

GRUPO POLÍTICO

SEIS DE MARÇO₃

Apontamentos para a Reformulação da Política de Segurança Pública

Recife / Brasília – 2007

"Segurança não é constatação sobre o presente, é aposta no futuro – aposta que importa em conseqüências positivas para o presente. Assim como a segurança, também a ordem é expectativa de ordem. Estamos no terreno das profecias que se cumprem a si mesmas".
(Luiz Eduardo Soares)

APRESENTAÇÃO

O GRUPO POLÍTICO SEIS DE MARÇO tem por objetivo discutir assuntos de interesse coletivo para intervir na concepção e na execução de políticas públicas. O desafio que inspirou a criação do grupo é aliar a visão política de esquerda com o debate técnico de qualidade.

O nome do Grupo se deve à data em que eclodiu a Revolução Pernambucana de 1817, momento histórico de valor singular para o país. Esse movimento, que instituiu pela primeira vez uma república em território brasileiro, sintetiza a insubmissão popular a governos autoritários e representa os anseios por liberdade e por justiça do povo pernambucano.

Com o propósito de debater políticas públicas para o país, o SEIS criou o blog A-PONTE (www.diarioaponte.com), freqüentemente atualizado com artigos de seus integrantes. A cada trimestre, uma equipe designada entre os componentes do SEIS ficará encarregada de, após exaustivos estudos, elaborar um conjunto detalhado de propostas sobre determinado assunto.

Este documento é o primeiro fruto do trabalho de pesquisa e discussão sobre uma matéria específica. O tema Segurança Pública foi escolhido por ser hoje um dos mais preocupantes problemas sociais brasileiros. Aqui se apresentam propostas que, sem enveredar pelo campo da truculência e do desrespeito aos direitos humanos, buscam assegurar a redução dos alarmantes índices de criminalidade.

A premissa maior do documento é que uma política de segurança pública de qualidade exige ações de naturezas as mais diversas, já que as causas da violência são multifatoriais. É ilusão acreditar que o mero aumento de penas ou o simples endurecimento da atuação policial possam reduzir significativamente o nível de ilícitos praticados no país. Reestruturação de polícias, aprimoramento dos controles, fixação clara de responsabilidades, gestão de competências, trabalho policial orientado por indicadores e metas, participação da sociedade civil na concepção da política de segurança: são muitas as medidas que precisam ser adotadas em conjunto para que se tenha uma política de segurança pública efetiva.

A elaboração deste documento é uma aposta no futuro. Impõe-se à sociedade civil a obrigação de superar a escalada da violência. Essa aposta no futuro não pode ficar para amanhã. Ela pertence ao presente, é tarefa para hoje. Eis a nossa contribuição.

Recife / Brasília, abril de 2007.

Grupo Político Seis de Março

Índice

1.	Introdução	6
2.	Medidas Gerais	7
2.1.	Descriminalização das drogas	7
2.2.	Aborto	8
2.3.	Educação, cultura e desporto: políticas para a juventude.....	8
2.4.	Desigualdade e consumismo	9
3.	Polícia (Civil, Militar e Científica)	9
3.1.	Reestruturação de carreira.....	10
3.1.1.	Programa de contratação permanente	10
3.1.2.	Nova política de remuneração.....	10
3.1.3.	Política de Promoção e Premiação (orientada por metas do Conselho de Segurança Comunitária).....	11
3.1.4.	Política de valorização do Delegado recém-ingresso.....	11
3.1.5.	Diminuir ao essencial o regime de trabalho em plantão.....	11
3.2.	Reestruturação organizacional.....	12
3.2.1.	Integração PM/PC/PCien e Sistema Único de Segurança Pública – SUSP 12	
3.2.2.	Distribuição territorial e policiamento comunitário	12
3.2.3.	Organização das unidades especializadas e de elite	13
3.2.4.	Renovação de equipamentos	13
3.2.5.	Inovação em gestão.....	13
3.2.6.	Reestruturação do Conselho de Segurança Comunitária (CSC) 13	
3.2.7.	Unidade de Policiamento Estratégico (SDS)	14
3.3.	Fiscalização e Controle.....	14
3.3.1.	Corregedoria com pessoal permanente e especializado	14
3.3.2.	Regulamentação do controle externo do MP	15
3.3.3.	Acompanhamento patrimonial de delegados (PC) e oficiais (PM)15	
3.3.4.	Mudança no regime disciplinar (equalização gravidade de conduta/pena)	15
3.3.4.1.	Ausência de preso no livro de registro como hipótese de demissão 16	
3.3.5.	Monitoramento de delegacias por sorteio (Observatório de Justiça) 16	
4.	Sistema Prisional	16
4.1.	Inovação em gestão.....	17
4.1.1.	Criar parcerias com universidades e ONGs.....	17
4.1.3.	Revisão geral e informatização dos processos de presos.....	17
4.1.4.	Finalmente implantar separação por periculosidade	18
4.1.5.	Acabar com privilégios entre presos.....	18
4.1.6.	Descentralizar detenção e acabar com prisão em delegacias.....	18
4.2.	Restrição à prisão especial	18
4.3.	Políticas de Promoção de DH e ressocialização.....	19
4.3.1.	Garantir trabalho e educação (como manda a Lei Execuções Penais) 19	
4.3.2.	Política para ex-presidiários (incentivo à contratação / formação / acompanhamento).....	19
4.3.3.	Estimular projetos sociais na penitenciária (parceria com ONGs)20	
4.4.	Uma defesa do RDD: o rigor necessário	20
4.5.	Disciplina: vigiar e punir	20
5.	Legislação	21
5.1.	Código Penal	21
5.1.1.	Prisão apenas para crimes graves e de colarinho branco	21

5.1.2.	Reformulação da pena de multa.....	21
5.1.3.	Acabar com Lei de Contravenções Penais	21
5.1.4.	Acabar com prescrição retroativa	22
5.1.5.	Unificar a legislação penal	22
5.1.6.	Acabar com o direito de mentir do acusado (crime de falso testemunho).....	22
5.2.	Código de Processo Penal	22
5.2.1.	Mudar inquérito (abrandar formalismo/ utilizar oralidade/ informática) 22	
5.2.2.	Informalizar o júri	23
5.2.3.	Modernizar procedimento judicial (abrandar formalismo/ utilizar oralidade/ informática)	23
5.2.4.	Acabar foro privilegiado quando possível	24
5.2.5.	Mudar sistema de liberdade provisória e fiança.....	24
5.2.6.	Restringir análise de <i>habeas corpus</i> no STF e STJ.....	24
5.3.	Lei de Execuções Penais – LEP	25
5.3.1.	Rever progressão de regime (aumentar tempo)	25
5.3.2.	Disciplinar melhor a prestação de serviço à comunidade.....	25
6.	Crime organizado e grupos de extermínio	25
6.1.	Prender líderes e isolá-los	26
6.2.	Aprimoramento dos mecanismos de punição no MP e na magistratura	26
6.3.	Quebrar financiamento (direto/lavagem) com intercâmbio PF.....	26
6.4.	Visão capitalista do combate ao crime	27
6.5.	Investimento em inteligência	27
7.	Conclusão	27
8.	Epílogo: tortura, até quando?	28

1. Introdução

A violência não é democrática em nosso país. Por mais que sofram as classes mais abastadas com assaltos e seqüestros freqüentes, a guerra ocorre no andar de baixo. Quinze homicídios são registrados diariamente em Pernambuco; a quase totalidade das vítimas é pobre.

Se a segurança pública é hoje tema presente na pauta política brasileira, é porque os respingos da violência têm manchado de sangue e de medo a rotina da parcela mais rica da população. A assustadora onda de criminalidade que vem arrasando o país nesses últimos anos, entretanto, não é de origem recente.

É o fruto mais reluzente de décadas de *apartheid* social. Conseqüência natural da marginalização a que foi submetida a esmagadora maioria da população brasileira. Os moradores das inúmeras favelas e invasões espalhadas pelo país conhecem-na de há muito tempo. E se essa guerra não declarada já vem se desenrolando há tanto, por que só agora foi notada?

Porque suas vítimas eram todas invisíveis. O quadro da violência no Brasil está brilhantemente resumido nos seguintes versos de Caetano Veloso: "soldados, quase todos pretos/ Dando porrada na nuca de malandros pretos/ De ladrões mulatos/ E outros quase brancos/ Tratados como pretos/ Só pra mostrar aos outros quase pretos/ (E são quase todos pretos)/ E aos quase brancos pobres como pretos/ Como é que pretos, pobres e mulatos/ E quase brancos quase pretos de tão pobres são tratados".

Pretos, pobres, mulatos, quase brancos quase pretos de tão pobres: eis o perfil das nossas baixas de guerra.

Mas a escalada da violência levou o medo para fora das favelas. Principalmente para a classe média, que, sem dinheiro para comprar carros blindados e contratar seguranças particulares, se sente acuada. E, enfim, a segurança pública virou tema de debate.

Nesse documento, enumeramos uma série de caminhos para reverter a situação e ganhar o embate contra a criminalidade. Longe de serem excludentes, as medidas a seguir indicadas só terão efeito impactante se tomadas em conjunto. Há desde providências gerais e de efeito difuso, como a criação de políticas para a juventude e de programas de distribuição de renda, até sugestão de mudanças bem específicas na organização policial e na legislação penal.

Necessário deixar claro que a violência é um problema complexo, de causas variadas, e com solução também complexa. Imprescindível atacá-la por diversas frentes. É o que se sugere no decorrer do documento. É verdade que há necessidade de intervir nas estruturas sociais brasileiras para enfrentar a criminalidade; isso, contudo, não pode servir de pretexto para que não adotemos de imediato diversas indispensáveis medidas no campo da segurança pública. Mas não podemos perder algo de vista: não adianta apenas acabar com os respingos de violência que chegam à classe média. É preciso ir mais fundo, calar a fonte da criminalidade.

A alma de uma boa política de segurança pública não pode ser apenas a legítima vontade de pôr uma pequena parte da população fora de perigo; deve, antes, ser a obrigação e moral de dar um basta ao verdadeiro massacre que tem vitimado a

maioria invisível de brasileiros.

2. Medidas Gerais

2.1. Descriminalização das drogas

A mais polêmica das medidas gerais que pode contribuir para a redução dos índices de criminalidade é, sem dúvida, a descriminalização das drogas. O seu impacto provavelmente seria significativo, uma vez que os rendimentos das grandes organizações criminosas que atuam no país são majoritariamente provenientes do tráfico de drogas.

O volume da movimentação financeira do mercado de drogas ilícitas é motivo de dissenso. Fica entre US\$ 100 bilhões e US\$ 300 bilhões anuais, para o National Intelligence Council; US\$ 400 bilhões anuais, segundo a ONU; e, para o Banco Mundial, em torno de US\$ 100 bilhões anuais. Independentemente de que número está certo, não se pode negar que as cifras são impressionantes.

É com esse dinheiro que organizações criminosas como o Comando Vermelho, o Primeiro Comando da Capital, os Amigos dos Amigos e tantas outras recrutam os seus soldados, subornam a polícia, infiltram-se na política e compram armas de última geração. É preciso reconhecer que o Estado perdeu a guerra contra as drogas não apenas no Brasil, que carece de recursos para enfrentá-la, mas também em países como os Estados Unidos. Caso o consumo e a comercialização de drogas fossem descriminalizados, essas grandes agremiações do crime seriam fortemente abaladas pela falta de recursos.

Mas, a despeito desse seu impacto altamente positivo, a descriminalização das drogas é tão polêmica que a maioria dos políticos não ousa sequer mencioná-la. O argumento que os opositores da medida costumam levantar é que a descriminalização das drogas elevaria o seu consumo, com conseqüente aumento do número de crimes cometidos sob efeito de químicos e ainda com enormes impactos sobre o sistema de saúde pública.

Há, entretanto, poucos motivos para se acreditar que as conseqüências negativas sejam consideráveis. Aliás, é provável que o número de consumidores regulares de droga não aumente substancialmente, uma vez que não há hoje qualquer dificuldade em comprá-las e consumi-las. Os crimes ligados às drogas são em sua maioria motivados por sua ilicitude (dívidas com traficantes, aproximação com o submundo do crime, acesso a armas etc.) e os gastos com saúde pública podem ser controlados por campanhas educativas, programas de recuperação de dependentes e políticas de redução dos riscos. Devemos, portanto, partir para uma política não-hipócrita de redução de danos e controle do abuso.

Decerto, a descriminalização deve ser adotada com cautelas. Trata-se de medida delicada, que deve ser implementada de maneira gradativa, por etapas. Ainda assim, por acreditarmos que a descriminalização das drogas tem efeitos positivos imensamente mais consideráveis que os negativos, sua adoção é parte relevante de uma política pública de combate à criminalidade.

2.2. Aborto

Quando o professor e economista Steven Levitt lançou o livro *Freakonomics*, em parceria com o jornalista Stephen Dubner, nada causou mais polêmica que a sua teoria que correlaciona a queda dos índices de criminalidade à descriminalização do aborto.

Segundo Levitt, nenhuma das causas majoritariamente apontadas para a drástica queda da criminalidade nos EUA na década de 1990 resiste a uma análise mais rigorosa. O manejo de modelos econométricos mostra que a política de tolerância zero, o aumento do número de policiais, as penas mais duras etc. certamente tiveram algum impacto na redução dos índices, mas nunca poderiam ter ocasionado a queda tão acentuada que se observou.

A solução dada ao enigma pelo economista, e que vem se tornando um consenso em meios acadêmicos, é que o fator de maior relevo para a redução da criminalidade foi a descriminalização do aborto cerca de vinte anos antes. Demonstra-o a partir de correlações entre os índices de criminalidade e idade dos criminosos, fazendo uma série histórica que mostra ter ocorrido a queda da quantidade de crimes justamente quando a geração de filhos indesejados não nascidos deveria reabastecer o primeiro escalão de idade de infratores. Após isso, interpreta os dados, argumentado que os filhos indesejados, por terem reduzida assistência familiar, têm chances maiores de engrossar as fileiras do crime.

Ademais, há outras razões que justificam a legalização do aborto. Algumas humanitárias, como a liberdade de decisão da mulher, e outras de saúde pública, uma vez que as complicações dos cerca de 1 milhão (!) de abortos clandestinos anuais no Brasil (238 mil mulheres são hospitalizadas na rede pública em decorrência de complicações) têm custo de R\$ 29,7 milhões para a rede pública de saúde.

A medida, entretanto, não pode ser adotada sem maiores cuidados. É temerário, por exemplo, admitir a interrupção de gestação já avançada ou permiti-la sem qualquer acompanhamento psicológico prévio. Um bom modelo é o adotado em boa parte da Europa, em que há o limite de doze semanas para a adoção do procedimento e existe orientação profissional antes da tomada da decisão.

A permissão do aborto, dessa forma, pode ajudar a diminuir a criminalidade no futuro e deve figurar em uma política de saúde pública de qualidade.

2.3. Educação, cultura e desporto: políticas para a juventude

Para reduzir os índices de criminalidade não basta ter uma boa política de segurança pública. Imprescindível agir fortemente em áreas conexas. Neste breve tópico, o objetivo é asseverar que, sem uma política consistente para a juventude, principal vítima da violência, a luta contra a criminalidade torna-se extremamente mais árdua.

São os jovens sem qualquer perspectiva de inclusão social que abastecem de recrutas os exércitos do crime. O Brasil é um país com altos índices de desemprego e marcado pela desigualdade econômica e social. As chances de um jovem pobre e sem educação formal conseguir uma ocupação lícita que lhe satisfaça as necessidades de

consumo são mínimas. Dessa forma, a renda propiciada por atividades criminosas, por mais que seja parca e perigosa, torna-se um grande atrativo. Além disso, a extrema ociosidade em que vivem os jovens desempregados aproxima-os do submundo do crime.

Uma política para a juventude deve se assentar em três elementos essenciais: educação, cultura e desporto. Turno escolar de 8h diárias, escolas funcionando durante os finais de semana, cursos profissionalizantes, programas de estímulo ao primeiro emprego, políticas de acesso à cultura, atividades de desporto institucionalizadas e freqüentes: são muitas as providências que podem ser tomadas nesse sentido.

A defesa da inclusão social como forma de combate ao crime é uma idéia banalizada, eternamente repetida e sem qualquer traço de novidade. Mas sua extrema repetição ainda não fez com que as autoridades a pusessem em prática. Veiculamo-la sem pretensões de originalidade; apenas pelo dever cívico de insistir nas obviedades ignoradas.

2.4. Desigualdade e consumismo

Avulta aos olhos a disparidade econômico-social no Brasil. Relatório do PNUD que tomava por base o ano de 2003 apontou-nos como o oitavo país mais desigual do mundo. A pobreza abriga freqüentemente a falta de perspectiva, o que, por sua vez, aumenta a propensão dos indivíduos ao cometimento de crimes. A desigualdade vai além: cria contrastes que podem incitar a desconfiança e o ódio entre distintas camadas sociais.

A pobreza e a desigualdade se somam ao consumismo para formar um cenário de instabilidade social. Uma das faces do capitalismo é o constante estímulo ao consumo desenfreado. Nesse quadro surge um arcabouço de valores invertidos, em que a propriedade ocupa lugar de destaque, ainda que em detrimento do respeito à vida e à liberdade. Parte dos excluídos sente-se impelida a satisfazer os impulsos consumistas, mesmo que para isso tenha de recorrer a ações criminosas.

Diversos estudos têm demonstrado a forte correlação entre desigualdade econômica e criminalidade. A redução dos níveis de desigualdade sócio-econômica e a contestação do consumismo moderno, sem dúvida, levariam à diminuição dos índices de criminalidade. Impende, portanto, apostar em políticas públicas de distribuição direta de renda, educação técnica e profissional, valorização da família e em tantas outras de mesma natureza.

3. Polícia (Civil, Militar e Científica)

São apontadas inúmeras soluções válidas para o problema da violência no país: programas de distribuição direta de renda, política educacional robusta, reforma da legislação penal etc. Se implementadas de maneira integrada e responsável, essas medidas lograriam reduzir drasticamente os índices de criminalidade no longo e médio prazo. No curto prazo, porém, não são tão significativas. E a situação da violência no Brasil, é preciso admitir, exige também uma solução de curtíssimo prazo.

A forma mais adequada de combater a violência com efeitos rápidos tem nome: polícia. As polícias estaduais brasileiras (Civil, Militar e Científica), entretanto, não têm desempenhado seu papel de maneira eficiente. O contingente reduzido, a falta de equipamentos, o despreparo dos policiais, a ausência de planejamento e de controle, as práticas de tortura e a notória corrupção policial: problemas graves devem ser resolvidos se quisermos ter boas instituições policiais. Nesse capítulo propomos algumas soluções para essas questões.

3.1. Reestruturação de carreira

A primeira providência que se deve tomar para tornar as polícias mais eficientes está relacionada com a alma dessas corporações: o policial. Vamos listar e comentar brevemente algumas providências que devem ser tomadas para reestruturar positivamente a carreira policial nos Estados.

3.1.1. Programa de contratação permanente

Boa parte das polícias estaduais tem contingente aquém das necessidades do serviço. É preciso, portanto, aumentar o efetivo. Isso não deve, entretanto, ser feito de maneira desordenada. O ideal é criar um programa de contratação permanente, com concursos anuais para o preenchimento de poucas vagas. A abertura de muitas vagas em um só concurso é altamente negativa, uma vez que possibilita o ingresso de candidatos poucos qualificados (que não passariam na seleção se houvesse poucas vagas em anos consecutivos) e inviabiliza uma saudável renovação constante do quadro de servidores. Note-se ainda que o treinamento de poucos novos policiais tende a ser muito mais eficiente e menos custoso. O programa deve englobar tanto os cargos de Delegado de Polícia Civil (DPC) e Oficial de Polícia Militar (OPM), como os de Agentes de Polícia Civil (APC) e de Policiais Militares (PM); e ainda os peritos da Polícia Científica (PCien).

3.1.2. Nova política de remuneração

Necessário ainda articular uma nova política de remuneração para os integrantes das polícias estaduais. A prioridade deve ser valorizar o cargo de DPC, pouquíssimo atrativo hoje para os bacharéis em Direito. Ao cargo de DPC é atribuída a responsabilidade pela condução da Polícia Civil (PC) em sua atividade fim e também nas questões administrativas; seus ocupantes, portanto, devem ter a capacidade de lidar com questões de complexidade e natureza variadas. Entretanto, a remuneração muito inferior às oferecidas por outros cargos jurídicos acaba por excluir o cargo de DPC da lista de prioridades dos egressos das faculdades de Direito. Um aumento de remuneração substancial deveria ser concedido à carreira, para incentivar o ingresso de novos servidores qualificados. O impacto orçamentário desse aumento não seria proibitivo, uma vez que a quantidade de DPCs é pequena.

Aconselha-se também uma elevação, mesmo que modesta, da remuneração dos APC e integrantes da Polícia Científica, o que ajudaria a atrair quadros mais

qualificados nos concursos para tais cargos. Em contrapartida, deveria ser exigido nível superior para ingresso nos cargos de APC.

Quanto à Polícia Militar (PM), o imenso tamanho de seu efetivo impossibilita qualquer aumento de remuneração mais considerável. Sugere-se, no entanto, um aumento linear mínimo para todos os seus cargos.

3.1.3. Política de Promoção e Premiação (orientada por metas do Conselho de Segurança Comunitária)

Um dos pontos essenciais para o bom desenho de uma carreira é a criação de mecanismos que estimulem os servidores à excelência no desempenho de suas atribuições.

O obsoleto modelo de promoção de servidores públicos, em que requisitos temporais acabam sendo mais importantes que a qualidade no desempenho das atividades do cargo, é completamente inadequado para as carreiras policiais. A promoção tem de estar fortemente ligada à eficiência do servidor em seu trabalho e deve também ser orientada por metas objetivas estipuladas pelo Conselho de Segurança Comunitária (explicado à frente). Não devem ser promovidos policiais que façam parte de unidades ineficientes, que sejam alvos de reclamações constantes, que tenham perpetrado abusos no serviço.

Mas não basta estruturar um sistema de promoção ligado ao desempenho: é preciso também criar formas de se gratificar os policiais que apresentem resultados excepcionais em serviço. Isso seria feito por meio da concessão de prêmios (em dinheiro, viagens ou cursos externos) aos membros das forças policiais que contribuam significativamente para a superação das metas postas pelo Conselho de Segurança Comunitária.

3.1.4. Política de valorização do Delegado recém-ingresso

A Polícia Civil vive uma situação complexa: há um certo conflito geracional entre os Delegados em final de carreira e os Delegados que ingressaram na carreira policial recentemente. Esses últimos se vêem pressionados pela estrutura hierárquica que acaba privilegiando os Delegados antigos. Como é consenso que a instituição precisa se renovar, nada mais natural que valorizar os Delegados recém-ingressos, revertendo essa situação. Para isso, é preciso facilitar seu acesso aos postos de chefia, conceder-lhes autonomia frente aos integrantes mais antigos da carreira e estimular sua permanente capacitação. Uma política de estímulo à aposentadoria dos mais antigos também seria de grande valia para acelerar a renovação dos quadros da PC.

3.1.5. Diminuir ao essencial o regime de trabalho em plantão

Para garantir a regularidade do policiamento ostensivo e das investigações da PC, deve-se reduzir ao estritamente necessário o regime de trabalho em plantão nas polícias (24h de trabalho por 72 de folga). Além de promover a regularidade do

trabalho, essa modificação da jornada evita o quase estímulo ao “bico” que o regime atual propicia.

3.2. Reestruturação organizacional

As polícias estaduais brasileiras têm uma estruturação organizacional completamente obsoleta, que apenas reproduz a ineficiência e arbitrariedade no serviço policial. Abaixo seguem algumas medidas para contornar o problema.

3.2.1. Integração PM/PC/PCien e Sistema Único de Segurança Pública – SUSP

A primeira providência que deve ser tomada para otimizar a estrutura das policiais estaduais é promover um grande esforço de integração das corporações. Dois pontos são básicos: unificar as academias de polícia, variando o currículo de acordo com a corporação e o cargo, e unificar os bancos de dados e procedimentos. A primeira medida traria um sentido de unidade para as forças policiais de um estado e enriqueceria o treinamento dos novos policiais; a segunda medida é essencial para uma melhor atuação policial, já que o compartilhamento de dados e a padronização dos procedimentos e rotinas permitiria o trabalho em cooperação das polícias.

Tais medidas devem ser adotadas, preferencialmente, em conjunto com o Governo Federal por ocasião da implantação do indispensável Sistema Único de Segurança Pública – SUSP. A padronização mínima dos dados e procedimentos das mais de 50 polícias diferentes do país (duas por unidade federativa, mais a Polícia Federal e a Rodoviária Federal) permite maior integração entre as corporações, compilação de dados, produção de estatísticas e indicadores, melhores diagnósticos e políticas acuradas.

3.2.2. Distribuição territorial e policiamento comunitário

É da mais alta relevância a boa distribuição das corporações policiais no território. Atualmente temos dois problemas que precisam ser imediatamente solvidos. O primeiro é a confusão das circunscrições de policiamento das unidades de cada polícia. Por vezes, um bairro está sob a guarda de mais de um Batalhão da PM e mais de uma delegacia de polícia. É necessário fazer uma divisão racional e estratégica das circunscrições territoriais sob a competência das unidades de policiamento, inclusive fazendo coincidir, proporcionalmente, a divisão territorial das unidades da PM e da PC, para estimular a cooperação policial.

É forçoso, ainda, descentralizar as unidades da PM, dividindo grandes batalhões isolados em postos avançados, cujas bases físicas estariam espalhadas pelo estado. Em resumo, promover um desaquartelamento da PM.

Mas a medida mais importante concernente à relação policiamento/território é a criação de um sistema de polícia comunitária, em que haveria uma ligação social e operacional de uma comunidade com os responsáveis pelo seu policiamento. Sem o apoio da sociedade não há como obter êxito no combate à criminalidade. A polícia comunitária estimula a cooperação dos cidadãos com a polícia, traz sensação de

segurança e concorre para a redução da violência policial.

3.2.3. Organização das unidades especializadas e de elite

A existência de delegacias especializadas, nos moldes atuais, é indesejável. A concentração física de competência para investigar determinados crimes gera embaraços para o cidadão e enfraquece a integração interna das corporações. O cidadão deve ser atendido em qualquer delegacia, seja lá qual for a sua queixa. Para investigar crimes específicos e recorrentes (como homicídios, roubo de veículos, seqüestro), em lugar de haver delegacias especializadas, deveriam ser constituídos grupos especializados. Esses grupos especializados seriam mistos (PC/PM/PCien), sistematizariam as informações concernentes a sua área e seriam integrados somente por pessoal altamente qualificado.

Para uma melhor atuação policial, deveriam ser criadas unidades de inteligência, de composição mista; necessário também reforçar os sistemas especializados de atendimento ao público, em especial o disque-denúncia.

3.2.4. Renovação de equipamentos

É notória a má qualidade dos equipamentos utilizados pelas polícias estaduais. Seria bastante dispendioso um programa de renovação completa e imediata desse material. Necessário, no entanto, proceder a essa renovação de maneira paulatina. Deve-se dar prioridade aos equipamentos de inteligência e aos que sirvam à informatização dos procedimentos investigativos.

3.2.5. Inovação em gestão

A gestão das atividades na área de segurança públicas é desorganizada, quase amadora. Na esmagadora maioria dos estados não há índices confiáveis sobre os crimes ocorridos, sobre a estrutura e a ação das polícias etc. A Secretaria de Defesa Social (SDS) tem de estabelecer parcerias com Universidades e ONGs com fito de criar um sistema de levantamento e divulgação de dados fiéis sobre segurança pública. Esses dados devem compreender, além de índices básicos de criminalidade, informações sobre a atuação das polícias, do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Todos esses órgãos, ademais, além de partilharem uns com os outros os dados de que dispõem, deveriam ter estruturas de trabalho integradas, inclusive fisicamente.

3.2.6. Reestruturação do Conselho de Segurança Comunitária (CSC)

O Conselho de Segurança Comunitária (CSC) é um órgão que pode vir a ser peça chave no combate à violência, se os governos estaduais tomarem a decisão de fazer dele mais que mera peça decorativa (modificação do antigo Conselho da Paz). Para operar essa transformação é preciso que o CSC passe por uma reestruturação radical. Primeiramente em sua composição: devem integrar do Conselho, além de

membros das polícias, da SDS e do governo, representantes das Universidades, da Sociedade Civil, do Ministério Público, Judiciário e Defensoria Pública.

Mas a transformação essencial está ligada às competências do Conselho. Ele deve ser o órgão responsável pela fixação das diretrizes maiores da Política de Segurança Pública, estabelecendo-se foco e prioridades. Deve fixar metas de redução de criminalidade para as polícias, analisando seu cumprimento e entregando prêmios para as unidade e policiais que se destacaram.

É importante, ainda, que o CS se dedique à fiscalização e ao controle dos abusos policiais, devendo se subordinarem a ele a unidade de corregedoria permanente e a ouvidoria do cidadão.

3.2.7. Unidade de Policiamento Estratégico (SDS)

Para tornar mais eficiente a atuação das polícias estaduais é preciso inseri-la em uma estratégia racional e planejada de combate ao crime. Atualmente, não há interação entre as unidades de policiamento. Cada delegacia e cada batalhão da PM funcionam como uma espécie de ilha no seu dia-a-dia, sem que suas atividades sejam orientadas e monitoradas por qualquer órgão de coordenação.

Para pôr fim a essa situação indesejável, propõe-se a criação de uma Unidade de Policiamento Estratégico (UPE), ligada à SDS. A UPE seria composta por servidores graduados das três corporações (PC/PM/PCien) indicados pelo Secretário de Estado. Sua atribuição maior seria coordenar os esforços de policiamento diariamente, a partir de análises das situações nas circunscrições territoriais, planejamento de ações conjuntas entre unidades de policiamento, atividades de inteligência, articulação dos grupos especializados e unidades de elite.

3.3. Fiscalização e Controle

A polícia brasileira é conhecida pelos altos níveis de corrupção e pelos abusos diuturnamente cometidos. É imprescindível criar uma nova sistemática de fiscalização e controle realmente eficiente no combate a esses desvios de conduta institucionais. Abaixo, algumas sugestões nesse sentido.

3.3.1. Corregedoria com pessoal permanente e especializado

A Corregedoria deve ter uma estrutura de pessoal distinta daquela das corporações policiais. Os integrantes da Corregedoria devem ter completa autonomia em relação aos policiais investigados, garantindo-se inclusive mandatos aos dirigentes.

A seleção de seus integrantes tanto poderia ser mediante a instituição de uma carreira separada, quanto por meio da seleção de alguns dos quadros policiais regulares – por exemplo, aqueles melhor qualificados durante a Academia de Polícia iriam para a Corregedoria. Num caso ou noutro, os membros da Corregedoria deveriam receber uma gratificação especial, para tornar atrativa essa árdua missão.

Caso seja adotada essa segunda opção (recrutamento dentre os policiais),

deve-se garantir que toda a sua carreira funcional transcorra separadamente das atividades policiais comuns, para evitar que corregedores passem pelo constrangimento de voltar a conviver diretamente com aqueles a quem recentemente estavam impondo penalidades.

A Corregedoria deveria ser vinculada ao Conselho de Segurança Comunitária, mencionado acima, assegurando a independência de suas atividades e decisões.

É fundamental para o desempenho de sua função a atividade de contra-inteligência, buscando constantemente informações sobre os integrantes da corporação, visando a manter as polícias sadias, bem-estruturadas e legitimadas pela defesa dos interesses comunitários. Deve também haver um disque-denúncia específico, que garanta o anonimato àqueles que delatarem atividades ilegais praticadas por policiais.

Portanto, os eixos das mudanças são um recrutamento de pessoal qualificado para a função e a autonomia da corregedoria em relação às corporações, o que se obtém mediante mandato e carreiras diferenciadas.

3.3.2. Regulamentação do controle externo do MP

Afora a corregedoria independente e bem estruturada, é fundamental o papel a ser desempenhado pelo Ministério Público como órgão incumbido do controle externo. Até hoje não foi produzida uma adequada regulamentação dessa atividade, que é essencial para melhorar a qualidade da função policial.

É necessário, portanto, disciplinar esse papel dos promotores e procuradores para torná-lo efetivo, garantindo-se, por exemplo, fiscalizações por sorteio em delegacias, acompanhamento presencial de algumas diligências investigatórias e responsabilização dos policiais que transgredirem normas legais.

3.3.3. Acompanhamento patrimonial de delegados (PC) e oficiais (PM)

A atividade de corregedoria, que deve englobar a de contra-inteligência, deve também realizar acompanhamento regular da evolução patrimonial dos policiais, preferencialmente dos delegados e dos oficiais da PM.

Trata-se de trabalho elementar, a ser realizado nos moldes do que vem realizado o Governo Federal em relação a seus servidores. Deve-se, portanto, garantir a obrigatoriedade da entrega das declarações de bens e de renda dos servidores, verificando se o aumento patrimonial se justifica pelas atividades declaradas. Desse modo, consegue-se dificultar a corrupção dos integrantes das forças policiais, expulsar os corruptos e, com isso, melhorar a qualidade dos serviços prestados.

3.3.4. Mudança no regime disciplinar (equalização gravidade de conduta/pena)

Mudanças no regime disciplinar próprio das carreiras policiais se impõem, notadamente na carreira militar. A gravidade da conduta deve ter evidente relação com a veemência da pena. São comuns nos códigos militares o desvirtuamento da pena com a gravidade da conduta, apenando mais fortemente condutas claramente

formalistas (coturno sujo ou barba mal aparada) do que práticas nitidamente repulsivas e prejudiciais ao interesse público (suborno, extorsão, abuso de poder, etc.).

3.3.4.1. Ausência de preso no livro de registro como hipótese de demissão

Um caso merece observação especial: o registro nos documentos formais da prisão de um cidadão. São freqüentes os casos em que são efetuadas prisões sem registros formais, que se prestam à prática de extorsão pelos policiais. Por isso, a ausência do registro de um preso em uma delegacia deve ser hipótese de demissão, contando até mesmo com um procedimento simplificado. Trata-se de presunção inequívoca de abuso de poder para a prática da extorsão.

O cumprimento da norma poderia ser averiguado mediante visitas periódicas, mediante sorteio, por parte dos integrantes da Corregedoria ou do Ministério Público, conforme sugerido a seguir.

3.3.5. Monitoramento de delegacias por sorteio (Observatório de Justiça)

É inaceitável que ainda hoje haja a quantidade de abusos verificados em visitas a delegacias de polícias, como torturas e prisões ilegais. Para coibir tais condutas, sugerimos a criação do projeto Observatório de Justiça, que consiste em inspeções periódicas, *in loco*, sem prévio aviso, realizadas por integrantes da Corregedoria ou do Ministério Público nas diversas unidades de segurança, especialmente nas delegacias e em presídios. Tal medida poderia ser realizada em conjunto com a OAB ou com estudantes universitários mediante convênio com suas instituições de ensino.

Ao visitar o local sorteado sigilosamente, os representantes dessa comissão fiscalizadora verificariam o cumprimento das normas, os registros dos presos, as condições de salubridade e higiene, sua integridade física, a legalidade dos termos cartoriais e o correto andamento dos inquéritos (ainda que por amostragem).

Trata-se de uma das mais importantes medidas de fiscalização a serem implementadas, pois traria, ainda que realizada por efetivo reduzido, um permanente receio por parte dos possíveis fiscalizados, garantindo que todos cumpram as normas em suas unidades.

4. Sistema Prisional

O sistema prisional brasileiro padece hoje de evidente superlotação, constituindo um ambiente de degradação humana, marginalização social e perpetuador das condições de estímulo à criminalidade. Presta-se como instituição de integração entre diferentes criminosos, de variadas modalidades delitivas, permitindo – ao contrário do que se almeja – que o preso aprofunde seus laços com o crime, em lugar de ressocializá-lo.

Existem hoje 401 mil presidiários no país, embora só haja vagas nas unidades prisionais para abrigar cerca de 242 mil pessoas, segundo o Ministério da Justiça. Para tornar ainda mais crítica a situação, existem em aberto (sem cumprimento) cerca de

500 mil ordens judiciais de prisão. Caso fossem inteiramente cumpridos os mandados de prisão, a superlotação – que já é chocante – seria verdadeiramente catastrófica.

São numerosas as medidas necessárias à melhoria mínima das condições dos presídios, penitenciárias e outras unidades de custódia, a começar pela sempre demandada construção de novos espaços.

4.1. Inovação em gestão

Não há qualquer preocupação com a gestão dessas instituições. Não há indicadores confiáveis e mesmo os poucos que existem não são divulgados. Criar metas e indicadores para as unidades é o primeiro passo.

Não se sabe hoje com exatidão quantos presos estão reclusos por modalidade de crime em cada unidade prisional; há quanto tempo, em média, estão presos; quantos são reincidentes e quanto tempo falta para que se encerre o cumprimento de suas penas; qual a qualificação dos detentos; quantos poderiam encontrar trabalho quando saírem. Todos esses dados constituem ferramentas de gestão básicas para planejar as ações, fixar foco e objetivos, estabelecer padrões de ação.

4.1.1. Criar parcerias com universidades e ONGs

Uma das medidas a serem implementadas é a criação de parcerias permanentes com universidades e ONGs para que sejam realizadas pesquisas nessas instituições. Há uma grande massa capacitada nas universidades que poderia realizar estudos nessas instituições para levantar dados e auxiliar na fixação de um diagnóstico adequado e de medidas a serem adotadas.

4.1.2. Levantar e divulgar dados (SDS/Universidade/ONGs)

Os dados de que dispõem a Secretaria de Defesa Social e a Secretaria de Justiça devem ser divulgados ao público, aos quais devem se reunir as informações produzidas pelas universidades e pelas ONGs. Os assuntos de segurança pública não podem ficar circunscritos aos especialistas na matéria; devem ser acessíveis a qualquer cidadão interessado no tema e sobretudo à imprensa.

4.1.3. Revisão geral e informatização dos processos de presos

Todos os processos dos presos, nas obsoletas Varas de Execução Penal, devem ser informatizados para permitir o acompanhamento adequado, rápido e sem burocracia. Só assim será possível analisar devidamente os períodos para obtenção de benefícios (liberdade condicional, progressão de regime, etc.) e acelerar o trâmite dessas medidas.

Além disso, a Defensoria Pública poderia acompanhar melhor a situação e permitir a revisão geral dos processos dos detentos que já atendem aos requisitos para a soltura ou para os demais benefícios legais.

4.1.4. Finalmente implantar separação por periculosidade

Tema já há muito proposto, mas implementado com muita precariedade, é a separação dos presos por periculosidade. Um sistema sério de separação por periculosidade evita que as prisões se tornem verdadeiras universidades do crime e, ao contrário, permite que se convertam em ambiente de qualificação profissional e preparação para o retorno à liberdade.

4.1.5. Acabar com privilégios entre presos

Há ainda, inacreditavelmente, sob os olhos do Ministério Público e da Justiça, notórios privilégios para certos detentos, seja por ocuparem posição econômica privilegiada, seja por possuírem “conhecidos” na cúpula dos aparelhos de segurança. Não nos referimos aqui às prisões especiais, mas sim a privilégios ilegais em unidades prisionais para aqueles que gozam de maior status social, por vezes apenas por serem “amigos” de delegados ou dirigentes de penitenciárias. Deve-se pôr fim a essa situação vexatória, de evidente violação à isonomia.

4.1.6. Descentralizar detenção e acabar com prisão em delegacias

As grandes unidades prisionais devem ser paulatinamente desativadas, sendo substituídas por pequenas unidades, em que se possa assegurar condições mais humanas e minimamente propícias à reintegração social dos presos.

As prisões em delegacias não mais se justificam, devendo os presos ser imediatamente encaminhados aos presídios. As delegacias não têm estrutura adequada para a detenção e, não-raro, vêem-se envolvidas em prisões ilegais.

4.2. Restrição à prisão especial

Se há casos em que a prisão especial é claramente justificável (carcereiros, policiais, promotores e juízes não devem ficar na mesma cela que os presos comuns, por questões de segurança), há outros em que flagrantemente estaremos diante de privilégios odiosos. O caso mais notório é a prisão especial para os portadores de diploma de nível superior, que deveria ser extinta. Não há razão finalística que justifique a separação. Trata-se de medida claramente destinada à segregação social, garantindo que a elite não se submeta às mesmas condições impostas ao restante da população carcerária.

Além disso, a prisão especial, pela legislação, consiste apenas em separar as celas de uns e outros, sem acobertar qualquer tipo de condições privilegiadas. Não fazem sentido, portanto, as prisões claramente privilegiadas – e portanto ilegais – que são garantidas a certos presos no país. Trata-se, primeiramente, de medida de justiça; em segundo lugar, serve para aumentar a pressão social pela melhoria das condições das unidades prisionais.

4.3. Políticas de Promoção de DH e ressocialização

A política de defesa dos direitos humanos constitui um avanço civilizatório. Não cabe mais retrocedermos ao Estado transgressor, detentor único do poder e sem qualquer legitimidade social. Garantir direitos humanos significa assegurar o primado do Direito, da razão e da recusa à barbárie.

Nas unidades prisionais, é necessário fixar uma política de direitos humanos para garantir condições mínimas de dignidade àqueles que tiveram sua liberdade restringida (Programa Dignidade, sugerimos). Não se trata de defender privilégios para os presos – quem menciona isso para desqualificar a proposta nunca esteve em uma penitenciária. As condições de vida dos detentos, em regra, são degradantes, sem alimentação adequada, sem cuidados médicos mínimos, sem salubridade e sem higiene. Os agentes carcerários devem ser conscientizados desse imperativo ético e legal. Cabe ao Estado prover essas condições essenciais à caracterização de um ser humano. A situação hoje existente na maioria dos presídios desumaniza os detentos, lembrando a “animalização” a que foram submetidos os judeus em campos de concentração nazistas.

4.3.1. Garantir trabalho e educação (como manda a Lei Execuções Penais)

É certo que o propósito da pena não é apenas a ressocialização, mas também a punição. Crime e castigo. A necessidade do castigo, porém, não afasta a preocupação com a ressocialização, que se deve dar pela criação de condições propícias à vida gregária e também pela capacitação e qualificação dos detentos. Há parcela significativa dos presos que nunca estudou ou estudou pouco. Convém criar programas de qualificação profissional para permitir que, ao sair da prisão, o ex-detento possa encontrar um local para trabalhar e se reintegrar, de maneira positiva, ao convívio social.

Garantir trabalho aos detentos é também medida necessária para permitir tranquilidade nas unidades prisionais, renda para suas famílias, entretenimento para o preso e estímulo à ressocialização.

4.3.2. Política para ex-presidiários (incentivo à contratação / formação / acompanhamento)

Afora as políticas propostas durante o período em que há restrição à liberdade, várias medidas se impõem ao término do período de reclusão. A reinserção social não é fácil. A pecha de ex-presidiário, em regra, afasta os egressos do sistema prisional dos empregos regulares, criando um círculo vicioso que os joga novamente na marginalidade. Para romper essa tendência, são bem-vindos benefícios como a redução ou a isenção do recolhimento previdenciário para quem empregar ex-detentos, subsídios condicionados à contratação de percentuais mínimos de ex-presidiários e critérios de desempate em licitação para, por exemplo, empresas de construção civil que alocam ex-presos em suas funções.

Afora isso, a política de capacitação profissional deveria estar disponível

também para ex-presidiários, permitindo que se profissionalizem enquanto não se reintegram a funções sociais regulares.

Por fim, é necessário que haja acompanhamento das atividades dos presos após o término de sua pena e, mais diretamente, durante a liberdade condicional e o regime aberto. Conforme o caso, uma equipe de assistentes sociais ou mesmo de policiais deveria acompanhar os trabalhos dos ex-presos, sua reintegração à família, sua inserção em grupos sociais (igreja, arte, esportes), a fim de garantir que seu retorno à vida social seja positivo e não provoque a reincidência.

4.3.3. Estimular projetos sociais na penitenciária (parceria com ONGs)

As unidades prisionais deveriam trabalhar em conjunto com ONGs para buscar fontes alternativas de investimentos em projetos sociais dentro das penitenciárias. Trata-se de espaço importante para o trabalho de organizações do terceiro setor, as quais podem auxiliar o poder público na formatação de bons programas de qualificação, trabalho e reinserção.

4.4. Uma defesa do RDD: o rigor necessário

Cabe aqui registrar que a defesa dos direitos humanos não é incompatível com o rigor necessário ao combate à criminalidade. Referimo-nos especificamente ao Regime Disciplinar Diferenciado – RDD, situação especial durante o cumprimento da pena. Trata-se de medida por vezes necessária à garantia da ordem pública e do convívio social, aplicável apenas em casos excepcionais, expressamente motivados.

Certos detentos, mesmo com sua liberdade de locomoção restringida, continuam a comandar organizações criminosas mediante mecanismos de comunicação peculiares e graças a uma organização singular desses grupos. Por vezes, o potencial danoso dessas atividades não deixam outra alternativa ao poder público senão punir com severidade as pessoas que estão envolvidas em tais atividades. Desde que se garanta a integridade física dos presos, seu isolamento radical e temporário – até que se ponha fim à necessidade – se impõe para assegurar a ordem dentro dos presídios e evitar danos graves à sociedade.

4.5. Disciplina: vigiar e punir

A obra Vigiar e Punir de Foucault demonstra que é a disciplina rigorosa do sistema prisional que pacifica e conduz o preso ao hábito de cumprir leis. As penitenciárias devem adotar regime rigoroso, garantindo-se o cumprimento estrito das normas de segurança, das regras de higiene e criando uma rígida rotina para os detentos. A idéia é provocar um ambiente de disciplina radical, acostumando os detentos ao cumprimento das regras e padrões necessários ao convívio social.

5. Legislação

Sempre que surgem problemas graves de segurança pública, propõem-se

diversas alterações legais, como se apenas modificações em leis pudessem solucionar os problemas. Não podem. Apesar disso, há diversos aprimoramentos que se impõem para tornar mais eficaz, mais justa e mais célere a punição penal. Apontaremos a seguir as principais delas, notadamente as do Código Penal, de Processo Penal e da Lei de Execução Penal.

5.1. Código Penal

5.1.1. Prisão apenas para crimes graves e de colarinho branco

A pena privativa de liberdade não pode ser banalizada. A superlotação é uma realidade inescandível, conforme mencionamos acima ao tratar dos presídios. A isso se some que o ambiente prisional não auxilia em nada a recuperação dos presos. Pelo contrário, não está errado o lugar-comum da qualificação das unidades prisionais como universidades do crime.

Portanto, apenas condutas graves e reprovadas seriamente pela população devem merecer a sanção prisional. As infrações de menor gravidade devem ser apenadas, preferencialmente, com penas alternativas (prestação de serviços sociais, multa, restrição de freqüentar determinados lugares, etc.), de maneira a não deixar de punir aqueles que infringiram as regras, mas sem sujeitá-los aos ambientes degradantes e favoráveis à integração com o crime. Não se pode esquecer que, em recente pesquisa elaborada na Universidade de Brasília – UnB, detectaram-se ao menos seis casos inusitados de prisão por furto de objetos no valor de reais R\$ 1,00 (um real), sendo um deles em Recife.

5.1.2. Reformulação da pena de multa

A forma de aplicação da pena de multa é completamente antiquada. A previsão dos dias-multa, fixados com base no salário mínimo, é freqüentemente irrisória para a criminalidade sofisticada. A penalidade pecuniária máxima aplicável é muito baixa em casos de pessoas detentoras de maior poder aquisitivo. Prestam-se como meras sanções simbólicas em casos de organizações criminosas, lavagem de dinheiro e tráfico de drogas. Por isso, é necessário alterar a sistemática legal para permitir a aplicação da multa proporcionalmente aos bens envolvidos na infração ou aos danos ocasionados, notadamente em crimes relacionados ao sistema financeiro, lavagem de dinheiro, corrupção, etc.

5.1.3. Acabar com Lei de Contravenções Penais

A Lei de Contravenções Penais é arcaica e ultrapassada. Serve unicamente para que, em alguns casos, policiais inescrupulosos ameacem a população mais pobre por infrações irrelevantes. A legislação, criada no início da década de 1940, quando se iniciava a urbanização do país, teve o propósito de coibir as ações (ou a presença?) da população pobre, estabelecendo ilícitos esdrúxulos como a mendicância e a vadiagem.

5.1.4. Acabar com prescrição retroativa

A prescrição retroativa é um dos mais nefastos instrumentos da legislação brasileira – aliás, tipicamente brasileira: não há paralelo internacional desse instituto. Impõe-se sua imediata revogação, pois sua única utilidade é contribuir para a impunidade.

De fato, o propósito da prescrição é evitar revolver fatos já há muito ocorridos. Ocorre que, se os fatos já foram investigados, já foi descoberto o autor do crime, já transcorreu todo o processo judicial e já houve condenação, não há sentido em não mais aplicar a pena. Significa tornar nulo todo o esforço já empreendido pela polícia, Ministério Público e Justiça.

Sobretudo em crimes praticados de maneira mais complexa, por organizações criminosas mais sofisticadas, a apuração dos fatos não é fácil e inevitavelmente leva tempo. Por vezes, a descoberta do crime só ocorre depois que há alguma briga dentro do grupo criminoso ou após uma auditoria ocorrida anos depois. Portanto, a prescrição retroativa acaba por impedir a punição dos criminosos realmente perigosos e resulta na punição apenas dos infratores de menor potencial ofensivo.

5.1.5. Unificar a legislação penal

Para melhorar a qualidade da legislação penal, todos os tipos penais deveriam estar consolidados no Código Penal, em lugar de haver previsões esparsas em diversas leis especiais, como as leis de crimes tributários, financeiros, de licitações, de meio ambiente, entre outras. A aglutinação da legislação em um só diploma torna mais acessível a legislação para a população, evita a dupla tipificação de infrações semelhantes, sistematiza as infrações e, em consequência, melhora a qualidade da aplicação das penas.

5.1.6. Acabar com o direito de mentir do acusado (crime de falso testemunho)

A população de maneira geral não compreende – e com razão – o porquê de uma testemunha ser obrigada a dizer a verdade, ao passo que ao acusado é lícito mentir. A pretexto de garantir o direito ao silêncio previsto na Constituição (art. 5º, inciso LXIII), alega-se que o acusado pode mentir. Não é o que dispõe o texto constitucional. O silêncio deve sim ser assegurado, mas não a mentira, pela qual o acusado deve ser responsabilizado. Portanto, um tipo penal semelhante ao de falso testemunho (art. 342 do Código Penal) deveria ser criado para o acusado, impondo-lhe consequências por mentir em seus depoimentos.

5.2. Código de Processo Penal

5.2.1. Mudar inquérito (abrandar formalismo/ utilizar oralidade/ informática)

São muitas as mudanças necessárias no inquérito policial. A começar pela criação de um procedimento de coleta de provas simplificado para os casos em que

não há necessidade de apurações diferidas no tempo. Por exemplo, um assassinato em um bar, presenciado por diversas pessoas e em que a polícia realizou prisão em flagrante não necessita da mesma apuração que um homicídio praticado em local ermo e sem que se saiba, de plano, quem é o autor. No primeiro caso, basta uma colheita célere e pouco formal das provas, ao passo que no outro há necessidade de investigação detalhada dos fatos.

A primeira medida, portanto, é a criação de um procedimento simplificado de apuração, tal qual o Termo Circunstanciado de Ocorrência – TCO. Ocorre que o TCO é instaurado, hoje, conforme a gravidade da pena. Não deveria ser. Deveria ser instaurado conforme a necessidade de posteriores diligências probatórias, deixando o inquérito apenas para os casos que exigem verdadeira investigação.

Além disso, há que tornar menos formal a investigação. Impõe-se a oralidade nas investigações, fazendo-se uso de gravadores, câmeras, filmadoras e todos os novos instrumentos que a tecnologia fornece. O cerne da modificação, portanto, é a oralidade e o informalismo do procedimento por meio da utilização de tecnologia.

5.2.2. Informalizar o júri

O procedimento do júri popular é caro, lento e sujeito a inúmeras nulidades. Convém suprimi-lo, mas sua inclusão no art. 5º da Constituição dificulta essa medida. Por isso, o melhor a fazer é tornar mais simples, menos formal e, sobretudo, mais rápido o procedimento. Concentrar atos (para acelerar) e cortar ritos (para coibir formalidades inúteis) são medidas úteis para melhorar seu funcionamento.

Aliás, numa capital como Recife, a criação de novas varas do Júri é uma necessidade inadiável para acelerar o julgamento do número assustador de assassinatos que ocorrem todos os anos.

5.2.3. Modernizar procedimento judicial (abrandar formalismo/ utilizar oralidade/ informática)

O processo penal é, decerto, o que exige o maior número de mudanças na legislação. Os atos e rotinas mais praticados são baseados em práticas do século XIX. Abrandar veementemente seu formalismo, torná-lo mais oral e informatizá-lo por inteiro são necessidades do Direito brasileiro.

Os atos processuais devem ser praticados preferencialmente em audiência única, com todos os atos sendo realizados no mesmo dia e sendo fixada a defesa oral no mesmo momento. Apenas excepcionalmente esses atos seriam adiados.

A informatização e a modernização dos procedimentos também se fazem necessárias. Diversos atos poderiam ser praticados pela internet, tornando o processo mais simples para os advogados, para o Judiciário e, especialmente, para o jurisdicionado. Diversos instrumentos tecnológicos – como o interrogatório por videoconferência, gravações de audiências para evitar termos demorados – devem ser adotados, pois tornam o procedimento mais rápido, mais barato e até mais seguro, sem trazer qualquer prejuízo à aplicação da Justiça. Deveriam ser tornados obrigatórios em todos os locais que dispõem de tecnologia para isso.

5.2.4. Acabar foro privilegiado quando possível

O foro privilegiado deve ser reduzido ao máximo. Trata-se de uma das principais causas da impunidade no país, especialmente do tão-danoso crime organizado e de colarinho branco. Não se pode deixar de apontar as conseqüências que a ação maléfica dos dirigentes do país causa para a moral nacional, servindo de contra-exemplos para a população. Parcela não-desprezível das altas autoridades do país está envolvida em ilícitos, o que gera a sensação de que todos devem se aproveitar.

É certo que, em alguns casos (como o Presidente da República), é inevitável que haja foro privilegiado, sob pena de gerar riscos institucionais. Entretanto, no caso do legislativo, o foro deveria se restringir aos presidentes das respectivas casas (Câmara, Senado), uma vez que estão na linha sucessória direta do país. Os demais parlamentares devem sujeitar-se ao julgamento comum.

Afora isso, as hipóteses de foro privilegiado devem se limitar ao período em que a pessoa ocupa o cargo, retornando-se o processo à primeira instância tão-logo se encerre o mandato.

5.2.5. Mudar sistema de liberdade provisória e fiança

A modificação no sistema de liberdade provisória e de fiança no Código de Processo Penal operada em 1977 tornou o sistema notoriamente incoerente. Na prática, aqueles que praticam infrações de menor potencial ofensivo precisam pagar para gozar da liberdade provisória, ao passo que os que praticaram infrações de maior gravidade podem ser liberados sem qualquer pagamento. Tornar esse regramento minimamente coerente – o que significa invertê-lo, ou impor sempre a fiança – é medida não só de boa política criminal, mas também de justiça.

Acresça-se que a prisão provisória deve ser admitida com maior flexibilidade, notadamente quando decorrente da prisão em flagrante. Trata-se de sentimento de justiça para a população, que exige punições céleres. Não se trata de defender penas sem julgamento, mas em casos de flagrante presume-se a culpabilidade dos detidos, podendo-se certamente permitir a liberação quando o crime não ensejar pena privativa de liberdade ou quando demonstrada causa de exclusão da ilicitude.

5.2.6. Restringir análise de *habeas corpus* no STF e STJ

O Supremo Tribunal Federal é a Corte que cuida de questões constitucionais. O Superior Tribunal de Justiça tende a converter-se no Tribunal que pacificará a interpretação da legislação federal quando houver divergências entre tribunais – e só. Não faz sentido permitir a impetração de *habeas corpus* até o STJ e STF em qualquer hipótese. Só se deve facultá-lo até o Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal, conforme o caso. Só deve ser cabível a impetração ou o recurso em *habeas corpus* para o STJ e o STF nos casos previstos para outras ações, ou seja, fundamentalmente a contrariedade à Constituição (STF) ou a divergência sobre a interpretação da lei

(STJ). Essas Cortes superiores não devem render seu tempo à análise caso a caso de todas as prisões no país.

5.3. Lei de Execuções Penais – LEP

5.3.1. Rever progressão de regime (aumentar tempo)

A progressão de regime é instituto importante, mas dependente de melhor regulamentação. Ao vedar inteiramente a progressão de regime para crimes hediondos, o legislador excedeu-se. Ao declarar essa vedação inconstitucional, o STF provocou um vazio no assunto, permitindo a progressão rápida de pessoas que praticaram delitos gravíssimos. Nem um extremo, nem outro. A progressão deve existir, mas deve depender de exames psicológicos e deve exigir prazos maiores, sobretudo nos delitos qualificados como hediondos.

5.3.2. Disciplinar melhor a prestação de serviço à comunidade

A prestação de serviços à comunidade é uma das penalidades mais importantes a serem empregadas na política de repressão criminal brasileira. Em regra, presta-se para punir adequadamente os infratores, reduz drasticamente os índices de reincidência e enseja verdadeiramente alguma ressocialização dos detentos.

Apesar disso, pouca atenção é conferida à regulamentação do instituto, que funciona, nas mais das vezes, conforme a iniciativa e interesse dos juízes de execução penal. Deve haver uma regulamentação mais clara sobre o tema. Devem ser estabelecidos publicamente convênios entre o Judiciário e instituições que necessitam desse tipo de trabalho, garantindo-se o controle social sobre esses mecanismos.

Além disso, os controles existentes sobre o cumprimento são muito frágeis. O controle de frequência, a qualidade dos serviços prestados, o período de trabalho realizado funcionam aquém das necessidades de uma das penalidades mais importantes de que dispõe a política de repressão criminal nacional.

6. Crime organizado e grupos de extermínio

O Código Penal e o Código de Processo Penal foram idealizados para o combate à criminalidade principiante, quase ingênua, que caracterizava os anos em que foram redigidos (década de 1940). A situação transfigurou-se significativamente e a grande preocupação hoje é o crime organizado e, em Pernambuco, também os grupos de extermínio existentes muitas vezes dentro das próprias corporações de persecução penal (polícia, ministério público e magistratura).

Apresentamos ao longo deste documento diversas proposições relacionadas a esses assuntos, como a reestruturação das corregedorias das polícias e aprimoramentos na legislação específica. A seguir, trataremos de alguns pontos ainda não abordados ao longo do texto.

6.1. Prender líderes e isolá-los

A prisão e o isolamento (se for o caso, mediante o RDD) dos líderes das organizações criminosas é medida indispensável ao desmantelamento das quadrilhas, à desestruturação de seus organogramas de poder e, por isso, ao seu combate.

Trata-se de medida que exige atividade policial de inteligência, atuação bem aparelhada e planejada, corregedorias bem estruturadas e legislação adequada.

6.2. Aprimoramento dos mecanismos de punição no MP e na magistratura

Tratou-se ao longo do texto de diversos mecanismos para aprimorar a responsabilização de policiais desonestos. É natural que o foco se volte à polícia, já que ela é que detém o poder material (armamentos) e usualmente é quem pratica diretamente ações contrárias à legislação. Entretanto, parte das condutas criminosas somente é possível pelo acobertamento realizado por membros do Ministério Público e da magistratura. Cumpre, portanto, fiscalizar e punir rigorosamente essas instituições que se mostram muitas vezes fechadas, corporativistas e, não raro, pouco transparentes.

A criação do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público já constituiu um grande avanço. Impõe-se, além disso, tornar públicos os processos de apuração existentes em suas respectivas corregedorias, cobrar resultados publicamente dos corregedores (número de processos, resultados da apuração, número de punidos, etc.), realizar acompanhamentos da evolução patrimonial de seus integrantes e facultar, com previsão expressa em lei, o sigilo do denunciante.

Por fim, à polícia deve ser permitido prosseguir em investigações quando, durante seu curso, for verificado o envolvimento de membros do MP ou da magistratura, sem que se remeta imediatamente o processo às autoridades imediatamente superiores, o que exige alteração legal. Só assim se garante equilíbrio entre as instituições de fiscalização e se permite o combate à criminalidade organizada incrustada no Estado. Não se pode acreditar que, quando envolvidas em irregularidades, pessoas dessa sofisticação intelectual sejam descobertas pelos meios tradicionais de colheita de provas (ouvida de testemunhas, perícias, documentos, etc.). Nesses casos, é indispensável o uso de interceptação telefônica e telemática, infiltração, busca e apreensão, delação premiada, denúncias anônimas e outros mecanismos de coleta de provas.

6.3. Quebrar financiamento (direto/lavagem) com intercâmbio PF

Mais eficaz do que a prisão dos envolvidos em crime é a quebra do financiamento das quadrilhas. Por isso, a utilização da Lei de Lavagem de Dinheiro é um instrumento importante – mas ainda pouco utilizado – para que a polícia desarticule as organizações criminosas.

Para tanto, um trabalho de treinamento em conjunto com a Polícia Federal seria importante para a capacitação dos profissionais de segurança pública estaduais e para

a aplicação mais eficaz da legislação já instituída sobre o assunto.

6.4. Visão capitalista do combate ao crime

Ainda complementando o tópico anterior, as autoridades envolvidas na persecução penal devem se dar conta do que se chama “visão capitalista” de combate ao crime, que consiste em utilizar o próprio patrimônio daqueles que se envolvem em práticas criminosas para o combate a essas práticas. Isso se faz mediante a apreensão e o confisco dos bens.

É importante, por isso, capacitar os policiais a realizar grandes apreensões de bens quando se lida com organizações criminosas, a exemplo do que vem fazendo a Polícia Federal. Devem ser apreendidos veículos, embarcações, aeronaves, armamentos, aparelhos eletrônicos, enfim, tudo o que afetar fortemente o patrimônio dessas organizações para não permitir sua rearticulação.

De posse desses bens e conforme os balizamentos legais, a polícia pode obter a autorização para sua utilização – e mesmo sua integração ao patrimônio das corporações policiais – a fim de utilizá-los para o combate a esse tipo de grupo criminoso. Utiliza-se, desse modo, o próprio poder do crime para combatê-lo.

6.5. Investimento em inteligência

Carecem ainda as polícias, especialmente as estaduais, de equipamentos necessários às atividades de inteligência. Sistemas de interceptação telefônica mais modernos, computadores que reúnam e sistematizem informações, bancos de dados bem catalogados, tudo isso é elementar para a boa organização de uma unidade de inteligência policial.

Além disso, é preciso realizar treinamento e compra de equipamentos para a segurança corporativa, assegurando a integridade, a fidelidade e o uso correto das informações estratégicas reunidas pela polícia.

Trata-se de um investimento necessário e extremamente proveitoso para o poder público, que deve vir acompanhado de capacitação dos profissionais que lidarão com o tema.

7. Conclusão

Em um dos capítulos do livro Cabeça de Porco, o antropólogo Luiz Eduardo Soares afirma que ter esperança, mais que uma faculdade, é um dever. Desesperar-se defronte da onda de violência e criminalidade que assola o país é entregar-se à paralisia estéril. E é justamente isso que pretendemos evitar.

Esse documento é um exercício de esperança. Por detrás das diversas medidas sugeridas para combater a criminalidade há um fundamento sólido: a crença de que é possível virar o jogo e conseguir trazer segurança para todos os brasileiros.

Isso não quer dizer que se trata de uma batalha fácil. A implementação de uma política de segurança pública eficiente provavelmente será penosa e levará algum tempo. As sugestões feitas aqui provavelmente desagradarão a alguns setores da

sociedade, por motivos legítimos ou não. O enfrentamento, por vezes, será necessário.

Mas o saldo desse esforço é enorme: o fim da guerra não declarada que tem vitimado um sem número de cidadãos, em sua grande maioria pobres. Urge começar o trabalho o quanto antes: os dias perdidos se contam em número de mortes.

8. Epílogo: tortura, até quando?

“Tortura nunca mais”. É esse o simbólico nome de uma escultura erguida às margens do Capibaribe há alguns anos. Nela se representa um homem dependurado em um pau-de-arara, o mais clássico aparelho de tortura. É bela a escultura e seu simbolismo, mas a verdade é que estamos ainda bem longe de dizer um definitivo “nunca mais” para a tortura.

A situação é a inversa. A tortura é prática freqüente e banalizada nas delegacias de polícia e penitenciárias do Brasil. Encarado com naturalidade e simpatia pelos policiais e por boa parte da população, o espancamento de presos é quase rotina institucional.

Se a eliminação da tortura no país é tarefa árdua, não se pode dizer o mesmo da redução significativa de sua prática. A tolerância das autoridades está na base do regime monstruoso e quase medieval dos porões dos estabelecimentos prisionais. O combate à tortura esteve em seu auge nos estertores da ditadura militar, quando boa parte das vítimas era da classe média. Os pobres, desde sempre torturados e torturáveis, foram e continuam invisíveis.

Quando daremos uma basta a essa barbárie consentida, digna apenas de um violento regime de exceção? Quando o Brasil será excluído da lista dos países que perpetraram abusos sistemáticos aos direitos humanos? Enfim, quando poderemos dizer com propriedade, “tortura nunca mais”?