamento de 2001. Em 2005 houve nova queda para 38% para, em 2006, ser registrado o pior desempenho orçamentário do setor, quando foram aplicados R\$ 127 milhões, ou apenas 22% do que se investiu no penúltimo ano da era FHC. A segurança pública exige recursos vultosos e permanentes, com planejamento de longo prazo – e não há outra saída para o setor senão a previsão do fundo constitucional. Não é possível mais deixar que os investimentos sejam realizados ao alvedrio do governo. Segurança pública deve ser política de Estado.

## **5. Fetiche ideológico**

Além do escasso comparecimento financeiro, o atual governo ainda conseguiu piorar o quadro de insegurança ao aliar a improvisação administrativa aos pretextos ideológicos. Reflexo do baile: ganharam os bandidos mais uma vez. Concretamente, no primeiro mandato do governo Lula, houve um abrandamento na política criminal, o que tornou o ordenamento penal ainda mais leniente com a criminalidade. O fim do Exame Criminológico e as limitações no Regime Disciplinar Diferenciado para os presos irrecuperáveis são exemplos do desserviço, cujo maior desastre foi configurado com a edição da lei que introduziu o novo Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas. A nova legislação está em sentido contrário do direito comparado e praticamente descriminaliza o uso de entorpecentes (utilizou-se o sofisma da despenalização). A intenção de “liberar geral” começou a ser gestada no governo Fernando Henrique Cardoso, mas faltou coragem.

A administração do PT foi mais longe e criou a figura canhestra do crime sem pena para escamotear a intenção de deixar impune o uso de substância entorpecente sob o pretexto de que o foco das iniciativas estatais deve ser centrado no combate ao narconegócio. A gestão atual conseguiu transformar a prestação da segurança pública em fetiche ideológico adornado das propectas assertivas do materialismo histórico. Alimentados pelas tolices proscritas das causas sociais da violência eles acreditam ter missão redentora ao promover a cidadania.

Há pelo menos uma centena de teorias cientificamente destinadas a explicar a violência. A que adota as causas sociais é uma delas e está distante de ser preponderante. No diagnóstico que o Banco Mundial efetuou sobre a violência no Brasil, a instituição deixa claro que não existem soluções isoladas para o problema, como a redução da pobreza. Nos múltiplos níveis de providência requeridos, o Banco Mundial aponta, sempre, a efetividade das políticas de segurança pública como uma constante. O estudo, na verdade, reverbera o que os operadores do direito comprometidos com o interesse público pregam à exaustão. São observações de que só um sistema criminal eficiente é capaz de baixar o nível de impunidade a partir da edificação sólida dos quatro pilares da segurança: investigação, persecução penal, justiça criminal e cumprimento da pena.

## **6. Falácias do humanismo penal**

De acordo com a política de segurança proposta pelo atual governo todas essas medidas representam reforço ao autoritarismo estatal e, por isso, devem ser evitadas em nome dos direitos humanos, como se a lei e a ordem estivessem na contramão do interesse público. Oferecem a falácia de que a superação das “desigualdades sócio-econômicas” trará o sol da paz social, quando todos, devidamente justificados pelas oportunidades, renunciariam ao crime e, por atavismo, seriam “agentes pró-ativos” da nova ordem. A segurança pública vem sendo tratada como órfã do Estado Democrático de Direito por todos os governos que tiveram assento no Palácio do Planalto desde 1985. A crise do sistema criminal pode ser compreendida em cinco dimensões: a degeneração do arcabouço legal, falência do modelo policial, ineficácia do processo penal, apodrecimento do regime penitenciário e o descaso histórico com os meios de prevenção.

A falta de investimento justifica cada uma das faces do problema, mas não é tudo. Há problemas de definição de coragem política e, principalmente, de gerenciamento. Sob o pretexto de que era preciso remover o “entulho autoritário”, para usar o lugar-comum dos legisladores da época, desde o desmonte do regime militar estabeleceu-se o equívoco de que para fazer a democracia o Estado deveria renunciar ao dever de punir. Criou-se o sofisma de

que a pena de restrição da liberdade é meio de operar as maldades do capitalismo contra os despossuídos. Cimentaram o conceito de que as polícias operam contra a sociedade como instrumento institucional de repressão.

Para cobrir a lacuna da liberdade controlada do regime de exceção de 1964, o Brasil desde a restauração democrática vem imprimindo progressivo afrouxamento das leis penais. Pode até ser fácil que o criminoso em uma situação de flagrante venha a ser preso, mas é extremamente improvável que permaneça na cadeia. As facilidades do sistema penal impõem ao bandido uma tarefa duríssima de incorrer em vários casos de reincidência para ficar atrás das grades. A lógica da superlotação é simples: não há presos demais, mas penitenciárias de menos. Para piorar a situação, vigora no Brasil a falácia de que a cadeia é feita para abrigar o negro, o pobre e o analfabeto.

Pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) intitulada *Retrato do presidiário paulista* desmente a assertiva e mostra que a população carcerária é uma fotografia fiel do Brasil – e não uma excrescência à nossa realidade. No quesito raça, os brancos são maioria, com a composição de quase 49% da população carcerária e superam a soma de negros e pardos. Já a taxa de analfabetismo intramuros é rigorosamente muito próxima do que apresenta São Paulo, com indicador de 8,2% para os presídios e de 7,5% para os habitantes do estado. Ao contrário dos três “pês”, o estudo da FGV apontou que os fatores de risco para que o indivíduo venha a conhecer a carceragem por dentro é ser homem, solteiro e ter entre 18 a 35 anos de idade. A pessoa do sexo masculino tem 46,3 mais chances de ficar preso do que as mulheres. Em relação aos solteiros, a probabilidade é 4,8 vezes maior do que em relação aos casados. Já sobre a faixa etária, o jovem tem 2,2 mais chances de ser preso do que o adulto acima dos 40 anos.

## **7. O crime no mar de petróleo**

A exposição vertical à criminalidade da maior nação latino-americana e uma das mais promissoras do bloco em desenvolvimento global deteriora as relações sociais e se configura como o principal fator de desestabilização da democracia. É verdade que o Brasil se prepara para ocupar importância vanguardista definitiva no mercado mundial no setor de energia e alimentos, especialmente no que tange às reservas de petróleo e aos avanços tecnológicos no domínio dos biocombustíveis. Agora, precisa considerar que esta auspiciosa promessa de futuro pode naufragar, considerando-se que a criminalidade organizada sustentada pelo tráfico de entorpecentes está minando as forças do Brasil.

Por mais que o país adquira credibilidade e se torne um dos destinos preferenciais dos investimentos estrangeiros e tenha obtido grau de reconhecimento neste sentido, a prevalência do crime no ambiente institucional brasileiro – onde corrupção, a lavagem de dinheiro, o crime do colarinho branco e a burocracia se misturam – continua a ser fator decisivo do nosso baixo índice de confiabilidade. Ainda que a estabilidade econômica e o crescimento tantas vezes chamado de sustentável tenham promovido expressiva redução da pobreza e permitido encurtar o fosso das desigualdades de renda, a violência continua a ditar a deterioração social do Brasil. Aqui mora uma prova incontestável da inconsistência do argumento das causas sociais da violência. O País imprimiu grandes avanços recentes na superação da pobreza e da miséria, além de ter ampliado a faixa da classe média, no entanto a violência permaneceu insuplantável no período

A pretensão do Brasil Grande, do país do futuro, não pode desconsiderar que a prosperidade vai trazer em igual proporção o incremento da atividade criminosa. O objetivo do crime não é superar a pobreza, mas obter enriquecimento expressivo e a tempo módico. Não é no Piauí, mas em São Paulo que a violência explode. De acordo com dados do Ministério da Justiça, o estado mais rico da Federação concentra aproximadamente 35% dos roubos cometidos no País. O crime está em processo de se interiorizar porque a opulência do agronegócio é uma grande oportunidade. Mais riqueza não vai diminuir a violência. Vai aumentar. Vamos ter mais consumidores de drogas e, por consequência, a ampliação da cobertura criminal do tráfico de drogas. Vai haver, por exemplo, ampliação do exército de mão de obra a serviço do tráfico.

Como os mecanismos de controle da atividade financeira são débeis, o crescimento econômico significa mais oportunidade para a progressão da lavagem de dinheiro. Especialmente, o aumento da capacidade de investimento público é também fator de incremento da criminalidade organizada, pois enseja mais corrupção. A manutenção das condições ideais de impunidade rouba uma parte do progresso. As pesquisas de opinião e os estudos de vitimização apontam o dado recorrente de que a percepção de insegurança está no topo das preocupações do brasileiro. Nas ruas, o grau de banalização da criminalidade violenta chegou ao imponderável. Os indicadores de ocorrências policiais mostram progressão incontrolada de todas as modalidades delituosas.

Os organismos internacionais como a ONU, o Banco Mundial, o Fórum Econômico Global, Organização Mundial da Saúde, além de empresas de consultoria altamente especializadas, todos os anos divulgam relatórios cujos diagnósticos convergem para a falta de efetividade do Estado como o grande responsável pela crise de segurança pública. Parte

considerável dos operadores do direito defende a posição doutrinária de que, sem o endurecimento da legislação penal e a declaração de guerra ao tráfico de drogas, a construção do projeto civilizacional brasileiro estará prejudicado. As próprias instituições do sistema criminal – corporações policiais, Ministério Público, Magistratura e Sistema Penitenciário – são as primeiras a reconhecer a falência do modelo em vigor.

## **8. Reforma da Segurança Pública**

No Congresso Nacional há razoável suscetibilidade à construção de uma Reforma da Segurança Pública, enquanto o governo federal tem posição apenas aparentemente favorável a muitas das iniciativas. Todo esse conjunto de fatores seria suficiente para sustentar uma decisão política de o Brasil enfrentar a criminalidade. No entanto, nenhuma expectativa neste sentido se confirma. Há posição de fundo sobre o que fazer, mas escassa providência, tanto no que se refere às correções dos equívocos constitucionais e legais que alimentam a violência epidemiológica, quanto à liderança política do governo federal de investir na reconstrução do sistema criminal.

Não falta iniciativa ao processo legislativo, ao contrário, no Congresso Nacional há centenas de Propostas de Emenda à Constituição e de projetos de lei destinados a fazer a reforma da segurança pública. No caso da minha atuação parlamentar, já foram mais de 100 PECs, projetos de lei e relatorias apresentados. Infelizmente, no Brasil o impulso na tramitação da matéria é conferido pelo Ministério da Justiça e não há interesse nenhum do atual governo de se imiscuir com o problema. Não há que se falar em independência dos Poderes, já que o Executivo é quem indica a proa do Senado e da Câmara dos Deputados. Nesta legislatura houve algum espasmo reformador sempre que ocorreu crime de enorme repercussão social, iniciativa que se arrefeceu logo que a matéria deixou o alto das manchetes. Nos últimos dois anos o trabalho legislativo produziu algum avanço, especialmente na reversão da tendência de afrouxamento da legislação penal.

Mas as medidas aprovadas estão longe de alcançar a pretendida e tão necessária Reforma da Segurança Pública, especialmente das mudanças constitucionais destinadas a promover uma nova modelagem às polícias brasileiras.

## **9. Anacronismos constitucionais**

A disposição da Carta de 1988 sobre a matéria é um anacronismo que precisa ser removido, pois mantém multiplicidade de instituições, estimula o divórcio entre elas, enfatiza o corporativismo e não confere a mínima capacidade de profissionalismo e da produção de

resultados. Ao contrário, o modelo vigente é fonte para a disseminação da corrupção, do abuso de autoridade e da conseqüente queda na credibilidade das instituições. O estatuto das corporações policiais brasileiras foi definido no seio do próprio texto constitucional, que estabeleceu – subordinadas aos Executivos de cada ente federativo: União, estados, municípios e distrito federal – as modalidades de organismos que lhes seriam próprias, e suas correspondentes competências.

Na órbita da União situam-se três delas. A Polícia Federal, que apura infrações penais contra a ordem política, as em detrimento de bens, serviços e interesses da União, ou com repercussão interestadual ou internacional. A instituição ainda previne e reprime o tráfico ilícito de drogas, o contrabando e o descaminho, além de atuar como polícia marítima, aeroportuária, de fronteiras e judiciária da União. A Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal, por sua vez, atuam, respectivamente, no patrulhamento ostensivo das rodovias e das ferrovias federais.

Vinculados aos estados e ao distrito federal encontram-se a Polícia Civil, que executa o trabalho de polícia judiciária com a função de apurar as infrações penais, exceto as militares; a Polícia Militar, que atua como polícia ostensiva e na preservação da ordem pública; e o Corpo de Bombeiros Militar, que executa atividades de defesa civil. Na esfera municipal foram alocadas as Guardas Municipais, com o objetivo de oferecer proteção aos bens, serviços e instalações dos municípios. As Forças Armadas, embora não integrem nominalmente o sistema constitucional de Segurança Pública, podem vir a atuar na garantia da lei e da ordem, por iniciativa dos Poderes Constitucionais, segundo disposição constante do art. 142 da CF.

A Lei Complementar nº 97, de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 117, de 2004, diz que o acionamento das Forças Armadas estará vinculado ao reconhecimento, pelo Chefe do Executivo – federal ou estadual –, de que foram esgotados os recursos de que dispõem os organismos policiais regulares para a manutenção da ordem. A mesma legislação excepcionaliza a regra de não se conceder às Forças Armadas poder de polícia, atribuindo ao Exército, como funções subsidiárias particulares, capacidade para atuar na faixa de fronteira terrestre e nos casos de delitos transfronteiriços e ambientais, podendo para tanto empreender as ações de patrulhamento, a revista de pessoas, veículos, embarcações e aeronaves, além execução de prisões em flagrante delito.

À Marinha e à Aeronáutica cabe, respectivamente, prover a segurança da navegação aquaviária e aérea. As polícias internas das Forças Armadas não compõem o aparato constitucional de Segurança Pública. As corporações militares estaduais e distritais – Polícia

Militar e Corpo de Bombeiros Militar –, entretanto, são caracterizadas como “forças auxiliares e reserva do Exército”. Fechando o ciclo institucional da Segurança Pública, resta nomear o Ministério Público, encarregado pela Constituição, no art. 129, VII, do exercício do controle externo da atividade policial, nos níveis federal e estadual.

## **10. Sistema exaurido**

Os principais problemas da Segurança Pública, no Brasil, giram em torno de um tripé de fatores associados: o modelo policial anacrônico, gestão equivocada e a consequente ineficiência na resolução dos crimes. O paradigma policial brasileiro é marcado pelo excesso de corporações, tanto no âmbito federal quanto no estadual. Não bastasse a excessiva pulverização institucional, o nível de comunicação entre essas corporações é inadequado, praticamente inexistindo iniciativas concretas de integração operacional e das fontes e bancos de dados. Muito ao contrário, o que se vê é um clima de competição burocrática danosa entre as polícias, quer no nível vertical, entre instâncias federativas, quer no horizontal, ou seja, entre instituições de mesma vinculação.

Além da falta de atividades integradas e coordenadas entre as polícias, no âmbito estadual ainda é incipiente a noção de inteligência no processo investigativo e da utilização da informação nos procedimentos. Fazemos polícia com praticamente os métodos do começo do século passado e a defasagem histórica explica a ineficiência das corporações. A esses males se acrescem culturas institucionais variadas e, até certo ponto, conflitantes. No âmbito estadual se opõem a mentalidade bacharelesca, jurídica, da Polícia Civil, e a cultura de quartel, vigente na Polícia Militar.

No âmbito da Polícia Federal, que evoluiu bastante na aquisição de capacidade de inteligência, é de se notar o excesso de autonomia da instituição em relação ao comando governamental, além de uma impressionante pulverização da lealdade corporativa em diversos grupos internos, muitos deles atendendo a conexões extra-profissionais, como partidos políticos e determinados setores da estrutura do aparelho de Estado.

No quesito gestão, é possível constatar-se inconformidades relevantes, como é o caso do insuficiente planejamento policial e da sobreposição de recursos e de meios – materiais e pessoais – entre as corporações. Do ponto de vista da qualificação operacional, é notável a deficiência no domínio de mecanismos relevantes, tais como o tratamento integrado de informações, na inteligência policial, o mapeamento da violência, como forma de priorizar os programas e a ação, e as técnicas de investigação, cujo nível de proficiência é baixíssimo.

Aos males já conhecidos e comuns a toda administração pública somam-se, no âmbito da gestão de pessoal, os casos de desvio de função, a falta de critérios consistentes de promoção, comprometendo a independência do profissional, a baixa remuneração e, notadamente no caso da Polícia Civil, a insuficiente formação policial.

As consequências de todo esse quadro são muitas e graves, a maioria delas canalizada pela ineficiência apresentada pelo conjunto institucional das polícias na resolução dos crimes, circunstância que, mais do que qualquer outra, cria o clima de impunidade que incentiva e fortalece a atividade criminosa.

Indícios claros dessa realidade podem ser encontrados, por exemplo, em levantamento feito em 2005 pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, da Universidade Cândido Mendes. O trabalho concluiu que o índice de esclarecimento de casos de homicídio no Rio de Janeiro não ultrapassou os 10%, no período de 2002 a 2004 – muito embora esse número já inclua os casos de flagrante, circunstância que torna o crime de muito mais fácil apuração.

A confirmar essa visão, temos estudo feito na órbita do Instituto de Segurança Pública, órgão vinculado à Secretaria de Estado de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, que, de uma amostra de 395 casos ocorridos no entorno da Capital fluminense, concluiu que em apenas 10 deles houve prisão em flagrante. De acordo com o documento, raramente a Polícia Civil compareceu ao local do crime, ficando sua formalização pendente simplesmente de dados fornecidos pelo comunicante, muitas vezes a Polícia Militar. Já o tempo médio de instauração do inquérito policial foi de quase 30 dias enquanto o de conclusão dos laudos periciais nas necropsias chegou de 84 dias em média e de 56 dias do local do crime.

A prioridade para segurança é uma ideia que somente se concretizará com a efetiva alocação dos recursos e dos meios necessários a produzir uma virada na *performance* institucional da Polícia. A valorização institucional, por exemplo, começa nos recursos humanos e materiais que devem ser suficientes e, sobretudo no caso dos financeiros, não devem ser contingenciados durante a execução orçamentária. Neste ano, por exemplo, de acordo com dados do Siafi, o Pronasci gastou apenas R\$ 236 milhões, ou seja, 16% dos R\$ 1,4 bilhão autorizado, até o dia 11 de agosto, data da última atualização. Assim não é possível fazer política de segurança política.

## **11. Unificação policial**

Estabelecer critérios e implementar modelos de integração das polícias, em termos de áreas de atuação, estruturas organizacionais e atividades, promovem bons resultados na redução dos crimes. Para o aperfeiçoamento institucional devem ser consideradas como

prioridade as diretrizes de unificar as Polícias da União e as dos estados, ou dotá-las de ciclo operacional completo, uma vez que as ações de integração apresentaram resultados apenas retórico e nada de significativo em termos de redução e controle da criminalidade. O objetivo principal é eliminar o sistema atual de duas modalidades de Polícia, Civil e Militar, que demonstrou ser obsoleto e ineficaz para o combate ao crime.

Um aparato policial mais bem treinado e equipado também colabora de modo decisivo para diminuir os crimes, especialmente por intermédio de ações mais competentes de policiamento preventivo e da investigação eficiente, o que intimida os criminosos e reduz a sensação de impunidade que estimula a prática de crimes.

O treinamento policial também precisa ser intensificado, a partir da abordagem de temas como planejamento, normas de direção, comportamento em ação, coordenação da ação policial, domínio dos mecanismos de uso e aproveitamento da informação, mapeamento de ocorrências, técnicas de investigação, entre outras. Isso permitiria uma melhor focalização dos recursos e dos esforços, concentrando-os na intensificação do policiamento em áreas críticas. São medidas que ensejam melhoria no planejamento e na consequente execução dos programas e das ações preventivas, além de conferir maior qualidade da investigação e do inquérito policial, o que reduz o tempo de processo, potencializa as chances de condenação e aumenta a percepção de risco por parte dos criminosos. Há, ainda, largo espaço para evoluir as práticas setoriais de gestão de pessoas, com a atualização e melhoria dos processos de recrutamento e seleção, cargos e salários, avaliação de desempenho, retribuição do mérito e eficácia da ação disciplinar.

É possível, finalmente, apontar áreas onde o aperfeiçoamento legislativo poderia ajudar no desempenho da Segurança Pública brasileira. Há espaço, por exemplo, para promover a agilização da punição dos criminosos, a partir do aperfeiçoamento da tramitação processual, da redução da maioria penal, do incremento das penas alternativas para criminosos de baixa periculosidade e aumento, na mesma proporção, do rigor das penas e do agravamento das condições prisionais para os criminosos violentos reincidentes, os causadores de desordem nos estabelecimentos prisionais e para os articuladores de grupos e de organizações criminosas.

O Brasil vive o melhor momento da sua história republicana e há indicadores suficientes para inferir que se trata de prosperidade duradoura. Todo o esforço de décadas para o alcance da nossa capacidade de grandeza poderá ser inútil caso o País não faça a Reforma da Segurança Pública e reverta o estado patológico de criminalidade. A violência pode ser vencida e, para que o Estado retome a sua posição de controle social, precisa declarar guerra

ao crime organizado, especialmente ao tráfico de drogas. A manutenção dos graves problemas de gerenciamento do serviço de segurança pública, da leniência legal com o crime e da falta de convencimento político para avançar sobre o maior problema da sociedade brasileira certamente fará com que essa grande reserva de futuro que nos aguarda seja mais uma expectativa de grandeza não confirmada.