

BRAUDEL



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

PAPERS

Incentivos perversos e segurança pública

A Polícia

José Vicente da Silva e Norman Gall



Incentivos perversos e segurança pública **03**

A Polícia

A reforma da polícia **13**



**Instituto Fernand Braudel de
Economia Mundial**

Associado à Fundação
Armando Alvares Penteadó
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: Roberto P. C. de Andrade (presidente),
Roberto T. da Costa (vice-presidente), Marcelo Allain,
Paulo Andreoli, Robert Appy, Alexandre Bialer, Hélio
de Lima Carvalho, Diomedes Christodoulou, Eduardo
Giannetti da Fonseca, Antônio Corrêa de Lacerda,
Edward T. Launberg, Armim Lore, Luiz E. Reis de
Magalhães, Charles B. Neilson, Maílson da Nobrega,
Luiz Carlos Bresser Pereira, John Schulz, David Thomaz,
Yuichi Tsukamoto e Maria Helena Zockun.

Diretor Executivo: Norman Gall

Coordenador: Nilson V. Oliveira

Patrocinadores:

ABN - Amro-Bank | Alstom
Banco Icatu | Banco Lloyds | Badesco
Brascan | Brasmotor | Editora Abril | Enron
Ericsson | General Electric Foundation | Itaú
J.B. Morgan | Klabin | Natura | *O Estado de S. Paulo*
Pão de Açúcar | Philips | Pirelli
Safrá - Projeto Cultural | Siemens
Souza Cruz | Voith | Votorantim
White Martins | Xerox

Braudel Papers é publicado pelo Instituto
Fernand Braudel de Economia Mundial

Braudel Papers

Editor: Norman Gall

Editor assistente: Nilson Oliveira

Edição Online: Marcones Macedo

Layout por Emily Attarian

**Copyright 1999 Instituto Fernand
Braudel de Economia Mundial**

BRAUDEL PAPPERS

03 Incentivos perversos e segurança pública
A Polícia

(José Vicente da Silva e Norman Gall)

*“A escalada da violência na Grande São Paulo, a
terceira maior metrópole do...”*

13 A reforma da polícia

(Louis Anemone)

*“Completei recentemente uma jornada de seis anos na
reforma da Polícia de Nova York...”*

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

Incentivos perversos e segurança pública

A Polícia

José Vicente da Silva e Norman Gall

A escalada da violência na Grande São Paulo, a terceira maior metrópole do mundo, vem agravando-se ao longo dos anos, tanto por problemas de escala, nesta grande comunidade, quanto por incentivos perversos na operação das instituições de segurança pública. Problemas institucionais relativos ao controle da violência abarcam questões críticas de direitos humanos, saúde pública e economia.

O que mais impressiona, na escalada da violência no Brasil, é que ela vai contra uma tendência declinante observada nas sociedades civilizadas em todo o mundo. Enquanto muitos denunciam os riscos crescentes à vida e à propriedade, poucos examinam as razões pelas quais as instituições de segurança pública estão falhando na sua missão de proteger a população. Governadores são incapazes de assumir o controle efetivo das forças policiais que, pelo menos em termos formais, estão sob sua responsabilidade. As forças policiais são geridas como corporações fechadas, sob a égide dos mesmos incentivos perversos que infestam muitas outras instituições públicas brasileiras. Vergam sob o peso do parasitismo, da impunidade e dos privilégios burocráticos. Se estendemos o parasitismo e desperdício na polícia a outras áreas de governo, fica mais fácil entender porque o Brasil sofre repetidas crises de moeda e de finanças públicas.

Definimos incentivos perversos como mecanismos, estabelecidos por leis ou costumes, que premiam comportamentos que prejudicam a consecução dos propósitos das instituições. Os incentivos perversos desviam recursos e motivação da polícia para prevenir o crime; recursos esses que passam a sus-

tentar burocracias inchadas e as enormes unidades especializadas e de caráter repressivo, onde se concentram os excessos de violência policial. Os incentivos perversos geram um sistema de aposentadorias que absorve aproximadamente dois quintos do orçamento da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. Somente a Polícia Militar mantém aproximadamente 35 mil pensionistas, ou aproximadamente um para cada dois homens em serviço ativo. Possui 1.400 primeiro sargentos na ativa, contra 14.000 reformados. Há 53 Coronéis na ativa, enquanto outros 1.000 recebem pensões. Os incentivos perversos também regem os procedimentos diários, favorecendo a rígida disciplina militar em detrimento do respeito aos direitos humanos. Rambo, o agora famoso policial assassino, mostrado pela televisão cometendo atrocidades na Favela Naval, em Diadema, na Grande São Paulo; já havia sido previamente acusado de dois assassinatos e dois casos de tortura, mas foi punido (três vezes) apenas por pequenas ofensas, tais como chegar atrasado

ao trabalho.

São Paulo não está sozinha no enfrentamento dos problemas de escala e desordem. A influência dos problemas de escala pode ser vista comparando-se o crime a criação de instituições em Londres e São Paulo em períodos de grande crescimento urbano. Entre 1700 e 1800 a população de Londres dobrou, passando de 550 mil para 1,1 milhão, causando ondas de crime e caos no governo local. A corrupção governamental na Londres do século XVIII ultrapassava em muito o que hoje observamos em São Paulo. De 1890 a



José Vicente da Silva Filho é titular da Cadeira Pão de Açúcar de Pesquisa em Segurança Pública do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, Coronel da Reserva da Polícia Militar de São Paulo e ex-coordenador Policial da Secretaria de Segurança Pública do Estado. **Norman Gall** é diretor e executivo do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial e editor do Braudel Papers.

1990 a população de São Paulo cresceu 200 vezes, a uma taxa anual oito vezes superior à verificada em Londres no século XVIII. Passou-se de 64.934 para 17 milhões de habitantes, o que gerou grande pressão sobre a capacidade de organização de uma incipiente sociedade urbana. Em 1730 Daniel Defoe, o prolífico autor de *Robinson Crusoe*, dedicou um panfleto sobre o crime ao Prefeito de Londres:

A Cidade Inteira, meu Lorde, está alarmada e inquieta. A iniquidade está à solta. Os ladrões e a insolência da noite são tantos, que os cidadãos não mais estão seguros dentro de seus próprios muros, ou a salvo ao passar pelas suas ruas, sendo roubados, insultados e maltratados, até mesmo em suas próprias portas. Estão oprimidos pela rapinagem e pela violência. O inferno parece ter soltado legiões de demônios humanos sobre eles.

O crescimento da violência nas grandes cidades do Brasil, 13 das quais com mais de um milhão de habitantes, tem se acelerado desde os anos 70. Homens com idade de 15 a 24 anos são os mais atingidos, sendo o assassinato a principal causa de mortalidade. Um estudo da UNESCO mostra que o Brasil se coloca em terceiro lugar no mundo quanto aos índices de homicídios de pessoas na faixa etária de 15 a 24 anos, só abaixo da Colômbia e da Venezuela. Nesta faixa etária, 48 jovens são assassinados no Brasil para cada um morto na Espanha ou na Irlanda. Em 1996, a Grande São Paulo colocou-se em terceiro lugar dentre as cidades brasileiras nos índices de homicídio entre a população jovem (113 por 100,000), abaixo do Rio de Janeiro (151) e Vitória (133). No Brasil, como nos Estados Unidos, os homicídios estão ligados à disseminação descontrolada de armas de fogo, usadas em 90% dos crimes de morte na Grande São Paulo. A maioria das armas é portada ilegalmente, agravando os efeitos dos crimes miúdos e transformando conflitos em bares, bailes e acidentes de trânsito em tragédias sangrentas. Nos Estados Unidos, entre 1984 e 1993, os assassinatos por autores jovens se multiplicaram de 8,5 para 30,2 por 100 mil habitantes na faixa etária de 14 a 17 anos, porém os números caíram rapidamente para 16,4 por volta de 1997, assim que a polícia passou a praticar um agressiva apreensão de armas de fogo. Em contraste, a apreensão de armas pela polícia em São Paulo caiu entre 1992 e 1997, enquanto os crimes de morte aumentaram em 50%.

Em São Paulo, o homicídio é hoje a principal causa da morte de crianças na faixa etária de 10 a 14 anos, tendo aumentado em 68% entre 1990 e 1995, mesmo levando-se em conta que o total de mortes nesse grupo etário cresceu apenas 7%. A expectativa de vida para homens com idade entre 15 e 39 anos declinou entre 1980 e 1991 no Sudeste do Brasil, região mais populosa do país, devido a violência.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento estima o custo da violência no Brasil em US\$ 84 bilhões, ou mais

de 10% do Produto Interno Bruto (PIB). A Fundação Getúlio Vargas avalia tal custo em 8,5% do PIB. Partindo do PIB da Grande São Paulo, de US\$ 103 bilhões, o custo da violência é estimado em US\$ 8,5 a 10,5 bilhões, incluindo-se os gastos com a polícia (US\$ 2 bilhões), com o judiciário e prisões (US\$ 1 bilhão) mais as perdas em vidas humanas, feridos, perdas materiais e custos de serviços particulares de segurança.

A segurança privada cresceu enormemente ao lado do avanço da violência, reduzindo a atenção da polícia de shoppings, bancos, edifícios, fábricas e escolas, que tiveram seus custos aumentados. No Brasil, o faturamento das empresas de segurança, com 500 mil vigilantes, ultrapassa R\$ 5 bilhões. Só os bancos dispendem cerca de R\$ 1,5 bilhão e os transportadores de carga gastam de R\$ 2 a 3 bilhões para proteção de seus caminhões.

A despeito de tendências demográficas favoráveis e do aumento da preocupação pública, a inércia dos incentivos perversos faz com que as autoridades de segurança pública expliquem o crescimento da violência e a inação em termos sócioeconômicos. Eis que a violência continua a crescer, apesar da melhoria nas condições de vida da população desde que a inflação crônica foi contida pelo lançamento do Plano Real, em meados de 1994.

A criminalidade pode ser relacionada a ciclos de comércio, estrutura demográfica, urbanização acelerada e à solidez das instituições, mas as inter-relações não são claras. Nos Estados Unidos, os índices de assassinatos cresceram continuamente no raio do século 20, atingindo o ápice de 9,7 por 100 mil habitantes em 1933, o pior ano da Grande Depressão, caindo para a metade daquele nível somente ao final da Guerra da Coréia, para então voltar ao nível de 1933 por volta de 1993. Para colocar os problemas locais na perspectiva correta, o índice de assassinatos na Grande São Paulo é 50 por 100 mil, menor que o de grandes cidades dos EUA como Detroit (57), New Orleans (80), Washington (79) e St. Louis (69) e muito

menor que em cidades mais conturbadas como Cali, na Colômbia (91) e Joanesburgo, na África do Sul (115). Contudo, enquanto os homicídios nos Estados Unidos caíram 28% e os assaltos a mão armada 29% entre 1992 e 1997, os homicídios na Grande São Paulo aumentaram 29% e os assaltos a mão armada 79%. Foi puro azar para Otávio Lourenço Gamba, um policial

hoje famoso como “Rambo”, e seus nove colegas de serviço em Diadema, terem seus excessos de violência filmados em vídeo e exibidos na televisão pelo mundo afora, produzindo um desses surtos de indignação que de vez em quando agitam o cenário político do Brasil. José Carlos Blat, o promotor em Diadema, disse: “A Favela Naval foi o ponto de inflexão. Agora todo o mundo anda preocupado com a



polícia. Há muitas Favelas Navais no Brasil”.

Três meses depois desse episódio televisivo, a vulnerabilidade das instituições de segurança pública do Brasil foi dramatizada ainda mais por uma amarga greve dos policiais em sete estados. A primeira greve irrompeu no estado de Minas Gerais em julho de 1997, onde o governador aumentou os soldos dos oficiais da Polícia Militar e deixou as tropas sem qualquer reajuste salarial. Em Recife, onde os patrulheiros recebem R\$ 300 por mês, a primeira greve em 172 anos de história da Polícia Militar produziu uma onda de criminalidade e um verdadeiro toque de recolher, já que as escolas fecharam e o tráfego de ônibus caiu 30%. Em Alagoas, 9.300 policiais civis e militares entraram em greve por seus salários atrasados em sete meses.

A face visível da crise foram os protestos dos policiais contra salários abomináveis. Mas as verdadeiras causas vão muito mais fundo e ainda estão latentes por baixo da aparente calma que se seguiu às concessões salariais. Nas eleições gerais de 1998, o cabo expulso que liderou a greve da polícia de Minas foi eleito para o Congresso com a maior votação (214 mil) do estado. A desordem nas instituições de segurança pública apareceu novamente em confrontos armados entre membros das forças rivais das polícias Civil e Militar, mostrando o tênue vínculo entre polícia e civilização no Brasil.

A paralisia das instituições de segurança é reforçada por uma cultura de incentivos perversos. Para livrar as instituições da paralisia, este parasitismo, impunidade e privilégio precisam ceder ao compromisso mais forte da polícia e das autoridades políticas em proteger os cidadãos. Os passos iniciais para reduzir o crime e humanizar a polícia em São Paulo deveriam incluir: (1) a concentração da formulação de políticas e do gerenciamento estratégico, tanto administrativo como operacional, sob responsabilidade direta do Secretário da Segurança, abolindo a autonomia virtual das duas organizações policiais e desenvolvendo um contínuo programa de integração ; (2) reestabelecer o foco preventivo da ação policial através do fortalecimento das unidades básicas de policiamento territorial (distrito policial e companhias de policiamento); (3) reduzir drasticamente os desvios de policiais em atividades estranhas ao policiamento, as unidades especializadas de baixa prioridade e as unidades de repressão genérica sem compromisso com os problemas territoriais; (4) estabelecer programas conjuntos de diagnóstico e planejamento locais, baseados em sistemas de informações, interação comunitária e metas; (5) redirecionar os incentivos da instituição policial, para as unidades básicas de policiamento.

Polícia e Civilização

A ameaça civilizacional da violência ressurgente precisa ser vista em termos dos grandes ganhos em séculos recentes de modernização na regulamentação do comportamento de um modo consistente com a liberdade política. “Embo-

ra os relatos de assassinatos, estupros e violência coletiva em nossos jornais diários possam sugerir o contrário, as chances de sofrer morte violenta nas mãos de outro civil diminuíram enormemente,” observou o sociólogo Charles Tilly. “Os índices de homicídios no século 13 na Inglaterra, por exemplo, eram cerca de 10 vezes os de hoje em dia, e talvez o dobro dos séculos 16 e 17. Os índices de homicídio declinaram com particular rapidez do século 17 ao século 19.” Este processo civilizacional estava embutido no desenvolvimento das instituições. Há uma década o sociólogo Norbert Elias, um refugiado do Nazismo, explicou a pacificação civil em termos do crescimento do poder do estado, incluindo-se o monopólio do uso da força:

Como é possível que tanta gente possa viver normalmente junta e em paz, sem medo de ser atacada ou morta por pessoas mais fortes do que elas, como é hoje em dia o caso nas grandes sociedades-estados da Europa, América, China ou Rússia? É fácil demais perder de vista o fato de que nunca antes no desenvolvimento do gênero humano tantos milhões de pessoas viveram relativamente em paz uns com os outros, com os ataques físicos quase eliminados, como se vê nos grandes estados e cidades de nosso tempo. Talvez este fato se torne primeiramente evidente quando se percebe quão mais alta era a violência entre as pessoas em épocas mais primitivas do desenvolvimento humano... Isso significa que nós vivemos numa forma de organização social onde os governantes têm à sua disposição grupos de especialistas que estão autorizados a utilizar a força em emergências e impedir que outros cidadãos também o façam. Esta monopolização da força pode ser descrita como uma invenção sócio-técnica da espécie humana.

O que é notável sobre o desenvolvimento do monopólio do estado no uso da força organizada, é que ele surgiu juntamente com a arte de compartilhar o poder político. O monopólio do estado da força foi gradualmente contido pelas garantias de devido processo da lei. Mas o progresso tem sido desigual. Como Elias observou, “o processo civilizacional nunca se completa e está sempre ameaçado”. A questão proposta pelo enfraquecimento das instituições de segurança pública no Brasil é se nossa nova democracia vai ou não ceder seus poderes legítimos aos delinquentes e aos instrumentos paramilitares de repressão, algumas vezes atuando em parceria uns com os outros.

A criação de modernas forças policiais é relativamente recente na história das instituições. Na França, o uso tradicional da palavra “police” abarcava uma ampla gama de funções políticas de ordem pública: abastecimento de alimentos, saneamento, saúde, albergues, proteção contra incêndios; perseguição aos pedintes, vadios e criminosos; controle dos jogos e concentrações públicas. A polícia do Brasil é organizada a nível estadual em duas forças separadas, uma Militar e outra Civil, nas linhas fixadas na França desde a Revolução e a era Napoleônica. A violência policial no Brasil tem raízes históricas. As forças policiais de São Paulo e do Rio de Janeiro foram organizadas em 1831, dois anos após a criação da polícia de Londres. Uma das principais



tarefas da nova polícia brasileira era a recaptura de escravos fugidos. Em sua história da polícia do Rio de Janeiro, Thomas Holloway da Universidade de Cornell reportou que a polícia açoitava escravos por tarifas especiais “a pedido do proprietário...sem fazer perguntas sobre sua eventual ofensa”, a maioria recebendo 200 chibatadas, contra o máximo de 20 açoites em Charleston e 25 em New Orleans naqueles anos. Em média cinco escravos eram açoitados a cada dia. “Nessas condições, o pessoal das prisões gastava diversas horas de cada dia útil açoitando escravos”, notou Holloway. “É necessário que se veja esse sistema não apenas como um caso do estado provendo um serviço disciplinar pago ao interesse privado dos proprietários de escravos. Num contexto mais amplo, com a escravatura tão disseminada no Rio do início do século 19, tão central nas relações econômicas e na estrutura de classes da sociedade brasileira, o serviço de açoites era a manutenção do sistema”.

Esta foi uma época em que o medo das “classes perigosas” assolou as cidades da Europa sob as pressões de uma rápida urbanização. No seu *Classes Laboriosas e Classes Perigosas* (1958), o historiador francês Louis Chevalier argumentou que “a proliferação de classes criminosas foi, ao longo dos anos, um dos fatos de maior importância do cotidiano parisiense, um dos principais problemas para a gestão da cidade, um dos principais assuntos de preocupação geral, uma das formas essenciais de enfermidade social”. No raiar do século, quando os exércitos de Napoleão levaram o Rei de Portugal a evadir-se de Lisboa para o Rio de Janeiro, a corte recémchegada ao Brasil encontrou, segundo Holloway, “uma população hostil e perigosa, o espaço público da cidade

dominado pelos africanos em servidão”, enquanto os proprietários de escravos Américas afora temiam a repetição da grande revolta de escravos de 1792 no Haiti, a mais rica colônia da França. A realeza de Portugal rapidamente formou uma força policial para controlar as classes perigosas do Rio. Alguns métodos e atitudes das antigas forças policiais sobrevivem até hoje.

Havia muito menos assassinatos na Inglaterra do Século 18 do que em qualquer outra parte da Europa. A grande praga era o crime contra a propriedade: furto, roubo e assalto à mão armada. A resposta da Lei era o enforcamento, prescrito para 200 variedades de ofensas, mesmo crimes menores como o furto nas lojas e o roubo de coelhos, cavalos ou ovelhas. A lei inglesa de então, e a lei brasileira de hoje, seguia o princípio enunciado por Adam Smith: “O governo civil, enquanto instituído para a segurança da propriedade, é na realidade instituído para a defesa do rico contra o pobre, ou o daqueles que têm alguma propriedade contra os que não têm coisa alguma”. Ian Gilmour escreveu que “Londres era a capital da força na Europa”. Uma média de 18 pessoas eram enforcadas anualmente em 1703-72, menos de 5% daquelas mortas anualmente pela polícia de São Paulo nos anos 90 por “resistirem à prisão”. O peso dos enforcamentos vinha embutido em dados de mortalidade por causas naturais, com as mortes excedendo a taxa de natalidade por até 50% antes dos índices de mortalidade caírem pronunciadamente no final do século 18. Ainda mais, de acordo com Gilmour, “o terror da lei criminal era o alicerce do sistema... Uma força policial apropriada, segundo o modelo francês, teria sido uma salvaguarda melhor da propriedade dos ricos do que o código penal, mas isso foi descartado como uma ameaça à liberdade dos notáveis que não queriam um governo central ativo e forte”. Surtos de criminalidade no século 18 em Londres e na São Paulo de hoje são sintomas de um crescimento urbano rápido que somente pode ser gerenciado pelo fortalecimento das instituições.

O medo desempenhou um papel crítico na racionalização gradual das instituições de segurança pública. A redução da criminalidade em Londres através da modernização das instituições mostra que a paz civil pode ser alcançada através do esforço político. O código penal do século 18 em Londres era menos civilizado do que a lei criminal no Brasil de hoje. Os condenados eram removidos da circulação pelo enforcamento, a deportação como quaseescravos para as colônias da Austrália e da América e o recrutamento forçado como tripulação da Marinha Britânica. Durante o século XVIII as condenações criminais dobraram, mas os juízes e júris se recusavam cada vez mais a sentenciar a pena de morte. A escala das demandas pelo desenvolvimento institucional forçaram grandes investimentos de dinheiro e inteligência para manter a ordem pública.

Os investimentos financeiros foram irregulares em São

Paulo ao longo do tempo, mas a inteligência foi preterida pelos velhos conceitos e práticas de trabalho.

A polícia brasileira remove da circulação os integrantes das “classes perigosas” matando e prendendo civis indiscriminadamente. A matança de civis pela polícia não arrefeceu o surto de homicídios. A polícia de São Paulo matou 1.310 civis em 1992, mas os crimes violentos aumentaram ainda mais. O que é mais perturbador e desafiante sobre a crescente violência no Brasil é que ela corre contra a tendência de declínio de longo prazo em outras sociedades civilizadas.

A escalada da violência pode ser contida. A cidade de Nova Iorque, na dianteira do controle do crime nos Estados Unidos, reduziu os homicídios de um recorde de 2.262 em 1990, para 770 em 1997 e para algo como 600 em 1998, o menor índice desde 1964. Os crimes graves caíram em 43% em Nova Iorque no período 1992-97, contra 20% de queda no país como um todo. Muitas cidades registraram grandes quedas nos assassinatos: São Francisco com 50%, Los Angeles e Houston (48%), Miami (20%), Washington (33%), Detroit (21%). Diversas explicações, complementares ao invés de conflitantes, têm sido dadas para estas reduções na criminalidade. Primeiro, a ampla expansão econômica dos EUA levou a níveis menores de desemprego. Segundo, a epidemia do crack, que ocasionou um súbito aumento na criminalidade violenta nos anos 80, arrefeceu. Terceiro, a polícia respondeu à intensa pressão política para reduzir a criminalidade. Quarto, mais infratores acabaram indo para a cadeia. A população carcerária nos EUA subiu de 1,1 para 1,7 milhão desde 1990. No estado e na cidade de Nova Iorque, os presidiários se multiplicaram de cerca de 28.000 em 1980 para 90.000 hoje, muitos deles infratores com problemas de drogas de menor gravidade. Finalmente, o número de homens no grupo etário mais perigoso, dos 15 aos 24 anos, tem encolhido. A esse respeito, São Paulo tem uma vantagem demográfica. Nos Estados Unidos, o crime violento aumentou com o aumento da população na faixa etária dos 15 aos 24, de 12,9 milhões em 1960, para 21,4 milhões por volta de 1980, para somente cair para 18,3 milhões em 1994. Porém, enquanto se espera que essa jovem população masculina nos EUA volte a crescer para 28,8 milhões em 2050, num aumento de 57%, a população masculina jovem da Grande São Paulo atingiu um pico em 1996 depois de dobrar desde 1970 e se espera que caia no próximo século graças a grandes declínios na fertilidade e na migração. O que isso significa é que a criminalidade pode declinar se fizermos investimentos eficazes e inteligentes na educação, na proteção policial e nas instalações presidiárias.

O governo estadual que assumiu o poder em 1995, fez massivos investimentos na polícia de São Paulo. Os salários foram duplicados. Cerca de 13 mil novos policiais foram contratados. O estado adquiriu 5 mil novas viaturas de patrulha, 28 mil armas, milhares de coletes à prova de balas e um seguro de vida de R\$ 50 mil para cada policial. Mas tais investimentos falharam na contenção da criminalidade. A real ameaça à ordem pública no Brasil reside na fraqueza das instituições públicas. Os principais indicadores da criminali-

dade na verdade pioraram, comparadas as médias de 1994 e os 10 primeiros meses de 1998:

- Homicídio cresceu 25%;
- Furto e roubo de veículos cresceram 24%;
- O número de seqüestros de caminhões em São Paulo triplicou entre 1993 e 1996.

Em São Paulo, alguns tipos de crime se destacam: chacinhas, roubo de caminhões, morte de civis pela polícia (1.310 em 1992 e cerca de 550 em 1998, contra 30 por ano pela polícia da cidade de Nova Iorque) e morte de policiais em serviço ou quando fazendo bicos como seguranças (elevando-se a 240 em 1998). Um grande aumento nas mortes de e por policiais em 1998 se concentrou em atividades fora do turno de trabalho, por policiais trabalhando como seguranças, freqüentemente em firmas de propriedade de policiais do alto escalão do serviço ativo e aposentados, geralmente registradas em nome de parentes. As chacinhas custaram 308 vidas, quase o dobro dos mortos em 1997.

O roubo armado em São Paulo, um tipo de crime que responde mais que o homicídio ao trabalho eficiente da polícia, cresceu 79% em relação a 1994 e 29% sobre o mesmo período de 1997, de 47.279 para 60.880 ocorrências. Os especialistas estimam que apenas um quarto de tais crimes chegue a ser reportados. Historicamente, o desemprego em ascensão é associado com um aumento nos furtos. Mas, a despeito de um crescente desemprego a partir da crise asiática, o número de furtos caiu em 0,8% desde 1994 na Grande São Paulo. Entrevistas com 650 prisioneiros na penitenciária do Carandiru em São Paulo em 1991 mostraram que somente 27% estavam desempregados quando cometeram seus crimes.

Só 2,5% dos crimes de autoria desconhecida foram resolvidos pela polícia, com muitas delegacias não registrando a resolução de crime algum no ano inteiro de 1997. O grau de resolução de crimes reportados é de 58% no Japão, 22% nos Estados Unidos, 35% na Grã Bretanha e 45% no Canadá. Um orçamento de R\$ 2,5 bilhões para uma polícia que somente resolve 2,5% dos crimes que vêm aumentando sem controle, precisa de auditoria, avaliação e reorganização cuidadosas. Investimentos deficientes e perdulários no sistema de justiça criminal - polícia, judiciário e prisões - são deformados por estruturas e métodos privilégios institucionais e por costumes que têm pouco a ver com segurança pública.

Problemas Institucionais

Os obstáculos institucionais ao controle da violência em São Paulo estão entranhados na cultura e nas operações de duas forças policiais separadas e em rivalidade, no judiciário, nos sistemas penal e legal e na política local. A Polícia Militar conduz o patrulhamento uniformizado para manter a ordem pública e prender os infratores durante o cometimento do crime. A Polícia Civil, com instalações separadas e responsabilidades territoriais em superposição com as da Polícia

Militar, investiga crimes de autoria desconhecida e processa as prisões feitas pela Polícia Militar. As Forças policiais em paralelo são previstas pela Constituição Brasileira. A Polícia Militar, com 83 mil homens e mulheres, foi no passado um exército envolvido em conflitos políticos sob as ordens de governadores de estado. A Polícia Civil foi criada em 1905 e emprega 35 mil efetivos. Ambas as forças operam em todos os municípios do estado, com 40% dessas forças localizadas nas 39 cidades da Grande São Paulo. As dificuldades criadas por duas forças policiais separadas e rivais impedem a ação coerente para conter a violência. Algumas dessas dificuldades são:

Cada força policial opera com suas próprias leis, código disciplinar, regulamentos operacionais e administrativos e métodos de treinamento. A divisão artificial do trabalho entre forças policiais em rivalidade cria a separação burocrática da investigação pela Polícia Civil a partir do acesso imediato às cenas de crime pela Polícia Militar. Os investigadores de todos os países sabem que se os infratores não forem identificados por pessoas no local da ocorrência, é improvável que os policiais os localizem por conta própria.

O treinamento da Polícia Militar reproduz valores militares de disciplina rigorosa, centralização das decisões, estruturas administrativas extravagantes similares às do exército, atividade agressiva da polícia contra o "inimigo" nas ruas, ênfase em grandes unidades especiais e operações táticas, e desrespeito pelas unidades territoriais que executam as tarefas rotineiras do trabalho policial.

A sinergia entre essas duas forças, que deveriam complementar-se mutuamente, tornou-se impossível devido às rivalidades endêmicas no decurso dos serviços e a falta de sistemas coordenados para diagnóstico, planejamento, controle operacional e avaliação de desempenho das forças policiais na mesma área. As duas polícias regularmente invadem as funções uma da outra. A Polícia Militar tem um grande serviço de investigações, enquanto a Polícia Civil realiza patrulhamento ostensivo, raramente utilizando veículos sem marcas de identificação. Conflitos sobre jurisdições, recursos, prestígio e poder - cada distrito tem dois chefes de polícia - reforçam velhas rivalidades que prejudicam ambas as forças e atrapalham os esforços para a redução do crime.

Outros fatores nas instituições não policiais da sociedade civil contribuem para as dificuldades em estabelecer ordem pública com justiça social:

1. A legislação penal, embora antiga, está sendo atualizada, com a intenção de tornar o tráfico de drogas, o seqüestro ou o mau uso de recursos públicos em crimes de alta gravidade. Mas o Código de Processo Penal, que define como levar o infrator através do processo judicial tem 56 anos e usa técnicas e padrões de prova obsoletos, tornando mais difícil a detenção e condenação dos criminosos.

2. O sistema de presídios está transbordando com

detentos e presos condenados mantidos em bárbaras condições devido à falta de investimentos no passado para a construção de cadeias (para presos aguardando julgamento) e penitenciárias (para os condenados) e para prover a reeducação dos presos. Sobrecarregadas com aqueles que aguardam julgamento, as instalações de detenção das delegacias da Polícia Civil são transformadas em prisões improvisadas, com uma média de 40 pessoas em cada cela projetada para 6 ou 8 presos, por causa da falta de espaço nas penitenciárias. A grosso modo, 12 mil presos são mantidos nessas condições na Grande São Paulo. A superpopulação de prisioneiros vem sobrecarregando as delegacias de polícia, em prejuízo de suas tarefas. A corrupção e a dificuldade em manter guarda sobre tal contingente resultou na fuga de mais de 3,5 mil prisioneiros em 1997. O governo do estado vai completar 21 novas unidades penitenciárias neste ano, abrindo 17,5 mil vagas para aliviar a superpopulação nas delegacias de polícia e melhorar a segurança para os guardas dos presídios e as condições sanitárias para os presos. O custo de manutenção de um preso numa penitenciária estadual é de cerca de R\$ 600/mês, e R\$ 300/mês numa cela de delegacia.

3. Há relativamente poucos juizes no Brasil, um para 23 mil habitantes, enquanto na Alemanha há um para 3,5 mil e nos Estados Unidos um para 9 mil. Ritos judiciais antiquados e muito burocratizados, e sua separação da vida da sociedade,

amplificam o clima de impunidade, já favorecido pela ineficiência e corrupção da polícia e pelo caos nas instituições penais. A falência da polícia e do sistema de justiça criminal tem ensejado o apoio popular a grupos locais de extermínio, justiceiros e linchamentos.

4. Outro problema institucional de ordem pública é a falta de empenho dos governos locais no uso de seus poderes reguladores e de inspeção para criar condições de melhoria na qualidade de vida. A ineficiência administrativa ou a conveniência política tem freqüentemente induzido prefeitos a negligenciar a regulamentação dos assuntos locais, o respeito pelas determinações ordinárias, ensejando a lassidão na punição de bares ruidosos, das infrações de trânsito, da venda descontrolada de álcool, do comércio de armas, do lixo nas ruas, dos marreteiros, dos mendigos agressivos, etc. A tolerância com os desordeiros, finalmente, se constitui na tolerância à desordem, criando a primeira instância da impunidade.

O sistema obsoleto de polícia do Brasil é um obstáculo para que se lide com os desafios com que nos defrontamos. Esse sistema é lento e debilitado em sua tentativa de colocar em cheque a espiral de violência, dispendioso na manutenção de duas estruturas paralelas e separadas de polícia enfraquecidas pelo parasitismo e que tem falhado na contenção da violência e da corrupção em suas próprias fileiras.

Medidas de emergência, sejam elas aumentos nos soldos ou mais equipamento, falham na determinação dos proble-

As duas polícias regularmente invadem as funções uma da outra

mas reais. Uma comparação internacional de polícias feita por David Bayley, diretor da Escola de Justiça Criminal da Universidade do Estado de Nova Iorque, em Albany, sugere que São Paulo pode ser um caso extremo de desorganização endêmica:

A maioria das forças da polícia não sabe o número de chamadas de serviço atendidas por unidade média de patrulhamento. A maior parte das organizações policiais é incapaz de demonstrar quanto trabalho seus funcionários estão fazendo. Crua e literalmente, as organizações policiais não sabem o que seu efetivo anda fazendo.

Nos Estados Unidos, onde o custo anual de uma viatura de patrulha com dois policiais é de US\$ 500 mil, estas coisas são importantes. Mas o desperdício no uso de equipamentos empalidece diante do desperdício com pessoal. No Brasil, a aposentadoria precoce e exagerada de oficiais superiores, relativamente jovens, reflete privilégios, distorções e uma má alocação de recursos que são comuns entre as instituições públicas do Brasil. Cerca de mil coronéis aposentados da PM têm média salarial de R\$ 11 mil. Em contraste, o capitão da polícia em Nova Iorque, posto mais alto da carreira, recebe aposentadoria de US\$ 6,2 mil, ou 75% do salário, após 30 anos de serviço, numa economia com renda per capita 4 vezes maior que a de São Paulo.

O debate sobre “segurança pública” precisa ouvir os policiais de rua que estão na linha de frente no enfrentamento dos problemas reais. Somente então se pode evitar que os incentivos perversos - dos chefes de polícia, lobistas e “líderes” com pouca ou nenhuma experiência em polícia - acabem desviando recursos humanos e financeiros das necessidades da comunidade.

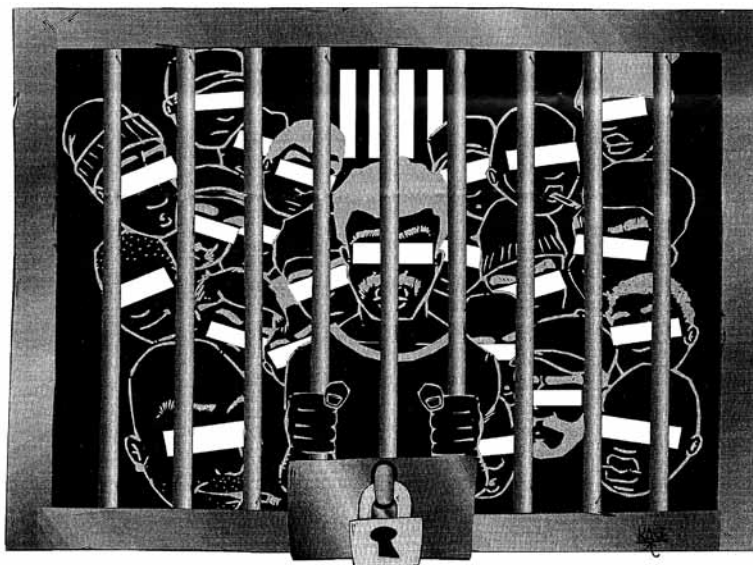
Por que a criminalidade cresceu a despeito dos imensos investimentos na força policial? A resposta pode estar nos incentivos perversos, nas estruturas institucionais atrofiadas e na falha de governadores de estado em prover liderança política contra a desordem crônica. Eles também falham em assumir um controle efetivo da polícia, que desfruta de uma autonomia virtual, uma separação de poderes, semelhante àquela conferida constitucionalmente ao judiciário.

Por razões de precedente histórico e conveniência política e administrativa, algo como 11 mil policiais em São Paulo desempenham tarefas irrelevantes para o trabalho policial, drenando recursos humanos e financeiros do atendimento às necessidades básicas da segurança pública. O custo anual

desses serviços policiais irrelevantes é de R\$ 180 milhões, ou 13 vezes superior ao orçamento do governo do estado para segurança pública. Alguns exemplos:

Uma escola de treinamento físico que os oficiais da Polícia Militar precisam frequentar por três semestres, deixando de lado suas tarefas regulares, sem que se produza nenhum programa sério de condicionamento físico para a tropa. Uma farmácia com 20 oficiais farmacêuticos. Polícia uniformizada é destacada para tribunais, câmaras municipais e assembleias legislativas, gabinetes de prefeitos e outras repartições estaduais. Policiais também são guardas de honra, cozinheiros, garçons, trabalhadores hospitalares, recepcionistas, e outoscargos alheios à sua missão básica. A banda da PM de São Paulo tem 620 músicos, a da polícia de Nova Iorque, 30. Se metade desse contingente estivesse ajudando a vigiar algumascadeias, não haveria tantas fugas de presos perigosos, que acabam ameaçando a vida de seus colegas patrulheiros. A Polícia Civil mantém delegaciaspostos de atendimento desnecessários para turistas, idosos, crianças e o meio-ambiente. Tais postos lidam com 40 a 50 casos por ano, contra 40 a 50 casos diários nas delegacias superlotadas de Pinheiros ou Santo Amaro.

Na violenta Zona Leste, na Grande São Paulo, estão planejados 1.119 habitantes para cada policial militar, enquanto na Zona Norte, menos problemática, estão programados 521 para cada um. As tropas de choque da Polícia Militar, com 3.495 homens e 300 veículos, o triplo do necessário, mais bem equipadas do que o policiamento na violenta Zona Sul, com seus três milhões de habitantes. As tropas de choque da Polícia Militar, responsáveis por um quinto das mortes de civis nas mãos da polícia, têm 10 vezes mais homens do que as unidades de emergência da polícia de Nova Iorque, que atendem 100 mil ocorrências por ano,



abrangendo controle de arruaças, ataques cardíacos, suspeitas de bombas, tomada de reféns e até panes em elevadores.

A amarga rivalidade no serviço entre as forças das polícias Civil e Militar refletem diferentes culturas, missões, escalas e regras operacionais. Os investigadores da Polícia Civil desfrutam de jornadas mais relaxadas. A Polícia Civil tem mais de 100 delegados no último nível hierárquico, enquanto a Polícia Militar tem apenas 53 coronéis, o nível hierárquico equivalente, apesar de os efetivos da Polícia Militar serem duas vezes maiores do que os da Polícia Civil. Em

contraste com o que se passa na Polícia Militar, os delegados da Polícia Civil raramente se aposentam cedo. Segundo o ouvidor da polícia de São Paulo, Domingos Mariano, “há seis níveis hierárquicos de delegados. O mais alto é a classe especial e a aposentadoria só é compulsória aos 70 anos. Para que um outro delegado possa ascender a essa classe, ele tem de aguardar que alguém no posto atinja 70 anos. Desse modo a Polícia Civil mantém o mesmo alto comando por 15 anos, não importando quem seja o governador ou o secretário de Segurança Pública.”

O secretário de Segurança Pública tem pouco controle sobre as duas forças policiais que ele nominalmente comanda. A Secretaria de Segurança Pública, que deveria harmonizar a estratégia, o gerenciamento e as operações, cede às pressões para manter a inconveniente autonomia das polícias. Seu papel se resume a pedir recursos e a impor sua vontade política somente quando a credibilidade do governo está em jogo. As duas forças operam centros de telecomunicações e banco de dados separados. As operações locais são descoordenadas. Nem há qualquer planejamento ou investigação conjunta.

Os procedimentos administrativos são antiquados e orientados de fora para dentro, gerando intensa atividade burocrática e baixa prioridade em atender às demandas do público. Mas a Polícia Militar desperdiça sua capacidade organizacional no excessivo distanciamento social e profissional que separa os oficiais da baixa hierarquia, com a vida da instituição governada mais por rígidas normas burocráticas do que por uma meta comum de operações policiais eficazes. Nos Estados Unidos, a polícia de Baltimore fechou todos os escritórios administrativos em dezembro de 1998 para se pôr atrás dos traficantes de drogas, responsáveis por três quartos de todos os homicídios na cidade, num esforço para manter os assassinatos abaixo de 300 naquele ano. Na Grande São Paulo, que registrou 8 mil assassinatos em 1998, uma taxa de homicídios três vezes maior que a de Baltimore, não se vislumbra a redução da burocracia intumescida da polícia para colocar mais homens nas ruas.

Na Polícia Civil também, os delegados têm seu embasamento profissional na lei processual penal entronizada há mais de 50 anos e que já não mais se aplica à evolução de uma sociedade complexa. O planejamento é esporádico na Polícia Militar, mas praticamente inexistente na Polícia Civil. Neste clima institucional, o policiamento de comunidades conturbadas recebe baixa prioridade na alocação dos recursos. A criatividade é baixa e a motivação oscila entre a resignação e a busca por atividades mais confortáveis. “Alguns oficiais falam diversas línguas e estiveram em cursos no exterior, mas nunca entraram numa rádio patrulha”, disse o Tenente Coronel José Ferreira da Nóbrega, comandante na Zona Sul da Capital, o mais experiente policial de toda a Polícia Militar.

Isso é compreensível. O patrulhamento nas ruas é uma rotina desgastante e tediosa. A polícia se constitui na linha de frente do controle da desordem social, graças a sua rede territorial, sua capacidade de lidar com as emergências e seus poderes legais. As polícias, em todas as partes do mundo, são organizações basicamente territoriais, sujeitas às

necessidades e demandas dos políticos, da comunidade local e da mídia. Incentivos perversos aparecem nas promoções, tanto na Polícia Civil quanto na Polícia Militar. Os incentivos perversos mobilizam o nepotismo e o apadrinhamento. Filhos, sobrinhos e genros da alta hierarquia da polícia raramente são vistos em unidades dos subúrbios tumultuados de São Paulo. É mais provável que eles sejam encontrados em confortáveis unidades especiais ou em postos burocráticos. A burocratização excessiva se torna “apoio e direção” no jargão da polícia, drenando recursos, prestígio e poder da atividade policial básica. Desse jeito, a missão básica da polícia acaba sendo relegada para segundo plano.

Em grandes centros urbanos como o Rio de Janeiro e São Paulo, o crime precisa ser controlado com métodos flexíveis de prevenção e investigação baseados na contínua análise dos dados, o que até agora tem sido obstruído pela competição de duas forças policiais em rivalidade aberta. O planejamento e a execução desse trabalho, focalizado em localidades específicas, deveria estar sob o comando de um único chefe, cujo desempenho deveria ser avaliado a intervalos frequentes, usando critérios profissionais objetivos. As tentativas de coordenar a atuação das duas forças, ainda que com intenção explícita do governo e acordo entre os oficiais do mais alto escalão das polícias Militar e Civil, falham devido ao conflito endêmico e à falta de coordenação do pessoal das bases. Só há uma solução: unificar as duas forças e enquanto isso, fazê-las operar de maneira integrada de alto a baixo.

É inútil argumentar que só uma estrutura militar pode manter a disciplina e manter a eficiência. As greves de 1997 ocorreram onde as polícias são mais militarizadas (Minas Gerais, Pernambuco e Rio Grande do Sul). Sempre surgirá algum cabo, como o líder da greve em Minas Gerais, para mobilizar as reivindicações quando os oficiais falham no atendimento das necessidades de seus homens. Quando policiais experimentados são maltratados ou submetidos a pressões injustificadas, sua revolta frequentemente se extravasa em agressão mal direcionada contra os cidadãos, suas próprias famílias e até contra eles próprios sob a forma de alcoolismo e suicídio.

“Nós temos um problema sério de suicídios na polícia militar”, afirma o ouvidor da Polícia Militar de São Paulo. “Muitos são relacionados com a disciplina humilhante. Certo dia um sargento veio a mim dizendo que a cada formação matutina seu oficial comandante forçava suas tropas a gritar: ‘Eu sou uma merda! Eu sou uma merda’ O sargento disse: ‘Eu tenho 40 anos e sou pai de duas crianças. Não posso sofrer esta humilhação. Tenho medo de matar meu oficial ou de me matar’”. O sargento foi transferido para outra unidade mas, depois de uma investigação interna, o oficial ficou em seu cargo. A humilhação, o salário ignominioso, trabalho excessivo e equipamento precário levam à apatia, à corrupção e ao eventual desafio à autoridade.

Os tempos mudaram desde 1943, quando o regimento disciplinar da Polícia Militar de São Paulo entrou em vigor. Sob tais normas, ‘o uso desnecessário de violência no momento da prisão’, é uma violação menor, enquanto ‘criti-

car as ações dos superiores e as autoridades em geral' é uma infração grave. Em São Paulo como em outros Estados, os regulamentos disciplinares por decreto executivo violam a Constituição, requerendo a aprovação de uma lei em vez de um decreto para privar alguém de liberdade. Tais códigos disciplinares não são menos inconstitucionais do que as recentes greves. "Um policial militar tem mais probabilidade de ser punido por usar um coturno sujo do que por matar alguém sem uma causa justificável", acrescenta o ouvidor.

Não só o militarismo da polícia falhou em evitar as greves de 1997 como também falhou em deter a escalada da violência em São Paulo, bem como o massacre em 1992 na Casa de Detenção do Carandiru, onde 111 detentos foram mortos.

A militarização tende a criar um comando de elite de oficiais jovens e inexperientes, com treinamento no modelo das academias militares. Um curso de 4 anos (contados como anos de serviços no cômputo da

aposentadoria) produz oficiais com uma idade média de 23 anos. Muitas academias carecem de cursos sobre liderança, métodos policiais e gerenciamento de recursos públicos. Em 6.136 horas de estudo em sala de aula na academia de São Paulo, 792 horas são sobre o código e processo civil, 72 sobre direito internacional, 144 são dedicadas ao Inglês e apenas 72 horas ao gerenciamento policial. Tendo enfrentado a realidade das ruas pela maior parte de suas vidas, os policiais de base têm dificuldade em aceitar superiores novatos que não raro agravam os ressentimentos ao tentarem compensar sua imaturidade profissional com disciplina militar rigorosa.

O tradicionalismo militar, avesso ao policiamento comum, informalmente estruturou a PM em diferentes castas, tanto mais elevadas quanto mais distante dos desconfortos do policiamento e quanto mais beneficiadas por incentivos, sejam eles o conforto das instalações ou a preferência nas promoções. A casta de nível mais elevado é composta pelos órgãos de direção e apoio (incluindo órgãos do quartel general, diretorias, academia, casa militar e outros gabinetes políticos). A casta intermediária é constituída pelas atividades especializadas (polícia de choque, de trânsito, polícia rodoviária, florestal, de helicópteros e bombeiros). Num terceiro nível estão as assessorias administrativas das grandes unidades operacionais (comandos regionais) onde o pessoal está próximo do policiamento mas imune aos seus problemas. Num quarto e distante nível está o policiamento comum, que verdadeiramente sustenta e justifica a instituição, local de castigo aos expulsos das castas superiores, onde sobram riscos, pressões, punições, desconfortos e o incentivo é zero. Apadrinhamento, apoio político ou algum talento diferenciado são passaportes para desfrutar a carreira na primeira classe das castas superiores. Historicamente a última casta, tratada com os restos dos incentivos, recebe no máximo 10 % das promoções por mérito (em 1998, apenas 5 % dos capitães, majores e tenentes coronéis dos 26 batalhões da Grande São Paulo foram promovidos por mérito, a meta-

de dos promovidos por trabalharem no quartel general). Exemplo gritante é o do batalhão de Diadema, há muito um dos três municípios mais violentos do estado, para onde foi designado um comandante mal conceituado na organização e que não estava especialmente capacitado e motivado para evitar o comportamento de seus comandados no conhecido episódio da Favela Naval. Humildes unidades e humildes níveis hierárquicos, são tratados como párias e não como os heróis que fazem a verdadeira polícia.

A situação não é muito diferente na Polícia Civil, onde muitos delegados preferem se incluir entre as carreiras jurí-dicas (como os juízes e promotores) do que assumir sua carreira policial, desprezando e fugindo dos serviços fundamentais das unidades territoriais.

Por que o crime cresceu apesar dos investimentos na polícia?

A Polícia Civil tem 13 planos de carreira, uma hierarquia mal definida e disciplina deficiente. O papel dos delegados encontra raízes nas tradições da fraqueza e maleabilidade judicial em que a polícia desempenhava um papel quase judicial. A dependência excessiva de métodos inquisitoriais obsoletos entrava as investigações. O papel das delegacias da Polícia Civil limita-se à custódia de presos em recintos brutalmente superlotados, registrando os crimes depois de acontecidos. A maioria dos casos fica sem investigação e sem solução. O treinamento e a disciplina na Polícia Civil são rápidos e vagos, usualmente durando apenas três meses para os investigadores, com padrões profissionais frágeis e obscuros, ensejando uma organização paralisada pela burocracia e vulnerável à corrupção. Por adotar um sistema similar ao do judiciário, os delegados são recrutados dentre os bacharéis em Direito, que são submetidos a um curso de 618 horas, incluindo-se um curso superficial de 16 horas sobre liderança, que os treina mais para um trabalho de burocracia judiciária de polícia do que para a arte de mobilizar recursos humanos e materiais para o controle da criminalidade. Grande parte dos delegados funciona mais como juízes, vestem-se de modo similar, assumem os mesmos maneirismos, usam o jargão judicial, preparam autos de processo e pressionam para serem enquadrados nas políticas salariais do judiciário. Com sua passividade judicial, coletam relatórios da PM e fazem mais relatórios, quando deveriam analisar os problemas de suas áreas e identificar e prender criminosos, participando ativamente do processo de inteligência policial.

Algumas delegacias da Polícia Civil, como as da Zona Sul de São Paulo, em que os delegados assiduamente analisam dados e rastreiam criminosos, são ilhas de dedicação e competência numa força que em outras instâncias já descartou a arte e a ciência da investigação. Hoje a Polícia Civil tem aproximadamente um terço dos 120 mil policiais do estado de São Paulo, enquanto em outros países os detetives não excedem 15% da força total. As viaturas da Polícia Civil são indiscretamente identificadas, tornando-as inúteis para operações sigilosas. Aduzindo a essas deficiências, investigadores são destacados para funções irrelevantes, como o regis-

tro e licenciamento de veículos ou para serviços de gabinete na Assembléia Legislativa.

O que pode ser feito agora?

Problemas institucionais como esses já se manifestaram em muitos países desde que as modernas organizações policiais foram criadas no final do século 18 e raiar do século 19. Nos Estados Unidos, diversas ondas de reformas policiais atacaram esses problemas através de ação cívica local em diversas cidades, ao longo do século passado. Comissões de lideranças cívicas para a prevenção da criminalidade operaram em Nova Iorque, Filadélfia, Los Angeles, Cleveland, Chicago e muitas outras cidades desde 1890, época em que Theodore Roosevelt serviu como Comissário da Polícia de Nova Iorque antes de haver sido eleito Governador do Estado de Nova Iorque e Presidente dos Estados Unidos. Essas ondas de reforma policial, que continuam até hoje, favoreceram a pesquisa independente sobre as políticas em universidades e outras instituições civis num contínuo diálogo com as agências de aplicação da lei, um tipo de interação que anda em falta quase inteiramente no Brasil. Contam com contribuições importantes de especialistas acadêmicos, desempenhando papéis chaves como consultores das organizações policiais. Políticas inovadoras e importantes avaliações do desempenho se originaram da Comissão Britânica de Auditoria. Outros países andam investindo pesadamente na resolução desses problemas, num modo nunca visto em São Paulo.

Os esforços para permitir que a polícia responda mais eficazmente às necessidades públicas não têm segredo ou mistério nem demandam extraordinários investimentos. A experiência de dois séculos de desenvolvimento do policiamento, as pesquisas sobre estruturas e processos operacionais bem sucedidos e o sucesso das medidas adotadas em locais de alta complexidade e de elevados índices de criminalidade, como Nova York, propiciam claras diretrizes de ação. A descentralização da responsabilidade e das decisões para o nível do policiamento distrital local, que guiou as reformas na cidade de Nova York em 1990, foi fundada na estratégia da polícia de Londres de 1830.

Desenvolvimentos tecnológicos e pesquisas recentes, além da absorção de fundamentos do gerenciamento organizacional moderno têm gerado um rol de medidas que podem ser implementadas em qualquer cidade grande, desde que haja vontade política para melhorar a segurança pública. A primeira medida é uma reviravolta no foco estratégico da polícia, trocando sua prioridade organizacional e operacional reativa (disposição de agir após o delito pelo acionamento do centro operacional, investigação apenas após o registro de delitos, ênfase repressiva

em prender - ou matar - delinquentes durante o cometimento de crimes) pelo foco na prevenção inteligente que diagnóstica e age sobre as causas, fatores, circunstâncias, condições e pessoas vinculadas ao cometimento de crimes e desordens numa determinada área. Outras medidas incluem: (1) permanente ação conjunta do Secretário da Segurança com os chefes das duas organizações policiais, de preferência juntos no mesmo prédio, para o constante planejamento, implementação e monitoramento das mudanças; (2) estabelecer coincidência territorial das unidades básicas de policiamento da PM e Polícia Civil e das unidades de supervisão (comandos regionais e seccionais), designando aos respectivos chefes a necessária autonomia e responsabilidade de planejar e executar, em conjunto, as atividades de redução e prevenção da criminalidade local; (3) implantar sistemas de informações gerenciais, para registro e processamento informatizado de dados sobre a atividade criminal local para ajustar a precisão das táticas operacionais preventivas; (4) racionalizar as estruturas administrativas, bem como eliminar ou reduzir as unidades especializadas de baixa prioridade, liberando recursos para as prioritárias unidades de policiamento de área; (5) desenvolver programa de interação comunitária para as unidades básicas de policiamento, para obter apoio e participação nos programas locais de prevenção; (6) desenvolver programa de treinamento conjunto de oficiais e delegados para planejar, executar as atividades críticas de prevenção e para motivar o pessoal empenhado; (7) estabelecer programa de avaliação de desempenho e de incentivos à atividade operacional de área; (8) implantar programa de integração de recursos e atividades administrativas e operacionais que facilitem a ação conjunta e a economia de recursos (centro de operações único, unificação dos bancos de dados, base unificada de helicópteros, cursos conjuntos de aperfeiçoamento, código disciplinar único etc).

O fortalecimento da polícia de base, fator fundamental para as atividades de prevenção, não reduz a importância de outras importantes preocupações da atividade policial como um sólido e agressivo departamento de combate ao crime organizado, uma corregedoria geral que supervisione com rigor o trabalho das corregedorias das polícias, uma permanente abertura às demandas e sugestões da população através



da ouvidoria e de um “disque-denúncia” unificado, além de busca de parcerias com outros órgãos públicos e entidades comunitárias que possam contribuir para a prevenção da violência, principalmente as cometidas pelos jovens.

A história tem demonstrado que qualquer grande estratégia só produz resultados compensadores se considerar que um grande fator de sucesso está na alta capacitação das pequenas unidades territoriais, seja um exército, uma rede de supermercados ou uma organização policial. Outro fator é a liderança com visão de resultado e capacitada a motivar o melhor desempenho de seus liderados. Nossa experiência profissional e contatos com policiais de outros estados mostram o forte ânimo dos policiais para melhorar o desempenho de suas instituições. No modesto estado do Rio Grande do Norte, a universidade local leva seus mestres e doutores a ministrar cursos de especialização e aperfeiçoamento a policiais civis e militares, estando em preparo um

programa de mestrado em segurança pública, num notável pioneirismo que mostra uma das faces do potencial de mudança. O custo dessas melhorias com certeza não será maior do que será o custo de se deixar as coisas como estão. O fato de que o crime tem profundas raízes nas taras individuais e na injustiça social não deve ser discurso para eximir a ineficiência da polícia, antes aumenta sua responsabilidade em maximizar resultados, pois a sociedade não pode continuar pagando o alto preço de esperar a redução da injustiça social para alcançar patamares civilizados de criminalidade.

Se o argumento da violência (só na Grande São Paulo são 23 assassinatos, 330 carros furtados e roubados e cerca de 1.500 roubos por dia) não for suficiente, é bom lembrar aos governadores com problemas em suas folhas de pagamento, que chamar policiais desviados da função e integrar recursos das polícias civil e militar pode significar uma economia mínima de 5% do orçamento da segurança.

A reforma da polícia

Louis Anemone

Completei recentemente uma jornada de seis anos na reforma da Polícia de Nova York como Chefe do Departamento até minha aposentadoria em abril de 1999. Gostaria de partilhar minhas experiências e observações na expectativa de que isso possa ajudar outros que estejam para iniciar uma reforma da polícia. De início uma observação: a reforma da polícia deve ser concebida como um compromisso de alcançar a excelência em policiamento; esse conceito de excelência não é uma finalidade, é sim um empreendimento permanente.

Minha crença é que um número de atributos é absolutamente necessário: Primeiro, *visão* — a visão de uma cidade melhor, mais segura e tudo o que isso possa significar aos moradores, turistas e empresários. Essa visão precisa incluir a idéia de excelência no policiamento, liderança inspiradora, integridade e um comprometimento estreito, confiável e cooperativo com a comunidade que a polícia serve.

Em segundo lugar, *consciência* — uma clara noção da absoluta importância da segurança e da sensação de estar livre do medo como fatores críticos de sobrevivência da cidade.

Terceiro, *coragem* — a força moral para implementar mudanças na organização policial a despeito da relutância ou ativa oposição daqueles que resistem a mudanças a qualquer preço. Não podemos aceitar o status quo como uma fatalidade.

Quarto, *perseverança* — a habilidade de manter o curso das ações ao longo do tempo para alcançar os objetivos. Isso pode envolver uma clara e forte determinação contra objeções, desafios, problemas, retrocessos e medo do fracasso, demons-

trados tanto pelas pessoas de dentro como de fora da organização policial.

A experiência da cidade de Nova York

Em 1993 Rudy Giuliani desenvolveu sua campanha para prefeito de Nova York baseada na melhora da segurança pública pela inovação dos métodos de prevenção e controle do crime. Ele foi percebido como o candidato a favor da lei e da ordem naquela cidade sem lei. Moradores viviam com medo. Empresários fechavam seus negócios ou se mudavam para localidades mais calmas, levando com eles empregos e impostos. Turistas receavam visitar Nova York. Os níveis de criminalidade eram intoleráveis. A polícia não estava fazendo um bom trabalho. Giuliani assumiu o governo em janeiro de 1994 e designou logo William Bratton como o novo Comissário da Polícia (equivalente a secretário de Segurança).

O prefeito e o comissário partilhavam a visão e a consciência do problema que mencionamos. O Comissário Bratton pretendia retomar, bairro por bairro, quarteirão por quarteirão, se necessário, aquelas partes da cidade onde traficantes de drogas controlavam esquinas e onde criminosos violentos mantinham pessoas aprisionadas em suas próprias casas. Ele começou o processo de mudança e manteve o curso da reforma a despeito dos interessados em continuar com as políticas fracassadas.

Vejam algumas mudanças filosóficas, operacionais e estruturais que foram adoradas na polícia de Nova York, para

Louis Anemone, policial de carreira, foi Chefe do New York Police Department. Texto adaptado de suas palestras na Conferência internacional sobre Violência e Segurança Pública em São Paulo e Rio de Janeiro, em outubro de 1999.

sustentar o objetivo de buscar sempre a excelência no policiamento. Embora decisões específicas não possam ser copiadas em diferentes polícias, o processo de reforma é passível de aplicação. Foi criado um sistema racional de prestação de contas, que dinamizasse a grande e lenta burocracia para atingir objetivos simples e claros: i) reduzir o medo do crime; ii) melhorar a qualidade de vida dos moradores, visitantes e empresários; iii) reduzir o mal atendimento do público; iv) promover o relacionamento com a comunidade.

A teoria da “tolerância zero” do policiamento foi aplicada aos policiais de todos os níveis. Corrupção, suborno, brutalidade foram punidos de maneira fulminante. A mensagem era clara: não há lugar na Polícia de Nova York para os policiais corruptos e violentos. Se a polícia perdesse a fé e a confiança da população tudo estaria perdido, não importando o sucesso na redução dos crimes.

Um sistema foi concebido para ajudar a realização das metas. Comumente referido como Compstat (*computer statistic*, estatística informatizada) o sistema era oficialmente conhecido como Encontros de Estratégia Criminal. Esses encontros eram marcados por discussões intensas, enfatizando as condições atuais dos crimes e os planos de cada comandante de distrito para cuidar desses problemas. Durante esses encontros os comandantes eram solicitados a comentar sobre os crimes e juntar esforços para combatê-los. As reuniões de Compstat eram como uma injeção de adrenalina no coração da polícia. Pessoas eram energizadas e premiadas por seu sucesso. Estratégias bem sucedidas eram aplicadas em outros lugares pelos comandantes presentes. Dessa forma os comandantes tinham a oportunidade de se relacionar frente-a-frente com os principais chefes da polícia e comunicar seus conhecimentos, inovações e dedicação ao dever. Esses encontros evoluíram rapidamente para o uso das modernas tecnologias de mapeamento criminal para facilitar as metas de redução de crimes e prestação de contas.

Um importante componente desse sistema racional de analisar crimes e outros problemas foi a definição de Jack Maple, nosso principal estrategista, para os quatro passos para a redução de crimes: **1)** acurada e oportuna inteligência (informação tratada) comunicada a todos; **2)** rápida distribuição das forças policiais; **3)** táticas eficazes; **4)** incansável acompanhamento e avaliação do desempenho.

A inovação passou a ser encorajada, em oposição às práticas anteriores de dar mais reconhecimento às tradicionais práticas da velha hierarquia. Os comandantes locais passaram a ter poder de decisão e utilizar recursos que, formalmente, eram privilégios dos comandantes do quartel general. Sempre era levantada a questão: “Qual é seu plano?” O pecado mortal de um comandante não era o crescimento da criminalidade, mas não ter um plano para conter esse crescimento. Os planos e

as operações que os comandantes criavam tinham apenas que atender às três condições de ser legal, moral, e eficaz. Uma vez atendidos esses critérios, os planos eram aprovados para a área e discutidos na próxima visita do comandante à reunião do Compstat. Histórias de sucesso eram partilhadas e as táticas replicadas. Amigável competição era incentivada entre comandantes e unidades. O sucesso era premiado com promoções, possibilidade de escolher funções etc. Erros racionais eram encaminhados para treinamento e erros morais eram severamente punidos. O treinamento de qualidade para supervisores, médias e altas chefias foram incrementados para garantir o sucesso dos planos.

Mudanças estruturais ocorreram para atender duas crenças: primeiro, que a comunicação entre os comandantes e seus superiores deveriam ser diretas, com mínimas oportunidades de filtragem por intermediários e segundo, que a unidade de comando deveria ser sempre priorizada. A primeira crença resultou na eliminação de uma inteira camada de administração burocrática que filtrava e obstruía a comunicação entre chefes e os comandantes de distrito. Esses comandantes de distrito passaram a se relacionar diretamente com seus chefes operacionais. A segunda crença levou à eliminação de outras forças policiais que amavam na área (a polícia de trânsito e a polícia de condomínios). As operações e as decisões políticas passaram a ser facilmente coordenadas e a mensagem aos criminosos eram claras: vocês podem correr, mas não podem mais se esconder.

Outra mudança, mais de natureza filosófica, mas que teve um efeito benéfico nas condições de trabalho foi a crença de que a organização policial precisa ser o mais transparente possível. As operações foram abertas à imprensa e ao público. O Comissário Bratton acreditava na importância de se convidar membros da comunidade para as reuniões com o comandante do distrito local para discutir crimes e problemas que afetavam a qualidade devida da área. Encorajou voluntários na comunidade — uniformizados e usando rádio na frequência da polícia - para trabalhar em conjunto com a polícia tanto nas ruas como nas sedes dos distritos.

Não se pode afirmar que todos os problemas de policiamento em Nova York tenham sido resolvidos e que a reforma da polícia tenha sido completada. A dinâmica do policiamento em uma sociedade livre garante que a única coisa constante é a mudança, mas mudança não é o inimigo, o crime é que é. A redução de homicídios em mais de 60% em seis anos, furtos de veículos em mais de 55% no mesmo período e de outras principais categorias de crimes reduzidas em mais de 50%, permite-me dizer que estou orgulhoso do serviço prestado à população da cidade de Nova York, uma organização profissional e de alto desempenho, cujo sucesso se tornou contagioso.