

A Transição democrática brasileira não alcançou a segurança pública

Por isso precisamos da Proposta de Emenda Constitucional 51¹

Luiz Eduardo Soares

(Antropólogo, cientista político e escritor. Ex-secretário nacional de segurança pública. Professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

A situação da segurança pública no Brasil permanece grave. Avanços no controle do crime e da violência, em algumas regiões, mesmo significativos, têm sido anulados, no cômputo agregado, pela deterioração verificada em outras, nas quais aumentam, consistentemente, as ocorrências de modalidades criminais relevantes. O país continua estacionado na faixa dos 25 a 27 homicídios dolosos por 100 mil habitantes. Em termos absolutos, os 50 mil casos por ano correspondem ao segundo lugar, no campeonato mórbido do crime letal intencional em todo o planeta. Nosso país tem logrado conquistas expressivas na redução da pobreza e das desigualdades, no crescimento econômico e na consolidação da democracia, embora patine ante os desafios históricos da educação, da saúde, da infra-estrutura, do patrimonialismo como cultura política e prática dos poderes públicos. Embora preserve a tradição quase atávica do tratamento desigual aos cidadãos, em matéria de justiça, respeito à legalidade constitucional e provisão de segurança. A desigualdade no acesso à Justiça ainda é um dos centros gravitacionais das iniquidades nacionais, o que corrói a confiança popular nas instituições e dilapida a legitimidade do Estado. Essa forma cruel de desigualdade começa na abordagem policial e na transgressão de direitos elementares, e termina na prolatação de sentenças e em seu cumprimento. A Justiça criminal, as polícias, o sistema penitenciário constituem a arena em que o Brasil promissor e inclusivo, refratário a preconceitos e autoritarismos, duela com os espectros escravagistas e opressivos de seu passado. Passado que ainda nos assombra e que se infiltra nas rotinas cotidianos. Nosso país que pleiteia um lugar de destaque

¹ Versão anterior de parte do presente texto foi publicada na Revista da Federação Nacional dos Policiais Federais, em julho de 2012, e depois em Temas Aprofundados: Defensoria Pública, livro organizado por Aluisio Iunes Monti Ruggeri Ré (Editora JusPodium, 2013). Versão abreviada de outra parte foi publicada, inicialmente, no Boletim do IBCCRIM (novembro, 2013) e, numa forma reduzida, no Le Monde Diplomatique (novembro, 2013).

no concerto das nações, mantém os pés no pântano da tortura, das execuções extra-judiciais, da traição aos direitos humanos, da aplicação seletiva das leis, submetendo-as à refração ditada pelo racismo e pelo *bias* de classe.

A síntese desse destino desafortunado, na contra-mão do processo civilizatório e da afirmação plena do Estado democrático de direito, está aí, diante de nossos olhos, resistindo a maquiagens e hipocrisias: (a) 50 mil vítimas letais de ações violentas intencionais todo ano; (b) a terceira maior população carcerária do mundo (e a que mais cresce): cerca de 550 mil presos; (c) e a inexistência de relação entre tantas mortes brutais e tantas prisões. Apenas 8% dos homicídios dolosos, em média, são investigados com êxito, no Brasil; enquanto o alvo dessa perversa voracidade encarceradora têm sido os jovens pobres, frequentemente negros, com baixa escolaridade, que negociam substâncias ilícitas sem uso de arma ou violência e sem vínculo com organização criminosa. Esse grupo social, não por acaso, é também aquele preferencialmente atingido por duas dinâmicas bárbaras: os assassinatos e as execuções extra-judiciais, as quais têm tornado as polícias brasileiras campeões mundiais de brutalidade letal.

Não é preciso dizer que a privação de liberdade para quem atua sem violência no varejo desorganizado de drogas ilegais, é a forma mais dispendiosa de produzir o pior resultado, tanto para esses jovens, quanto para a sociedade.

Eis porque nosso país tem gerado esse casamento surpreendente entre impunidade --relativamente aos crimes mais graves, os homicídios dolosos-- e furor punitivo, manifestado no encarceramento febril --o qual tampouco se estende aos crimes de colarinho branco, contra o patrimônio público e afins (malgrado meritórios esforços da polícia federal, do ministério público e de setores da sociedade civil).

Há, portanto, problemas suficientes para a militância de muitas gerações. Há razões suficientes para a angústia e a insônia dos democratas com espírito solidário e com senso de justiça. Contudo, esse quadro escandaloso, ainda que tenha provocado reações indignadas e torrentes caudalosas de votos, tem servido mais ao populismo penal e à renovação de mandatos eletivos dos demagogos (sempre à espreita, à espera de uma crise, de um crime espetacular, para propor penas mais duras, punições mais severas) do que à difusão da consciência de que mudanças estruturais são necessárias e inadiáveis. Diante de cada manchete banhada em sangue, autoridades reafirmam a correção dos rumos que escolheram e prometem mais do mesmo. Não se furtam a acobertar mal-feitos das corporações pelas quais respondem, em nome da suposta

importância de incentivar a disposição bélica dos comandados –para o que contam com a cumplicidade de setores das instituições cujo papel seria realizar o controle externo da atividade policial e julgar os acusados de ilegalidades. Sem a proteção superior e inter-institucional, a abjeta enxurrada de execuções extra-judiciais, edulcoradas por títulos nobres, como autos-de-resistência, teria sido obstada há décadas. Pior de tudo é o falso entendimento de que estamos em uma guerra. O corolário implica uma redefinição do papel das forças policiais, na contramão do mandato que a Constituição federal lhes atribui.

Muitos crimes, sobretudo contra a vida, muita punição indevida e muita impunidade inaceitável, cumplicidades que traem a legalidade, impotência investigativa e ineficiência preventiva, brutalidade institucional fazendo rodar o círculo vicioso da violência contra os direitos humanos e as determinações constitucionais: os males do Brasil são. Entre outros, como vimos. E o deserto de iniciativas políticas ou governamentais. No máximo, os bem intencionados procuram identificar e punir desvios individuais de conduta, como se a dinâmica da corrupção e da brutalidade não tivesse alcançado a escala de um padrão que se repete. Pois muito bem: de padrões que se repetem, que se tornam regulares e previsíveis, diz-se institucionalizados. E de padrões institucionalizados deduz-se uma política subjacente, consciente ou não. Nesse caso, como imaginar ignorância ou inconsciência por parte de autoridades, governantes, observadores ou mesmo da sociedade, sendo tão ostensivos os resultados e o *modus operandi*? Por isso, não parece excessivo usar uma categoria mais forte: genocídio --cujas condições de possibilidade envolvem a anuência por omissão e silêncio, ou por demanda histórica e vingativa, da sociedade.

E quanto aos policiais e demais profissionais da segurança pública, estariam satisfeitos? Não estão. A resposta não se refere somente às condições de trabalho e à insuficiência dos salários. Há uma insatisfação mais ampla. Segundo pesquisa que realizei com Marcos Rolim e Silvia Ramos, graças ao apoio do PNUD e do ministério da Justiça, em 2009, na qual registramos a opinião de 64.120 profissionais da segurança pública, em todo o país, 70% são contrários ao modelo policial fixado pelo artigo 144 da Constituição.

A maioria dos policiais e demais profissionais da segurança pública têm razão: os resultados pífios na investigação e na prevenção, assim como a ingovernabilidade da maior parte das instituições policiais (expressa nos elevados índices de corrupção,

procedimentos ilegais e brutalidade) e a desvalorização profissional (com honrosas exceções) têm a ver, diretamente, com a arquitetura institucional da segurança pública --que envolve o modelo policial--, desenhada no artigo 144 da Constituição. Como a matriz dos problemas se concentra no arranjo institucional --e na cultura autoritária, promotora do arbítrio e belicista, que lhe está associada--, pode-se afirmar que os avanços locais não decorreram das virtudes do referido arranjo: ocorreram a despeito de seus vícios. De tal modo que as conquistas rareiam e revelam-se mais difíceis, justamente por se darem a contrapelo, resistindo às irracionalidades e disfunções inscritas no modelo policial e, mais amplamente, no arranjo institucional.

I. Diagnóstico da arquitetura institucional da segurança pública brasileira, incluindo o modelo policial

As principais deficiências que a arquitetura institucional definida pelo artigo 144 apresenta --arquitetura que inclui as estruturas organizacionais das polícias, isto é, o modelo policial-- são as seguintes:

I.1. A União tem participação diminuta e papel apenas coadjuvante no campo da segurança pública, salvo em situações extremas ou crises graves. O Departamento de Polícia Federal, de Polícia Rodoviária Federal, o Departamento Penitenciário Nacional e a Secretaria Nacional de Segurança Pública integram o Ministério da Justiça, porém nem por isso articulam-se, organicamente. A fragmentação supera a coordenação, enfraquecendo ainda mais o arsenal já pequeno de unidades e atribuições.

À SENASP compete formular uma política nacional de segurança, mas não se lhe confere autoridade para implementá-la. Seu único recurso de poder é o Fundo que gere e que lhe faculta distribuir recursos como ferramenta de indução. Verbas poderiam, eventualmente, representar um fator indutivo poderoso. Não tem sido o caso, entretanto, em razão do volume de recursos destinados ao Fundo pelo orçamento federal.

A Força Nacional, cujo contingente é pequeno, opera com policiais cedidos, provisoriamente, pelos estados e age somente em circunstâncias bastante específicas e com poderes bastante limitados.

A quase completa impotência da União explica por que sucessivos governos federais têm assumido algum protagonismo em matéria de segurança pública apenas

em momentos de crise e, em geral, simplesmente prestando (o que tende a gerar dividendos políticos) apoio solidário e generoso a governos estaduais (que arcam com os ônus do desgaste político), sobre os quais recaem todas as responsabilidades, uma vez que as polícias estaduais concentram as mais importantes atribuições. As exceções que qualificam a União como protagonista são proporcionadas por ações da PRF e, sobretudo, da PF, cada vez mais reconhecidas e aplaudidas pela população.

I.2. Os municípios são praticamente negligenciados, no artigo 144, não lhes cabendo qualquer responsabilidade e autoridade em matéria de segurança. As guardas civis municipais são reduzidas a zeladoras dos próprios municipais. Esta subestimação mostra-se ainda mais surpreendente e injustificável, quando se a contrasta com a importância dos municípios –estabelecida na Constituição e, progressivamente, na legislação infra-constitucional subsequente-- em matérias decisivas como educação, saúde, assistência social e outras. A desvalorização constitucional colide com a realidade, na medida em que os municípios têm assumido crescente protagonismo também na segurança, mas o fazem ao desabrigo da lei, sobretudo quando criam guardas à imagem e semelhança das polícias militares.

I.3. As polícias estaduais, civis e militares, concentram a maior parte de responsabilidades e autoridade. Cada uma delas apresenta deficiências intrínsecas às suas respectivas estruturas organizacionais. Por isso, apesar da grande quantidade de excelentes profissionais, éticos e competentes, os resultados obtidos estão muito aquém das necessidades e da potencialidade agregada de seus profissionais – potencialidades obstadas pela irracionalidade sistêmica e pelas disfunções intrínsecas às corporações. O mesmo se aplica às agências periciais, cuja contribuição seria decisiva para o aprimoramento das investigações se lhes fossem concedidas as condições institucionais e os meios operacionais indispensáveis.

(I.3.1) Segundo a Constituição, as polícias militares são forças auxiliares e reserva do Exército (art. 144, parágrafo 6º) e sua identidade tem expressão institucional por intermédio do Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, do Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, modificado pelo Decreto-Lei nº 1.406, de

24 de junho de 1975, e do Decreto-Lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983². Em resumo, isso significa o seguinte: o Exército é responsável pelo “controle e a coordenação” das polícias militares, enquanto as secretarias de Segurança dos estados têm autoridade sobre sua “orientação e planejamento”.

Em outras palavras, os comandantes gerais das PMs devem reportar-se a dois senhores. Indicá-los é prerrogativa do Exército (art. 1 do Decreto-Lei 2.010, de 12 de janeiro de 1983, que modifica o art. 6 do Decreto-Lei 667/69), ao qual se subordinam, pela mediação da Inspeção-Geral das Polícias Militares (que passou a integrar o Estado-Maior do Exército em 1969), as segundas seções (as PM2), dedicadas ao serviço de inteligência, assim como as decisões sobre estruturas organizacionais, efetivos, ensino e instrução, entre outras. As PMs obrigam-se a obedecer regulamentos disciplinares inspirados no regimento vigente no Exército (art.18 do Decreto-Lei 667/69) e a seguir o regulamento de administração do Exército (art. 47 do Decreto 88.777/83), desde que este não colida com normas estaduais.

Há, portanto, duas cadeias de comando, duas estruturas organizacionais, convivendo no interior de cada polícia militar, em cada estado da Federação. Uma delas vertebrava a hierarquia ligando as praças aos oficiais, ao comandante-geral da PM, ao secretário de Segurança e ao governador; a outra vincula o comandante-geral da PM ao comandante do Exército, ao ministro da Defesa e ao presidente da República. Apesar da autoridade estadual sobre “orientação e planejamento”, a principal cadeia de comando é a que subordina as PMs ao Exército. Não é difícil compreender o primeiro efeito da duplicidade assimétrica: as PMs estaduais constituem, potencialmente, poderes paralelos que subvertem o princípio federativo.

Nada disso foi percebido, porque o Exército tem tido imensa sensibilidade política e tem sido parcimonioso no emprego de suas prerrogativas. Quando deixar de sê-lo e, por exemplo, vetar a nomeação de algum comandante-geral, as consequências serão muito sérias. Não obstante as cautelas do Exército, os efeitos da subordinação estrutural ao Exército têm sido sentidos no cotidiano de nossas metrópoles. Na medida em que as PMs não estão organizadas como polícias, mas como pequenos exércitos desviados de função, os resultados são, salvo honrosas exceções, os desastres que conhecemos: ineficiência no combate ao crime, incapacidade de exercer

² Paulo Brinckman de Oliveira colaborou, fazendo a arqueologia da trama legal. Esse trecho foi extraído de meu livro, *Legalidade Libertária* (Lumen-Juris, 2006).

controle interno (o que implica envolvimento criminosos em larga escala), insensibilidade no relacionamento com os cidadãos.

Polícias nada têm a ver com exércitos: são instituições destinadas a garantir direitos e liberdades dos cidadãos, que estejam sendo violados ou na iminência de sê-lo, por meios pacíficos ou pelo uso comedido da força, associado à mediação de conflitos, nos marcos da legalidade e em estrita observância dos direitos humanos. Por isso, qualquer projeto conseqüente de reforma das polícias militares, para transformar métodos de gestão e racionalizar o sistema operacional, tornando-o menos reativo e mais preventivo (fazendo-o apoiar-se no tripé diagnóstico-planejamento-avaliação), precisa começar advogando o rompimento do cordão umbilical com o Exército.

Uma confusão institucional como essa, gerando ambigüidades, inviabilizando mudanças estruturais urgentes, tinha de dar no que deu tantas vezes: greves selvagens, nas quais todos saem perdendo: a população, os governos e os próprios policiais, mesmo quando ganham algumas vantagens residuais. A barafunda tinha de produzir esse resultado catastrófico, sobretudo quando turbinada por salários insuficientes, condições de trabalho desumanas, ausência de qualificação, falta de apoio psicológico permanente e códigos disciplinares medievais, cuja própria constitucionalidade deveria ser questionada, uma vez que afrontam direitos elementares.

Esses códigos são tão absurdos, que penalizam o cabelo grande, o coturno sujo e o atraso com a prisão do soldado, mas acabam sendo transigentes com a extorsão, a tortura, o seqüestro e o assassinato. A falta disciplinar, cometida dentro do quartel, é alvo de punição draconiana. O crime perpetrado contra civis é empurrado para as gavetas kafkianas da corregedoria, de onde freqüentemente é regurgitado para o labirinto burocrático, em cuja penumbra repousa até que o esquecimento e o jeitinho corporativista o sepultem nos arquivos. Os policiais, de norte a sul do Brasil, estão aprendendo a usar o discurso dos direitos humanos a seu favor: cobram salários dignos, condições razoáveis de trabalho e um código disciplinar que os respeite, como profissionais, cidadãos e seres humanos. Mudanças liberalizantes, quando bem administradas e formuladas, não implicam anarquia e quebra de hierarquia –como demonstraram algumas experiências reformistas.

Em síntese: as PMs são definidas como força reserva do Exército e submetidas a um modelo organizacional concebido à sua imagem e semelhança. Por isso, têm até 13 níveis hierárquicos e uma estrutura fortemente verticalizada e rígida. A boa forma

de uma organização é aquela que melhor serve ao cumprimento de suas funções. As características organizacionais do Exército atendem à sua missão constitucional, porque tornam possível o “pronto emprego”, qualidade essencial às ações bélicas destinadas à defesa nacional. Nesse contexto, entende-se o veto à sindicalização.

A missão das polícias no Estado democrático de direito é inteiramente diferente daquela que cabe ao Exército. O dever das polícias é prover segurança aos cidadãos, garantindo o cumprimento da Lei, ou seja, protegendo seus direitos e liberdades contra eventuais transgressões que os violem. No repertório cotidiano das atividades das PMs, confrontos armados que exigem pronto-emprego representam menos de 1%. Não faz sentido estruturar toda uma organização para atender a 1% de suas ações. Para estas, bastam unidades especiais, configuradas para tais finalidades. O funcionamento usual das instituições policiais com presença uniformizada e ostensiva nas ruas, cujos propósitos são sobretudo preventivos, requer, dada a variedade, a complexidade e o dinamismo dos problemas a superar, os seguintes atributos: descentralização; valorização do trabalho na ponta; flexibilidade no processo decisório nos limites da legalidade, do respeito aos direitos humanos e dos princípios internacionalmente concertados que regem o uso comedido da força; plasticidade adaptativa às especificidades locais; capacidade de interlocução, liderança, mediação e diagnóstico; liberdade para adoção de iniciativas que mobilizem outros segmentos da corporação e intervenções governamentais inter-setoriais. Idealmente, o(a) policial na esquina é um(a) micro-gestor(a) da segurança em escala territorial limitada com amplo acesso à comunicação intra e extra-institucional, de corte horizontal e transversal³.

Engana-se quem acredita que mais rigor hierárquico, mais centralização, menos autonomia na ponta e regimentos mais duros garantem mais controle interno, menos corrupção, desmandos e brutalidade. Se fosse assim, nossas polícias militares seriam campeãs de virtude. Pelo contrário, sacrificamos a eficiência no altar da disciplina para colher tempestades e saldos negativos em todos os *fronts*.

Não há nenhuma razão para que as PMs copiem o modelo organizacional do Exército e permanecerem militares. Nesse novo contexto, a sindicalização tornar-se-ia legal e legítima. Quem teme sindicatos e supõe possível manter a ordem reprimindo demandas dos trabalhadores, proibindo sua organização, não compreende a história

³ Este parágrafo foi escrito em parceria com Ricardo Balestreri para artigo que publicamos juntos na Folha de São Paulo, em 18 de maio de 2012, sob o título, “*A Raiz de nossos problemas de segurança*”.

social e as lições que as lutas trabalhistas nos ensinaram. Não entende que o veto à organização provoca efeitos perversos para todos e planta uma bomba de efeito retardado sob nossos pés.

(I.3.2) Na polícia civil, os policiais que atuam na ponta sabem muito; a instituição, (quase) nada sabe. Isso significa que a instituição carece do conhecimento qualificado sem o qual não há gestão: faltam diagnóstico, planejamento, avaliação e monitoramento. Quando há dados confiáveis, as dinâmicas criminais podem ser bem descritas e, em parte, antecipadas, dada a regularidade que caracteriza estes fenômenos sociais. Antecipadas, podem, ser evitadas. Desde que haja planejamento em lugar da reatividade, do voluntarismo instado pela mídia ou da inércia que apenas repete padrões. Evitar a recorrência de tais dinâmicas nem sempre é tarefa exclusivamente policial –em geral, requer envolvimento de várias instâncias governamentais e mobilização bem focalizada das comunidades. Portanto, dados policiais confiáveis –isto é, bem coligidos, organizados, processados, distribuídos e analisados- servem a múltiplos propósitos e são, sempre, fundamentais.

Com frequência, falta à polícia civil, além de uma rede virtual para processamento informatizado dos dados básicos, padrão universal de investigação e distribuição de recursos e iniciativas de acordo com identificação de metas, prioridades, cronogramas, divisão de atribuições, envolvendo também a definição de turnos de trabalho e a articulação operacional entre unidades distritais e segmentos locais da Brigada Militar.

O excesso de burocracia e o formalismo do inquérito dificultam a agilidade das investigações e a integração necessária, seja com a perícia, seja com o Ministério Público e a Justiça, seja com a PM e a própria sociedade civil.

Os policiais sabem muito e a instituição, quase nada, porque a marca distintiva da polícia civil é a fragmentação. Suas unidades locais estão literalmente atomizadas: nem fornecem informações ao núcleo central dirigente, nem recebem orientação sistemicamente ordenada, sem se abrem, com transparência, para avaliações regulares quanto ao desempenho. Não se submetem a direção nem a controle e permanecem alheias à política institucional, quando ela existe. Nem o melhor gestor do planeta seria capaz de implementar qualquer política de segurança (boa ou má), ante tamanha inorganicidade. A gestão é, de fato, impossível. Portanto, é natural que o tema da gestão se imponha, pois não faz sentido discutir que políticas de segurança são boas ou más, sem que haja condições mínimas para sua efetiva implementação.

A atomização cria condições para dois resultados: ineficiência e vulnerabilidade à corrupção. Ineficiência, porque o isolamento impede a coordenação que viabilizaria ações integradas, sem as quais não há sucesso na segurança pública. Vulnerabilidade à corrupção, porque a precariedade dos meios de acompanhamento e controle, associada à “privatização” das informações, permite a negociação entre policiais e criminosos, assim como outros acordos escusos. Se apenas um pequeno grupo de policiais conhece a localização de suspeitos e sabe de determinadas operações localizadas, todo arranjo será possível, dependendo, claro, da disposição moral dos profissionais –mesmo sendo poucos os corruptos, as condições descritas os protegem, estimulam e fortalecem.

A conclusão aponta numa direção interessante: as medidas necessárias para ampliar a eficiência (providências gerenciais e o desenvolvimento tecnológico) coincidem com as que seriam necessárias para deter a corrupção. Estas medidas (por exemplo, a informatização) são aquelas que transformem esta realidade fragmentada, fazendo do arquipélago inorgânico uma instituição no sentido pleno da palavra, isto é, uma organização dotada de unidade e das condições que propiciam a gestão.

Suplementarmente, assinale-se que valem para a polícia civil os pontos identificados no diagnóstico sumário da polícia militar, com exceção daqueles que derivam da confusão normativa e do desvio de função decorrente dos contraditórios imperativos legais.

(I.3.3) Há problemas que são comuns às polícias militares e civis e que remetem às respectivas estruturas organizacionais⁴. Entre eles e com destaque, a crise da gestão ou, mais amplamente, de governabilidade. A impossibilidade da gestão racional e do controle efetivo das ações em campo (assim como a impotência dos comandos face à proliferação de envolvimento, nas mais variadas e danosas modalidades de crime, de segmentos policiais numerosos), em função da carência dos instrumentos e das condições indispensáveis, constitui a debilidade mais grave, mais dramática das polícias brasileiras, sem cuja solução as medidas importantes não poderão ser adotadas. Poderão até ser decididas, mas dificilmente encontrarão os meios de sua implementação, por motivos óbvios. Assim, o nó da reforma das polícias situa-se neste ponto estratégico: a gestão (o controle, a governabilidade) e o

⁴ Observe-se, entretanto, que há diferenças significativas entre instituições e entre unidades no interior de cada instituição, em cada estado, em distintos momentos, sob governos diferentes. O que afirmo refere-se à realidade predominante no Brasil.

conjunto dos mecanismos sem cuja existência ela se inviabiliza. Os mecanismos em causa (deixando de lado, por ora, fatores relevantes como formação, capacitação, treinamento dos profissionais e sua socialização na cultura corporativa, mais importante do que os protocolos formais e as normas oficialmente transmitidas) são aqueles que tornam possíveis os seguintes procedimentos e qualificam os seguintes momentos do trabalho policial: dados-diagnósticos-planejamento-avaliação-monitoramento, os quais dependem de formação/capacitação, rotinas, funções e estrutura organizacional compatíveis, além de cultura corporativa e práticas destinadas à construção da *accountability*, o que envolve participação da sociedade, controle externo, resultados concretos, respeito aos direitos humanos e à legalidade, elementos que, por sua vez, exigem adoção de estratégias de trabalho policial de tipo comunitário e/ou orientadas para a solução de problemas. Compreende-se que a introdução de todos esses elementos e procedimentos, que se referem a dimensões distintas mas complementares das instituições policiais, requer alterações diversas, inclusive constitucionais, como se verá adiante.

A precariedade é tão séria que sequer há dados confiáveis sobre o desempenho policial –quando se solicita a um profissional da segurança pública, mesmo a um oficial superior, a avaliação da *performance* de sua corporação, quase invariavelmente a resposta que se obterá confunde avaliação com relatório de atividades e lista de operações. Ao invés de observar a quantidade e a qualidade dos crimes, se diminuíram ou aumentaram, etc., o profissional certamente se desviará e se perderá na exposição de números referentes a prisões e apreensões de drogas e armas, como se a criminalidade e a insegurança não importassem; como se bastassem as ações policiais; como se elas fossem um fim em si. Entretanto, na verdade, a lista de operações apenas demonstra que as corporações se esforçaram, e nada diz a propósito da eficiência, eficácia e efetividade do que se fez. A avaliação –momento absolutamente decisivo e indispensável para a calibragem e a correção das políticas públicas- sequer consta como item relevante da cultura profissional das polícias brasileiras, estaduais e federais. Sabe-se quão difícil é definir uma metodologia adequada para avaliar o desempenho policial. Não se trata de matéria sobre a qual haja consenso internacional consolidado; mas é indispensável avançar neste terreno e é inconcebível a generalizada negligência à avaliação.

A ausência de dados críveis e rigorosos sobre desempenho policial é apenas a ponta do *iceberg*. O problema é bem mais profundo e grave: tampouco há dados

consistentes sobre as dinâmicas criminais, ou pessoal qualificado para interpretá-los (coletá-los, organizá-los, processá-los, distribuí-los), ou rotinas adequadas que valorizem sua interpretação e a produção de diagnósticos para fins práticos –isto é, não há gestão do conhecimento. Não havendo dados, qualificação profissional, rotinas e estruturas organizacionais, tampouco há processos decisórios que os levem sistematicamente em conta para o planejamento operacional adequado e compatível com as exigências dos desafios lançados ao poder público pelo crescimento da criminalidade.

Não é exagero dizer que o planejamento é sempre tópico e reativo, por isso espasmódico, e convive com ou se rende à inércia institucional, em que se reproduzem práticas como hábitos atávicos. Não há horizontes de tempo elásticos, nem exame das dinâmicas criminais que municie antecipações racionalmente instruídas –sabemos que a criminalidade é um dos mais regulares fenômenos sociais, favorecendo, conseqüentemente, a previsão e a ação preventiva. Há, por exemplo, nos homicídios dolosos (dependendo de seu tipo), forte concentração espacial e temporal –mas esta característica raramente é explorada, em benefício das polícias, através de intervenções preventivas, as quais requerem pro-atividade.

Ocorre que sem planejamento (sem dados e diagnóstico, rotinas, estruturas organizacionais apropriadas e pessoal preparado), não há estipulação de metas, sem as quais tampouco pode haver avaliação, o que, por sua vez, impede o monitoramento corretivo de todo o processo de trabalho da corporação. O mais grave não é o erro: somos humanos, estamos fadados ao erro. O verdadeiramente grave é não nos credenciarmos a identificá-lo, porque, se não o reconhecermos, correremos o risco de nos condenarmos a repeti-lo. Em vez de sistema racional, capaz de aprender com os erros, evoluir, amadurecer, acumular memória histórica, as instituições policiais brasileiras, em função de sua organização irracional –não da incompetência de seus membros, pois não é disto que se trata, ainda que haja evidentemente problemas de formação e capacitação a superar-, tropeçam no voluntarismo espasmódico, na reatividade ou na simples inércia conservadora e absolutamente insensível para as demandas de nosso tempo e as mudanças em curso no mundo social contemporâneo e no universo da criminalidade.

Nas instituições policiais não há gestão, porque não há as condições mínimas para que uma gestão racional opere: não há formação de pessoal adequada às missões profissionais, especialmente não há educação corporativa compatível com as

exigências da gestão do conhecimento, às quais as rotinas, estruturas organizacionais e processos decisórios também são indiferentes, quando não refratários ou mesmo hostis.

Em outras palavras, não há dados confiáveis, diagnósticos rigorosos, planejamento consistente, avaliações sistemáticas, monitoramento corretivo regular. Não havendo gestão –ou suas pré-condições-, não é possível aplicar uma política de segurança. Antes, portanto, de examinar as qualidades das políticas substantivas, é preciso verificar se há condições mínimas para sua implementação. Em não havendo, como é o caso, resta proceder às mudanças institucionais e organizacionais, para que se viabilize a gestão e para que, finalmente, em conformidade com a gestão racional, políticas inteligentes e consistentes se formulem e implantem.

Nesse sentido, faz parte de qualquer iniciativa séria de reforma das polícias e de qualquer política de segurança que mereça este nome (a qual não tem como ser plenamente implementada sem reformas nas estruturas organizacionais, as quais dependem de mudanças no artigo 144 da Constituição), a construção dos meios indispensáveis à gestão, não porque isso baste, não porque superestimemos essa dimensão, mas porque sem esses meios não haverá política alguma. Permanecerão, as instituições policiais e afins, condenadas ao círculo vicioso do imprevisto e da reatividade.

Requer-se, portanto, como fundamento das políticas substantivas, uma política de reforma institucional ampla, viabilizadora da gestão –da gestão de que precisamos, aquela que seja adequada à magnitude do desafio posto à sociedade e ao Estado pela criminalidade violenta.

Além das deficiências referidas, há outras duas que avultam:

(a) a primeira delas e mais importante, a fratura do ciclo de trabalho policial, que separa as funções ostensivas e preventivas das tarefas envolvidas com a investigação, destinando-as, respectivamente, às polícias militar e civil. Não se trata de divisão racional do trabalho em sentido complementar para beneficiar a eficiência. Pelo contrário, produzem-se ineficiência e rivalidades, duplicam-se atividades e se reduzem a efetividade e a qualidade dos esforços. A sociologia das organizações demonstra que cada instituição tende a desenvolver valores e identidade próprios, cuja raiz é a diferença agonística e cujo combustível é a comparação competitiva e conflitiva com aquelas que atuam no mesmo campo. As disputas podem ser assimiladas e convertidas em energia construtiva para ambas, desde que a

dependência recíproca não exija unidade e coesão para a consecução rotineira das respectivas atribuições, em todos os domínios de suas atividades. Prevenção e investigação, ou, por um lado, rondas, vigilância territorial e policiamento comunitário, e, por outro lado, levantamento de informações visando esclarecimento de crimes, não constituem ações auto-suficientes que se complementem na realização de objetivos comuns mais elevados. Pelo contrário, são ações intimamente ligadas e interdependentes. A colaboração entre a atuação ostensiva e as tarefas investigativas não se esgota na preservação da cena de um crime e no apoio para a coleta de vestígios. Ou seja, as duas metades não são metades de uma unidade, são etapas de um continuum as quais, por vezes, superpõem-se e que, de todo modo, não prescindem das demais e, conseqüentemente, exigem articulação orgânica que apenas a unidade institucional proporciona. Impõe-se, portanto, a unificação do ciclo de trabalho policial –o que é inteiramente diverso da unificação entre as atuais polícias civis e militares. Por motivos vários, inclusive os que estão aqui elencados, elas são instituições extremamente problemáticas. Unificá-las geraria um problema de dimensões ainda maiores.

Uma das mais ostensivas manifestações das dificuldades que decorrem da ruptura do ciclo é a falta de integração sistêmica na dimensão territorial, cujas implicações operacionais e gerenciais são muito graves.

Com exceção de poucos estados ou de algumas regiões limitadas de alguns poucos estados, as unidades locais das polícias civil e militar não compartilham responsabilidade territorial. Ou seja, as delegacias distritais responsabilizam-se por determinada área e as unidades locais da polícia militar responsabilizam-se por outras áreas, cuja delimitação segue orientações distintas. Como todo o território dos estados está sob responsabilidade de ambas as polícias, todo recorte espacial corresponde à superposição de responsabilidades, mas seus limites não coincidem. Isso impede a colaboração operacional, a avaliação integrada, o planejamento compartilhado, o monitoramento comum, o diálogo comum com as comunidades.

Ainda mais grave: as circunscrições territoriais não correspondem a setores censitários definidos pelo IBGE⁵ ou a seus múltiplos –os setores censitários são as

⁵ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, órgão do Estado, ao nível federal, responsável pela geração das informações sobre a sociedade brasileira, em todos os aspectos relevantes para a formulação e implantação das políticas públicas -a começar pelos dados demográficos.

unidades elementares com as quais trabalha o censo e, portanto, são as referências atômicas para os dados demográficos (e outros), indispensáveis para contextualizar os números absolutos de crimes e resultados de ações policiais, tornando-os relativos, isto é, comparáveis entre si e, portanto, passíveis de análise.

Não haverá gestão efetiva sem a integração das áreas e sua subordinação às delimitações censitárias. Isto porque só há gestão (entenda-se: planejamento, avaliação, monitoramento, distribuição de funções, conhecimentos e recursos de poder, estabelecimento de rotinas e readequação organizacional) havendo dados qualificados e diagnósticos. A qualificação envolve imputação, aos dados, do predicado da comparabilidade –ou eles nada significarão.

A superposição das áreas sob responsabilidade de cada polícia e sua sobreposição às circunscrições censitárias tornam possível -ou potencializam- o emprego de *softwares* de geoprocessamento, cuja importância para a análise das dinâmicas criminais e, conseqüentemente, para o planejamento e o trabalho preventivo (ou seja, para a gestão), deve ser sublinhada.

(b) As duas polícias estaduais, na prática, são quatro: delegados e não-delegados; oficiais e não-oficiais. Cada uma dessas esferas compartilha valores, ambições e expectativas diferentes e, com frequência, em atrito. Basta imaginar o que significa para dezenas de agentes da polícia civil lotados em determinada delegacia, com vinte anos de carreira, a chegada para comandá-los de um novo delegado, recém-concursado --recebendo salário superior e se beneficiando de mais prestígio e de incomparáveis perspectivas de ascensão--, um rapaz muito jovem, que concluiu há pouco seu bacharelado em Direito e teve pouca oportunidade de estudar segurança pública (que não se confunde com o conhecimento das leis) e menos ainda gestão de agências policiais. Pode-se também imaginar o que significa ingressar como soldado na PM, sabendo que há um teto para a ascensão profissional, independentemente de suas qualidades, a não ser que tenha ainda idade para sair e recomeçar, se dispuser dos títulos necessários, por meio de novo concurso, agora para o oficialato. Em algumas polícias militares, a carreira já está sendo unificada, o que representa um admirável avanço. Quanto às polícias civis e à polícia federal, não tem havido nenhuma sinalização nesse sentido.

A unificação das carreiras policiais, em cada especialidade, é indispensável para garantir coesão e adesão seja à disciplina, seja às eventuais divisões do trabalho.

Todo neófito que chega às ruas para enfrentar o primeiro dia de trabalho sabe que nada o impede de alcançar o posto máximo de sua instituição, a depender de sua dedicação, de sua competência, de suas qualidades éticas e profissionais, de seus estudos, méritos, experiência e de seu desempenho nos testes e exames pertinentes. Nesse sentido, a carreira é democrática e estimula a aplicação e o desenvolvimento de cada profissional. Os cursos serão recompensados e o conhecimento reconhecido.

A unificação das carreiras não implicaria, necessariamente, exclusividade, porque o ingresso por concurso de jovens delegados pode ser importante para oxigenar a instituição, mas não me parece que a graduação exigida tivesse de ser, forçosamente, em Direito (ainda que fosse preciso estudar Direito, além de segurança pública, no processo de formação). Contudo, esse processo deveria privilegiar os profissionais que já estão na instituição, desde que se preparassem (contando com apoio institucional) e se submetessem com sucesso a exames seletivos. Os candidatos externos ocupariam as vagas correspondentes a determinada cota.

I.4. Um ponto que parece secundário, mas é crucial, e deve figurar com destaque no diagnóstico da segurança pública brasileira e na análise do arranjo estrutural e no desempenho de suas instituições é o relacionamento com a segurança privada e o lugar que esse setor ocupa. Sem um diagnóstico preciso e profundo, não há como formular propostas consistentes de reforma. Por isso, essa questão não pode ser subestimada, sob pena do projeto de mudança vir a negligenciar os desafios complexos que representa, condenando-se ao fracasso.

Outra maneira de definir essa mesma problemática seria a seguinte: um ponto crucial, *sine qua non*, é o padrão salarial dos policiais –mais ainda: são suas condições de trabalho, que incluem dimensão psicológica, a qual exige acompanhamento e atenção permanentes, considerando-se o stress provocado pelas rotinas tensas e arriscadas.

Por que salários e segurança privada remetem a um único tópico? Porque a segurança privada informal e ilegal tornou-se fonte de financiamento indireto do orçamento público na área da segurança. É o que costumamos denominar “gato orçamentário”, ironicamente, recorrendo ao jargão miliciano (ou *budgetcat*, por analogia ao *netcat* das milícias fluminenses). Para evitar o colapso do orçamento, provocado por demandas salariais (estimuladas por salários irrealistas e indignos), as autoridades toleram o envolvimento de policiais com o bico ou o segundo emprego na

segurança privada, a despeito da ilegalidade (segundo os marcos legais vigentes na grande maioria dos estados –alguns, mal ou bem, estão começando a disciplinar esse universo sombrio e ardiloso, pleno de consequências perigosas). Culpar a polícia federal, porque a ela cabe fiscalizar a segurança privada, não passa de pseudo-justificativa e desvio de foco. Todos sabem que seria impossível cumprir essa função com 15 mil profissionais, responsáveis por uma miríade de missões, em todo o país. Ocorre que, ao fechar os olhos para a ilegalidade benigna e em certo sentido legítima, considerando-se o esforço dos policiais mal pagos em oferecer (por meio de seu trabalho bem intencionado que lhe complementa a renda) melhores condições de vida a suas famílias, as autoridades também deixam de ver (e reprimir) a ilegalidade maligna e seus tentáculos, que prosperam metastaticamente, gerando fenômenos criminais grotescos, como as milícias. Ressalve-se que o lado benigno da ilegalidade a que me refiro o é do ponto de vista da intenção dos trabalhadores policiais, mas não do ponto de vista de seus efeitos, que são negativos por diversas razões, como tenho dito em artigos e entrevistas. Não é o caso, aqui, de descer a detalhes. Basta registrar que a esfera que chamei maligna estende-se da produção de insegurança para vender segurança à formação de grupos de extermínio e esquadrões da morte, e chegam ao extremo: a montagem das mencionadas máfias milicianas, as quais consolidam a instalação do crime organizado nas corporações policiais.

Enquanto o Estado aceitar, por omissão cúmplice, o financiamento de origem ilegal e criminoso, que lhe permite pagar salários irrealistas, não poderá cumprir seu papel constitucional como fiador da legalidade e condenará suas polícias à degradação e à impotência. Por isso, pagar salários suficientes e dignos impõe-se como condição *sine qua non* para a reconstrução da segurança pública no Brasil. Afinal, sabemos todos que segurança não é matéria exclusivamente policial, que há fatores decisivos relativos a outras áreas da vida social e da responsabilidade estatal. Contudo, também sabemos que sem polícia não há segurança pública, nem Estado democrático de direito –polícia legalista, bem entendido, comprometida com os valores da equidade e da dignidade humana, voltada à provisão de garantias para a fruição de direitos e liberdades por parte da cidadania.

Ocioso acrescentar que o outro tipo de vínculo de profissionais da segurança pública com a segurança privada constitui, pura e simplesmente, crime e não guarda qualquer relação com níveis salariais inferiores às necessidades. Refiro-me a delegados e oficiais que se tornam proprietários de empresas de segurança, por

interpostas pessoas (os “laranjas”), e agenciam seus comandados. A inação das autoridades, nesse caso, não passa de cumplicidade ativa, absolutamente injustificável. Por que o Ministério Público não age? Por que a mídia silencia? Por que a sociedade não se manifesta e exige mudanças? Vê-se que não basta culpar governos. Omissões e cumplicidades parecem contagiosos.

Em resumo: a arquitetura institucional da segurança pública e o modelo policial não funcionam.

O que fazer, então? Qual a melhor arquitetura institucional para o Brasil? Qual o melhor modelo policial para nosso país? Como chegar até lá?

I.5. Para chegar a qualquer lugar é imprescindível o apoio da opinião pública e a mobilização da sociedade. Tais requisitos supõem, por sua vez, a formação de um consenso mínimo em torno de pontos simples, claros, inteligíveis e objetivos. Um projeto de reforma institucional exige elaboração técnica complexa. Ou seja, não pode ser objeto de demanda popular. O que, sim, pode fazer a conexão entre alguma eventual bandeira popular e um projeto tecnicamente rigoroso, é o valor. Só a mediação de um valor, plasmado em enunciados objetivos, pode servir de combustível político para um processo de mudança, o qual, todavia, apenas será consistente e consequente se encontrar expressão técnica, sustentada por uma coalizão –limitada, numericamente, mas coesa e dotada de legitimidade-- de gestores, policiais, pesquisadores, lideranças da sociedade civil e políticos.

Qual seria esse valor? A igualdade. Democracia pressupõe igualdade perante a Lei; igualdade no acesso à Justiça; igualdade de tratamento por parte das instituições da Justiça, inclusive e, no caso, especialmente, da Justiça criminal, com destaque para as polícias. A segurança ou será, de fato, pública, ou seja, universal, para todos, ou não será de ninguém. Surge, então, o outro elemento indispensável, sem o qual a equação da igualdade na provisão da segurança não se sustenta: a efetividade do Estado, por meio de suas instituições, na provisão da segurança. A igualdade referida reduz-se a uma abstração se a segurança não for, realmente, garantida. Portanto, a síntese é: segurança pública é (deve ser) um bem universal (um direito de todos), cuja provisão cabe ao Estado garantir (para isso precisa de meios capazes, competentes). Os meios não se esgotam nas polícias e outras instituições do campo da segurança e da Justiça, mas os pressupõem. Tudo isso está contemplado na Constituição, é verdade, o que apenas facilita o processo de difusão da ideia. Ideia que mobiliza um

valor (a equidade, a igualdade) profundamente enraizados na sociedade brasileira, a despeito de contradições e resistências do tradicional autoritarismo de classe, do racismo e de outros preconceitos associados ao patrimonialismo. A ideia mobiliza um valor matricial e, repito para enfatizar, uma qualidade (a efetividade) que deve ser atributo do Estado, sem o qual a igualdade perante a Lei não se converte em prática.

Foi essa a bandeira que viabilizou o SUS (Sistema Único de Saúde), a LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social) e a LDB (Lei de Diretrizes e Bases), que universalizou a educação pública: saúde, assistência, educação são bens universais, direitos universais, etc.

A bandeira da universalidade, do bem coletivo, do direito de todos resolve todas as questões mais importantes, do ponto de vista da definição de finalidades, funções, responsabilidades, o que, por sua vez, orienta a construção do modelo institucional, uma vez que, como vimos, o melhor formato organizativo é aquele que melhor atende à realização das finalidades atribuídas à organização. A bandeira serve também de guia para a adoção de políticas de segurança. Por exemplo: como autorizar uma incursão bélica a uma favela, colocando em risco a vida dos moradores, se eles são os destinatários da segurança, tanto quanto os habitantes dos demais bairros da cidade. O que justificaria abordagens diferenciadas? O que legitimaria a aplicação seletiva das leis? O que sustentaria a criminalização da pobreza?

A bandeira universalista atende ao conjunto da sociedade, a começar pelas atuais vítimas das iniquidades. A bandeira universalista pode ser erguida pelo conjunto da sociedade, sem distinções, desde que conservadores e progressistas reconheçam o valor constitucional da igualdade e, por consequência, da universalidade dos bens públicos: segurança pública é bem coletivo, interesse universal, direito de todos e deve ser garantida pelo Estado –para ser garantida, o Estado precisa dispor de meios que sejam efetivos e, ao mesmo tempo, orientem-se exclusivamente pelo princípio da igualdade.

Quando a bandeira popular abre espaço para a questão da efetividade dos meios ou das instituições que servirão ao propósito enunciado (garantir a provisão de segurança pública como direito de todos, como bem universal), surge a oportunidade para a apresentação de uma proposta de reforma da arquitetura institucional e do modelo de polícia, em consonância com os princípios e os limites evocados pelo novo consenso político. É o que a conjuntura brasileira nos oferece.

Em todos os casos, a reforma incidirá sobre o artigo 144 da Constituição e terá de estipular uma metodologia e o desdobramento de etapas, de tal modo que nenhum trabalhador policial seja ferido em seus direitos e que o aparato ora vigente não se desorganize (mais do que já está).

I.6. Quanto à arquitetura institucional da segurança, considerando-se o diagnóstico exposto, a proposta alternativa –válida para acompanhar todas as três hipóteses de reforma constitucional referidas acima-- está sintetizada no projeto denominado **SUSP (Sistema Único de Segurança Pública)**, tal como formulado pela SENASP ao longo de 2003, a partir do já indicado no Plano nacional de segurança pública, com o qual o presidente Lula venceu a eleição de 2002. A **União** assume maiores responsabilidades; a SENASP é valorizada. No outro extremo da cadeia, o **município** também poderá ser valorizado, passando a assumir responsabilidades pela segurança pública.

Mais especificamente: a União assume a responsabilidade de viabilizar a criação e o funcionamento de um Conselho Superior de Educação Policial, vinculado ao Estado brasileiro, não ao governo federal, com mandato, cuja composição seria negociada com as instituições policiais, a SENASP, o Ministério da Educação e a Associação de Reitores das Universidades Públicas. Caberia ao Conselho fixar um currículo básico nacional, comum a todas as instituições da segurança pública, independentemente de especializações. Cumpriria também ao Conselho supervisionar todas as escolas de formação de profissionais da segurança pública e atestar a observância de critérios mínimos de qualidade. Seu poder incluiria recomendações e vetos, e a negociação de pactos análogos aos TACs (Termos de Ajuste de Conduta) com os governos estaduais, o governo federal (e também municipais).

A União assume também a responsabilidade de negociar com os governos estaduais e municipais, e com o Congresso Nacional, medidas que organizem a realidade babélica dos dados criminais no país, uniformizando categorias e metodologias, e exigindo o cumprimento de medidas que garantam a comutabilidade das plataformas informacionais. Essa iniciativa já foi tomada e o projeto foi aprovado pelo Congresso, o que representa o maior avanço do atual governo federal em matéria de segurança pública, até o momento.

A União, por meio da SENASP, assume a responsabilidade e a correspondente autoridade para implantar um sistema nacional de avaliação de desempenho das

instituições da segurança pública, cujos critérios serão amplamente negociados com as instituições envolvidas e os governos estaduais e municipais, mas que, necessariamente, incluirão o respeito aos direitos humanos e aos princípios de equidade e legalidade. Nesse sentido, farão parte do sistema nacional de avaliação as Ouvidorias estaduais e municipais, dotadas de recursos, autoridade para fiscalizar e mandato. A implementação do referido sistema transformará a SENASP em uma Agência Nacional Reguladora da Segurança Pública. De acordo com os resultados, o Fundo nacional de segurança pública será distribuído e eventuais problemas observados, caso tenham a natureza de ruptura da legalidade, poderão suscitar medidas legais, acionados os instrumentos judiciais pertinentes, a começar pelo MP. Essa iniciativa será relevante para estimular a criação de mecanismos racionais de gestão, assim como para incentivar o controle das ações policiais, no sentido da legalidade e da equidade.

A União assume a responsabilidade por apoiar a formação de unidades de perícia efetivas e tecnologicamente atualizadas, dotadas de autonomia funcional – relativamente às polícias--, de pessoal e recursos, e de estrutura de carreira atraente. Os vínculos com institutos científicos e universidades são fundamentais.

II. Proposta de emenda constitucional visando a mudança da arquitetura institucional da segurança pública brasileira, incluindo o modelo policial (apresentação da PEC-51)

O senador Lindbergh Farias (PT-RJ) apresentou, no segundo semestre de 2013, a PEC-51, cuja finalidade é transformar em profundidade a arquitetura institucional da segurança pública, que a sociedade brasileira herdou da ditadura e permaneceu intocada nesses 25 anos de vigência da Constituição cidadã, impedindo, como vimos no diagnóstico exposto acima, a democratização da área e sua modernização. Esse imobilismo contrasta com o dinamismo acelerado que vem caracterizando o país no último quarto de século. O propósito da iniciativa é estender a transição democrática ao campo da segurança pública, até hoje confinado, vale reiterar, em estruturas organizacionais ingovernáveis, incompatíveis com as exigências de uma sociedade complexa e com os imperativos do Estado democrático de direito. Estruturas que bloqueiam a evolução prática e cultural, técnica e ética, tática e estratégica. A formulação do projeto de emenda constitucional parte do

entendimento de que a meta da instituição policial, independente de suas atribuições específicas, é promover a garantia dos direitos dos cidadãos (não a segurança do Estado, não fazer a guerra contra os suspeitos da prática de crimes, não criminalizar e reprimir movimentos sociais), dispondo de mandato para recorrer ao uso comedido e proporcional da força --se, quando e na medida do estritamente indispensável-- e para proceder a investigações, conforme as determinações estabelecidas nos marcos legais vigentes.

II.1. As propostas chave da PEC-51, orientadas passo a passo pelo diagnóstico já enunciado, são as seguintes:

(1) Desmilitarização: as PMs deixam de existir como tais, porque perdem o caráter militar, dado pelo vínculo orgânico com o Exército (enquanto força reserva) e pelo espelhamento organizacional. (2) Toda instituição policial passa a ordenar-se em carreira única. Hoje, na PM, há duas polícias: oficiais e praças. Na polícia civil, delegados e não-delegados. Como esperar respeito mútuo, compromisso com a equidade e coesão interna desse modo? (3) Toda polícia deve realizar o ciclo completo do trabalho policial (preventivo, ostensivo, investigativo). Sepulta-se, assim, a jabuticaba institucional: a divisão do ciclo do trabalho policial entre militares e civis. Por obstar a eficiência e minar a cooperação, sua permanência é contestada por 70% dos profissionais da segurança em todo o país, conforme pesquisa que realizei com Silvia Ramos e Marcos Rolim, em 2010, com apoio do Ministério da Justiça e do PNUD, na qual ouvimos 64.120 policiais e demais profissionais da segurança pública (cf. “O que pensam os profissionais da segurança no Brasil?” Relatório disponível no site do MJ). (4) A decisão sobre o formato das polícias operando nos estados (e nos municípios) cabe aos Estados. O Brasil é diverso e o federalismo deve ser observado. O Amazonas não requer o mesmo modelo policial adequado a São Paulo, por exemplo. Uma camisa-de-força nacional choca-se com as diferenças entre as regiões. (5) A escolha dos Estados restringe-se ao repertório estabelecido na Constituição – pela PEC--, o qual se define a partir de dois critérios e suas combinações: territorial e criminal, isto é, as polícias se organizarão segundo tipos criminais e/ou circunscrições espaciais. Por exemplo: um estado poderia criar polícias (sempre de ciclo completo) municipais nos maiores municípios, as quais focalizariam os crimes de pequeno potencial ofensivo (previstos na Lei 9.099); uma polícia estadual dedicada a prevenir e investigar a criminalidade correspondente aos demais tipos penais, salvo onde não

houvesse polícia municipal; e uma polícia estadual destinada a trabalhar exclusivamente contra o crime organizado. Há muitas outras possibilidades autorizadas pela PEC, evidentemente, porque são vários os formatos que derivam da combinação dos critérios referidos. (6) A depender das decisões estaduais, os municípios poderão, portanto, assumir novas e amplas responsabilidades na segurança pública. A própria municipalização integral poder-se-ia dar, no estado que assim decidisse. O artigo 144 da Constituição, atualmente vigente, é omissivo em relação ao Município, suscitando um desenho que contrasta com o que ocorre em todas as outras políticas sociais. Na educação, na saúde e na assistência social, o município tem se tornado agente de grande importância, articulado a sistemas integrados, os quais envolvem as distintas esferas, distribuindo responsabilidades de modo complementar. O artigo 144, hoje, autoriza a criação de guarda municipal, entendendo-a como corpo de vigias dos “próprios municipais”, não como ator da segurança pública. As guardas civis têm se multiplicado no país por iniciativa *ad hoc* de prefeitos, atendendo à demanda popular, mas sua constitucionalidade é discutível e, sobretudo, não seguem uma política nacional sistêmica e integrada, sob diretrizes claras. O resultado é que acabam se convertendo em pequenas PMs em desvio de função, repetindo vícios da matriz copiada. Perde-se, assim, uma oportunidade histórica de inventar instituições policiais de novo tipo, antecipando o futuro e o gestando, em vez de reproduzir equívocos do passado. (7) As responsabilidades da União são expandidas, em várias áreas, sobretudo na uniformização das categorias que organizam as informações e na educação, assumindo a atribuição de supervisionar e regulamentar a formação policial, respeitando diferenças institucionais, regionais e de especialidades, mas garantindo uma base comum e afinada com as finalidades afirmadas na Constituição. Hoje, a formação policial é uma verdadeira babel de conteúdos, métodos e graus de densidade. O policial contratado pela PM do Rio de Janeiro para atuar nas UPPs é treinado em um mês, como se a tarefa não fosse extraordinariamente complexa e não envolvesse elevada responsabilidade. A tortura e o assassinato de Amarildo, na UPP da Rocinha, não foram fruto da falta de preparo, mas do excesso de preparo para a brutalidade letal e o mais vil desrespeito aos direitos elementares e à dignidade humana. A tradição corporativa, autorizada por fatia da sociedade e pelas autoridades, impõe-se ante a ausência de uma educação minimamente comprometida com a legalidade e os valores republicanos. De que serve punir indivíduos se o padrão de funcionamento rotineiro é reproduzido desde a formação, ou no vácuo produzido por

sua ausência? (8) A PEC propõe avanços também no controle externo e na participação da sociedade, o que é decisivo para alterar o padrão de relacionamento das instituições policiais com as populações mais vulneráveis, atualmente marcado pela hostilidade, a qual reproduz desigualdades. Assinale-se que a brutalidade policial letal atingiu, em nosso país, patamares inqualificáveis. Para dar um exemplo, no estado do Rio, entre 2003 e 2012, 9.231 pessoas foram mortas em ações policiais. (9) Os direitos trabalhistas dos profissionais da segurança serão plenamente respeitados durante as mudanças. A intenção é que todos os policiais sejam mais valorizados pelos governos, por suas instituições e pela sociedade. (10) A transição prevista será prudente, metódica, gradual e rigorosamente planejada, assim como transparente, envolvendo a participação da sociedade.

II.2. Acrescento ao diagnóstico institucional apresentado na primeira unidade deste texto, uma avaliação dos efeitos sociais e políticos de seu funcionamento. As conclusões contribuirão para demonstrar a necessidade da PEC-51, a urgência da desmilitarização e a necessidade da mudança do modelo policial?

A hipótese interpretativa que pretendo sustentar é a seguinte: o crescimento vertiginoso da população penitenciária no Brasil, a partir de 2002 e 2003, seu perfil social e de cor tão marcado, assim como a perversa seleção dos crimes privilegiados pelo foco repressivo, devem-se, prioritariamente, à arquitetura institucional da segurança pública, em especial à forma de organização das polícias, que dividem entre si o ciclo de trabalho, e ao caráter militar da polícia ostensiva. Devem-se também às políticas de segurança adotadas e não seria possível, no modo em que transcorre, se não houvesse a desastrosa lei de drogas. Observe-se que a arquitetura institucional inscreve-se no campo mais abrangente da justiça criminal, o que, por sua vez, significa que o funcionamento das polícias, estruturadas nos termos ditados pelo modelo constitucionalmente estipulado, produz resultados na dupla interação: com as políticas criminais e com a linha de montagem que conecta polícia civil, Ministério Público, Justiça e sistema penitenciário. Pretendo demonstrar que a falência do sistema investigativo e a inépcia preventiva --entre cujos efeitos incluem-se a explosão de encarceramentos e seu viés racista e classista-- são também os principais responsáveis pela insegurança, em suas duas manifestações mais dramáticas, a explosão de homicídios dolosos e da brutalidade policial letal.

Há pressupostos e implicações teóricas em minha hipótese que devem ser explicitados, assim como uma interlocução subjacente com a tese popularizada por Loic Wacquant, em sua influente obra, *As Prisões da Miséria* (Jorge Zahar Editora). O autor sugere conexões funcionais entre a adoção do receituário neoliberal nos Estados Unidos e o aumento dramático das taxas de encarceramento, sobretudo de pobres e negros. O neoliberalismo, ao promover o crescimento do desemprego, o esvaziamento de políticas sociais e a desmontagem de garantias individuais, exigiria a criminalização da pobreza para aplacar as demandas populares e evitar a eventual tradução política da exclusão em protagonismo crítico ou insurgente. Se o exército de reserva da força de trabalho não é mais necessário, dadas as peculiaridades do sistema econômico globalizado que transfere a exploração do trabalho para países dependentes, ou apresenta riscos de converter-se em fonte de instabilidade política, torna-se mais conveniente canalizar contingentes numerosos dos descartáveis para o sistema penitenciário. Não por acaso, os EUA viriam a produzir a maior população penitenciária do mundo. Certo ou errado, o diagnóstico não pode ser generalizado e não se aplica ao Brasil. Entre nós, a epidemia do encarceramento coincide com os governos do PT, que poderiam merecer todo tipo de crítica, mas jamais seriam passíveis de classificação como neoliberais, promotores de desemprego e do desmonte de políticas e garantias sociais. Pelo contrário, não resta dúvida quanto às virtudes sociais dos mandatos do presidente Lula, durante os quais houve redução das desigualdades e ampliação do emprego e da renda. Contudo, nunca antes na história desse país prendeu-se tanto. Atribuo a expansão do encarceramento à combinação entre as estruturas organizacionais das polícias, a adoção de políticas de segurança que privilegiaram determinados focos seletivos e a vigência, seguida da potencialização discricionária da Lei de drogas. Para demonstrá-lo, impõe-se um percurso argumentativo.

III. *Voracidade encarceradora enviesada e os circuitos da violência letal: a perversa combinação entre modelo policial, política de segurança seletiva e política criminal fundada no proibicionismo*

Em primeiro lugar, reconheçamos a gravidade do quadro nacional e a incapacidade do sistema de segurança pública para revertê-lo, o que não significa que se lhe devam atribuir todas as responsabilidades pelo avanço da criminalidade

violenta. Nos últimos 30 anos, de 1980 a 2010, inclusive, 1 milhão, 98 mil e 675 brasileiros foram assassinados. Passamos de 11,69 homicídios dolosos por 100 mil habitantes, em 1980, para 27,79, em 2010. Em números absolutos: saltamos de 13.910 para 53.016 assassinatos em 2010, o que fez do Brasil o segundo país mais violento do mundo em valores absolutos, considerando-se o crime mais grave.

Se considerarmos apenas os dados relativos a 2009, ano sobre o qual o professor Julio Waiselfisz realizou uma pesquisa detalhada, o *Mapa da Violência*, publicado pelo Ministério da Justiça em 2011, veremos que 90% das vítimas de homicídio doloso eram do sexo masculino, 54% tinham entre 19 e 29 anos, 75% foram mortos por arma de fogo e 65% eram negros. Como esse não foi um ano atípico, temos diante de nós uma radiografia da violência letal no país: ela atinge sobretudo jovens pobres do sexo masculino, em geral negros, e se efetiva com o emprego de arma de fogo.

Como se vê, não temos sido capazes de prevenir essa tragédia. Tampouco temos sido competentes para investigar os crimes mais graves, como já foi salientado. Lembremo-nos do dado antes referido: apenas cerca de 8% dos homicídios dolosos, em média, têm sido esclarecidos, segundo o *Mapa da Violência*, do professor Waiselfisz, publicado em 2012.

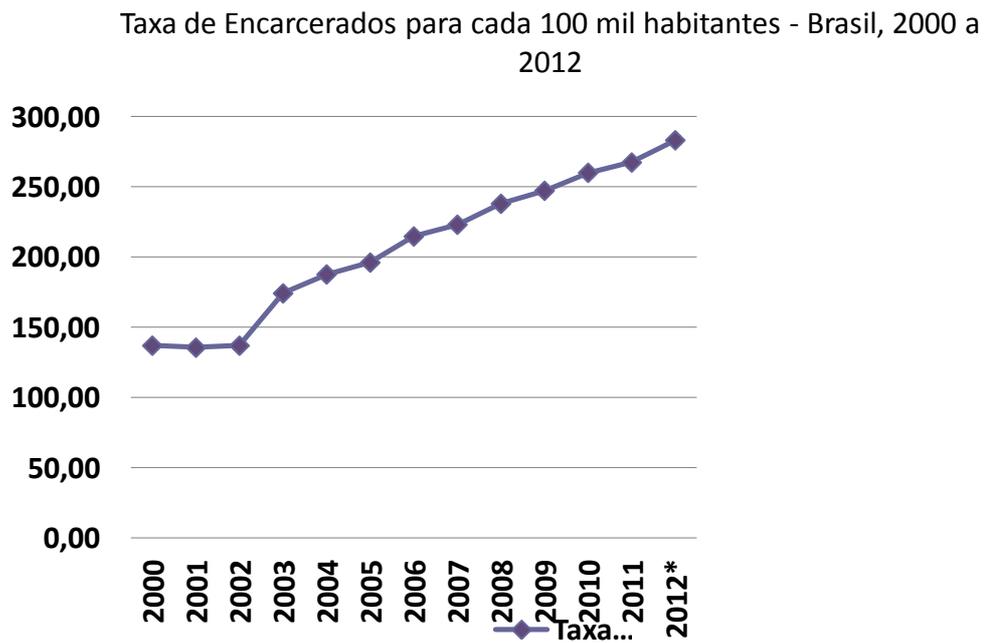
Mas não nos precipitemos a daí deduzir que o Brasil seja o país da impunidade, como o populismo penal conservador e a esquerda punitiva costumam alardear. Pelo contrário, vale insistir, temos a quarta população carcerária do mundo e, provavelmente, a taxa de crescimento mais veloz. Ou seja, além de não evitar as mortes violentas intencionais e de não as investigar, o Estado brasileiro prende muito e mal. As prioridades estão trocadas. A vida não é valorizada e se abusa do encarceramento. A privação de liberdade, este atestado de impotência e falência civilizatória, para a qual ainda não dispomos de alternativa hábil, deveria ser o último recurso, exclusivamente para casos violentos, crimes contra a pessoa, quando o agressor representasse riscos reais para a sociedade.

	População Carcerária	Taxa Encarceramento
2000	232755	137,08
2001	233859	135,66
2002	239345	137,06
2003	308304	174,30
2004	336358	187,80
2005	361402	196,22
2006	401236	214,83

2007	422590	223,20
2008	451429	238,08
2009	473626	247,35
2010	496251	260,15
2011	514582	267,48
2012*	549577	283,32

* Dados 1º Semestre

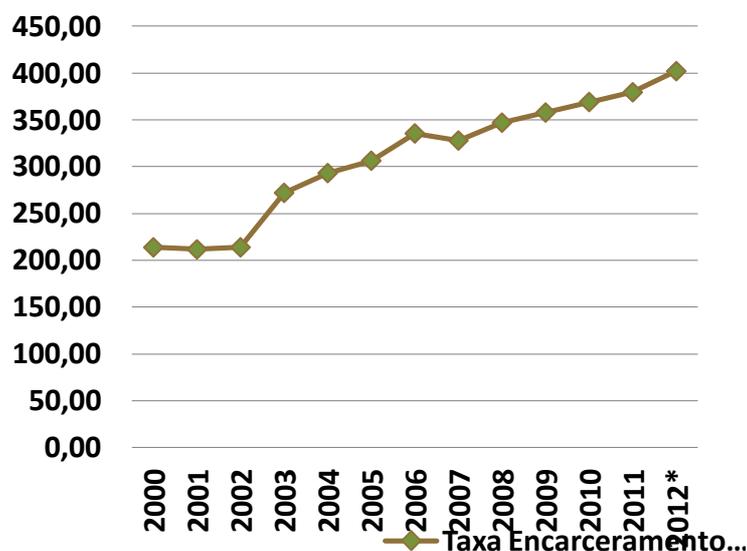
O gráfico correspondente:



Este gráfico considera apenas a população brasileira adulta⁶:

⁶ O gráfico foi elaborado por Tatiana Guimarães, a quem agradeço a parceria nos levantamentos.

Taxa de Encarcerados para cada 100 mil habitantes Adultos - Brasil,
2000 a 2012



Entre os presos, apenas cerca de 12% cumprem pena por crimes letais. 40% são provisórios. Dois terços dessa população, aproximadamente 367 mil, foram presos sob acusação de tráfico de drogas ou crimes contra o patrimônio. Fica patente que os crimes contra a vida, assim como as armas, não constituem prioridade. Os focos são outros: patrimônio e drogas.

No Brasil, o traficante deve cumprir sentença de pelo menos quatro anos, o que praticamente elimina a possibilidade de que se lhe conceda o benefício de pena alternativa. Mesmo que não esteja envolvido com organizações criminosas nem tenha agido com violência, será privado da liberdade. Custará R\$ 1.500,00 por mês ao erário, recurso que poderia transformar sua vida e promover sua integração à sociedade, se aplicado em complementação educacional, inserção no mercado de trabalho ou no apoio efetivo para sua família, garantindo-lhe –e, nesse sentido, à sociedade-- horizontes promissores. Nos termos da legislação em vigor, a Lei 11.343/2006, o usuário de drogas ilícitas não pode ser preso, mas deve ser conduzido à delegacia, depois a um Juizado Especial Criminal, onde poderá receber advertência verbal, pena de prestação de serviço à comunidade, medida de comparecimento obrigatório a programa educativo, ou multa. O consumo ainda é considerado crime.

No Rio de Janeiro, segundo pesquisa para o PNUD de Luciana Boiteux e Elie Wiecko, realizada em 2009, 80% dos presos por tráfico são jovens entre 16 e 28 anos,

primários. A grande maioria foi capturada em flagrante, não portava arma, não agia com violência, não tinha qualquer vínculo com organizações criminosas.

A Lei brasileira não define a partir de que quantidade o porte de droga ilícita passa a ser tipificado como tráfico, o que amplia a liberdade interpretativa da autoridade judicial –e também policial. Dispondo de larga margem para exercer sua discricionariedade, a maioria dos magistrados reproduz as desigualdades sociais. Suas avaliações subjetivas, cujos efeitos práticos são bastante objetivos, reiteram as discriminações enraizadas na cultura em que foram socializados, as quais dão o tom às iniquidades sociais brasileiras. Como declarei em outra oportunidade para a perplexidade de alguns interlocutores, os efeitos desse coquetel têm sido mais graves do que a ingestão de qualquer droga.

O resultado é o seguinte: se o suspeito é um jovem branco de classe média morador de bairro afluyente, defende-se com a conversa esperta: “Sou viciado, excelência, confesso que sou escravo do vício. Mas detesto ter de falar com traficante, lidar com essa gente. Quero distância do crime. Por isso, compro a maior quantidade possível para diminuir a necessidade desses encontros”. O juiz costuma abençoar o pobre moço, apiedar-se dele e indicar o tratamento que ele supostamente necessita e merece. Para a Justiça, não há dúvida: eis aí um usuário. Se o suspeito tem a mesma idade do outro, é negro, pobre e reside numa favela, nem lhe passa pela cabeça enunciar uma justificativa tão engenhosa. Correria o risco de ser condenado ainda com mais severidade por desacato à autoridade. Sua explicação provavelmente seria tomada como escárnio. Para a Justiça, o jovem é traficante. O garotão branco de classe média é um viciado tratado com indulgência paternal; o rapaz negro e pobre ficará trancado quatro anos, pelo menos, treinando para a volta. Se não foi violento nem estava armado, se agia sozinho para levantar uma grana, aprenderá a organizar-se, armar-se e agir com violência, visando alvos mais ambiciosos. A iniquidade fere a alma, humilha, deprime, degrada a autoestima. As perspectivas para o egresso nunca são positivas. A profecia pessimista quanto ao futuro do jovem delinquente tende a cumprir-se, confirmando o estigma. Não porque estivesse correta, mas porque a mediação das políticas criminais converteu o vaticínio em destino.

IV. Demonstrando a hipótese: estruturas organizacionais e práticas seletivas

As estruturas organizacionais das polícias trazem consigo conteúdos políticos, metas naturalmente derivadas das formas de funcionamento, rotinas inerciais que emanam das estruturas como se lhes fossem inerentes, pela mediação de valores e tradições corporativas. É o que me cumpre demonstrar.

A PM é um corpo de servidores públicos pressionado pelo governo, pela mídia, pela sociedade a trabalhar e produzir resultados, os quais deveriam ser entendidos como a provisão da garantia de direitos e a redução da criminalidade, sobretudo violenta, estabilizando e universalizando expectativas positivas relativamente à cooperação – não é outra coisa a chamada segurança pública, cuja natureza é imaginária e prospectiva, e portanto corresponde à idealização compartilhada de que existe uma ordem. Este ente volátil e intersubjetivo, a “ordem”, apenas se materializa sob a forma de profecias que se autocumprem. Entretanto, resultados não são compreendidos nesses termos, seja porque interpõe-se a opacidade dos valores da guerra contra o inimigo interno, seja porque a máquina policial apenas avança para onde aponta seu nariz, por assim dizer. Em outras palavras, a máquina, para produzir, respondendo à pressão externa, precisa mover-se, isto é, funcionar, e só o faz segundo as possibilidades oferecidas por seus mecanismos, os quais operam em sintonia com o repertório proporcionado pela tradição corporativa, repassado nas interações cotidianas, nos comandos e no processo de socialização, o qual incorpora e transcende a formação técnica.

A máquina funciona determinando às equipes de subalternos nas ruas, pelos canais hierárquicos do comando, ao longo dos turnos de trabalho, trajetos de patrulhamento, em cujo âmbito realiza-se a vigilância. A operacionalização depende da subserviência do funcionário que atua na ponta, ao qual se exige renúncia à dimensão profissional de seu ofício, à liberdade de pensar, diagnosticar, avaliar, interagir para conhecer, planejar, decidir, mobilizar recursos multissetoriais, antecipando-se aos problemas identificados como prioritários. A inexorável discricionariedade da função policial será exercida nos limites impostos pela abdicação do pensamento e do protagonismo profissional. Será reduzida ao arbítrio, porque descarnada do conteúdo finalista superior, que daria sentido à sua ação e à participação de sua instituição: a busca da realização das metas superiores, indicadas à exaustão no presente artigo. O que restará ao policial militar na ponta, na rua? O que caberá ao soldado? Varrer a rua com os olhos e a audição, classificando personagens e biotipos, gestos e linguagens corporais, figurinos e vocabulários, intuindo

dramaturgias, orientado pelo imperativo de funcionar, produzir, o que significa, para a PM, prender.

Ad hoc, no varejo do cotidiano, só resta ao soldado procurar o flagrante, flagrar a ocorrência, capturar o suspeito. Os grupos sociais mais vulneráveis serão também, no quadro maior das desigualdades brasileiras e do racismo estrutural, os mais vulneráveis à escolha dos policiais, porque eles projetarão preconceitos no exercício de sua vigilância. O elenco escolhido pela vigilância tenderá a ser parecido com os estereótipos destacados no cardápio da cultura corporativa. Nos territórios vulneráveis, a tendência será atuar como tropa de ocupação e enfrentar inimigos. Assim se explicam as milhares de execuções extra-judiciais sob o título cínico de autos-de-resistência, abençoados pelo MP sem investigação e arquivados com o aval cúmplice da Justiça, e a omissão da mídia e de parte da sociedade.

Por fim, o flagrante exige um tipo penal: na ausência da antiga vadiagem, está à mão a lei de drogas (e não só). Ou seja, pressionar a PM a funcionar equivale a lhe cobrar resultados, os quais serão interpretados não como redução da violência ou resolução de problemas, mas como efetividade de sua prática, ou seja, como produtividade confundida com prisões, contabilizada em prisões, as mais prováveis pelo método disponível, o flagrante. O personagem, o biotipo, o rótulo, o figurino, o território, a fala, a vigilância no varejo das ruas, a ação randômica em busca do flagra: não é preciso grandes articulações funcionais entre macro-economia e políticas sociais, a proporcionar sobrevida ao capitalismo. Basta a manchete do jornal, o telefonema do governador ao secretário de segurança, a chamada deste ao comandante geral da PM, a ordem deste ao chefe do Estado maior, daí ao comandante da unidade e o grito deste aos subordinados para que produzam, aumentem sua produtividade. Basta a máquina funcionar. Ela não investiga, porque a fratura do ciclo, prevista no modelo, não permite. Ela está condenada a enxergar o que se vê na deambulação vigilante, em busca dos personagens previsíveis, que confirmem o estereótipo e estejam nas ruas, mostrem-se acessíveis. Ela vai á caça do personagem socialmente vulnerável, que comete determinados tipos de delito, próprios a esse tipo de personagem e ao âmbito de observação do policial ostensivo. Portanto, ser socialmente vulnerável torna-se sinônimo de vulnerável à abordagem policial, ao flagrante e à correspondente tipificação criminal. Assim como se diz que, na investigação, deve-se seguir o dinheiro (“follow the money”), na análise da

criminalização da pobreza, no Brasil, convém seguir as etapas do funcionamento ostensivo da máquina policial militar à cata do flagrante.

Claro que a política criminal é decisiva; claro que a política de segurança, com suas escolhas de fundo, é fundamental; mas é indiscutível que cumprem papel determinante a militarização e a ruptura do ciclo do trabalho policial. A divisão do ciclo, no contexto da cultura corporativa belicista --herdada da ditadura e do autoritarismo onipresente na história brasileira--, cria uma polícia exclusivamente ostensiva, cuja natureza militar --fortemente centralizada e hierarquizada-- inibe o pensamento na ponta, obsta a valorização do policial e de sua autonomia profissional, e mutila a responsabilidade do agente, degradando a discricionariedade hermenêutica em arbitrariedade subjetiva. A aprovação da PEC-51 não resolverá todos os problemas. Longe disso. Entretanto, pelos motivos expostos, parece-me condição *sine qua non* para que eles comecem a ser enfrentados.