



Segurança Pública: ontem e hoje

I. A CRIMINALIDADE

Não há consenso, entre os pesquisadores, a respeito das causas da criminalidade no Brasil. Muitos preferem trabalhar com a chamada teoria multifatorial, que reúne múltiplos fatores em torno de cinco “elementos condicionadores”: o poder, o desenvolvimento, a desigualdade, a condição humana e o sistema penal. Os últimos planos de segurança pública do País também vacilam na indicação de fatores de criminalidade.

Do ponto de vista macroestrutural, muitos vêem a situação social do Brasil hoje como “explosiva”: o alto grau de desigualdade econômica, associado ao pífio crescimento do PIB *per capita* de 0,5% ao ano, desde o começo da década de 1980, e a migração de mais de 20 milhões de pessoas para as regiões metropolitanas nesse período contribuíram para a situação atual, em que existem cerca de 53 milhões de brasileiros vivendo abaixo da linha de pobreza (CERQUEIRA, 2003b). Do ponto de vista das ações sociais focalizadas localmente, há uma ampla inexistência de microinformações que possam esclarecer a realidade dessas populações mais carentes, para fins de uma resposta estatal.

Por exemplo, como observou estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), *Criminalidade: social versus polícia* (CERQUEIRA, 2003b), não bastaria apenas saber que na Favela da Maré, no Rio de Janeiro (RJ), existem cerca de 130 mil moradores, da mesma forma como é simplória a construção de um Batalhão da Polícia Militar (PM) naquele local, como solução para os problemas de criminalidade lá existentes. Seria necessário saber: quantas crianças estão em idade escolar, quantas famílias poderiam ter um negócio auto-sustentado e que precisam de microcrédito, que problemas envolvendo direito de propriedade existem, quais os canais de expressão culturais e desportivos existentes etc. Enfim, o Estado não está apenas ausente das comunidades mais pobres como desconhece quase completamente suas realidades, ou pelo menos o suficiente para engendrar ações multidisciplinares e interinstitucionais de forma orgânica, com base em análises criteriosas e metodologicamente consistentes.

Com relação aos registros de ocorrência da Polícia Civil (PC), por exemplo, há uma total falta de homogeneização dos dados entre os estados da federação, uma vez que cada um tem autonomia para definir seu modelo. Além disso, é precário o preenchimento das informações pelos policiais, e é total o desconhecimento acerca da importância de tais informações pelos próprios aparelhos de segurança pública da maioria dos estados da federação. Outro problema é a subnotificação: a depender do tipo de crime, a população termina por não apresentar à polícia a notícia-crime, seja pela natureza do delito, seja por não acreditar na eficácia da polícia em resolver o problema, ou até mesmo por medo da própria polícia. No Brasil, por exemplo, cerca de 80% dos crimes contra o patrimônio (roubos e furtos), excluídos veículos, não são denunciados às autoridades policiais.

Para se ter uma idéia da falta de informações qualificadas no campo da segurança pública, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1988, foi a única pesquisa nacional de vitimização feita no País. E o IBGE nunca voltou a realizá-la.

O conhecimento da realidade social é fundamental, dado que vários estudos recentes têm mostrado que fatores sociais têm relação direta com a expansão da criminalidade.

Os resultados da pesquisa *Criminalidade e Interação Social*, do IPEA (MENDONÇA, 2003), corroboram a hipótese de Becker (1968, p. 169-217), quanto à existência de um mecanismo estritamente ligado à racionalidade econômica do agente, que nesse caso faz uso de uma análise do tipo custo-benefício quando pratica um crime não-violento. Assim sendo, existem evidências de que questões de cunho econômico são os principais fatores que impulsionam a prática do crime não-violento. Já em relação aos crimes violentos, os resultados sugerem que fatores relacionados à herança familiar e à interação com o círculo social próximo atuam no sentido de inibir esse tipo de crime.

Pesquisas do Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (Ilanud)

evidenciam a relação pobreza/violência no Brasil. Em São Paulo (SP), nos distritos com maior renda *per capita*, a taxa de homicídios está entre 8,22 e 19,18 por cem mil habitantes; nos distritos com menor renda *per capita*, está entre 91,52 e 116,23. No Rio de Janeiro, na zona sul da capital, que apresenta renda *per capita* elevada, a taxa é de 27,4 homicídios por cem mil habitantes; na zona oeste, com renda *per capita* menor, é de 62,0; nos bairros mais pobres, está entre 66,9 e 76,5.

A pesquisa *Condicionantes Sociais, Poder de Polícia e o Setor de Produção Criminal*, também do IPEA (CERQUEIRA, 2003a), aponta no mesmo sentido, sublinhando a importância de variáveis sociais no planejamento de ações de segurança pública. Em análise da evolução dos homicídios no Rio e em São Paulo, no período 1981-1999, notou-se que as taxas apresentaram trajetórias distintas. Em São Paulo, observou-se uma tendência de crescimento até 1984, seguida de uma estabilização até 1994, quando essas taxas voltaram a apresentar tendência crescente. É interessante observar que, exatamente nesses dois períodos em que se observou uma tendência crescente da taxa de homicídios, houve uma deterioração dos indicadores sociais. Já o Rio de Janeiro apresentou uma relativa constância da taxa de homicídios até 1986, a partir de quando se observou uma tendência crescente, que seguiu até 1995, e essa taxa parece manter-se num mesmo patamar, desde então. Pode-se observar que o período de grande deterioração das condições sociais no Rio, em termos dos números e proporção de pobres e indigentes e em termos de renda *per capita*, se deu exatamente entre 1986 e 1993.

Os resultados da pesquisa sugerem ainda um efeito pífio do aumento dos gastos em segurança pública na diminuição do número de homicídios. Considerando-se inúmeras experiências internacionais, além de diversas pesquisas nacionais e internacionais que enfatizam o papel crucial da polícia em coibir a criminalidade, concluiu-se que isso deriva do fato de se estar lidando com um modelo exaurido de segurança pública.

Todos esses fatores denunciam a política de segurança pública que vem sendo aplicada no Brasil, o que nos leva ao problema do sistema penal.

2. O SISTEMA PENAL

O modelo de segurança pública adotado no Brasil, desde a independência política do País, sempre foi centrado no órgão policial. Vários estudos têm apontado para a crise desse modelo, e os debates sobre o tema normalmente apresentam um caráter pendular, como observou Soares (1996) em seu trabalho sobre o Rio de Janeiro, em que ora a solução proposta é a política do endurecimento das ações policiais – também conhecida como “política do pé-na-porta” –, ora, num movimento mais recente, a

solução aponta para a sociedade, reconhecida como demandadora de políticas sociais.

Desde meados do século XIX estão presentes todos os ingredientes que hoje representam as grandes mazelas inerentes ao quadro das instituições policiais, notadamente: a) duas polícias repartindo o ciclo policial e disputando o poder; b) o espírito de solidariedade corporativa exacerbado (que abre espaço para os desvios de conduta); c) a polícia militarizada (cuja rigidez hierárquica se contrapõe à necessária flexibilidade de uma polícia moderna orientada para a solução de problemas); e d) a posição de contenção repressiva da massa.

A atual formação das polícias continua positivista, discriminatória, e se funda na antiga Lei de Segurança Nacional, assim como na Doutrina de Segurança Nacional, que entendiam o cidadão como potencial inimigo interno. Há, ainda, uma cultura corrente nas corporações policiais segundo a qual informação é poder. Esse entendimento, ainda lastreado na velha Doutrina de Segurança Nacional, impede a transparência das informações e a falta de cooperação entre PC, Polícia Militar (PM) e Polícia Federal (PF), pois qualquer servidor que as possua luta para não compartilhá-las com outros, com receio de perder seu suposto espaço de poder.

Outro ponto relevante a ser considerado é o modo como a polícia de fato exerce seu poder seletivo sobre os setores vulneráveis da sociedade. A falta de visão de polícia preventiva e a insistência em modelos antigos de atuação operacional ainda é responsável por algumas peculiaridades obsoletas: designação punitiva de chefes policiais para áreas críticas, falta de autonomia para os chefes policiais locais, patrulhamento randômico na área, estratégias reativas de resposta rápida ao chamado do rádio ou investigação estritamente após os fatos ocorridos, foco no criminoso ao invés de foco no problema do crime. Segundo dados de estudo de José Vicente da Silva Filho (2003, p.1), do Instituto Fernand Braudel, cerca de dois mil roubos ocorrem diariamente na Grande São Paulo, e em menos de 3% os assaltantes são presos no momento do crime.

O foco no criminoso, em especial, tem sido a base não só da atuação rotineira do policiamento territorial, como também de grandes estruturas de patrulhamento sem área específica, como é o caso da maioria das tropas de choque da PM, incluindo a Rota, e de forças ostensivas especiais da PC (GOE, Garra), que desenvolvem rondas segundo seus próprios planos, mas sem se ater ao detalhamento de informações específicas e às operações das áreas onde atuam.

Hoje, com frequência, em muitos estados brasileiros, a área de atuação das delegacias distritais da PC não coincide com as circunscrições dos batalhões da PM e nenhuma das delimitações

espaciais corresponde a bairros ou regiões administrativas, recorrendo lotes aleatórios de ruas, sem qualquer vinculação aos planos diretores de desenvolvimento urbano dos municípios e respectivos estados, e sem compromisso com variáveis demográficas, sociológicas, econômicas, urbanísticas, geográficas ou estratégicas.

Além disso, a atual desqualificação e dispersão das informações a cargo da PC decorrem de uma acomodação à realidade de esperar informações de terceiros ou anônimas, ou flagrantes de venda de entorpecentes, de armas etc. Vários fatores contribuem para a construção dessa realidade, como o pequeno efetivo de investigadores e delegados, a hipertrofia da atividade-meio em detrimento da atividade-fim, alto índice de servidores deslocados para funções burocrático-protocolares em repartições dos três Poderes (em troca de gratificações que vêm a complementar os magros salários), concentração dos recursos humanos da atividade-fim na tarefa de guarda de presos em cadeias públicas nos distritos policiais, entre outros.

Pesquisas do Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (Ilanud) evidenciam a relação pobreza/violência no Brasil. (...)



Várias pesquisas não têm conseguido reunir evidências acerca da eficácia desse *modus operandi* baseado em patrulhas fortuitas, respostas reativas e investigações posteriores. Os estudos de Greenwood, Petersilia, Chaiken, Kelling, Spelman e Brown, entre outros, não lograram demonstrar que essas práticas levariam ao aumento do aprisionamento e à diminuição da criminalidade.

O ponto central da questão é que o modelo tradicional de policiamento direcionado para o criminoso e para o incidente requer que não se pense em problemas persistentes ou padrões de incidentes, muito menos que se analisem as virtuais causas que levariam ao crime. Nesse sentido, a responsabilidade do oficial acaba quando ele responde à reclamação do cidadão sobre um incidente único.

Um estudo de Skolnick e Bayley (2002) sintetiza a crítica ao modelo tradicional de segurança pública em torno de sete conclusões básicas: a) o aumento do número de policiais ou o aumento do orçamento da polícia não reduz, necessariamente, as taxas de criminalidade, nem aumenta a proporção dos crimes resolvidos, que seriam melhor explicados por questões sociais, como renda, desemprego, população e heterogeneidade social; b) o patrulhamento aleatório, motorizado ou a pé, não reduz o crime ou aumenta a probabilidade de detenção dos criminosos; c) não há diferenças entre o policiamento em viaturas com um ou dois policiais, em termos de redução do crime, detenção do criminoso e vulnerabilidade do policial; d) policiamento mais intenso numa região, embora possa fazer diminuir a criminalidade na mesma, desloca a dinâmica criminal para outra área; e) o cerco perfeito ao crime é um evento raro; f) o tempo de resposta não é tão fundamental, já que, passado apenas um minuto de ocorrido o crime, a probabilidade de detenção do criminoso é inferior a 10% (os cidadãos parecem desejar respostas mais previsíveis e seguras a respostas rápidas); e g) as investigações criminais são pouco eficazes na resolução de crimes, uma vez que normalmente esses são solucionados ou porque os delinqüentes foram presos imediatamente, ou porque alguém os identifica, fornecendo informações do endereço, da placa do carro, ou de algo do gênero, ou porque alguém colabora posteriormente com alguma informação crucial para a sua detenção.

No Brasil, à exceção de pontuais experiências com modelos alternativos de policiamento comunitário, pouco se discutiu sobre o modelo de policiamento tradicional, principalmente no que diz respeito à sua eficácia. Às deficiências já citadas, inerentes ao modelo tradicional, têm-se somado outros fatores relacionados às bases institucionais sobre as quais a polícia foi organizada no Brasil, culminando, hoje, no seguinte quadro, freqüentemente apontado por vários especialistas no assunto: a) ciclo policial re-

partido; b) exacerbado corporativismo; c) visão militarizada; d) abismo entre polícia e comunidade; e) funcionamento inercial, sem planejamento e controle gerencial e não orientado para a investigação técnica; e f) subvalorização social e econômica dos policiais.

Outro ponto relevante é a relação entre a polícia e o sistema judicial. Com a reforma judicial de 1871, foi dado fim à confusão entre as responsabilidades policiais e judiciais que havia no Brasil. Todavia, o inquérito policial permaneceu, como se observa em nosso atual Código de Processo Penal, que data de 1941, como resquício daquele paradigma autoritário, uma vez que se mantém o sistema inquisitivo-monopolizador de busca de provas, por meio do qual a autoridade policial estabelece a linha de investigação sem qualquer ligação com a racionalidade judicial, o que leva, em grande parte das vezes, à devolução do inquérito pelo Ministério Público (MP) – titular da ação penal pública –, ao seu arquivamento, ou ao ajuizamento de uma ação penal frágil, que dificilmente operará a condenação para os criminosos que podem pagar bons advogados.

Apenas para ilustrar a situação, uma pesquisa, citada por Soares (1996, p. 217-242), concluída em 1994, sobre os inquéritos policiais de 1992 relativos a homicídios dolosos, na cidade do Rio de Janeiro, revelou que apenas 7,8% foram aceitos pelo MP e considerados suficientemente instruídos (com prazo médio de dois anos). Desses, 64% referiam-se a crimes passionais, os de investigação mais fácil. Estima-se que esse tipo de crime não ultrapasse 16% do total de homicídios cometidos na cidade em 1992. No cômputo geral, a situação não mudou muito desde então: conforme estudo de José Vicente da Silva Filho (2003, p.1), citando dados do próprio MP, apenas 1% dos homicídios chega a ser esclarecido pelos trabalhos de investigação policial.

Ainda segundo Soares, em 1999, foram registrados na capital de São Paulo (SP) 523.396 boletins de ocorrências de crimes, 73% dos quais eram delitos de natureza patrimonial. Com base nesses boletins, foram instaurados apenas 84.519 inquéritos policiais (cerca de 16% do total), sendo que o MP formalizou 25.301 denúncias instruídas desses inquéritos, das quais 12.102 foram iniciadas por autos de prisão em flagrante, em que a atividade investigatória foi praticamente inexistente. A produtividade da polícia judiciária da maior PC do País, com um efetivo de 36 mil policiais, não ultrapassou 3% dos fatos registrados.

A relação polícia-judiciário foi amplamente dicotomizada no Brasil desde a citada reforma de fins do século XIX, e os debates que procuram reaproximar os dois órgãos, como aqueles que reabrem a discussão sobre a possibilidade de se implementar o juízo de instrução no Brasil ou de se alargar as atribuições investigativas

do MP (que nem mesmo toma conhecimento dos registros de ocorrências de crimes, deixando de exercer o controle externo das investigações policiais), são fortemente repudiados pelos órgãos policiais.

Do lado judicial, mantém-se a cultura voltada para a detenção, como único modelo eficiente de pena. O Brasil ainda se encontra em campanha por uma mudança da cultura judiciária, no sentido de que os magistrados considerem com maior frequência, em suas sentenças, as penas alternativas.

A partir de junho de 2000, vem-se observando uma nova inflexão nos debates e responsabilidades em torno da segurança pública. A novidade se deu com a participação mais incisiva do Governo Federal, a partir do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP). A hipótese central implícita foi de que o grande problema era a falta de recursos. Assim, cerca de R\$ 3,2 bilhões foram destinados aos programas relacionados ao PNSP, entre 2000 e 2002.

Todavia, um momento seguinte nas discussões se daria com a substituição das infrutíferas questões em pauta acerca do “quanto gastar”, e o Governo eleito em 2002 apresentou uma dupla proposta: buscar no trato do “social” a busca pela contenção da criminalidade e criar e operacionalizar um modelo integrado de segurança pública.

3. A POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

O plano nacional de segurança pública do novo governo, intitulado “Projeto Segurança Pública para o Brasil”, reconhecia as variáveis sociais levantadas pelos estudos já citados, apontando como fatores relevantes que estimulam a criminalidade: a) acolhimento familiar, comunitário e escolar deficientes (teoria do controle social); b) falta de perspectivas de integração social plena (teoria da anomia); c) ausência do Estado nos territórios urbanos pauperizados (teoria da desorganização social); e d) constituição, nas periferias, vilas e favelas, do varejo do tráfico de armas e drogas como fonte de recrutamento para atividades ilegais (teoria econômica da escolha racional). Diante da pluralidade de perspectivas, o Estado não definiu um norte para o planejamento.

Não obstante reconhecer a necessidade de reformas sociais estruturais no Brasil, que seriam feitas no âmbito de outros programas (como o Fome Zero, Bolsa Família, Sistema Único de Assistência Social, disponibilização de microcréditos, combate ao analfabetismo etc.), o plano de segurança pública do novo Governo mostrava-se revolucionário. A grande proposta era criar um novo modelo de segurança pública, instituindo, pela primeira vez no período republicano brasileiro, a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que é a integração dos órgãos fede-



rais, estaduais e municipais de segurança pública. As estratégias seriam traçadas por meio de gabinetes integrados de segurança pública.

A proposta do Governo, seguindo a tradição brasileira, tinha a polícia como centro, mas anunciava vencer os óbices já mencionados anteriormente. A nova política de segurança pública pode ser assim resumida:

1) Criação do SUSP, com o objetivo de pôr fim à dualidade histórica no setor de segurança pública, aproximando a PM e a PC e resolvendo os conflitos de competência e duplicidade de gerenciamento, de equipamentos e de ações de policiamento. Ambas as polícias se subordinariam ao Secretário de Segurança.

O SUSP centra-se nas polícias estaduais, que estabeleceriam uma inédita interface com a PF e com as guardas municipais, e seria moldado pelos seguintes elementos:

- a) Conselho Consultivo de Segurança Pública, integrado por representantes da sociedade civil e pelos chefes e comandantes das polícias, tendo como objetivo o acompanhamento da política unificada de segurança pública;
- b) unificação progressiva das academias e escolas de formação, para apagar os resquícios da Doutrina de Segurança Nacional e garantir uma formação humanística mais voltada para o garantismo penal (direitos humanos), inclusive com a instituição de parcerias com universidades e centros de pesquisa;
- c) integração territorial, com a criação das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), com a divisão dos estados em circunscrições territoriais, cada uma sob a responsabilidade do comandante do batalhão local da PM e dos delegados titulares das delegacias distritais, forçando, assim, o compartilhamento, de forma descentralizada, do planejamento das ações policiais;
- d) criação de órgão integrado de informação e inteligência policial, para priorizar o combate ao crime organizado;
- e) corregedoria única para ambas as polícias; e
- f) apoio e incentivo à criação de ouvidorias autônomas e independentes¹.

2) mudanças nos regulamentos disciplinares e diminuição dos graus hierárquicos da PM;

3) redução do efetivo nas funções administrativas²;

4) reformulação das delegacias da PC, transformando-as em plataformas de atendimento imediato, com redefinição de rotinas, informatização (com um Centro de Processamento de Dados

interligando todas as delegacias de cada estado), extinção das carceragens (com o deslocamento dos presos para casas de custódia) e integração interinstitucional, com a criação de espaços físicos para a Defensoria Pública, o MP e o Juizado Especial Criminal;

5) desvinculação do Corpo de Bombeiros da PM³;

6) autonomia dos órgãos periciais e resgate do caráter técnico das investigações;

7) transformação das guardas municipais em gestores e operadores da segurança pública na esfera municipal, em articulação constante com a PM e a PC; e

8) mudança do inquérito policial, estabelecendo maior aproximação entre a polícia e o destinatário de seu trabalho, o MP.

Observa-se que era um projeto ambicioso, e teve início com verbas do Fundo Nacional de Segurança Pública, criado no Governo anterior, que já previa para 2003 um orçamento de R\$ 404 milhões (R\$ 15 milhões, em média, para cada um dos 27 estados).

O PNSP apresentado pelo novo governo foi, na verdade, uma reedição, com poucas modificações, do "Projeto Segurança Pública para o Brasil", apresentado pelo Instituto Cidadania em fevereiro de 2002 para a campanha do então candidato do Partido dos Trabalhadores. A idéia de integração das polícias civis e militares não é nova, já que constitui iniciativa em avançado estágio de implantação em São Paulo, Ceará, Pernambuco e Pará. O aspecto inovador seria a articulação com a PF em cada Estado e a adoção de um Conselho Consultivo de Segurança junto a cada Secretaria de Segurança Pública.

Há muitas críticas dirigidas a essa proposta de integração, bem representadas no estudo de José Vicente da Silva Filho, *Segurança Pública*, publicado pelo Instituto Fernand Braudel (2003, p.4-5):

1) as guardas municipais, presentes apenas em cerca de 400 municípios, mal conseguem dar conta da vigilância de equipamentos municipais e apoiar as ações das polícias;

2) a PF tem uma cultura institucional de pouco envolvimento com as questões de segurança pública dos estados, razão pela qual não se vislumbra o seu papel no planejamento e implementação de ações nos problemas que afetam as cidades e que pouco ou nada dizem respeito às suas atribuições;

3) com relação à integração cooperativa entre a PC e a PM:

3.1) em matéria organizacional, seria improdutiva a divisão da responsabilidade entre dois chefes policiais para planejar e executar ações eficazes da mesma atividade de prevenção de crimes. Nas polícias modernas, as funções de policiamento uniformizado e investigação devem grande parte de seus êxitos à interpenetração dessas funções, desde a fase do diagnóstico até a execução das ações;

3.2) o sucesso das ações tende a ser comprometido em razão da rivalidade entre as duas instituições. Em muitos estados, há sérios ressentimentos pelo fato de policiais civis receberem

salários superiores aos níveis correspondentes dos policiais militares;

3.3) o duplo aparato policial demandaria dispêndios excessivos com investimentos e custeios com a duplicação de efetivos, instalações, equipamentos, estruturas administrativas e operacionais, comprometendo o já limitado e constantemente contingenciado orçamento de segurança pública;

3.4) com a diferenciação organizacional hoje existente, os esforços de integração dependeriam mais da disposição pessoal de cooperação dos chefes das duas polícias numa localidade do que de arranjos e instrumentos institucionais; e

3.5) a intervenção planejada nos currículos e o compartilhamento dos cursos de formação das Academias teriam eficácia limitada para encaminhar a integração pelo fato de existirem mais de meio milhão de policiais civis e militares já formados e com a mentalidade arraigada da diferenciação e da rivalidade. Seria necessária mais de uma década para que os efeitos fossem efetivamente sentidos.

Para muitos cientistas sociais, tratar-se-ia de um falso debate: seria ilusão acreditar que os esforços de integração seriam suficientes para a eficiência do sistema policial. A ênfase na eficiência estaria obscurecendo a necessidade de evolução do aparato policial brasileiro. Em um momento em que as instituições nacionais, como o Judiciário, o MP, e até mesmo os partidos políticos, estão sendo discutidas, dever-se-ia incluir a reforma da polícia para melhor atender as necessidades de segurança da sociedade.

4. O NOVO PLANO

Como visto, o Governo eleito em 2002 propôs revolucionar o modelo vigente até então – com foco na polícia e de influência positivista – ao buscar a integração operacional entre as polícias estaduais, federal e as guardas municipais, e uma integração informativa entre estas e o Poder Judiciário e o MP. Todavia, o investimento para tornar esse projeto possível, com os sucessivos contingenciamentos orçamentários, foi ínfimo. O plano praticamente não saiu do papel.

No segundo mandato, em 2007, o Governo apresenta um novo plano para a segurança pública. O novo plano, chamado de “Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania” (Pronasci), segundo anúncio feito no dia 20/08, investirá R\$ 6,7 bilhões até 2012 no combate à violência, articulando políticas de segurança pública com atividades sociais nos níveis federal, estadual e municipal.

O novo plano optou por uma estratégia diferente. Apresenta um público-alvo definido: os jovens entre 15 e 29 anos que se

encontram em situação de risco infracional. O objetivo é facilitar o acesso a programas sociais e investir em novas ações de prevenção e recuperação, com o apoio de equipes multidisciplinares, formadas por assistentes sociais, psicólogos, educadores e pedagogos, que irão integrar os gabinetes de gestão integrada municipais.

O “resgate de cidadania” desse setor social se daria por meio de bolsas para mulheres-líderes (“mães da paz”) que identificariam e trabalhariam com esses jovens em suas comunidades, aproximando-os dos programas sociais do Governo, e para os jovens diretamente, que passariam a agir como líderes multiplicadores da filosofia que lhes seria repassada pelas “mães da paz”. Ou seja, trata-se de um verdadeiro “bolsa família” ou mesmo “bolsa comunidade” da segurança pública. Outras ações incluiriam investimentos em estabelecimentos prisionais, construção de novos, bolsa-formação para os policiais de baixa renda que ingressarem em cursos

de qualificação profissional e manutenção da Força Nacional de Segurança Pública.

O Ministério da Justiça defendeu tratar-se de um “novo paradigma” na área de segurança pública no País. Segundo o ministro, as ações “baseiam-se em novas relações institucionais, assumidas espontaneamente entre estados, municípios e o Governo federal. Os estados e municípios vão continuar a pedir veículos, municição, como sempre fizeram. Mas o Pronasci vai inverter a relação. Vamos propor para eles nossas ações, desde que eles apliquem as condições institucionais

previstas”. Não é exatamente uma inovação de relacionamento institucional, já que as liberações de verbas do Fundo Nacional de Segurança Pública seguem essa mesma lógica.

O novo plano mantém os vícios dos anteriores: não propõe uma mudança estrutural para o modelo policial e não propõe um diagnóstico claro para a criminalidade nacional. Para se ter uma idéia, elenca 11 regiões prioritárias com base exclusivamente em índices altos de homicídios combinados com índices de roubo⁴. A justificativa aparente seria a confiabilidade de tais indicadores.

O programa tenta investir numa mudança da cultura e mentalidade policiais, mais voltada para os direitos humanos e a solução pacífica de conflitos, mas o veículo anunciado para tal objetivo é a bolsa-formação com a matrícula em cursos de qualificação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, que, todavia, tem um alcance restrito a policiais de baixa renda, uma vez que o objetivo principal da bolsa-formação não é a formação, mas garantir um

A questão que se coloca é: com que teoria o Estado opera? Que ponte metodológica liga o déficit de cidadania, a falta de coesão social e os índices altos de homicídio e roubo?

piso salarial mínimo para os policiais (de R\$ 1.100). A bolsa prevista para os reservistas também segue um viés economicista: competir com o tráfico de drogas, evitando o recrutamento fácil.

Ou seja, a única inovação substantiva do novo plano é a prevenção específica sobre os jovens em situação de risco infracional, pinçados de territórios de “descoesão social”. A questão que se coloca é: com que teoria o Estado opera? Que ponte metodológica liga o déficit de cidadania, a falta de coesão social e os índices altos de homicídio e roubo? Dado o público alvo, por que a maior parte dos projetos de lei que compõem o Pronasci foca a polícia (lei orgânica da polícia civil, regime disciplinar da polícia federal, sistema único de segurança⁵, habitação e bolsa para policiais de baixa renda etc.)? Qual a relação entre o problema da baixa renda de policiais e os altos índices de criminalidade?

5. CONCLUSÃO

Várias teorias e pesquisas têm explorado o fenômeno da criminalidade. O Estado precisa de um norte normativo para orientar suas políticas públicas voltadas para a segurança. As políticas de segurança pública contemporâneas no Brasil ainda permanecem assentadas em um modelo exaurido, com o foco na polícia, reativo à violência, redutor da complexidade social e sem a oferta de um diagnóstico.

No Brasil, é possível observar o “viés economicista” próprio da concepção de planejamento governamental, para usar expressão de Ronaldo Coutinho Garcia. Segundo o autor (2000, p. 8), o planejamento é visto como uma técnica para racionalizar a aplicação exclusiva de recursos econômicos, entendidos como os únicos utilizados no processo de governar. São ignorados os recursos políticos, organizacionais, de conhecimento e informação, entre todos os outros necessários à condução de uma sociedade multidimensional. Dessa forma, o reducionismo e o improviso têm se imposto.

Como já preconizou o renomado penalista Eugenio Zaffaroni (1991, p. 45-50), a planificação do exercício de poder do sistema penal demanda por uma “antropologia filosófica básica”, por uma “ontologia regional do homem”. Sem isso, o planejamento não ganha operatividade social, e os agentes públicos acabam ficando sem meios para justificar seus resultados.

REFERÊNCIAS

- BECKER, Gary. Crime and punishment: an economic approach. *The Journal of Political Economy*, Chicago, v. 76, n. 2, p. 169-217, Mar./Apr. 1968.
- CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. *Condicionantes sociais, poder de polícia e o setor de produção criminal*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003a. 45 p. (Texto para Discussão, n. 957).
- . *Criminalidade: social versus polícia*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003b. 15 p. (Texto para Discussão, n. 958).
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. *A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003*. Brasília: IPEA, 2000. 42 p. (Texto para Discussão, n. 726).

MENDONÇA, Mário Jorge Cardoso de; LOUREIRO, Paulo Roberto Amorim; SACHSIDA, Adolfo. *Criminalidade e Interação Social*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. 18 p. (Texto para Discussão, n. 968).

SKOLNICK, J.H.; BAYLEY, D. H. *Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Edusp, 2002. 128 p. (Série política e sociedade. 6).

SILVA FILHO, José Vicente da. Segurança Pública. *Braudel Papers*, São Paulo, n. 34, 2003, p. 1, 3-8. Disponível em: <http://www.braudel.org.br/publicacoes/bp/bp34_pt.pdf>. Acesso em: 13 set. 2007.

SOARES, L. E. et al. *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relume-dumara, 1996. 309 p.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal*. Rio de Janeiro: Revan, 1991. 281 p.

¹ A criação de ouvidorias de polícia – a primeira das quais instituída no estado de SP, em 1995 –, representou a maior inovação na segurança pública brasileira no que tange à fiscalização externa da atividade policial. A partir de São Paulo, a novidade atingiu outros estados, como Rio de Janeiro, Pará, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e Paraná, culminando na criação do Fórum Nacional de Ouvidorias de Polícia, órgão consultivo do Ministério da Justiça.

² O Ministério da Justiça estima que, atualmente, 25% a 30% dos policiais não saem à rua.

³ Em pelo menos 16 estados da federação, o Corpo de Bombeiros está desvinculado das PMs. O objetivo do governo é ampliar isso, vinculando-o à Defesa Civil do Estado.

⁴ Belém, Belo Horizonte, Brasília e Entorno, Curitiba, Maceió, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória.

⁵ O PL 1937/07 apenas positiva o que já vinha sendo feito por meio de convênios.



Tiago Ivo Odon, consultor legislativo do Senado Federal, advogado, especialista em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade Cândido Mendes/RJ, mestrando em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília. Professor-tutor do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB).