

BRAUDEL



Documento de Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial
Associado à Fundação Armando Alvares Penteado

PAPERS

A violência no Brasil requer ações concretas

Segurança Pública

José Vicente da Silva Filho



A violência no Brasil requer ações concretas **03**
Segurança Pública

O crime organizado no Espírito Santo **14**



**Instituto Fernand Braudel de
Economia Mundial**

Associado à Fundação
Armando Alvares Pentead
Rua Ceará, 2 – 01243-010
São Paulo, SP – Brasil
Tel.: 11 3824-9633
e-mail: ifbe@braudel.org.br
www.braudel.org.br

Presidente honorário: Rubens Ricupero

Conselho Diretor: Luis Carlos Bresser Pereira (presidente),
Roberto Campos Neto (vice-presidente), Alexander Bialer,
Claudio Moura de Castro, Maria Helena G. de Castro,
Roberto Teixeira da Costa, Viveka Kaitila, Miguel Lafer,
Luis Alberto Machado, Marcelo Basílio de S. Marinho, Idel
Metzger, Charles B. Neilson, Mailson da Nobrega, Antonio
Carlos B. de Oliveira, Maridite Cristóvão Oliveira, Antonio
Carlos Pereira, Beno Suchodolski, Joaquim Elói Cirne de Toledo,
Diego Theumann, Rick Waddell, e Maria Helena Zockun.

Diretor Executivo: Norman Gall

Coordenador: Nilson Oliveira e Patricia Mota Guedes

Patrocinadores:

Banco Lloyds | Basf
Boucinhas & Campos Auditores | Badesco
Brascan Brasil | Brascan Energia | Brasmotor | EDP
Ericsson | Fundação Vitae | General Electric Found
Grupo Orsa | Hospital Alemão Oswaldo Cruz
Instituto Unibanco | Itaú | Klabin | Natura
O Estado de S.Paulo | Philips | Pirelli
Safrá - Projeto Cultural | Siemens
Souza Cruz | Voith Hydro
Voith Paper

Braudel Papers é publicado pelo Instituto
Fernand Braudel de Economia Mundial

Braudel Papers

Editor: Norman Gall

Editor adjunto: Nilson Oliveira
(com colaboração de Jussara Couto)

Edição Online: Marcones Macedo

Layout por Emily Attarian

**Copyright 2003 Instituto Fernand
Braudel de Economia Mundial**

BRAUDEL PAPPERS

03 A violência no Brasil requer ações
concretas
Segurança Pública

(José Vicente da Silva Filho)

*“Trezentos milhões de reais por dia é o custo da
violência no ...”*

14 O crime organizado no Espírito Santo
(Rodney Miranda)

*“O Estado do Espírito Santo é um caso emblemático
dos riscos a que ...”*

Braudel Papers é uma
publicação do Instituto
Fernand Braudel de Economia
Mundial com o especial apoio da
Tinker Foundation, e
O Estado de São Paulo.

A violência no Brasil requer ações concretas

Segurança Pública

José Vicente da Silva Filho

Nota do editor: A missão dos Estados, desde suas origens, é prover segurança às pessoas contra os predadores. Hoje o governo do Brasil não atende esta demanda e os crimes e os criminosos proliferam.

Desde a última década, o Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial vem conduzindo pesquisas e debates públicos sobre segurança pública. Nossos esforços incluem um estudo institucional sobre "A Polícia" (Braudel Papers 22/1999); uma conferência internacional sobre violência e segurança em São Paulo e no

Rio de Janeiro; a criação do Fórum de Segurança Pública em Diadema, que contribuiu para reduzir os homicídios pela metade em um dos mais violentos municípios do mundo e uma pesquisa pioneira sobre "A tolerância aos homicídios", que indaga sobre as altas taxas de homicídio na periferia de São Paulo. A posse do Presidente Lula foi seguida por novas ações ousadas de terrorismo urbano no Rio e assassinatos de juízes em São Paulo e no Espírito Santo, que provocaram grande ansiedade na população. Por tudo isso precisamos de ações inteligentes e corajosas para reforçar o sistema de justiça criminal de uma forma consistente e com valores democráticos. Assim, pedimos ao coronel da reserva da Polícia Militar de São Paulo José Vicente da Silva Filho, ex-secretário Nacional de Segurança Pública, que apresentasse propostas específicas de ação para cobrir com conteúdo o que deve ser feito pelas diversas esferas dos Poderes constituídos. Versão preliminar dessa pauta de propostas foi apresentada por José Vicente no 13o. Fórum Nacional (Instituto Nacional de Altos Estudos), em maio de 2003. Na página 2 apresentamos um relato da experiência de Rodney Miranda, secretário de Segurança Pública do Espírito Santo, apresentado num seminário sobre o



Disparates Conocidos (Francisco Goya, 1819)

crime organizado por nosso Instituto em 2 de junho de 2003.

Trezentos milhões de reais por dia é o custo estimado da violência no Brasil, o equivalente ao orçamento anual do Fundo Nacional de Segurança Pública, e um valor superior ao envolvido na reforma da Previdência que tanto mobilizou os governos. Esses valores não contabilizam o sofrimento físico e psicológico das vítimas da violência brasileira, uma das mais dramáticas do mundo. Com 3% da população mundial o Brasil concentra 9% dos homicídios cometidos no planeta. Os homicídios cresceram 29% na década passada e entre os jovens esse crescimento foi de 48%. As mortes violentas de jovens aqui são 88 vezes maiores do que na França. E poucos países sofrem as ações de terrorismo urbano como as praticados por traficantes no Rio de Janeiro.

Alguns indicadores mostram a precariedade dos sistemas de contenção da violência. Cerca de 2.000 roubos ocorrem diariamente na Grande São Paulo e em menos de 3% os assaltantes são presos no momento do crime. Se mesmo assim há um explosivo crescimento de nossa população

As pesquisas na área de segurança pública do Instituto Fernand Braudel são apoiadas pela **Fundação Tinker** e **Banco Real ABN-Amro**. Você e sua empresa também podem ajudar. Entre em contato conosco.

carcerária é porque não basta prender. As estratégias reativas da polícia e os métodos obsoletos de investigação não estão conseguindo conter significativamente o grande volume de crimes. No Rio de Janeiro, apenas 1% dos homicídios chega a ser esclarecido pelos trabalhos de investigação, segundo revelação do Ministério Público. Se essa “eficiência” da polícia e da justiça for dobrada, a um custo impagável, o volume de crimes mal será afetado. Esse retrato da impotência de nosso sistema de controle criminal é revelador da necessidade de uma profunda reforma no sistema de prevenção criminal, sem o que a crise da segurança pública no País não será alterada significativamente.

A intensidade, extensão e custo da violência em nossa sociedade prejudicam o próprio desenvolvimento do País, comprometem instituições e podem ameaçar a estabilidade do Governo. No entanto as manifestações tanto do Presidente da República, como de seus ministros mais próximos, pouco mencionam a respeito da prioridade e urgência da segurança pública. A questão da violência há muito deixou de ser um mero conjunto de fatos preocupantes ou um problema setorial do Ministro da Justiça, dos governadores e suas polícias.

Alguns posicionamentos do governo federal são preocupantes porque sugerem baixa prioridade ao tema. Primeiro, cancelou-se a proposta do Partido dos Trabalhadores na campanha eleitoral de 2002 de tornar a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), do Ministério da Justiça, uma secretaria de Estado ligada à Presidência da República à qual se subordinariam a Polícia Federal e a Secretaria Nacional Antidrogas para efetiva coordenação da política nacional de segurança. Logo a seguir o Decreto 4591 de 10 de fevereiro/2003, ao estabelecer a execução do orçamento no executivo federal, deixou de incluir as atividades de segurança pública cobertas pela Senasp entre as áreas de “gerenciamento intensivo”, consideradas áreas estratégicas no final do governo anterior. Em seguida a Senasp teve sua estrutura de cargos reduzida em um terço, da já insuficiente estrutura anterior de 92 cargos para 59, pelo Decreto 4685 de 29 de abril/2003, enquanto o Decreto 4670 de 10 de abril/2003 criou a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca com 236 cargos. Terminado o primeiro semestre de 2003 o Governo Federal ainda não tinha utilizado 10% do orçamento de 404 milhões de reais para aplicar nas áreas críticas de violência do



Edberto Noqueira

País através do Fundo Nacional de Segurança Pública, valor que foi reduzido em 39 milhões para o orçamento de 2004.

Não falta diagnóstico

Os diagnósticos sobre a segurança pública no Brasil, com maior ou menor ênfase em alguns pontos, já foram objeto de tantas análises e discussões que formam um painel de razoáveis consensos. Podemos destacar alguns:

- Os pontos críticos de violência estão principalmente nas áreas metropolitanas e grandes cidades. As múltiplas carências das populações de baixa renda, precariamente assistidas nas periferias das grandes cidades, tornam seus integrantes, especialmente os jovens, suscetíveis de escolha de vias ilegais como forma de sobrevivência ou adaptação às pressões sociais.

- A opção ilegal é favorecida pela tolerância cultural aos desvios sociais e pelas deficiências de nossas instituições de controle social: polícia ineficiente, legislação criminal defasada, estrutura e processos judiciais obsoletos, sistema prisional caótico. A interação entre essas deficiências institucionais enfraquece sobremaneira o poder inibitório do sistema de justiça criminal.

- A questão policial é agravada pela estrutura obsoleta de duas organizações policiais excessivamente diferenciadas (Polícia Civil e Polícia Militar) que disputam o mesmo espaço para cuidar do controle da criminalidade. Além de a irracional rivalidade prejudicar sua eficiência, as polícias não dominam princípios modernos de organização e gestão e mostram agudas deficiências técnicas em metodologias de investigação e de policiamento preventivo.

- De maneira geral as polícias têm treinamento deficiente, salários incompatíveis com a importância de suas funções e padecem de grave vulnerabilidade à corrupção.

A ineficiência da ação policial na contenção dos crimes, assim como o excessivo número de mortes de civis e de policiais, decorre dessas deficiências e do emprego de estratégias policiais meramente reativas e freqüentemente repressivas.

- O emprego de tecnologia de informação ainda é incipiente, dificultando o diagnóstico e o planejamento operacional eficiente para a redução de pontos de criminalidade. Nesse planejamento são precárias as iniciativas de integração entre os esforços policiais e as autoridades locais para promover esforços conjuntos de prevenção e redução dos índices de violência.

- É precária a articulação entre as agências estaduais e federais no combate inteligente ao crime organizado, além de ser incipiente a utilização de estruturas e métodos modernos de inteligência. O aparato da Polícia Federal é irrisório para dar conta de suas atribuições, principalmente no combate ao crime organizado e à segurança das fronteiras.

Continuidade e inovação

O Presidente Lula recebeu um conjunto de iniciativas consolidadas na gestão federal da segurança pública, apesar dos problemas existentes. O governo anterior deixou um retrato bem razoável da situação da segurança em todo o País, com estatísticas criminais e dados sobre as condições das polícias. Critérios técnicos para repasse de recursos financeiros foram estabelecidos para estimular a eficiência policial: fomento da integração das polícias, ênfase no policiamento comunitário, capacitação dos quadros policiais e formação da infraestrutura de recursos para as áreas críticas de violência. Outras iniciativas como o programa de segurança dos portos, o desenvolvimento de um boletim de ocorrências padrão juntamente com o IBGE, acordos de inteligência e de ação policial com países do Mercosul e Bolívia, a implantação do Sistema de Informações de Justiça e Segurança Pública (Infoseg) e do subsistema de inteligência de segurança pública, iniciativas sociais em mais de 40 programas do Plano de Prevenção da Violência Urbana (PIAPS) e o Plano Nacional de Direitos Humanos formaram uma base de experiências que merece ser examinada para ajustes e ampliação das ações governamentais nessa complexa área.

Um bilhão de reais aplicados nas polícias estaduais e 800 milhões investidos nos sistemas penitenciários dos Estados, possibilitaram o aporte de instalações, equipamentos e treinamentos que asseguraram a infra-estrutura básica dos aparatos de segurança dos Estados. Além de um orçamento deixado para o primeiro ano do novo Governo, de 404 milhões, cuidouse da viabilização para aplicação de pelo menos 200 milhões de recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunica-

ções (FUST) e de um detalhado projeto de reequipamento e modernização das polícias para a captação de cerca de dois bilhões de dólares de organismos internacionais (Programa Nacional de Apoio ao Reequipamento e Modernização das Instituições Policiais Brasileiras). A Polícia Federal recebeu mais de 400 milhões de dólares para seu reequipamento e modernização. O Sistema de Vigilância da Amazônia já oferece um amplo e avançado suporte tecnológico para a segurança das fronteiras e cidades amazônicas.

Apesar dos avanços obtidos na infra-estrutura das polícias estaduais, na formação da mentalidade de integração das ações policiais e de um variado conjunto de iniciativas, a procrastinação do programa federal, só iniciado no ano de 2000, retardou um processo que teria sido fundamental na modernização das estruturas das polícias e nas interfaces sociais de prevenção criminal para ampliar a capacidade de controle da violência no País.

O Plano de Segurança do novo Governo

O Plano Nacional de Segurança Pública 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 Lula. Esse projeto eleitoral, com variadas contribuições costuradas, não deveria ser confundido com um Plano. Apesar da abrangência de temas e da qualidade de muitas análises e propostas, alguns problemas comprometem o “Plano de Segurança” do novo Governo. O principal é a ausência de diagnóstico e de medidas para a Polícia Federal, o mais importante instrumento operacional de segurança pública do Governo Federal, além da ausência de propostas concretas para reformar o aparato policial brasileiro.

Num início de Governo não se pode exigir plano detalhado de um tema cuja complexa realidade e possibilidades só se conhece ao trabalhar diretamente com todas as suas variáveis reais. O que se esperava, mesmo nesse período inicial de governo, eram declarações de prioridade, posicionamentos estratégicos claros e políticas práticas para a definição dos rumos do setor.

A ênfase dos novos gestores da segurança pública em âmbito nacional recai sobre o denominado Sistema Único de Segurança Pública, em que as unidades federativas se articulariam com a Polícia Federal e com guardas municipais para integrar os esforços de contenção da criminalidade. 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 mais inovador seria a articulação com a Polícia Federal em cada Estado e a

adoção de um conselho consultivo de segurança junto a cada secretaria de segurança pública.

Existem motivos para ceticismo quanto aos efeitos pretendidos por essa formulação de integração. As guardas municipais, presentes apenas em cerca de 400 municípios, muitos dos quais pequenos e sem maiores problemas de segurança, mal conseguem dar conta da vigilância de equipamentos municipais e apoiar significativamente as ações das polícias. Estimular a criação de novas guardas ou dar poder de polícia a elas também pode ser uma temeridade pelas implicações técnicas e financeiras e por desestimular a importante ação dos governos municipais em atividades de prevenção social da violência. A Polícia Federal tem uma cultura de pouco envolvimento com as questões de segurança pública nos Estados. Não há como se vislumbrar o papel dessa força federal no planejamento e implementação de ações nos problemas que afetam as cidades e que pouco ou nada dizem respeito às suas atribuições, excetuando algumas questões relacionadas ao crime organizado. A idéia do conselho consultivo já vem sendo implementada em São Paulo, Pernambuco, Pará e Rio de Janeiro, mas o papel desse conselho é muito restrito, em termos de alavancar a eficiência operacional das polícias para a redução e controle dos crimes.

O desafio da integração

O projeto elaborado pelo Instituto Cidadania afirma que o sistema único de segurança pública criará as condições para o fim da rivalidade histórica entre as polícias civis e militares. A afirmação é pretensiosa, porque não estabelece condições concretas para que essa rivalidade seja superada. A integração seria uma forma de cooperação entre as atuais polícias civis e militares, em todos os níveis, para diagnosticar e implementar ações coordenadas para melhorar o desempenho para reduzir e controlar a violência.

A primeira questão da integração é se ela realmente pode ser realizada para o incremento de eficiência do aparato policial. Há sérios problemas para isso:

1) Em matéria organizacional é 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 boa parte de seus êxitos à interpenetração dessas funções, desde a fase de diagnóstico até a execução das ações.

2) Com dois chefes policiais atuando numa mesma área com diferentes padrões de comportamento profissional, diferentes estruturas hierárquicas e submetidos a diferentes normas, o sucesso das ações será comprometido pela constante rivalidade e atrito. Além disso, em muitos Estados há

sérios ressentimentos porque os policiais civis ganham mais que os níveis correspondentes dos policiais militares.

3) O duplo aparato policial demanda dispêndios excessivos com investimentos e custeios com a duplicação de efetivos, instalações, equipamentos, estruturas administrativas e operacionais, comprometendo o limitado orçamento da segurança e até as possibilidades de pagamento de salários mais dignos.

O esforço para promover razoavelmente essa integração dependeria de um conjunto de medidas nada fáceis de implantar: legislação unificada, estrutura similar e compatibilizada, área única de responsabilidade operacional para unidades equivalentes e compartilhamento de instalações, código disciplinar comum, equiparação da hierarquia e salários, centros integrados de operação, extensas áreas comuns de treinamento etc. Essas possibilidades entrarão em colapso se forem aprovadas as leis orgânicas das polícias civil e militar que tramitam no Congresso sob pressão de suas entidades associativas que institucionalizarão diferenças desintegradoras.

Teríamos experiências de integração que sinalizassem as reais possibilidades de cooperação eficaz em larga escala das polícias estaduais?

Hoje dispomos de razoáveis iniciativas de integração das polícias. Alguns centros integrados de operações já estão instalados há mais de quatro anos no Pará e no Ceará; integrações operacionais em áreas comuns de trabalho vêm sendo desenvolvidas, com maior ou menor intensidade, no Ceará, Rio de Janeiro, Bahia, São Paulo e Pernambuco. A equivalência hierárquica e salarial existe em São Paulo desde 1984. Outras iniciativas estão ocorrendo na formação e treinamento no Pará, no Rio Grande do Sul, no Ceará e Rio Grande do Norte. Mas essas iniciativas não resultaram em melhorias significativas de desempenho, mostrando apenas maior tolerância entre as polícias, além de alguma economia de recursos. O cotidiano policial é permeado por dificuldades elementares que distanciam os policiais das duas entidades, desde os diferentes regimes de escala de serviço, visões diferentes das ações preventivas, valores profissionais díspares e atitudes disciplinares extremamente diferenciadas. Nas entidades associativas das polícias, onde seus valores intrínsecos afloram com menos censura, a rivalidade aparece de forma explícita.

Com a diferenciação organizacional hoje existente os esforços de integração dependem mais da disposição pessoal de cooperação dos chefes das duas polícias numa localidade do que dos arranjos e instrumentos institucionais. As tentativas de harmonização das duas corporações policiais, mesmo quando há bom entendimento entre os principais chefes policiais, são diluídas ao longo das cadeias hierárquicas, em centenas de unidades policiais, onde o precário

compartilhamento de recursos, informações e planejamento comprometem as ações de controle do crime.

Argumenta-se que a intervenção planejada nos currículos e o compartilhamento dos cursos de formação das Academias seriam poderosos instrumentos para encaminhar a integração. Mas essa argumentação encontra sua limitação na realidade: existe mais de meio milhão de policiais civis e militares já formados e com a mentalidade arraigada da diferenciação e da rivalidade. Para eles não bastam apenas programas de retreinamento. A fiar-se nos efeitos das novas gerações de policiais formados em regime de integração teríamos que esperar pelo menos uma década para que os efeitos dessa integração ocorram com razoável intensidade.

Todo o esforço de integração na verdade objetiva um mínimo de eficiência do aparato de segurança no controle da criminalidade. A necessidade nacional está, evidentemente, muito além desse mínimo. A argumentação da possibilidade concreta de integração é falaciosa porque comprovadamente impraticável no nível prometido de eficiência para responder as urgências da violência.

Muitos cientistas sociais, integrantes das Forças Armadas e políticos que analisam à distância a questão policial acabam fortalecendo os argumentos corporativos das polícias civis e militares ao insistirem na ilusão de que os esforços de integração seriam suficientes para a eficiência do aparato policial. A ênfase na eficiência obscurece a necessidade de evolução do aparato policial brasileiro. Num momento em que as instituições nacionais, como o próprio Judiciário, estão sendo discutidas e reformadas deve-se incluir a reforma da polícia para atender melhor as necessidades de segurança da sociedade, apesar das resistências de policiais e do comodismo dos políticos.

Unificar para integrar

É necessário inverter o atual processo em que as autoridades do Governo Federal, timidamente, preferem investir na integração das polícias para posterior unificação, empurrando a solução para um futuro incerto. Assim como ocorreu no projeto de reforma da previdência, deve-se tomar a decisão, compartilhada com os governadores, de alterar a Constituição Federal, criando a polícia única e estabelecendo prazos e condições para sua realização. Incentivos do Fundo Nacional de Segurança Pública poderiam acelerar a unificação com a aplicação de recursos onde ocorrerem mais avanços.

Sem uma definição concreta e um horizonte de tempo corre-se o risco de que os esforços de integração apareçam na cúpula das Secretarias, mas sejam boicotados ao longo das estruturas operacionais e administrativas das

polícias. É mais prático se discutir as bases da nova polícia no Congresso Nacional do que deixar a questão para 27 discussões nas unidades federativas, onde as polícias resistirão por suas diferenciadas leis, normas e estruturas. Para evitar as intervenções dos governos em suas organizações, as polícias já se digladiam no Congresso Nacional para assegurar suas posições em projetos diferenciados de lei orgânica e na regulamentação do parágrafo 7º do artigo 144 da Constituição Federal que estabelece suas funções. É necessário, pelo menos, que o Governo Federal interfira nesses projetos para assegurar as condições mínimas de integração e modernização das polícias.

A solução da questão policial, como instrumento de controle da criminalidade, passa pela reforma da obsoleta estrutura policial. Institucionalizar essa integração num corpo organizacional unificado é a solução para se iniciar um processo de efetiva reforma de nossa polícia para torná-la menos dispendiosa e habilitá-la à eficácia necessária à prevenção da violência. Precisamos desenvolver o formato de uma polícia única, de caráter estadual, nos moldes das polícias modernas que desenvolvem o ciclo completo do trabalho policial (policimento ostensivo e investigação) e detém unicidade de atuação e comando em cada área. O Ministério da Justiça - ou um Ministério da Segurança Pública - teria um papel fundamental nesse processo de transição, orientando padrões de legislação, de organização das polícias, de treinamento e de metodologias de gestão administrativa e operacional voltadas para a redução da criminalidade. Esse processo poderia ser acelerado em 15 Estados cujas polícias somadas têm efetivos inferiores a 10 mil policiais e, portanto, os arranjos institucionais e organizacionais poderiam ser mais ágeis e servir de laboratório para os Estados de maior complexidade do aparato policial.

É evidente que enquanto não há decisão governamental para a unificação das polícias estaduais há que se investir em todas as possibilidades de integração para reduzir despesas e produzir um mínimo de melhoria de desempenho. Para se tentar reduzir as sérias limitações dessa integração é fundamental promover a modernização das organizações policiais e de suas práticas de gestão. Esse é um desafio que não pode ser vencido por adaptações improvisadas pelo risco de mantermos nosso fracassado sistema de controle da violência.

AS AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL

A redução da impunidade

O velho conceito de Beccaria de que o criminoso é mais inibido pela certeza da punição do que pelo tamanho da pena deve gerar medidas práticas que assegurem essa in-

timidação dissuasória. Se essa intimidação é proporcionada por leis e processos judiciais que assegurem a penalização ágil dos criminosos o Governo Federal deve estimular, através do Ministério da Justiça, as mudanças legais e nos aparatos da Justiça e execução penal que reduzam a impunidade.

Não se deve descartar o rigor de penas, das condições prisionais e da progressão do regime prisional aos violentos reincidentes e aos articuladores de grupos e organizações criminosas. Esse rigor constitui importante ingrediente no conjunto de mecanismos do controle criminal. A legislação criminal, a execução penal e o sistema prisional devem ser atualizados para possibilitar o isolamento dos criminosos perigosos. A alteração da lei que hoje impede o julgamento à revelia deve permitir que criminosos violentos e vinculados ao crime organizado voltem a sofrer esse tipo de julgamento. A Lei 9099 já se tornou um instrumento de incentivo à impunidade pela ausência de respostas efetivas ao crime. Por isso as penas alternativas ao encarceramento devem ser incentivadas e apoiadas para criminosos de baixa periculosidade, mas em condições de assegurar os efeitos dissuasórios da punição. Também há que se discutir a alteração do Estatuto da Criança e do Adolescente para dar tratamento rigoroso a adolescentes reincidentes em atos violentos e cruéis.

A eficiência e a eficácia policial

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) deve se constituir no principal instrumento do Governo Federal de fomento da modernização das polícias brasileiras para ampliar sua capacidade de resposta na redução e controle da criminalidade. Toda estrutura da justiça criminal se apresenta nas ruas como fator de dissuasão à infração da lei através da ação policial. Essa ação é particularmente complexa enquanto tivermos que operar com o ajuste das duas polícias estaduais e a interface delas, em algumas situações, com a Polícia Federal. Essas dificuldades devem ser compensadas com a otimização da integração e da gestão das polícias e o direcionamento de recursos e ações para as áreas críticas de violência. Algumas medidas são essenciais:

1) Criação de um instituto de estudos e pesquisas de segurança pública na Senasp para desenvolver pesquisas sobre o controle da violência e promover o desenvolvimento de modelos de organização, de gestão e de processos mais eficientes e eficazes para as polícias. Outra função



Arência Folha

Buraco em cela do 14o. DP de Garulhos, de onde fugiram 19, em 21/05/2001.

importante desse instituto seria o planejamento e coordenação de programas de formação e capacitação das polícias, e, para tanto, deveria assumir a direção da Academia Nacional de Polícia. Estudos, através de comissões integradas por policiais e especialistas, podem oferecer padrões de referência práticos, tais como: a) critérios para a divisão de áreas integradas para unidades básicas das polícias, através da utilização de setores censitários e análise de fatores como áreas, população, índices criminais e fatores geográficos e sociais; b) formatação de um distrito policial modelo: estrutura, organização, sistema integrado de informações, processos e métodos de trabalho, cargos e tarefas, com incumbências para policiais civis e militares e normas para regular a interface e integração; c) organização de estruturas equivalentes e mais racionais para as duas polícias, substituindo as atuais divisões de supervisão das polícias (seccionais, regionais, batalhões) por outras mais eficientes e integradoras. Organização das principais estruturas especializadas de policiamento ostensivo e de investigação e suas interfaces com as unidades territoriais das polícias; d) organização e processos de trabalho para corregedorias, ouvidorias e disque-denúncias; e) organização e modelos de coletas e processamento integrado de dados criminais e de estatística.

2) Capacitação gerencial: desenvolvimento de programas de treinamento para a eficiência e eficácia da gestão administrativa e operacional das polícias, incluindo a questão da liderança motivadora, cronicamente deficiente nas organizações policiais.

3) Perícia criminal: desenvolvimento de programas de equipamentos, de organização e de capacitação para a perícia nos Estados e promoção da integração dos traba-

lhos periciais com as atividades policiais. Para esse programa deveriam ser previstos centros regionais integrados com os recursos de perícia da Polícia Federal.

4) Investigação criminal: desenvolvimento de métodos, rotinas e programas de capacitação para superar a crônica ineficiência de esclarecimento de autoria e apresentação de provas em juízo. Deve-se buscar a substituição da burocracia ineficiente do atual inquérito policial por sistemas mais simplificados e objetivos para apresentação das evidências de incriminação.

5) Inteligência criminal: desenvolvimento dessa área praticamente inerte na maioria das polícias, com a adoção de métodos, processos e instrumentos de busca e processamento de informação sobre criminosos. Essa área deve receber recursos para aquisição de licenças de softwares de inteligência e de treinamento específico, além de promover a interação com outras agências de inteligência, inclusive dos países fronteiriços. O sistema de inteligência de segurança pública deve ser plenamente implantado em todos os Estados para a troca ágil e segura de informações sobre atividades de indivíduos e grupos criminosos. O tratamento intensivo e contínuo das atividades do crime organizado deve receber particular ênfase, principalmente sobre o tráfico de drogas, contrabando, pirataria, roubo de cargas, furto e roubo de veículos, jogos ilícitos e crimes financeiros. Nessa área devem ser exploradas todas as possibilidades de integração com os serviços de inteligência da Polícia Federal.

6) Tecnologia da informação: o desenvolvimento de bancos integrados de dados criminais e sociais, a implantação de sistemas de georeferenciamento e de sistemas de análise dos dados para identificar perfis criminais, padrões e tendências de cada área, pontos críticos e evidências de atuação de indivíduos e grupos criminosos. Devem ser desenvolvidos instrumentos e métodos para o monitoramento de crimes e planejamento de intervenções focalizadas para sua redução em curto prazo. Esses instrumentos e métodos também podem favorecer, através da análise ambiental dos pontos críticos de criminalidade, a integração com outros esforços de prevenção como a participação de guardas municipais e ações das prefeituras na correção de problemas locais que favorecem a ação criminosa.

7) Cadastros nacionais: o atual Sistema de Informação de Justiça e Segurança Pública (Infoseg) deve ser aperfeiçoado para receber dados atualizados e de qualidade dos Estados quanto a condenados procurados, cadastro de armas e veículos, pessoas desaparecidas, arquivos de fotos dos principais criminosos de cada unidade federativa e dados relevantes de inteligência. O Infoseg deve integrar arquivos semelhantes existentes na Polícia Federal.

8) Criação de núcleos regionais da Senasp para acompanhamento dos Estados quanto a diagnóstico de necessi-

dades (dimensionamento de áreas críticas, equipamentos, treinamento, assessoria), implementação dos programas de integração, implementação de sistemas padronizados de estatística criminal, auditoria dos programas financiados pelo Fundo Nacional de Segurança Pública, promoção de atividades de integração e cooperação técnica e operacional entre os membros da região, promoção da integração das polícias estaduais com a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e outras agências federais (Forças Armadas, Agência Brasileira de Inteligência, Receita Federal, Ministério Público Federal).

9) Programas especiais. Três programas especiais imediatos seriam essenciais para intervenção na violência: a) Programa de redução de homicídios. Um programa urgente e prático deve ser direcionado à busca de soluções para reduzir os níveis de homicídios, explorando ao máximo a capacidade dos órgãos policiais, iniciando pelas localidades onde são registrados índices acima de quatro homicídios por grupo de 10 mil habitantes ao ano. Esse programa deve definir áreas prioritárias e a distribuição dos recursos necessários, estabelecer as formas de atuação conjugada das polícias civil e militar e os peritos criminais, além de interação com as comunidades. b) Redução das armas de fogo. As polícias devem ser orientadas e incentivadas a retirar as armas ilegais das mãos da população, através de uma postura ativa de fiscalização e busca, rastreamento da origem das armas, investigação das pessoas armadas. Devem ser criados processos de articulação das polícias estaduais com o setor de inteligência na Polícia Federal para esse controle. c) Programa de prevenção e repressão ao uso de entorpecentes. Esse programa deve abranger as atividades atuais da Secretaria Nacional Antidrogas e a coordenação das atividades executadas pela Polícia Federal com as ações, inclusive de inteligência, realizadas nos Estados.

10) Desenvolvimento de programas continuados para promover a integridade nas polícias e reduzir a vulnerabilidade à corrupção, desde o estabelecimento de procedimentos padronizados de investigação de candidatos a ingresso nas polícias até sistemas de supervisão e controle de comportamento desviante dos policiais, além de estruturação de processos de trabalho para as corregedorias e ouvidorias.

A Polícia Federal

O Governo Federal, além de sua importante missão de coordenar o desenvolvimento das polícias estaduais, tem incumbências específicas na área da segurança pública. Para atender essas necessidades o Governo Federal conta com uma reduzida força policial de cerca de sete mil policiais,

quando precisaria do triplo. Não bastasse essa limitação de recursos a Polícia Federal ainda cuida de delitos financeiros e políticos, estrangeiros nos portos e aeroportos, emite passaportes, fiscaliza a segurança privada e atende a segurança de autoridades. O resultado é que não se tem um trabalho consistente e contínuo nas principais modalidades de crime organizado. As grandes estruturas do tráfico de entorpecentes, do jogo ilícito, do contrabando, da pirataria, do roubo de cargas ainda não sofreram impacto significativo de sua ação. Grandes centros urbanos de forte atividade do crime organizado como as regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro contam com pouco mais de 700 policiais dispersos em inúmeras atividades burocráticas e com baixo envolvimento na repressão contínua de atividades criminosas.

A Polícia Federal deveria ser incluída no Plano Nacional de Segurança Pública e receber, dentre outras, algumas providências para melhorar sua capacidade de resposta:

1) Auditoria sobre sua estrutura administrativa e financeira, a gestão dos recursos humanos e a programação de desenvolvimento de seus recursos, principalmente aumento de efetivos, para os próximos anos.

2) Mapeamento de suas demandas operacionais e o ajuste da programação de suas prioridades, para eliminar ou reduzir empenho de recursos em atividades de baixa prioridade.

3) As superintendências estaduais devem fortalecer suas atividades de inteligência, devendo se estruturar em núcleos operacionais de combate a crime organizado, crimes do colarinho branco e grupos criminosos de atuação interestadual. Esses núcleos devem ter articulação permanente com as forças policiais locais, principalmente para coordenar e apoiar esforços no combate ao crime organizado.

4) Os dados de inteligência das superintendências devem estar sistematizados numa central de inteligência em Brasília, integrada com os bancos de dados criminais e com o sistema informatizado de impressões digitais. Investimentos em softwares de inteligência e em aparatos sofisticados de rastreamento de telefonia devem ser complementados com intenso treinamento em inteligência e seleção de pessoal altamente habilitado em processos de inteligência para apoiar as atividades das superintendências.

5) Deve ser feita uma programação de retorno de todos os policiais federais (cerca de 20% de seus efetivos) atualmente desviados de suas funções.

6) O Governo Federal deve evitar o contingenciamento dos recursos internacionais destinados aos programas de modernização e reequipamento da Polícia Federal. Os projetos de alto custo do Pró-Amazônia (para modernização e reequipamento na região amazônica) e Promotec (para o restante do País) devem ser planejados para integração com os recursos dos Estados, principalmente os financiados

com recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública.

A Polícia Federal deve se concentrar na atividade de investigação, principalmente em relação ao crime organizado. Muitas de suas tarefas podem ser exercidas por funcionários administrativos como o controle de estrangeiros e passaportes. Outras devem ser transferidas para os Estados como a fiscalização de empresas de segurança privada. Atividades específicas poderiam ser executadas por agentes da Receita Federal, com poder de polícia fazendária. Agentes da segurança do Congresso Nacional, com a devida atribuição de poder de polícia, poderiam substituir policiais federais na proteção de parlamentares. As fronteiras deveriam ser cuidadas pelas Forças Armadas ou por uma Guarda Nacional, que descreveremos adiante.

O papel das Forças Armadas

A variedade dos problemas de segurança pública se estende a áreas que escapam aos recursos e à própria finalidade de polícia de investigação da Polícia Federal. Nossas fronteiras estão convidativamente abertas ao crime, seja o tráfico de drogas e armas ou a saída de veículos roubados. O litoral, mesmo junto a zonas portuárias, está praticamente sem vigilância. Conflitos no campo envolvendo reservas indígenas e posseiros armados ou invasões de terras por movimentos de “sem terra” são constantes e com elevado potencial de crise que podem escapar ao controle dos Estados. As polícias estaduais, voltadas às crescentes demandas de segurança urbana, nem sempre podem dispor de efetivos preparados para essas emergências. Também não se pode descartar a necessidade de apoio aos Estados em grandes eventos coletivos, graves ameaças à ordem pública, além de eventual intervenção em outras crises que escapem à capacidade de controle da unidade federativa e demandem apoio federal.

Esse apoio federal geralmente é feito com o emprego de tropas do Exército. Ressalte-se que o Exército não é eficiente para controlar crimes, mas desordens generalizadas num curto espaço de tempo. Mas pela sua disposição em todo o território nacional, por sua mobilidade, por seus efetivos e treinamento, as Forças Armadas poderiam ser empregadas de forma contínua em apoio às forças policiais nas áreas críticas das fronteiras e nos patrulhamentos marítimo e aéreo. Excepcionalmente os militares federais poderiam integrar forças e tarefas com as polícias locais para apoiar ações de restauração da ordem pública ameaçada por grupos criminosos fortemente armados. Ou seja, existem possibilidades de alguma ampliação da atuação das Forças Armadas, além de disponibilizar serviços de inteligência e logística, para atender demandas de preservação da lei e da ordem, previstas na Constituição Federal. A explora-

ção dessas possibilidades deve ser objeto de estudos dos Ministérios da Defesa e da Justiça.

Solução alternativa: Guarda Nacional

Crises graves em estados democráticos demandam ação de instituições permanentes e preparadas para intervenções especiais, com apoio eventual de organizações policiais locais. Seria mais sensato se criar a Guarda Nacional, uma polícia militar federal apta a atuar em todo o território nacional, para cobrir demandas não atendidas pelas polícias federais e estaduais e reduzir a necessidade de envolvimento das Forças Armadas em questões internas de segurança.

O formato, instalação e formas de operação dessa Guarda Nacional merecem cuidadoso exame pelos Ministérios da Defesa e da Justiça e a devida apreciação do Congresso Nacional. Essa Guarda Nacional poderia ser constituída com subtração de 5 a 10%, do efetivo atual das Forças Armadas, a ser instalada de forma progressiva à base de 1 a 2% ao ano, com instalações regionais, ocupando inicialmente instalações das Forças Armadas e sob sua jurisdição. O pessoal, para a constituição inicial, poderia ser oriundo das próprias Forças Armadas, selecionado dentre os que concluírem a prestação do serviço militar. Policiais militares, principalmente os graduados, poderiam ser cedidos temporariamente pelos Estados para prover o treinamento necessário.

Unidades poderiam ser sediadas nos Estados, mediante convênio. Os Estados interessados cederiam instalações e manutenção básica. Em contrapartida, a unidade local da Guarda Nacional apoiaria algumas atividades do policiamento, principalmente eventos de grande público. Poderia atuar também em crises de defesa civil, greves desordeiras em serviços essenciais ou protestos generalizados, eleições, reintegração de posse de grandes dimensões e gravidade, saturação de policiamento em áreas especialmente conturbadas por banditismo. O gradativo contato com as polícias locais, que poderiam participar do treinamento dos integrantes da Guarda Nacional, possibilitaria a crescente capacitação de seus efetivos para atuação no meio urbano.

A organização de forças-tarefas

O conceito de força-tarefa é de especial importância



Tiro no Palácio Guanabara, Governo do Estado do Rio, em 16/10/2002..

em áreas e circunstâncias que demandem a atuação de variadas agências públicas para coordenação de recursos e de informações, desenvolvimento de planos com maior poder de sinergia e ações com maiores chances de eficiência e eficácia. Nas questões de segurança pública essa estrutura matricial é particularmente indicada quando houver intensa e articulada movimentação do crime organizado, ações criminosas armadas em grande escala ou articulação criminosa contra o sistema financeiro ou político.

Em São Paulo e no Rio de Janeiro essas forças-tarefas devem se constituir em estruturas permanentes por serem Estados com grandes mercados potenciais para várias modalidades de crime organizado. Esse arranjo permanente com estrutura mais leve também deveria ser montado no Paraná e outro para a fronteira oeste - Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Acre - para gerenciar as questões dos crimes de fronteiras. Outras forças-tarefas temporárias podem ser instituídas regionalmente para acompanhar os problemas dos Estados que tenham preocupantes atividades do crime organizado.

Nas comissões permanentes de inteligência de segurança pública, a serem instituídas por decreto federal e convênios com os Estados, devem participar representantes das Forças Armadas, Receita Federal, Polícias Civil e Militar e Agência Brasileira de Inteligência, podendo ainda ser convidados membros do Ministério Público federal e estadual.

AS AÇÕES DOS GOVERNADORES

Apesar de todos os esforços e recursos financeiros do Governo Federal, a grande responsabilidade da segurança pública estará nas mãos dos governadores. A eles cabe a missão de administrar suas polícias para produzir os resultados de segurança para suas comunidades. É perceptível a

diferença nos resultados entre um governador que prioriza a segurança em sua agenda política e outro que a deixa como questão setorial de uma secretaria.

Não haverá estrutura sólida de segurança se os governadores permitirem a continuidade de erros que vêm comprometendo o esforço de segurança, como a manutenção de estruturas obsoletas e falta de investimento na modernização da organização e da gestão das polícias. Aceitar as pressões das polícias e manter a excessiva diferenciação e separação ao invés de impor regras comuns para a integração é apostar na mediocridade do desempenho. Privilegiar a preocupação com recursos materiais em detrimento dos recursos humanos policiais, permitir o desvio de policiais em burocracias ou em órgãos estranhos ao policiamento, beneficiar burocratas e apadrinhados com promoções e gratificações em detrimento do pessoal operacional são hábitos comuns que destroem o potencial de ação das polícias. O mau desempenho, a baixa qualidade no atendimento da população, a violência policial e a corrupção persistem quando não se investe em profissionalismo, integridade e motivação. E distribuir recursos por conveniência política ao invés de concentrá-los nas áreas críticas é apostar na violência. Não há desculpas sociais ou de recursos, quando faltam estratégias sólidas, táticas criativas e ética pública. O Governo Federal tem responsabilidades gerais com a segurança pública do País, mas os governadores são os maiores responsáveis pela segurança ou insegurança de suas comunidades.

AÇÕES NOS MUNICÍPIOS

Segurança pública não é sinônimo de polícia, mas normalmente essa questão fica restrita quase que exclusivamente ao aparato policial, deixando-se de explorar potencialidades de importantes parceiros no amplo processo de prevenção da violência.

A sensível redução e controle da violência passam por uma estrutura cooperativa eficiente entre as polícias do Estado, prefeitura, organizações sociais não governamentais e as lideranças das comunidades. Além da ação da polícia, um complexo de providências sociais, educacionais e assistenciais devem ser desenvolvidas tanto pelos prefeitos, como pelo Estado e também pela sociedade. Essas providências só apresentam resultados palpáveis se forem intencionalmente planejadas, focalizadas e coordenadas em seu conjunto de decisões e ações. Principais pontos da segurança integrada no município:

a) Formalização das relações com o Estado. O Estado e os municípios mais problemáticos em níveis de violência devem celebrar convênio, estabelecendo o compartilhamento de responsabilidades e cooperação mútua para a

coordenação das ações. Ao Estado caberá a formulação de um programa estadual de redução e prevenção da violência que dê mais eficácia ao aparato policial e o direcione para se envolver com os problemas locais, compartilhando seus dados e participando do planejamento integrado das ações locais de prevenção. A prefeitura pode apoiar as polícias com instalações, recursos humanos e materiais, além de investimentos específicos em fatores urbanos e ações sociais que favoreçam a prevenção dos crimes.

b) Conselho Municipal de Segurança Pública. O município pode instituir um Conselho Municipal de Segurança Pública que congregue representantes da prefeitura, da Câmara Municipal, das polícias Civil e Militar, do Poder Judiciário, do Ministério Público, de entidades empresariais, de entidades civis prestadoras de serviço social e de representação da comunidade. Caberia ao Conselho diagnosticar os problemas vinculados à violência no município, estabelecer programas coordenados de ações e acompanhar a implementação dos trabalhos, além de gerir fundos provenientes de orçamento e doações.

c) Centro Integrado de Emergências Públicas. O município, como acionista da segurança pública, deve organizar, em parceria com o Estado, um Centro Integrado de Emergências Públicas da cidade, juntando, num mesmo espaço, as operações das diversas agências públicas de atendimento de emergência: PM, Polícia Civil, Bombeiros, Trânsito, defesa civil, serviço de ambulâncias. Nas cidades mais problemáticas os recursos para esse sistema integrado poderiam ser viabilizados através do Fundo Nacional de Segurança Pública e do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) do Governo Federal.

d) Planejamento Integrado. Convém instalar um Gabinete Integrado de Análise Criminal e Planejamento, onde pode ser introduzida a tecnologia de informação para dar eficácia ao planejamento policial e às atividades complementares de outras agências públicas. As ocorrências policiais devem ser integradas a outras informações (pontos importantes da cidade como escolas, bares, locais de diversões públicas) para análise de fatores ligados à prática de crimes e desordens. Com esses dados poderão ser planejadas ações mais precisas para prevenir e reduzir os crimes, incluindo ações complementares ao esforço policial, como atividades de guardas municipais e ações sociais.

A ESTRATÉGIA DA FOCALIZAÇÃO

Uma das principais ilusões na política de segurança pública é a crença de que se necessita e se pode fazer uma reforma abrangente da segurança pública, envolvendo

todos os Estados e cidades. Essa crença pode levar a esforços tão amplos e diversificados que comprometeriam os limitados recursos existentes e os resultados esperados na redução da violência das áreas críticas.

Um levantamento da realidade da violência mostra a necessidade de se identificar prioridades para a realização de investimentos. Uma pesquisa realizada pelo Instituto Fernand Braudel sobre dados criminais de 2002 em 645 cidades do Estado de São Paulo mostra onde estão

Índice médio de crimes por 10 mil habitantes

População	No. de cidades	Homicídios dolosos	Roubos	Furtos e roubos de autos
Mais de 100 mil hab.	62	3,3	50	48
de 40 a 100 mil hab.	76	1,8	23	18
de 20 a 40 mil hab.	97	1,2	14	10

Fonte: Instituto Fernand Braudel (2003) com dados da SSP/SP.

as prioridades.

Percebe-se claramente que os índices “saltam” nas grandes cidades, onde devem estar priorizados os investimentos. A cidade de Campinas, com um milhão de habitantes, tem praticamente a mesma quantidade de roubos somados das 76 cidades com população entre 40 e 100 mil habitantes.

A definição de prioridades é crítica na área da segurança. Há Estados brasileiros, como São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco, Espírito Santo que devem merecer prioridade pelos diferenciados índices de crimes violentos e manifestações do crime organizado. Não há sentido na distribuição linear de recursos financeiros e outros investimentos, de forma a atender a todos os Estados de forma equitativa.

A estratégia da focalização é uma necessidade tanto para o Governo Federal como para os governos estaduais. Em função da restrição de recursos a orientação para a questão da segurança pública deve ser concentrada nas áreas críticas e naquelas que estão se tornando problemáticas. A experiência tem demonstrado uma fórmula simplória, mas que serve de ponto de partida para se ajustar prioridades: na expressiva maioria das localidades, seja numa cidade ou numa região, cerca de 80% dos problemas de segurança pública ocorrem no máximo em 20% da área total, aonde devem ser focalizados os recursos e as ações.

A focalização deve buscar a coordenação de esforços das polícias com os recursos municipais e comunitários nas áreas com índices críticos de violência. Um programa que desenvolvemos em Diadema entre 2000 e 2002, cidade recordista em homicídio em 1999, mostrou claramente que a boa infraestrutura social municipal produz mais efeito se for mobilizada de forma focalizada para a redução da violência em conjunto com as ações policiais. No caso

de Diadema esse esforço conjunto e focalizado resultou na redução dos homicídios em quase 50% em apenas três anos.

A focalização diz respeito à prioridade e concentração de esforços e recursos para produzir resultados em prazo mais curto do que seria possível com a fragmentação e dispersão. Não deve inibir a programação paralela de atividades importantes, mas de menor prioridade. Para isso o planejamento da segurança pública não pode se ater apenas nas medidas imediatas, mas ser pensado num horizonte estratégico pelo menos correspondente ao mandato de governo, negociando as pressões políticas por liberação imediata e pulverizada de recursos. Os planos estaduais de segurança pública devem ser incorporados na montagem do plano estratégico do Governo Federal. Sem esse painel de planos estaduais, completado com dados comparativos de população, recursos, índices criminais e projeção de investimentos dos Estados, será difícil ao Governo Federal fazer sua programação de investimentos, inclusive projetar suas necessidades em recursos financeiros, tecnológicos e humanos para os próximos orçamentos.

CONCLUSÃO

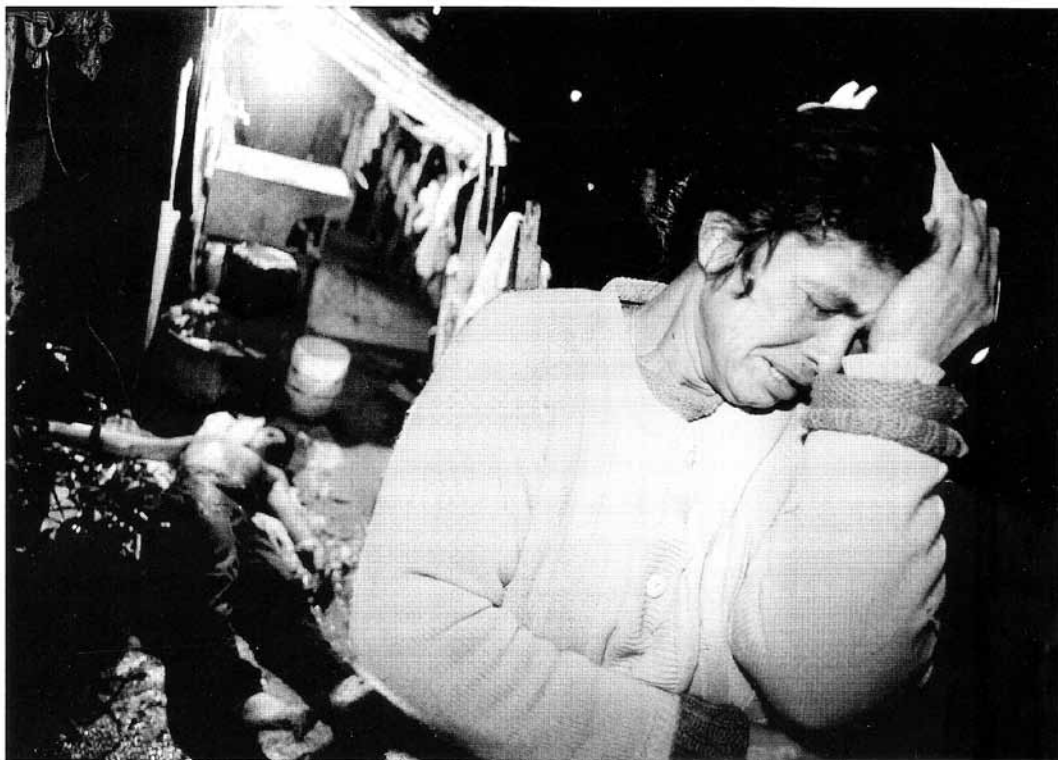
A segurança pública é um grande e complexo empreendimento que demanda respostas também complexas e muitos recursos. Sua gestão competente é mais importante do que planos improvisados e entendimentos superficiais com os Estados. Esse empreendimento não pode ficar confinado a um Ministério da Justiça que divide essas preocupações com outros temas como naturalização de estrangeiros, proteção ao consumidor, reformas judiciais, análise de mudanças legais, proteção dos indígenas, anistia política e sistema prisional. A segurança pública deve ser preocupação central nas prioridades do governo federal, para emprestar vitalidade às reformas legais e estruturais compatíveis com as mudanças pretendidas nos padrões de segurança da sociedade brasileira.

O grande desafio do governo federal é a articulação com os governos estaduais e municipais, além dos outros poderes constituídos, para um programa coordenado de respostas ao desafio da segurança pública, numa grande mobilização política e social. A palavra chave dessa mobilização é coordenação, atividade complexa por envolver diferentes interesses e a diversidade de realidades brasileiras no panorama da segurança pública. A magnitude desse trabalho requer uma estrutura com capacidade política e operacional de um Ministério. Com um Ministério da Segurança Pública, subordinando as polícias federais e a eventual Guarda Nacional, as políticas e ações para reduzir a violência poderiam ser coordenadas em escala nacional

com maior possibilidade de êxito.

Não se pode esperar a reversão das iniquidades econômicas e sociais para a busca de padrões mais civilizados de convivência. Mas o mero acréscimo de mais uma página na história de mudanças cosméticas não fará diferença na crise de segurança pública. A criminalidade violenta em nossa sociedade é um desafio de competência e esta depende de talentos e coordenação de recursos, mas, se não receber prioridade e liderança

efetiva, a população continuará sendo submetida a um dos mais indecentes níveis de violência do planeta. Esperamos



Marlene Bérghamo

que um novo governo comprometido com as mudanças altere o rumo dessa história.

O crime organizado no Espírito Santo

Rodney Miranda

O Estado do Espírito Santo é um caso emblemático dos riscos a que estão sujeitas sociedades e instituições democráticas diante do enorme poder de sedução do dinheiro que o crime organizado faz girar. É difícil reverter o quadro, quando integrantes destes grupos conseguem se infiltrar nas instituições. O embrião do crime organizado no Estado foi o jogo do bicho na década de 80. Essa atividade, até defendida como inofensiva, era comandada pelo ex-deputado estadual José Carlos Gratz, que gradativamente foi se firmando como o político mais poderoso do Estado. A omissão e conivência das instituições permitiu a Gratz, na posição reiterada de presidente da Assembléia Legislativa, arregimentar aos poucos um grupo numeroso distribuído por toda a máquina pública. Até o início de 2003 o crime organizado comandava o Espírito Santo em todos os setores.

O crime organizado se espalhou por toda administração, no Executivo, no Judiciário, no Legislativo, chegando até ao Ministério Público Estadual e ao Tribunal de Contas, cada um com atitudes comissivas ou omissivas de alguns de seus membros, contribuindo direta ou indiretamente para a

manutenção e crescimento das atividades criminosas perpetradas por Gratz e seus asseclas.

Costumo dizer que no Espírito Santo temos o verdadeiro exemplo de crime organizado. Mais contundente até que o sempre citado como exemplo Estado do Rio de Janeiro, pois entendo que neste existem quadrilhas violentas, bem armadas e estruturadas mas que somente esporadicamente se unem em ações organizadas. Em nosso Estado não, o poder público passou a se confundir com a organização dominante, crime organizado em essência.

O novo governador, Paulo César Hartung Gomes, me chamou porque queria uma pessoa que tivesse experiência no combate ao crime organizado e que não tivesse relação pessoal, profissional ou política com as autoridades locais. Tive uma única conversa com ele em dezembro de 2002. Falamos por duas horas e saí da reunião como secretário de Segurança sem sequer conhecer o Estado. Assumi em janeiro deste ano, num deserto político e administrativo total, resultado de anos de desmandos, apesar do Estado ter uma economia dentre as que mais cresceu no país, com grandes indústrias,

Rodney Miranda, delegado licenciado da Polícia Federal é secretário de Segurança Pública do Espírito Santo desde janeiro de 2003.

Warren Dean, (1932-94), nosso saudoso membro fundador, foi agraciado esse ano pelo governo brasileiro com a Ordem do Cruzeiro do Sul por sua contribuição à compreensão do desenvolvimento do país. Entre seus livros estão *The Industrialization of São Paulo* (1969) e *A Ferro e Fogo: A história da devastação da Mata Atlântica brasileira* (1996).

boa infra-estrutura portuária, estradas, localização privilegiada e apelo turístico. Este dinamismo, entretanto, pouco beneficiava a população, porque a riqueza era canalizada para os criminosos no poder. Isso elevou a desigualdade e criou zonas de pobreza. O intenso afluxo migratório ao Estado, com muitos desqualificados profissionalmente atraídos por possibilidades de empregos, gerou mais criminalidade de difícil controle.

Para a população, o novo Governo era a esperança da implementação de medidas duras. Todos queriam mudanças. Desde o começo precisávamos mostrar com clareza para a sociedade que a segurança seria tratada de maneira técnica e não política. O esquema criminoso funcionava da seguinte maneira: quem incomodava o crime organizado era transferido, punido e, em último caso, morto. Encontramos, entretanto, apesar de todos os riscos, um grupo de abnegados (policiais, juizes, membros da sociedade civil etc.) que ainda encaravam os desmandos e lutavam contra o grupo marginal. Desta maneira, nos unimos aos bons.

Éramos contra todos os que usavam a estrutura do Estado para cometer irregularidades, incluindo os policiais. Percebemos o quanto as polícias são feitas por uma maioria silenciosa de gente digna. Estes sustentaram meus esforços na Secretaria. Em vez de agir como um corregedor ou algoz da segurança, criticando as instituições policiais, preferi demonstrar minha indignação com a corrupção em geral, que todos insistem em taxar como um problema que só atinge a polícia. Estamos motivando os bons policiais, buscando resgatar a auto-estima e a credibilidade de nossas instituições. Em relação à banda podre, estamos criando um conselho disciplinar com participação do Ministério Público e a OAB e instalando uma ouvidoria forte dentro da Secretaria de Segurança, além de otimizar o serviço Disque-Denúncia.

Outras medidas para a maior transparência da administração pública da segurança foram tomadas. Passei a fazer pessoalmente reuniões com os conselhos de segurança comunitária, com juizes, promotores e lideranças civis. Ao mesmo tempo em que ouço os problemas da boca dos que os vivem de perto, posso falar sobre a realidade da segurança pública, que dispõe de apenas 1.700 policiais civis e de 7.000 policiais militares, sem perspectivas de novas contratações, em função dos graves problemas financeiros que o nosso Governo herdou. A partir destas conversas, estamos elaborando planos de segurança localizados, com total envolvimento das comunidades.

O investimento em informação e inteligência, entretanto, é o principal pilar para reverter o quadro. Esse trabalho nos ajuda de duas maneiras. Primeiro, permite atuar contra os integrantes da alta hierarquia das quadrilhas.

Depois, porque estamos otimizando recursos humanos e materiais. Passamos a trabalhar nos lugares com problemas mais graves de violência, depois de estudar o perfil das ocorrências por região. Ao iniciarmos, não tínhamos sequer parâmetros. Há indícios de que os números eram fabricados para mostrar uma curva de redução dos crimes que nunca existiu. Nos oito municípios da Grande Vitória se concentram 80% dos crimes do Estado. Conseguimos traçar um bom panorama para, a partir, dos dados identificar as causas, grupos e locais com maior incidência de crimes. Nos últimos três meses já conseguimos redução animadora, especialmente nos homicídios.

O combate aos crimes contra a vida começa por uma integração entre as polícias, o Ministério Público e o Judiciário no sentido de um grupo de trabalho exclusivo e especializado no combate aos grupos de extermínio, outra herança que resiste ao movimento legalista que se forma no Estado. Passa por ações preventivas e repressivas contra traficantes, que patrocinam mortes em disputas de mercados e territórios de drogas. Prossegue na idéia importada de outras cidades brasileiras (especialmente Diadema/SP), da limitação do horário de funcionamento dos bares e similares, numa cruzada contra o excesso de álcool, conhecido estimulante de violência.

Problemas, entretanto, não faltam. Nunca se prendeu tantos criminosos no Espírito Santo como nesses últimos seis meses. Com isso, o sistema prisional já debilitado virou um caos. As delegacias têm hoje vagas para quinhentos presos, mas possuem quase 1.800. Estamos diante de um impasse: repreender menos agora, o que pode ocasionar um retrocesso nos ânimos e até gerar desconfiança, ou continuarmos com o pé no acelerador e ver o sistema prisional explodir, principalmente nas delegacias. É algo que estamos enfrentando com a ajuda de nossa Secretaria de Justiça, da Secretaria Nacional de Segurança Pública e do Ministério da Justiça e que mostra bem nossos desafios.

O tempo à frente da Secretaria, porém, dá esperança de que esta guerra pode ser vencida. Sofremos um golpe violentíssimo com a morte do juiz Alexandre Martins de Castro Filho nas ruas de Vila Velha, assassinado a mando do crime organizado. Naquele mesmo dia, esse grupo havia tentado me matar quando fazia minha corrida matinal na praia. O ocorrido, ao invés de nos amedrontar, mostra a importância da continuidade do trabalho, cujos resultados positivos motivaram essa ação criminosa estúpida. Usando a inteligência ao invés da violência, estamos avançando. É assim que o Estado abalará e desmontará a estrutura empresarial das organizações criminosas para construir uma sociedade mais justa no Espírito Santo.