

Fundação Konrad Adenauer

A Fundação Konrad Adenauer leva o nome do primeiro Chanceler da República Federal da Alemanha.

Ela norteia seu trabalho pelas posições fundamentais que Konrad Adenauer defendeu, enquanto estadista democrata-cristão:

- A orientação segundo a imagem cristã do ser humano.
- A consolidação de um Estado de Direito, com democracia e liberdade.
- A organização da sociedade de acordo com os princípios da Economia Social de Mercado.
- A integração da República Federal da Alemanha na comunidade ocidental de estados e de valores.

A Fundação Konrad Adenauer compartilha esta posição antropológica e política com o partido democrata-cristão da Alemanha, a CDU - Christlich Demokratische Union (União Democrata Cristã). A Fundação, que foi criada em 1956, é uma instituição de utilidade pública, independente do partido no nível jurídico, organizacional e financeiro. As suas verbas provêm do orçamento federal da Alemanha e de doações.

A Fundação Konrad Adenauer concentra o seu trabalho em quatro áreas:

- Formação política.
- Pesquisa e assessoria política.
- Diálogo e cooperação internacional.
- Prestação de serviços de arquivo, documentação, pesquisa e formação, assim como apoio a instituições científicas e incentivo a estudantes intelectualmente dotados.

A Fundação Konrad Adenauer mantém 23 Centros de Formação na Alemanha e está presente, através de representações, colaboradores e instituições com quem mantém projetos de parceria em cerca de 130 outros países. Conta com um total de mais de 600 colaboradores no mundo todo, dos quais perto de 500 trabalham na matriz, localizada em Sankt Augustin, nos arredores de Bonn.

Membros do Conselho Diretor da Fundação Konrad Adenauer

Presidente: Prof. Dr. Günter Rinsche, Deputado do Parlamento Europeu;
Vice-Presidentes: Anton Pfeifer, ex-Ministro de Estado na Chancelaria Federal; Dr. Gerhard Stoltenberg, ex-Ministro da Fazenda e ex-Ministro da Defesa do Governo Federal;
Tesoureiro: Dr. Wolfgang Peiner;
Secretário Geral: Dr. Ottfried Hennig.

Outros membros: Peter Hintze, ex-Secretário Geral da CDU; Dr. Wolfgang Jahn, Dr. Helmut Kohl, ex-Chanceler Federal; Dr. Konrad Kraske; Prof. Dr. Gerd Langguth, ex-Secretário de Estado; Christine Lieberknecht, Deputada Estadual, Secretária da Educação do Estado da Turíngia; Prof. Dr. Dr. h.c. Paul Mikat; Prof^ª Dr^a Dr^a h.c. Elisabeth Noelle-Neumann; Ronald Pofalla; Prof. Dr. Hans-Peter Schwarz; Josef Stock; Dr. Bernhard Vogel, Governador do Estado da Turíngia; Dr^a Dorothee Wilms, ex-Deputada Federal; Prof. Dr. Hans-Jürgen Zobel.

Debates

Através da Série Debates a Fundação Konrad Adenauer edita textos apresentados em seminários e colóquios nacionais e internacionais. Destacam-se temas da política contemporânea, desenvolvimento sócio-econômico, ecológico e cultural.

A série tem como objetivo reunir diferentes pontos de vista, orientada pelos conceitos de democracia e pluralismo de idéias. A Fundação Konrad Adenauer quer assim ampliar a cooperação entre o Brasil, Alemanha, América Latina e União Européia.

© 1998 Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Representação no Brasil
Centro de Estudos
Rua Engº Antônio Jovino, 220, 4º andar
05727-220 São Paulo, SP
Brasil
Telefone: 0055-11-843-1055
Telefax: 0055-11-843-9025
e-mail: adenauer@originet.com.br
home-page: <http://www.kas.de/Brasil>

Escritório em Fortaleza:
Av. Dom Luís, 880, Sala 601/602
60160-230 Fortaleza, CE
Telefone: 0055-85-261-9293
Telefax: 0055-85-261-2164
e-mail: kasfordre@roadnet.com.br

Matriz:
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Rathausalle 12
53757 Sankt Augustin
República Federal da Alemanha
Telefone: 0049-2241-2461
Telefax: 0049-2241-246508
e-mail: zentrale@kas.de
home-page: <http://www.kas.de>

ISBN 85-85535-79-2

Capa: Ettore Bottini

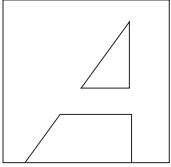
Responsável: Winfried Jung

Tradução: Sonali Bertuol (pp. 87-100)
Sperber S/C Ltda. (pp. 25-85)

Pré-edição: Sigrid Fraiha

Revisão: José Mario Brasiliense Carneiro

Impresso no Brasil - Printed in Brazil



Konrad
-Adenauer-
Stiftung

CENTRO DE ESTUDOS



SEGURANÇA PÚBLICA
COMO TAREFA
DO ESTADO E
DA SOCIEDADE

DEBATES

ANO: 1998

Nº 18

O conteúdo deste número da série *Debates* foi extraído do Seminário Internacional com o tema “Segurança Pública: antigos desafios, novos modelos” realizado pela Fundação Konrad Adenauer em conjunto com a Fundação João Pinheiro de Minas Gerais. O evento teve a co-promoção do Ministério do Trabalho (FAT/CODEFAT) e o apoio do Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (ILANUD). O Seminário realizou-se no auditório da Fundação João Pinheiro, em Belo Horizonte, nos dias 2 e 3 de Setembro de 1998. Os artigos aqui apresentados são trabalhos especialmente escritos para o seminário ou textos resultantes das transcrições de palestras proferidas na ocasião. Por limitações editoriais não foi possível apresentar todo o conteúdo do evento bem como dos debates. As informações e opiniões aqui expressas pelos autores são de sua própria responsabilidade.

Índice

Palavras de abertura

Roberto Borges Martins.....	3
Winfried Jung.....	4
Eduardo Azeredo	5

Segurança Pública: as tarefas do Estado e da Sociedade Civil

Perspectivas para Reforma do Sistema de Segurança Pública Nacional

José Gregori.....	11
-------------------	----

Combate à criminalidade na prática: o exemplo da Alemanha

Thomas Feltes.....	17
--------------------	----

A experiência dos Estados Unidos em matéria de Justiça Penal

Jerome Skolnick.....	25
----------------------	----

Justiça Penal na América Latina: reformas e desafios

Luis P. Salas.....	39
--------------------	----

Os novos modelos de Segurança Pública na América Latina

Sofia Tiscornia.....	87
----------------------	----

Política e sociedade: redesenhando os limites do poder e das liberdades

A Reforma do Sistema de Segurança Pública em Minas Gerais

Santos Moreira da Silva.....	103
------------------------------	-----

Prevenção criminal e dignidade humana

Carlos Alberto de Camargo	109
---------------------------------	-----

Desafios da sociedade moderna para os sistemas de segurança: um diagnóstico da situação brasileira	
Oscar Vilhena Vieira	129

O Poder Judiciário e a Política de Segurança Pública

Criminalidade, Segurança Pública e Instituições Judiciais	
Francisco de Assis Toledo.....	137

O papel atual e futuro do Ministério Público	
Maria Tereza Sadek.....	143

Perspectivas da Reforma do Sistema Penitenciário

Sistema penitenciário: a experiência norte-americana	
Robert Buchholz.....	151

As questões de política e infra-estrutura do Sistema Penitenciário	
João Benedito de Azevedo Marques	155

As penas alternativas	
Julita Lemgruber	165

A articulação entre o Estado e a Sociedade Civil com vistas ao aperfeiçoamento da Política de Segurança Pública

Perspectivas da Sociedade e do Estado sobre Segurança Pública	
Rames Talib.....	171
Jesus Trindade Barreto Júnior	172
Rúbio Paulino Coelho	176
João Leite Barreto	179

Política de Segurança Pública e Defesa da Cidadania no Estado do Ceará	
Cândido Vargas de Freire	183

Palavras de encerramento	
José Fernando Cirne Lima Eichenberg	193
Sandra Valle	197

**Segurança Pública:
antigos desafios, novos modelos**

Palavras de abertura

*Roberto Borges Martins**

Em nome da Fundação João Pinheiro, damos as boas vindas a todos os participantes deste seminário internacional de grande importância para nós. A Fundação já vem desenvolvendo, juntamente com a Academia da Polícia Militar, com a Polícia Civil e com a Universidade Federal de Minas Gerais, muitos trabalhos na área da segurança pública. Entre eles, já faz parte das tradições dessa casa a promoção de cursos, juntamente com essas instituições, para a capacitação dos oficiais superiores da Polícia Militar e para a capacitação e treinamento da Polícia Civil. Mais recentemente, no contexto desta frutífera parceria, temos nos dedicado também à pesquisa na área da segurança pública.

Acreditamos ser essa uma das áreas mais carentes em termos de pesquisa no nosso país e na qual se encontram os problemas mais sérios que a nossa população enfrenta, não só no Brasil, mas em qualquer sociedade contemporânea. O setor acadêmico, os cientistas sociais e as próprias instituições responsáveis pela segurança pública têm dedicado a esses problemas muito menos do que eles merecem, em termos de trabalhos de pesquisa, de criação de conhecimento e de entendimento da realidade. Portanto, consideramos da maior importância a realização de pesquisas e a promoção do intercâmbio de conhecimentos e experiências nacionais e internacionais sobre problemas semelhantes.

Nos sentimos especialmente felizes pela parceria com a Fundação Konrad Adenauer e com o Ministério do Trabalho, através do FAT e do CODEFAT, e pelo apoio que recebemos do Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e do Tratamento do Delinqüente para esta realização.

* Presidente da Fundação João Pinheiro.

*Winfried Jung**

É também para nós um prazer dar as mais boas vindas a todos a esta nova realização conjunta da Fundação Konrad Adenauer e da Fundação João Pinheiro, em Belo Horizonte, com quem já tivemos gratas oportunidades de cooperar em 1995 e 1996.

Este seminário que hoje se inicia tem como tema “Segurança Pública: antigos desafios e novos modelos”. Ouviremos aqui autoridades nacionais e internacionais tratando de questões referentes às responsabilidades do Estado e da sociedade civil em prol da segurança pública.

A Segurança Pública é uma das tarefas essenciais do Estado contemporâneo. Pelo fato desta competência lhe ser transferida pela sociedade, ela encontra sustentação nos fundamentos da própria democracia. Por sua vez, as instituições democráticas são protegidas pelo monopólio sobre a violência que tradicionalmente cabe ao Estado. Esta complexa via de duas mãos se coloca como pano de fundo de nossa temática destes dois dias.

Sob o ponto de vista institucional, um dos grandes desafios que hoje se coloca é o da definição das prioridades do Estado, tanto na proteção das pessoas, como dos bens. Busca-se aqui o equilíbrio entre as ações de prevenção e de correção. Nestes âmbitos são essenciais o papel do aparato policial e da execução penal. Estão em questão, por exemplo, a divisão de competências entre as forças policiais e a aplicabilidade das penas tradicionais e alternativas.

Em vários países a liberdade garantida pelos sistemas democráticos tem criado outra tensão importante, qual seja, entre o exercício do poder de polícia de caráter público e aquele das organizações privadas de segurança.

Muitas destas questões tocam o tema da reforma do Estado nos novos contextos políticos e econômicos mundiais. O que se quer preservar, antes de mais nada, são as garantias sociais de uma convivência pacífica, livre e justa, com base no Estado de Direito.

Sabe-se, no entanto, que tais garantias não têm sido contempladas à ponto de se superar o fenômeno da insegurança, decorrente dos altos níveis de violência e criminalidade. Convivemos diariamente com problemas que vão desde a “violência do trânsito” até as conseqüências trágicas impostas pelo crime internacional organizado, seja ele ligado ao tráfico de drogas, de armas, ou, ao terrorismo.

É paradoxal o contraste entre os elevados índices de criminalidade existentes em várias cidades mundiais e seus padrões de modernidade. As origens do crime e da violência dentro, e também fora das cidades, são de várias

* Diretor da Fundação Konrad Adenauer no Brasil.

ordens e matizes. Por exemplo, no plano individual, colocam-se os distúrbios psíquicos a que estão sujeitos o homem moderno, no plano social, a pobreza e os desajustes causados por migrações e imigrações, no plano econômico, o poder das máfias e do crime organizado.

Vemos que o tema da segurança abrange necessariamente o resgate da dignidade humana em todos os seus níveis. Para tanto, não resta dúvida que o Estado e a sociedade estão chamados a cooperar de maneira criativa e efetiva, tanto quanto possível no âmbito da prevenção da criminalidade. Diante de tal complexidade de questões estamos todos ansiosos por ouvir os especialistas que nos brindarão com suas palestras e intervenções nestes dois dias trabalho.

Antes de concluir, gostaria de fazer uma breve referência à Fundação Konrad Adenauer. Enquanto fundação política atuando na Alemanha e em vários países do mundo, no plano da cooperação internacional, buscamos essencialmente contribuir para a difusão dos valores cristãos no que diz respeito ao fortalecimento das instituições democráticas e econômicas, principalmente através de atividades de formação, assessoria e pesquisa.

Nestes âmbitos, o tema da segurança pública tem sido constante em nossas agendas nacional e internacional. Recentemente promovemos um importante seminário em Colônia, com a participação do Professor Thomas Feltes, que está aqui entre nós para falar sobre a segurança pública na perspectiva da Alemanha e dentro do novo contexto da União Européia.

É com esta ampla motivação que aqui nos encontramos, somando esforços com as senhoras e senhores. Ao reiterar os nossos sinceros agradecimentos à Fundação João Pinheiro por mais esta parceria, gostaria de também referir-me ao valioso apoio que tivemos do Ministério do Trabalho e do Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente, o ILANUD, na realização deste evento.

*Eduardo Azeredo**

O fenômeno da urbanização leva a uma preocupação cada vez maior com a questão da segurança pública. A urbanização mais acelerada e as cidades maiores, criam mais situações de conflito para o dia a dia das pessoas, seja no trânsito, seja nas relações pessoais, nas relações de trabalho e, até mesmo, nas relações dentro da família, que tende a uma certa desagregação nestes tempos modernos. A violência tem aí suas raízes primárias, na vida competitiva, na luta pela sobrevivência, na predominância muito forte do

* Governador do Estado de Minas Gerais.

capitalismo. Não se trata, evidentemente, de mudar o sistema político-econômico; as experiências com outros tipos de regime já demonstraram não ser essa a solução. Temos sim, que procurar nos adaptar e buscar aqui os meios para enfrentar esse aquecimento da violência.

Um primeiro ponto importante são as campanhas de esclarecimento da população e a colaboração da imprensa, que tem uma responsabilidade grande ao divulgar atos de violência com uma ênfase por vezes exagerada, o que induz a novos crimes e a um comportamento mais violento da sociedade como um todo. São vários os exemplos de aumento da ocorrência de determinados crimes quando se tem uma divulgação expressiva. Não se deve, portanto, subestimar a responsabilidade da imprensa, o nosso “quarto poder”, nas questões ligadas à segurança.

Visando justamente nos preparar melhor para as dificuldades impostas pelos novos tempos, estão sendo introduzidos, no estado de Minas Gerais, programas de qualificação profissional e de reequipamento das polícias. Apesar dos limites financeiros impostos pelas dificuldades econômicas em todo o país, os programas têm conseguido ser bastante amplos, criando sistemas modernos e sofisticados de proteção e de apoio ao trabalho dos policiais, tanto civis quanto militares. O programa de reequipamento inclui a renovação de veículos, armamentos e artefatos de proteção, além da montagem de laboratórios, como o laboratório da voz, por exemplo, que trará, com certeza, melhores condições de averiguação dos crimes.

Sem dúvida, um dos caminhos mais importantes na área da segurança pública é exatamente esse; garantir boas condições de trabalho aos profissionais da segurança e investir na sua formação. O último concurso aberto para policiais militares oferece 2.500 vagas e exige o curso de segundo grau completo, visando constituir um quadro de policiais bem formados e, portanto, mais preparados para lidar com a crescente violência urbana e com os casos de violência rural, que, infelizmente, também acontecem.

A questão penitenciária, por outro lado, também vem sendo alvo de estudos e de uma ampla discussão em Minas, através da realização de uma CPI, pela Assembléia Legislativa, que contou com o apoio do Governo do Estado. Dessa discussão, alguns pontos mais difíceis merecem ser destacados. O primeiro deles diz respeito à população carcerária, que, muitas vezes, abriga presos condenados por crimes de pequena monta; esses presos ocupam lugar nas penitenciárias e custam aos cofres públicos, ou aos contribuintes, em última análise, um montante bastante significativo; cerca de seiscentos reais ao mês, por cada preso. Tendo em vista esse problema, buscou-se descentralizar o Conselho Penitenciário, que passará a atuar em seis outras regiões, além da capital, acompanhando o cumprimento das penas e evitando que já tenham cum-

prido a sua pena permaneçam na penitenciária. Isso, evidentemente, atenuará o problema de superlotação, mas, em algumas regiões, a situação ainda é grave e por isso já há trabalhos em andamento, no sentido de se tentar minorar esse problema.

Um outro aspecto controverso na questão penitenciária é a vistoria dos visitantes, que se justifica como uma tentativa de evitar que armas e objetos perigosos sejam levados até os presos. Evidentemente, a situação ideal é que ninguém seja submetido a nenhum ato que atente, por menos que seja, contra a sua individualidade. Entretanto, a experiência tem demonstrado que o preço a ser pago pela suspensão da vistoria é alto e, no caso de uma fuga, por exemplo, a cobrança e a crítica partem de todos os segmentos da sociedade. O que se precisa encontrar, então, é um caminho para equacionar o respeito aos direitos humanos com uma ação preventiva eficaz para os casos de fuga e de violência dentro do sistema penitenciário.

Ainda dentro dos aspectos controversos, é preciso que se discuta o problema do trabalho para os presos. Ainda que todos nós concordemos que o melhor seria se todos os presos pudessem trabalhar enquanto cumprem suas penas, a realidade é que existem enormes dificuldades para se colocar esse ideal em prática. A liberdade concedida, por exemplo, para que um preso trabalhe no campo, no sistema de penitenciárias agrícolas, acarreta um risco de fuga muito maior. Mesmo assim, os exemplos de empreitadas bem sucedidas existem: a limpeza do Mineirão, em Belo Horizonte, que é feita por presos; o programa desenvolvido pela Penitenciária de Juiz de Fora, que recebeu reconhecimento nacional; o trabalho dos presos junto ao DER, na limpeza das estradas; as iniciativas em empresas privadas, que, por vezes, contratam os presos dentro da penitenciária, como é o caso de uma empresa do setor de artigos esportivos em Minas Gerais; e a própria Secretaria da Justiça, que emprega presos na fabricação de móveis.

No entanto, é preciso que se estabeleçam critérios efetivos para definir quais os presos que podem trabalhar e sob que condições, levando-se em conta os riscos impostos à sociedade. O número de presos que têm algum tipo de atividade produtiva é, hoje, inferior a 10% dos que ocupam as penitenciárias, constituindo um percentual ainda bastante baixo.

Uma outra questão que se mostra de suma importância, quando se pensa de forma mais ampla na segurança pública, é a das penas alternativas. Trata-se de um assunto a ser discutido pelo Congresso Nacional, que deverá receber o apoio dos representantes do estado.

Finalizando, avaliando o nível de segurança no estado de Minas Gerais em relação ao índice de violência em todo o país, pode-se dizer que temos um padrão compatível com as nossas necessidades, sem episódios mais graves como os que ocorreram no Rio de Janeiro e em São Paulo, epi-

sódios como o da Candelária e o do Carandiru. Ainda que apresentem problemas, as duas polícias trabalham, em Minas Gerais, de maneira positiva. Os índices de recuperação de veículos são os mais altos do Brasil, os índices de resolução de crimes são também muito eficientes e o policiamento extensivo é considerado um dos melhores do país.

Há que se reconhecer, então, a qualidade do trabalho dos policiais no estado, que têm conseguido suplantar as dificuldades materiais decorrentes da realidade econômica de um país em desenvolvimento.

**Segurança Pública:
as tarefas do Estado e da Sociedade Civil**

Perspectivas para Reforma do Sistema de Segurança Pública Nacional

*José Gregori**

A questão dos direitos humanos foi incorporada à Agenda Nacional pelo Presidente da República, em 7 de setembro de 1995, e coube ao Ministério da Justiça elaborar um programa nacional de direitos humanos, honrando o compromisso assumido anteriormente, em 1993, na Conferência Mundial dos Direitos Humanos, em Viena, frente ao que foi proposto pela Austrália a todos os países do sistema da ONU. Esse programa, que está em plena execução desde 13 de maio de 1996, foi elaborado num esforço conjunto do governo, que procurou buscar a contribuição dos diferentes estratos de nossa sociedade, e das várias ONGs que se dedicam à causa. Portanto, o programa representa a vontade do governo federal, mas está permeado das reivindicações, ansiedades e desejos de toda a sociedade brasileira.

A política materializada nesse documento tem conseguido colocar em prática muitas dessas reivindicações, as quais vêm sendo concretizadas em algumas medidas importantes. Como se sabe, os direitos humanos, hoje, penetram vários territórios, abrangendo inúmeros aspectos; o programa procurou desenhar esse painel complexo e múltiplo que, de certa maneira, influi na questão da segurança pública.

Seria simplista imaginar que a segurança pública depende apenas das corporações policiais; pode-se dizer que elas representam apenas uma metade da questão, enquanto a outra metade depende de fatores os mais variados: educacionais, sociais, econômicos, culturais. E é exatamente o manejo eficiente dessa complexidade que vai assegurar aos países um bom nível de segurança pública.

O Programa Nacional de Direitos Humanos tem permitido que medidas sejam efetivadas, tendo em vista os diferentes aspectos da complexa questão da segurança pública. Entre as medidas mais importantes, deve-se ressaltar, primeiramente, a tipificação do crime de tortura no Brasil, que, desde novem-

* Secretário Nacional de Direitos Humanos, Ministério da Justiça.

bro de 1996, por obra do Congresso Nacional, tornou-se uma figura autônoma do direito brasileiro, severamente punida. Uma outra medida, que também diz respeito a mudanças na área penal, é o tratamento imposto à questão do porte de armas, que deixou de ser considerado apenas uma contravenção, punida com multa, para se tornar um crime, com pena condizente prevista.

A aprovação do Novo Código Nacional de Trânsito também constitui uma medida essencial de garantia da segurança pública. Durante a elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos, foram realizados estudos, buscando-se explicitar as fontes da violência no Brasil: o trânsito figurou entre as principais delas. O ano de 1995, período enfocado no estudo, registrou 36.000 mortos e mais de 100.000 feridos graves no trânsito brasileiro, estatísticas condizentes com uma situação de guerra civil. A necessidade de se elaborar uma nova lei de trânsito tornou-se evidente e justificou todo o esforço realizado para que o Código Nacional de Trânsito fosse aprovado no Congresso.

Dentro, ainda, desse esforço por uma sociedade mais justa e mais segura, pode-se incluir a criação de um sistema de proteção à testemunha, visando um funcionamento mais eficiente da justiça brasileira, com respostas mais imediatas aos processos, uma vez que uma das razões apontadas para o descompasso que existe hoje entre o fato ocorrido e a ação da justiça é justamente a falta de elementos comprobatórios, decorrente do recuo de testemunhas que sofrem ameaças. O sistema funciona com uma espécie de terceirização do serviço junto aos estados e às ONGs especializadas nesse tipo de proteção. Já são cinco os estados nos quais o sistema está implantado e outros dez já estão formando equipes especializadas para implementá-lo.

Um problema sempre evidente quando se pensa em segurança pública é a situação do jovem nesse contexto de altos índices de violência e criminalidade. Nesse sentido, cabe destacar a experiência piloto do serviço civil voluntário para os rapazes que são dispensados do serviço militar. Trata-se de uma experiência pioneira no Brasil que vem sendo desenvolvida no estado do Rio de Janeiro e no Distrito Federal. Todos os anos, um milhão de jovens se alistam para prestar o serviço militar, mas as Forças Armadas têm capacidade para absorver apenas 10% desse contingente e 900.000 jovens são dispensados, sem tirar nenhum proveito desse primeiro contato com o aparelho do Estado. Decidiu-se, então, oferecer a eles um serviço civil voluntário, com duração de nove meses, durante os quais os rapazes e moças recebem uma ajuda de custo de meio salário mínimo, assistem a aulas teóricas sobre cidadania e direitos humanos, recebem qualificação profissional, têm a possibilidade de retomar o primeiro grau, participam de atividades esportivas, e, depois de três meses de curso teórico, começam a tomar parte em campanhas comunitárias.

Essa experiência, que começou há quatro meses, tem se mostrado exitosa tanto no Rio de Janeiro, como no Distrito Federal, com raros casos

de evasão e de indisciplina. Já existe uma proposta para estender o programa a mais dez estados, após uma avaliação de resultados, com o objetivo de, em cinco anos, podermos receber todos esses 900.000 jovens, mantendo-se sempre o caráter voluntário de participação. O programa, em seu primeiro ano de implementação, tanto no Rio de Janeiro quanto no Distrito Federal, procurou selecionar, dentre os milhares de jovens que se interessaram em participar, aqueles originários dos estratos mais populares, os quais, estatisticamente, estariam mais próximos e, portanto, mais vulneráveis ao assédio de fatores criminosos.

Finalmente, um dos pontos mais importantes desse Programa é exatamente a divulgação, no Brasil, da questão dos direitos humanos, que ainda são pouco conhecidos no país. Acreditamos, todavia, que os resultados práticos em relação aos direitos humanos vão depender do esforço conjunto de quase toda a população. Não é possível esperar mais respeito aos direitos humanos, que infelizmente no Brasil ainda é pouco, se não houver uma mudança coletiva de atitudes.

O Brasil é, lamentavelmente, um dos países mais violentos do mundo, mas só há pouco tempo o fenômeno da violência vem merecendo um esforço de avaliação e pesquisa das academias e mesmo dos governos. Na década de 80, por exemplo, havia na Universidade de São Paulo (USP) mais de 1.200 pesquisas em andamento, das quais nenhuma estava voltada para o estudo da violência. Isso não acontecia apenas no Brasil; o mundo não havia ainda se dado conta de que a violência tinha que ser estudada com rigor, método e profundidade. Hoje, alguns anos depois, esse quadro já se reverteu e os índices de violência são avaliados e medidos em todos os lugares. Ainda que apresentem limitações, os estudos estatísticos continuam sendo uma fonte de referência e todos eles incluem o Brasil entre os cinco países mais violentos do mundo. Nessas abordagens, a violência é medida computando-se o número de assassinatos por 100.000 pessoas durante um ano e o Brasil, nos três principais estudos, aparece ocupando lugares que variam da terceira à quinta posições. É nesse contexto de país violento, portanto, que teremos que desenvolver uma política de direitos humanos, o que constitui uma tarefa não muito simples. Nesse sentido, procuramos fazer com que, através de campanhas e seminários, mais e mais pessoas se conscientizem da importância desse ideal.

A elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos e a criação de uma secretaria especializada para a sua efetivação são mostras de uma vontade política externada pelo Governo Federal em relação à questão. Houve, seguramente, um avanço significativo, se comparamos a situação atual com a que existia há poucos anos, quando lutar pelos direitos humanos era, de certa forma, colocar-se em xeque com os governos e com o Estado de

uma maneira geral. Hoje, é do próprio Estado a iniciativa de liderar uma luta pelos direitos humanos.

De uma forma geral, ainda que em maior ou menor grau, percebe-se essa mudança de atitude em todos os estados, tanto nas polícias civis, quanto nas polícias militares. A Secretaria Nacional, em Brasília, vem oferecendo cursos sobre direitos humanos que têm sido acompanhados por oficiais de, praticamente, todas as polícias militares. Esses cursos já contam com a participação de professores especialistas de vários outros países e deverão ser ampliados e intensificados, visando a atingir um número cada vez maior de oficiais das PMs e de agentes da polícia civil.

Os episódios de violência policial no Brasil, especialmente os que foram veiculados na mídia em 1997, tiveram uma forte repercussão tanto interna quanto externamente. Alarmado, o Governo Federal, através da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, convidou especialistas de várias áreas para discutir o problema da segurança pública no Brasil. Essa comissão delineou algumas medidas que poderiam ser implementadas, sem necessidade de uma mudança constitucional e algumas das medidas propostas já estão em vigor, como a criação de uma Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, que tem por finalidade fazer a coordenação nacional dos esforços para uma melhoria nessa área. Ao mesmo tempo, a polêmica unificação das polícias como solução para a crise foi considerada uma questão importante, mas a ser decidida um pouco mais adiante.

A Secretaria Nacional de Direitos Humanos veio preencher uma lacuna deixada pela Constituição de 1988, que, parece-nos, exagerou um pouco na noção de federação, talvez exatamente por seguir a um período de regime autoritário, muito centralizador, deixando o Governo Federal praticamente sem figura legal para interferir nos casos mais gritantes de desrespeito aos direitos humanos no país. Há dois desses casos, pelo menos, que se tornaram conhecidos no mundo inteiro: o caso de Corumbiara e o caso de Carajás. A pressão sobre o Governo Federal é enorme e não há meios de se acelerar o processo. Não se trata, obviamente, de se fazer uma avaliação de mérito desses casos; cabe à justiça, e só a ela, condenar ou absolver, mas é preciso que esses casos sejam julgados. A Secretaria Nacional de Direitos Humanos agiu, então, fazendo tudo o que era possível fazer, sem ferir a lei, para que houvesse uma resposta da justiça, desde providenciar equipamento de fotocópia até conseguir que o governador designasse um juiz especial para o caso de Carajás.

Uma outra reivindicação antiga em relação aos direitos humanos era a de que os militares fossem julgados pela justiça comum, e não pela justiça militar, nos crimes contra civis. Mais uma vez, a Secretaria interveio no sentido de pressionar o Congresso para que aprovasse a lei determinan-

do que, nos crimes dolosos contra a vida, os militares fossem julgados por tribunais comuns.

Há um limite, entretanto, para a ação da Secretaria e vários casos de desrespeito aos direitos humanos continuam sem resposta da justiça. Por isso, o Presidente da República propôs uma Emenda Constitucional, criando a figura do crime contra os direitos humanos, segundo a qual, por decisão do Procurador Geral da República, qualquer tipo de crime, naturalmente aqueles de gravidade e de grande repercussão, poderiam ser transformados em crimes contra os direitos humanos e, automaticamente, federalizados, passando a ser investigados pela Polícia Federal e julgados pela Justiça Federal, numa tentativa de se poder oferecer uma resposta mais rápida para esses casos.

A falta de fiscalização das polícias é mais um problema na questão da segurança pública. No Brasil, no momento, ninguém fiscaliza as polícias. As Forças Armadas, desde 1988, fiscalizam apenas a questão do armamento e a questão do número da tropa; o funcionamento propriamente dito, tanto da Polícia Militar quanto da Civil, ficou a cargo de cada estado, de cada secretário de segurança. Nesse sentido, vale voltar a uma idéia surgida na comissão de 1997 que estudou a polícia. Essa idéia propõe a constituição de um grupo, um núcleo de acompanhamento, com representantes das Forças Armadas e das polícias, a fim de se ter um levantamento atualizado do que se passa nas polícias militares e nas civis, com relação ao seu funcionamento. Essa comissão não teria efeito punitivo em relação à polícia que eventualmente não estivesse funcionando a contento, mas, forneceria um quadro comparativo, para se poder dizer hoje, que polícias, civis ou militares, estariam funcionando a contento e quais estariam deixando a desejar, seguindo-se certos critérios previamente estabelecidos.

Trata-se, sem dúvida, de uma questão importante, uma vez que, em grande medida, o respeito aos direitos humanos demonstrado pelas polícias de vários países europeus e dos Estados Unidos não decorre de nenhum tipo de devoção especial dos policiais, mas, sim, de um controle mais rígido de suas atividades. Em New Orleans, nos Estados Unidos, por exemplo, onde a polícia teve que passar por um amplo processo de reforma em função de problemas de corrupção e violência, foi introduzido um sistema informatizado de controle sobre todas as armas conduzidas por policiais. No caso de a arma ter sido disparada, é exigido do policial que explique e justifique a utilização.

Outra forma de controle encontrada em vários países é a figura do *Ombudsman*, aquela pessoa saída dos quadros policiais que detém imensa autoridade para fazer uma fiscalização detalhada. O *Ombudsman* da Inglaterra, por exemplo, tem praticamente a mesma qualificação, o mesmo conceito e impõe o mesmo respeito que o chefe da polícia londrina.

O trabalho do policial é extremamente difícil e merece todo o respeito, mas não encontra na sociedade brasileira a consideração e o apoio que requer.

Entretanto, a organização e o funcionamento das polícias, onde estão esses policiais, estão abertos a muitas reformas. As perspectivas são otimistas.

Independentemente da ação do governo federal, todas as polícias no Brasil, sem exceção, estão se movimentando no sentido de melhorar os serviços, de participar de cursos e seminários, de procurar intercâmbios de informação. Percebe-se, hoje, um desejo geral de se estabelecerem padrões cada vez mais altos para o funcionamento das polícias e isso deve fazer parte de um bom programa de emergência, para ser desenvolvido logo no início de 1999, pelo novo governo. A demanda pelas mudanças vem não só das polícias, mas, principalmente, da população, que se sente cada vez mais insegura, insegurança que aumenta com a magnificação da violência pela mídia, especialmente a mídia de imagem.

É preciso, então, perceber o muito que já foi feito no sentido de se compreender a segurança pública de uma perspectiva dos direitos humanos, especialmente quando se considera que essa é uma preocupação recentíssima no país. Há uma postura aberta, um sentimento de reforma, de ajustamento, de atualização nas polícias que precisa ser visto como uma oportunidade para o aprimoramento, sem que isso signifique atribuir responsabilidades ou buscar culpados por atos passados. O modelo de atuação da política de direitos humanos no Brasil parece estar no bom caminho. Em todos os países em que há respeito pelos direitos humanos, há, concomitantemente, uma polícia eficaz. O respeito aos direitos humanos não implica, de forma alguma, o afrouxamento, a tolerância ou a complacência em relação à criminalidade; ao contrário, exige o respeito à vida e à integridade física das pessoas.

Naturalmente, não se pode esperar que apenas as mudanças na polícia garantam o respeito os direitos humanos no país. É preciso, também, que se crie um contexto sócio-econômico e cultural que garanta um bom nível de vida e a dignidade de todas as pessoas.

Combate à criminalidade na prática: o exemplo da Alemanha

*Thomas Feltes**

O mundo inteiro, hoje, discute a segurança pública. Este texto pretende colaborar com essa discussão, apresentando algumas perguntas-chave referentes à questão e compartilhando diferentes idéias e abordagens para o problema.

A primeira pergunta deve ser exatamente o que é segurança pública, pois é preciso, antes de mais nada, sabermos exatamente sobre o que estamos falando. O que se descobriu na Alemanha é que segurança pública envolve aspectos variados, diferentes problemas que estão, de uma forma ou de outra, relacionados à segurança da sociedade. Ao lado da chamada “segurança interna”, ou seja, a segurança de ficar protegido de delitos, existem na sociedade outros tipos de segurança importantes para a população.

O criminólogo canadense Richard Ericson elaborou uma lista deles: a segurança do espaço, ou seja, a vizinhança segura; a segurança do meio-ambiente, por exemplo, a proteção contra produtos prejudiciais à saúde; a segurança do modo de vida das pessoas, que está ligada à segurança de sua renda; e, finalmente, a segurança da identidade cultural e pessoal que, em outras palavras, é a garantia das diferenças culturais, étnicas, regionais e outras. É importante, em particular, chamar atenção para o fato de que esses diferentes tipos de segurança se influenciam mutuamente.

Assim, o medo da criminalidade pode sofrer a influência de outros receios. Um estudo recente mostrou que o maior medo na Alemanha, por exemplo, é o medo do desemprego e isso pode ser generalizado para vários outros países europeus. Concretamente, isso significa que, numa sociedade insegura no seu conjunto, os receios resultantes podem ser “canalizados” para o medo da criminalidade e o intensificarem, mesmo na ausência de uma ameaça real dessa natureza. Um outro resultado interessante surgido num dos

* Professor e Reitor da Escola Superior para Formação de Policiais de Villingen-Schwenningen, Alemanha.

primeiros estudos realizados sobre o tema, mostra que os jovens têm um índice especialmente alto de medo do crime, mas as pessoas idosas são as que apresentam esse índice mais elevado. Por outro lado, o índice de criminalidade dos jovens é mais elevado que o dos adultos. Esses dados também são importantes, especialmente para a polícia que lida com delinquentes e com os jovens na sociedade em geral. Há, no país, muitos delinquentes juvenis, muitos transgressores, e muitas vezes é muito fácil inverter-se esse quadro: hoje são vítimas, amanhã são transgressores e no dia seguinte, novamente vítimas.

Outro estudo, também realizado na Alemanha, em 1995, entrevistou mais de 20.000 cidadãos, perguntando-lhes se durante o ano anterior haviam sido vítimas de um delito e quão intenso era seu medo de crimes. Seu resultado foi, então, combinado com os índices de criminalidade e os números indicaram diferenças entre os dezesseis estados alemães. Além disso, apontaram uma ausência de relação entre vitimização e medo da criminalidade. Há estados com alta taxa de vitimização e baixo medo da criminalidade, por exemplo, Rheinland-Pfalz, e, inversamente, estados com baixa taxa de vitimização e medo da criminalidade relativamente alto, como é o caso de Baden-Württemberg. De forma geral, na Alemanha Oriental, o índice de vítimas é mais alto e o medo da criminalidade também. Essas pesquisas são relevantes para a polícia conhecer a sensação subjetiva de segurança da população e, ao mesmo tempo, obter indicações sobre o número de delitos cometidos e comunicados à polícia. Comparativamente, pesquisas desse tipo ainda possibilitam constatar se houve um aumento efetivo da criminalidade ou se, por exemplo, houve apenas um aumento do número de delitos comunicados à polícia - ou seja, a redução da área oculta.

A área oculta, portanto, corresponde exatamente a esses crimes que não chegam ao conhecimento da polícia e que, obviamente, não entram nas estatísticas policiais. A probabilidade de se sofrer uma sanção efetiva por um furto é muito reduzida na Alemanha e, provavelmente, a tendência mundial é similar. Na Alemanha, parte-se do princípio que a um furto descoberto correspondem três outros não descobertos (área oculta). Por outro lado, o autor é efetivamente identificado apenas numa proporção modesta dos delitos descobertos. Ocorre então uma grande eliminação de casos pelo fato de a promotoria e o tribunal indeferirem numerosas ações devido ao valor irrisório da causa, devido à falta de provas ou a outros motivos.

Em última análise, apenas cerca de um furto em cinquenta sofre sanção efetiva. A conclusão prática é que sanções maiores ou agravadas não podem surtir efeito, dada a probabilidade extremamente reduzida de se sofrer sanção por furto. Pelo contrário, é preciso se tentar uma ação preventiva ou aumentar-se a probabilidade de solução dos crimes. Atualmente, a maioria das atividades policiais tem caráter reativo, isto é, a polícia reage à chamadas de

emergência por exemplo. Apenas cerca de 10% de todas as intervenções da polícia têm caráter preventivo ou ativo, isto é, por iniciativa própria. Isso significa que a polícia apenas reage constantemente a problemas, sem poder alterá-los ativamente; não é a polícia que determina a orientação de suas ações, mas terceiros. Assim sendo, a meta deverá ser reduzir a 60% a proporção reativa de intervenções policiais e atingir 40% de intervenções preventivas e de iniciativa própria.

Outra das perguntas-chave na questão da segurança pública seria como diferenciar os crimes. Normalmente, os crimes são diferenciados pela sua natureza, por exemplo, crimes individuais, crimes organizados, crimes econômicos etc. Mas, é preciso também diferenciar o crime pelo seu local de ocorrência. Um estudo feito há dois anos sobre o índice de criminalidade na Europa comparou o desenvolvimento do índice de crime em cidades e esse mesmo índice nos estados; as cidades estudadas nessa pesquisa foram, principalmente, as capitais dos estados. Foi possível perceber que o índice de criminalidade está se elevando nos estados e diminuindo nas cidades. Isso é um dado importante se se está falando sobre o combate ao crime. Portanto, se, por exemplo, soubermos que o crime está diminuindo nas cidades e aumentando nas áreas rurais, saberemos também em que lugar teremos que concentrar nossa atenção.

Um outro aspecto da violência que deve ser levado em conta quando se analisa o problema é a questão da violência doméstica; três em cada quatro ações da polícia nas cidades alemãs estão relacionadas a essa questão. A violência doméstica, assim como a violência sexual, é um aspecto muito importante e muito perigoso porque as crianças que são vítimas desse tipo de violência têm grandes chances de se tornarem transgressoras mais tarde.

O combate ao crime é, sem dúvida, uma questão que se aplica à polícia e à sociedade como um todo. Trata-se de uma guerra contra o crime, que, parece-nos, a polícia não pode ganhar. O que a polícia pode fazer é trabalhar junto com a sociedade para evitar o crime, ou tentar evitá-lo. Assim, a terceira pergunta que se nos apresenta é: de que lado está a polícia? A polícia é parte da comunidade e, nesse sentido, ela precisa servir ao público na prevenção do crime. A polícia precisa defender os interesses do cidadão e não os do Estado. Nos últimos 40 anos, a filosofia policial vem se desenvolvendo constantemente, afastando-se de enfoques militares e tendendo para uma instituição democrática, próxima ao cidadão. Ainda nos anos sessenta, o trabalho da polícia era dirigido por uma perspectiva profissional, voltado para as novas tecnologias e centrado na criminalidade; o princípio dos anos setenta coincide com o início da era do *Community Policing*, atividade em prol do cidadão, mas ainda com um enfoque reativo, identificado ao mau uso de recursos. No final dos anos setenta, começou-se a buscar as

razões ou as causas dos crimes e, já na década de oitenta, chegou-se às análises de segurança e às pesquisas de opinião. Hoje, nos anos noventa, a atividade policial passou a ser entendida como componente de uma “comunidade saudável”, constantemente submetida a avaliações. Somente essa atitude possibilita uma ação moderna da polícia e a capacita para enfrentar os desafios do próximo século. Numa sociedade democrática, o cidadão é cliente da prestação de serviços policiais; nesse sentido, o policial precisa ser parte integrante da sociedade e agir em parceria com ela.

A avaliação do trabalho do policial é, sem dúvida, um aspecto importante. Tradicionalmente, o sucesso da atividade policial se mede pela estatística da criminalidade. Trata-se de um enfoque errado na medida em que o combate à criminalidade representa apenas uma das muitas atribuições da polícia. A atividade da polícia não pode ser restrita à garantia da segurança objetiva. Pelo contrário, a polícia procura garantir também a sensação subjetiva de segurança dos cidadãos. A segurança subjetiva é fator relevante da qualidade de vida de uma sociedade. Neste contexto, tanto a segurança subjetiva quanto a objetiva sofrem a influência não só da criminalidade, mas também do trânsito e dos conflitos do dia-a-dia que exigem intervenção policial. Conseqüentemente, as demais atribuições, como solução amigável de conflitos (20% das atividades policiais), prestação de assistência (20%) e resolução de problemas no trânsito (35%) precisariam de uma avaliação específica.

A estatística policial de crimes é, por si só, um instrumento impróprio para medir o sucesso alcançado pela polícia, mas há outros instrumentos apropriados para isso. Pode-se falar, na verdade, em cinco medições diferentes que se prestam a essa finalidade: as estatísticas policiais de crime, que são as mais importantes; as estatísticas de acidentes de trânsito; a análise de chamadas de emergência; as pesquisas de opinião do cidadão; e a avaliação das providências policiais. A partir da análise das chamadas de emergência, com a identificação de sua origem e de suas razões, seria possível descobrir outras soluções, além das policiais, adequadas para os problemas. Quanto às pesquisas de opinião do cidadão, para se ter uma idéia de sua relevância, uma delas mostrou que, na Alemanha, apesar de normalmente a polícia ter uma auto-estima bem baixa, a imagem que o público tem dela é muito melhor do que se imaginava. Sobre a avaliação de providências policiais, pode-se dizer que o policial deveria avaliar cuidadosamente cada uma de suas atividades, os diferentes tipos de estratégias, especialmente as novas, para descobrir o que funciona e o que não funciona. Na verdade, somente o uso equilibrado de todo esse instrumental possibilita conclusões confiáveis sobre o sucesso da atividade policial.

Sendo assim, a próxima pergunta seria justamente o que funciona na prevenção contra o crime e, talvez, essa seja a pergunta mais importante. A

polícia não tem meios para controlar de modo eficaz pessoas e situações criminogênicas; como resultado disso, a prevenção ao crime tem que ser uma tarefa cooperativa para todos os que moram e são responsáveis por uma determinada cidade ou distrito. A prevenção do crime tem que ser parte da “saúde geral” das cidades, ao lado do cuidado com a saúde, do combate às drogas, da melhoria do trânsito.

Os resultados de estudos realizados em vários países não deixam claro se a prevenção policial seria de fato uma solução para a questão da criminalidade. Possivelmente, as pessoas teriam menos medo e, talvez, ocorresse até um aumento no índice de crimes, porque, confiando na polícia, elas estariam mais relaxadas. Um estudo bastante interessante, desenvolvido na Alemanha, perguntava às pessoas quais seriam as razões para o aumento do índice da criminalidade na sua comunidade. Algumas das respostas referiam-se a desemprego, estrangeiros sem locais de lazer, problemas sócio-econômicos, e insuficiência policial; somente 4% das pessoas atribuíram o aumento do índice de criminalidade à falta de policiais. Mais tarde, perguntou-se às pessoas o que poderia ser feito para combater o crime e quase 30% responderam que deveria haver mais policiais. As pessoas sabem, na verdade, que os aspectos sociais são as verdadeiras razões para o aumento no índice de criminalidade, mas, se perguntadas sobre as soluções para o problema, voltam novamente à polícia. Entretanto, os estudos deixam claro que as pessoas estão mais satisfeitas com o trabalho da polícia e, muitas vezes, também os policiais estão mais satisfeitos com o seu próprio trabalho; esse, talvez, seja o resultado mais importante. Estando mais satisfeitos com o seu trabalho, trabalham melhor, ficam mais motivados e além disso, estão mais bem informados sobre as suas vizinhanças e também se sentem mais seguros. Em estudos norte-americanos, verificou-se que os policiais que trabalham em policiamento comunitário têm mais contato com as pessoas e por isso se sentem mais seguros; eles estão nas ruas conversando com membros da comunidade e não dentro dos carros ou nos escritórios. Além disso, a capacidade do policial para resolver problemas é maior, uma vez que as estratégias de trabalho usadas são orientadas para uma determinada comunidade.

Portanto, uma pergunta final seria como organizar a polícia e como organizar o gerenciamento policial para alcançar as metas de um policiamento orientado à comunidade. Tais metas seriam a ação sobre o desenvolvimento da criminalidade; o combate às estruturas que favorecem a criminalidade; o incremento da sensação de segurança da população; o incremento da qualidade de morar (“cidade segura”); a orientação a vítimas em potencial e a redução das oportunidades de delitos. Para atingir essas metas, desenvolveram-se nos EUA, Canadá e Europa diversos modelos de atividade policial próxima do cidadão ou de prevenção da criminalidade no nível municipal. Esses

modelos nada têm a ver com considerações do tipo “tolerância zero”, como as ensaiadas nos últimos anos em Nova York. Muito pelo contrário, a atividade policial próxima das comunidades parte da necessidade de se cooperar com todos os cidadãos, inclusive com grupos marginalizados, minorias e grupos problemáticos. Somente assim se torna possível realizar uma cidade segura. Dessa forma, seria necessário que se organizasse a atividade policial a partir de diferentes enfoques. Em primeiro lugar, o policiamento tem que partir de uma perspectiva local, ou seja, procurar compreender e solucionar os problemas no lugar onde eles surgem; os problemas são diferentes em diferentes cidades e em diferentes vizinhanças e, portanto, há que se levar em conta as peculiaridades de cada caso. Um enfoque estrutural, também necessário, é aquele que procura analisar os problemas relacionados ao crime, sem se ficar preso ao indivíduo, mas buscando as causas estruturais que levaram ao fato criminoso; ao mesmo tempo, deve-se procurar solucionar os problemas de um ponto de vista global e não com um enfoque centrado apenas na criminalidade. Nesse sentido, pode-se falar, também, de um enfoque multifatorial, que permitiria a elaboração de análises abrangentes, não centradas na repressão, ou seja, um enfoque que valorizaria a criação de uma comunidade segura mais do que simplesmente o controle do crime em si. É preciso, ainda, que se oriente o policial a agir com criatividade, muitas vezes com medidas até pouco convencionais para resolver os problemas, e dando a ele a liberdade para fazer isso. O próximo ponto seria o enfoque de divisão de trabalho, ou seja, procurar solucionar problemas em cooperação com terceiros. A polícia deve, obviamente, cooperar com os indivíduos e com as instituições da comunidade, oferecendo serviços de segurança, e, também, serviços sociais. Entretanto, há casos que seriam melhor resolvidos fora da polícia, utilizando-se outros recursos, e a polícia deve estar preparada para encaminhar esses casos a outras instituições. O enfoque cooperativo busca inserir a polícia na comunidade, participando e trabalhando em conjunto com seus membros.

Um passo importante para se atingir essas metas é a abordagem descentralizada. Isso significa descentralizar as responsabilidades e os problemas, e, também, descentralizar os recursos financeiros, de modo que os responsáveis por resolver um determinado problema tenham à sua disposição, no nível local, os recursos e a possibilidade de decidir onde e como alocá-los, seja na compra de equipamentos, como computadores ou veículos, seja em outra coisa qualquer. Na Alemanha, a polícia está organizada dessa forma e os resultados têm sido bastante bons.

Não pretendemos aqui apresentar uma lista fechada com as soluções definitivas para todos os problemas da polícia; a polícia tem que ser sempre uma organização de aprendizado. A cada mês, de cada ano, novos problemas aparecerão e a polícia terá que buscar soluções, terá que reagir e

terá que estar preparada para isso. Sendo assim, o treinamento deve ser permanente e os policiais têm que ser bastante criativos e flexíveis para encontrar essas novas soluções.

Em resumo, como deveria se organizar, então, a gestão policial para que ela fosse bastante eficaz? Como vimos, a resposta se baseia em alguns aspectos centrais. O primeiro deles está relacionado aos problemas locais; problemas que devem ser descobertos com base na própria experiência e nas circunstâncias locais. Por exemplo, em alguns países, o dinheiro é um dos pontos mais importantes para o policial. Na Alemanha discute-se muito o salário dos policiais, mas procura-se ter um sistema que garanta uma remuneração melhor para os policiais que estão fazendo o trabalho nas ruas. Na verdade, o que se pretende é que os policiais nas ruas tenham pelo menos 50% a mais do salário mais alto de um policial, porque os que estão nas ruas estão fazendo o trabalho essencial, muitas vezes com riscos, e ainda por trabalharem junto à comunidade, num contato diário.

Um segundo ponto seria a flexibilidade; a polícia tem que ser flexível para descobrir soluções adequadas para problemas relacionados ao crime. Ao mesmo tempo, é preciso compartilhar o poder e a participação; só uma polícia descentralizada pode reagir aos problemas locais com suas peculiaridades. Chamamos também atenção para a importância da responsabilidade regional, do orçamento descentralizado e da motivação. O aspecto financeiro está, certamente, ligado a ela mas, como dissemos, não bastam bons salários. Já se sabe que pessoas motivadas trabalham melhor, trabalham mais e mais felizes. Mas, o que deve ser feito para motivar os policiais? Essa é uma questão que deve ser respondida em conjunto com a própria comunidade, procurando-se descobrir as soluções para se viver numa sociedade mais segura e melhor.

A experiência dos Estados Unidos em matéria de Justiça Penal:

*Jerome Skolnick**

Valores

Todas as autoridades envolvidas no sistema penal estadunidense, toda sua organização policial, os tribunais, o sistema de correção e os corpos legislativos, são em última instância regidos pela constituição dos Estados Unidos, um documento sujeito à interpretações, sempre mutáveis, dependendo da jurisprudência produzida por uma freqüentemente dividida Suprema Corte. Não por isso, nada do sistema jurídico deixa de atender aos preceitos básicos de uma democracia constitucional, que afirmam que a polícia não é apenas uma agência de controle, onde aqueles que estão no poder ditam quais deverão ser as práticas policiais. Padrões de conduta devem ser elaborados pelos legisladores e não pelos juízes, e devem resistir aos testes de especificidade e clareza. As leis não podem ser *ex post facto* e precisam ser construídas estritamente a favor do acusado. Para serem corretos, os processos legais devem seguir as normas de procedimento e serem substantivos. A justiça precisa ser “cega” no que se refere às posições sociais, assim como às distinções raciais ou étnicas. Os padrões legais devem ser aplicados com escrupulosa equidade, para oferecer e para manter uma atmosfera de imparcialidade. Mas, a bem da verdade, é necessário dizer que estes ideais tão louváveis não são sempre encontrados na prática. Contudo, dificilmente haverá algum funcionário da justiça penal a questionar sua autenticidade e importância.

Organização

A maior parte das atividades da justiça penal, quer dizer, policiar, julgar e encarcerar, são executadas dentro de cada um dos 50 estados, que man-

* Professor de Direito e Co-Diretor do Centro para Pesquisa em Crime e Justiça da Escola Superior de Direito da Universidade de Nova York, Estados Unidos.

têm um certo grau de soberania. Cada estado tem próprios tribunais e prisões, e sua própria e independente lei penal, que determina diferentes penalidades para uma variedade de violações envolvendo vítimas; como por exemplo, assassinatos, estupros, latrocínios, roubos e furtos. Delitos com drogas tem, entretanto, ganho uma importância fundamental na administração da justiça criminal, tendo em vista que 25 a 40 por cento dos detentos são encarcerados por delitos ligados a drogas.

Entre as mais controvertidas leis relativas a questões de drogas está a Lei Rockefeller, de Nova Iorque, que prescreve penas entre 15 anos de detenção até prisão perpétua para quem é pego carregando aproximadamente 120 gramas de cocaína. (Às vezes, os promotores chegam a usar a ameaça de tais penas para induzir os pequenos traficantes e os “laranjas” a darem informação e a testemunharem contra seus chefes). A Califórnia tornou-se famosa por sua lei “das três vezes”, segundo a qual alguém que tiver sido condenado por dois delitos semelhantes, por exemplo, furto de automóveis ou venda ilegal de drogas, sofrerá pena de prisão perpétua se for condenado por um terceiro delito, mesmo que de menor gravidade, como por exemplo, o furto de uma bicicleta. Outros estados, ainda, têm uma lei semelhante, mas neles se exige que tenha sido cometido um terceiro delito grave para levar à pena de prisão perpétua. O que queremos ressaltar é que nos Estados Unidos não existe um código penal uniforme. O conteúdo das legislações penais de cada um dos estados, e do governo federal, pode ser diferente, mesmo quando se referem a um mesmo delito.

Além disto, quando os crimes são cometidos atravessando fronteiras estaduais, por exemplo, o roubo a bancos ou tráfico de drogas, o governo federal, com suas diversas autoridades policiais, o FBI (*Federal Bureau of Investigation* = Escritório Federal de Investigações), a DEA (*Drug Enforcement Authority* = Autoridade de Controle de Drogas), o Serviço Secreto, o Escritório do Alcool, Fumo e Armas de Fogo), poderão assumir a jurisdição. Como de fato a maior parte das drogas ilegais são introduzidas do exterior para os Estados Unidos, qualquer comercialização de drogas, não importando qual sua dimensão, é potencialmente um crime federal. Geralmente, entretanto, os promotores federais concentram seu trabalho em traficantes maiores, se bem que eles podem chegar a “forçar” a cooperação de traficantes menores, a fim de pegar os principais.

Polícia local e crimes

A polícia federal, por exemplo, o FBI, investiga e prende criminosos, encaminhando as denúncias e os processos. Mas quando os americanos pensam na “polícia” ao discarem o número 911 (emergência) para chamar os

tiras, eles estão se dirigindo à polícia local, urbana, suburbana e rural. A maior parte dos americanos muito dificilmente, ou quase nunca, entrará em contato com a polícia federal. Mas todo mundo já viu a polícia local patrulhando as ruas, dirigindo o tráfego ou respondendo às chamadas ao 911.

A polícia americana é tanto reativa quanto pro-ativa. Como uma força de reação, a polícia deve estar preparada para responder às emergências, tanto privadas quanto públicas. Quando ocorrem situações de emergência públicas, como por exemplo, terremotos ou distúrbios, espera-se que os policiais entrem em ação.

As emergências privadas geralmente envolvem um crime com vítima, indo desde homicídios até violência doméstica. Se você, por acaso, pegar uma carona com um carro policial, em qualquer cidade estadunidense, vai achar que a polícia passa o tempo todo respondendo a chamadas feitas pelos cidadãos através do 911.

Todo mundo sabe que as coisas funcionam assim, mas não por isso o fato deixa de ser digno de nota. Os cidadãos que afirmam ter sido vítimas, ou que testemunharam o que pensam ter sido um crime, podem simplesmente pegar o telefone e esperar serem atendidos, sem nenhum ônus nem taxa, independentemente do nível de seus rendimentos. Apesar dos Estados Unidos serem social e economicamente estratificados, através de classes e raças, os serviços policiais, tais como os parques públicos, estão disponíveis para todos sem nenhum ônus ou taxa. Na verdade, como os pobres são mais freqüentemente vítimas de crimes, eles acabam recorrendo com freqüência desproporcional à polícia. A idéia de que os policiais são servidores públicos, que deveriam oferecer préstimos a qualquer um, é um aspecto fundamental de um policiamento democrático. Como veremos em breve, não sou um chauvinista que defende a idéia de que cada policial invariavelmente age de acordo com o ideal do serviço público. Contudo, a idéia de que a polícia preferencialmente “serve” e não “controla” o público, é uma noção fundamental de um policiamento democrático.

Porque a criminalidade diminuiu

Durante os anos oitenta, quando a criminalidade disparou nos Estados Unidos, assim como na maior parte das democracias industrializadas, esperava-se da polícia que ela fosse pro-ativa, a fim de manter a ordem pública e, cada vez mais, para a prevenção da criminalidade. O policiamento comunitário, orientado para os problemas, veio a representar uma atitude progressista e com visão de futuro. Desde 1993, as taxas de criminalidade diminuíram em todo país, mas especialmente na cidade de Nova York, que representa cerca de um décimo do declínio em toda a nação.

Com uma inusual modéstia, criminalistas, entre os quais me incluo, estão oferecendo explicações. Nenhum cientista social, liberal ou conservador, realmente sabe qual é a resposta. Recentemente o criminalista, politicamente conservador, John J. Dilulio, professor especializado em questões políticas e públicas em Princeton, disse que “este é um tempo de modéstia para todos os que estudam a criminalidade. É uma situação enigmática”.

Não que os criminalistas não saibam nada, mas sim, paradoxalmente, em razão de sabermos demais. Sabemos que, historicamente, numerosos fatores influenciaram a taxa de criminalidade e relutamos em apontar uma só justificativa para crescimentos ou declínios. Os liberais frequentemente apontam para “causas nas raízes” do crime - pobreza, desigualdade, desemprego e segregação racial - enquanto os conservadores ressaltam a “pobreza moral” - maternidade na adolescência, uso de drogas, moral frouxa, instabilidade familiar.

É verdade que há poucos crimes de rua em vizinhanças abastadas, com estabilidade educacional e familiar. Ademais, o crime é um jogo que se concentra mais entre os jovens, sobretudo do sexo masculino. Apesar de que jovens rapazes negros cometem desproporcionalmente mais crimes, e também são mais vitimados por eles, nos Estados Unidos as pessoas potencialmente mais perigosas são homens negros ou brancos, entre 13 e 25 anos, sendo a idade de 17 anos o pico para cometer crimes violentos. As pessoas nascidas na época do *baby boom*, que tinham entre 16 e 34 anos de idade em 1980, estão agora entre os 34 e 52, o que está além da faixa etária em se registra o maior índice de autoria de crimes violentos. Com o envelhecimento desta população, se comete cada vez menos crimes violentos, contribuindo assim para o declínio da criminalidade.

As nossas estatísticas de homicídios são as mais confiáveis. A boa notícia é que os homicídios, inclusive os de cônjuges, tiveram um forte declínio nos Estados Unidos, assim como os roubos, assaltos e até mesmo estupros. Os homicídios decaíram nas cidades em toda a nação, sendo que a cidade de Nova York teve um decréscimo extraordinário de 50%, indo de 1.995, em 1992, para 984 em 1996. A cidade de Nova York promete que terá menos de 800 assassinatos em 1998.

Por que será que a criminalidade está declinando? Em parte, isto pode ser resultado do fato de que, na última década, a taxa de encarceramento nas prisões federais, estaduais e locais praticamente dobrou em todo país. Entre o final de 1985 e meados de 1996, a população carcerária aumentou de 744.208 para 1.630.940, ou seja, registrou uma média anual de crescimento de 7,8%. Hoje em dia, ela continua aumentando, com mais de 1.750.000 encarcerados.

Na minha opinião, isto é uma tendência perigosa. As verbas destinadas à construção de prisões superam aquelas destinadas à educação pública.

Assim, por exemplo, a Califórnia foi um dos estados que registrou uma maior queda no aproveitamento escolar alcançado pelos estudantes da rede pública. Além disso, o crescimento dos complexos presidiários pode levar ao que é chamado de “complexo industrial correcional”, onde os construtores das prisões e os sindicatos dos funcionários da execução penal acabam tendo um poder extraordinário sobre os legislativos estaduais, protegendo as políticas cada vez mais punitivas.

Não por isso devemos chegar a uma conclusão simplista de que quanto mais tempo as pessoas ficarem na cadeia, tanto menor será a criminalidade. No ano passado, a Califórnia, com a sua lei “das três vezes”, teve o maior crescimento de população carcerária entre todos os estados dos Estados Unidos (10.954), mas não a menor taxa de criminalidade. Sob esta lei, como dissemos, a Califórnia condena à prisão perpétua qualquer pessoa que tenha cometido um delito pela terceira vez, mesmo por ter uma pequena quantidade de drogas ou por roubar uma bicicleta. Cerca de 25% da população carcerária californiana está detida apenas por posse de drogas.

O CDC (Departamento de Execução Penal da Califórnia) celebrou em março de 1996 o segundo aniversário da lei das “três vezes”, e mais pessoas estavam presas pela posse de drogas (não pela venda) do que por qualquer espécie de delinquência mais violenta. O dados do CDC mostram que 3.749 pessoas presas sob a lei “das três vezes”, o foram apenas pelo porte de uma substância controlada, enquanto 2.342 réus foram encarcerados por infringirem todas as outras categorias de delitos violentos. De fato, os dados comprovam que duas vezes mais pessoas foram presas pelo porte de maconha do que por assassinatos, estupro ou seqüestro, e que a porcentagem de crimes na Califórnia não registrou um declínio tão grande como em Nova York.

Na década de oitenta, os adolescentes em cidades como Los Angeles, Kansas City e Nova York, entraram para a comercialização de drogas e competiram por espaço e *status*. Na medida em que começaram a estar disponíveis armas cada vez mais letais, seguiram-se tiroteios nas ruas, associados com o aumento de homicídios e assaltos. Desde então, o mercado das drogas parece ter-se estabilizado nas mãos de traficantes mais antigos, que tendem a se envolver menos em conflitos de rua.

Ao mesmo tempo, a polícia em todo o país, mas especialmente a da cidade de Nova York, introduziu estilos de policiamento mais agressivos, mais amplos e eficientes. Sem dúvida, isto contribuiu para a redução da criminalidade. O policiamento pela “qualidade de vida” começou em Nova York em 1993, como manifestação da idéia de que um policiamento preventivo poderia ter um impacto muito maior sobre a criminalidade, do que apenas um policiamento que simplesmente respondesse às chamadas ao 911. O policiamento pela qualidade de vida estava enraizado, além do mais, em uma teoria

mais ampla sobre comportamento criminal. Por muito tempo os criminalistas entenderam que um criminoso que era capaz de cometer um assalto à mão armada, poderia cometer um arrombamento ou um latrocínio. Num artigo famoso, James Q. Wilson e George Kelling afirmaram que a desordem era um convite para criminosos.

A teoria, assim como George Kelling e Catherine M. Coles afirmam em seu livro, *Fixing broken windows* (Consertando Janelas Quebradas, Free Press, 1996), desgastou-se muito quando William Bratton era chefe do Departamento de Polícia de Trânsito da cidade de Nova York. Em vez de considerar as pessoas que pulavam as borboletas do metrô para não pagarem a tarifa de \$ 1,50 como tendo cometido um delito leve, elas eram presas e processadas. Isso não costumava acontecer, pois era mais alto o custo para fazer valer estas leis, do que a perda com o pagamento das tarifas. Mas havia uma razão para aplicar a lei: aqueles que pulavam as borboletas estavam desproporcionalmente mais presentes entre os delinquentes que arrancavam correntes de ouro do pescoço das mulheres ou assaltavam outras pessoas.

Uma outra parte da estratégia foi reduzir o medo de crimes, melhorando o aspecto dos vagões do metrô. Durante muitos anos, os vagões estavam desfigurados com pichações, que algumas pessoas achavam ser uma forma de arte popular. Mas, para a maioria dos usuários, estes *grafittis* eram ameaçadores, como se o metrô estivesse fora do controle das autoridades constituídas. Esta estratégia diminuiu muito os crimes no metrô.

Quando Bratton assumiu o cargo de chefe da polícia de Nova York, adotou estratégias semelhantes nas ruas. Durante uma administração anterior, a polícia ignorou os delitos menores, como limpar janelas de automóveis durante as hora de *rush*, beber uma lata de cerveja em público, andar de bicicleta na calçada. Tais pequenos transgressores simplesmente receberiam uma citação, assim como alguém recebe por andar acima da velocidade máxima ou fazer uma manobra ilegal. Mas a polícia pode emitir uma citação apenas se o transgressor tiver uma identificação, como uma carteira de motorista. Se não houver esta identificação, a polícia tem suporte legal para prender, mesmo as pessoas que tiverem cometido pequenas transgressões legais, até que seja possível comprovar qual a sua identidade.

Presenciamos uma prisão destas num bairro onde os apartamentos não tinham ar condicionado. Um jovem estava bebendo uma lata de cerveja numa noite quente. Como não portava nenhuma carteira de identificação (ele havia deixado sua carteira no seu apartamento), a polícia pôde legalmente algemá-lo e revistá-lo sob uma exceção da 4ª Emenda Constitucional, que proíbe revistas e apreensões ilegais pela polícia. Por que a exceção? Por razões de segurança, a Corte Suprema manteve que um “incidente” de revista que antecede a uma prisão como não sendo algo ilegal. A polícia realmen-

te não se preocupa muito em punir estes jovens, mas, se por acaso a pessoa presa estiver portando armas ilegalmente, irá encarar acusações mais sérias. Além disto, as armas serão confiscadas. A polícia acredita que esta forma de controle de armas ajudou a reduzir os homicídios na cidade.

Talvez a coisa mais importante introduzida por Bratton tenha sido uma pesquisa estatisticamente sofisticada, em todas as 75 delegacias policiais de Nova York, considerando os comandantes responsáveis por tudo que acontece dentro da delegacia, tanto por queixas como pela redução da taxa de criminalidade. Depois de alguns meses deste processo, cerca de metade dos comandantes foi substituída.

Pelo país afora - em parte como resultado da lei criminal federal e de seu policiamento orientado para a comunidade - os policiais estão se tornando mais centrados em prioridades da comunidade, como por exemplo, as gangues, tráfico de drogas e pontos de concentração de criminalidade. Este tipo de tomada de responsabilidade foi parcialmente responsável pelo declínio da criminalidade.

E há algo mais acontecendo. A economia estadunidense está em crescimento, o desemprego está baixo, o salário mínimo aumentou e há mais vagas no setor de serviços. Como o crime é uma questão local, notícias sobre índices econômicos positivos e empregos afetam a taxa de criminalidade, especialmente nas comunidades onde há uma maior quantidade de crimes e vítimas, e onde as taxas de criminalidade tiveram um declínio mais notável.

Integridade policial

O policiamento pro-ativo, entretanto não é apenas uma bênção. Em Nova York, as queixas cresceram na mesma proporção em que decaiu o número de crimes. Lá onde antes a polícia podia sobreviver mesmo sendo preguiçosa, hoje em dia tem que mostrar-se ativa. Nesta polícia atuante, muitos policiais se tornaram excessivamente violentos. Houve alguns terríveis incidentes de uso de força excessiva. O caso mais notório se deu quando quatro policiais espancaram um imigrante haitiano, que estava a caminho da delegacia, onde um deles o violentou sexualmente com um desentupidor de privada. Os quatro policiais foram indiciados. Outros ainda estão enfrentando indiciamento e suspensão.

Assim como outros cidadãos, os policiais devem obedecer a lei. Se eles cometerem qualquer fraude ou roubo, serão processados, assim como qualquer outro criminoso, e de vez em quando realmente o são. Durante os últimos anos, juntamente com outros criminalistas e especialistas policiais, especial-

mente do Instituto Nacional de Justiça, estivemos desenvolvendo o conceito de “integridade policial”, que pode ser definido como uma fidelidade às normas profissionais, para assegurar correção no cumprimento da lei a todos os membros da comunidade. Sinais de falta de integridade incluem: corrupção, falso testemunho, uso excessivo de força, preconceito evidente, detenção de alguém por razões políticas ou violações das normas com ganho monetário.

Uma repartição pode ser caracterizada pela “falta de integridade” quando há claros “padrões” de abuso. Eventos individuais e isolados requerem uma investigação rigorosa, análise e punição aos violadores e correções para a repartição. A reforma começa com uma revisão, análise e compreensão do subsistema interno, as normas e práticas tais como a contratação, a seleção, o treinamento, a disciplina, a supervisão, a responsabilidade, as promoções, o policiamento e seus procedimentos.

Influências externas como a mídia, influências políticas corruptas ou influências políticas do tipo “não vejo mal nenhum”, que dão sustento à práticas de corrupção, também são parte do problema.

O interesse na integridade policial foi disseminado na década de noventa, depois de alguns incidentes amplamente divulgados, como a conhecida filmagem do espancamento de Rodney King por membros do Departamento de Polícia de Los Angeles, o falso testemunho do detetive Mark Fuhrman, quando do julgamento de O. J. Simpson, e informações sobre a criminalidade e a brutalidade policial em diversas delegacias de polícia, especialmente na Filadélfia e em Nova York.

Como a maior parte das pessoas tem acesso à CNN, devem ter visto as imagens do espancamento de Rodney King pela polícia de Los Angeles (estas imagens foram amplamente divulgadas pelos canais de televisão brasileiros). Devido a nossa suposta especialização na questão policial, escrevemos bastante sobre o incidente, especialmente num livro escrito em conjunto com James J. Fyfe, intitulado *Above the law: police and the excessive use of force* (Acima da lei: a polícia e o uso excessivo da força). Também fomos chamados pela CNN para analisar o assunto para seus espectadores. Dissemos que a maior parte dos espectadores iria focar sua atenção sobre o espancamento em si, pois ele havia sido horrível e compulsivo. Mas os espectadores teriam uma compreensão mais aprofundada, se pensassem no grupo de aproximadamente doze policiais que ficou simplesmente observando a cena. Em primeiro lugar, isto nos faz pensar que tais espancamentos não fugiam à norma. Partindo-se do ponto de vista de que este espancamento se deu em um lugar em que podia ser testemunhado por policiais e civis, os policiais que participaram do espancamento tiveram a certeza de que poderiam contar com o apoio de diversas testemunhas, para confirmar qualquer história que viessem a contar para os seus superiores sobre o que

havia acontecido com Rodney King. Além disso, os que só ficaram olhando sabiam que mereceriam o crédito de seus superiores contra qualquer testemunha civil, em caso de uma investigação.

Por causa deste vídeo e por causa da revolta popular, os policiais foram indiciados pelo ministério público de Los Angeles e acusados por diversos crimes graves, entre os quais o mais grave era o de lesão corporal qualificada. Podemos lembrar que o julgamento foi transferido para Simi Valley, um subúrbio de Los Angeles predominantemente povoado por brancos, com a justificativa de que a publicidade excessiva poderia levar o júri a não ser capaz de manter sua imparcialidade. O júri de Simi Valley inocentou os policiais.

Direitos Civis e riscos dobrados

Apesar disso, os policiais não se livraram dos “riscos” da lei. Embora a cláusula pertinente da Constituição dos Estados Unidos impeça que alguém seja julgado duas vezes pela mesma causa, há uma exceção à regra. A Suprema Corte americana instituiu que uma pessoa não deverá ser julgada duas vezes por um estado ou pelo governo federal. Entretanto, processos subseqüentes não são impedidos se um outro estado ou o governo federal mover as causas. Críticos acadêmicos afirmam que, embora esta teoria de soberania jurídica faça sentido no direito internacional, é excessivo que os tribunais digam que os Estados Unidos, a Califórnia e a Geórgia têm soberanias diferentes.

Esta doutrina do duplo risco coloca um dilema para teóricos com uma inclinação liberal. Se por um lado, a lei prega amplamente a soberania estatal, consentindo que um acusado seja julgado duas vezes, isto parece injusto. Se você for absolvido numa corte da Califórnia, poderá ser submetido a um segundo julgamento pelo mesmo crime, normalmente em instância federal.

Por um outro lado, antes da década de sessenta, e às vezes até depois dela, os policiais do sul dos Estados Unidos tinham uma garantia virtual que não serem indiciados criminalmente caso tivessem agredido uma pessoa negra ou um vagabundo. Caso fossem julgados, seriam inocentados por um júri composto de sulistas brancos. Nos anos sessenta, tanto o Congresso Americano quanto as Cortes Federais colocaram em vigor uma legislação que reforçou o papel do governo federal em punir os policiais que violassem os direitos civis dos cidadãos, normalmente dos afro-americanos, mas não apenas deles. Foi isto que aconteceu no caso de Rodney King, onde os policiais agressores foram submetidos a um novo julgamento, para ser mais preciso, por um promotor federal, sendo considerados culpados por violação dos direitos civis e sentenciados a penas de 3 a 5 anos numa prisão federal.

Raças, crimes e a lei

Hoje em dia é difícil exagerar ao falar quão poderosamente a lei influenciou nas chances de vida dos americanos de origem africana, para o bem ou para o mal, e por caminhos em que dificilmente pensamos agora.

Por exemplo, em trinta e nove estados, incluindo os estados do norte e do oeste, os estatutos legais consideravam que os negros (e outros não brancos) estavam cometendo um crime se casassem com brancos. Muitas destas leis continuavam válidas, mesmo após a Segunda Guerra Mundial e continuaram em vigor em 13 Estados até 1968, quando a Suprema Corte Americana pronunciou-se, definindo que todas estas leis eram inconstitucionais.

Estas leis “anti-miscigenação” afirmavam que as crianças destes casamentos “mistos” iriam automaticamente nascer defeituosas, a partir de uma teoria racial frequentemente desmentida na prática. Mulheres negras eram frequentemente estupradas por homens brancos que raramente eram punidos. As leis que consideravam crime o casamento inter-racial deslegitimaram a descendência das relações entre homens brancos e mulheres negras, de forma que eles não poderiam herdar os bens deixados pelos pais. Elas também tinham a intenção de coibir que, em qualquer circunstância, homens negros tivessem relações sexuais consensuais com mulheres brancas, o que incluía o casamento. Qualquer desvio do tabu de sexo e cor, entre homens negros e mulheres brancas, era considerado, especificamente segundo a lógica do sul conservador dos Estados Unidos, o equivalente moral de um estupro, mesmo que abençoado pelo sacramento do matrimônio.

No contexto de uma teorização racial destas, as acusações de estupro feitas por mulheres brancas contra homens negros em qualquer circunstância, raramente eram desacreditadas. Tais acusações serviam para dar rédea solta a mais ampla perversão dos vigilantes brancos, que permaneciam sem punição pelos crimes que haviam cometido durante o linchamento, o que incluía chicotadas, torturas, queimaduras, e o posterior enforcamentos das vítimas (“a fruta estranha” do famoso romance de Lillian Smith).

As instituições de justiça sulista – polícia e cortes - habitualmente ignoravam os crimes cometidos por aqueles que haviam participado de um linchamento. Conseqüentemente, o linchamento se transformou em uma forma efetiva de controle social, evitando de sobremaneira que os negros cruzassem a fronteira racial desenhada com sangue. Os negros do sul passaram por histórias, que se transformaram em lendas, sobre sexo, terror e a falta de lógica da ordem legal oficial. O linchamento manteve a superioridade da casta dos brancos e o rótulo sangrento das relações sexuais interraciais, e isto acabou minando qualquer possível confiança dos descendentes afro-americanos na ordem jurídica. “Nada desgastou mais a confiança

na justiça penal”, escreveu recentemente Randall Kennedy, um antigo assistente do juiz Thurgood Marshall e professor da Faculdade de Direito de Harvard, “do que a longa história das recusas propositais em punir os vigilantes brancos anti-negros”.

No seu livro mais recente, *Raça, crime e lei*, Kennedy discutiu e lastimou como os afro-americanos são duplamente vitimados pelo crime. Segundo ele, “um entre cada vinte e um homens negros pode esperar ser assassinado. O dobro da média de mortes que ocorreu entre os soldados americanos durante a Segunda Guerra Mundial.”

Estatísticas criminais mais recentes mostraram que não houve grandes mudanças. A quantidade de homens e mulheres negras que são vítimas de homicídio continua sendo mais alta do que entre outros segmentos da população. Durante 1996, os homens negros cometeram de 8 a 9 vezes mais assassinatos que os brancos e a maioria deles foi intra-racial. Em 1996 cerca de 9, de cada 10 assassinatos, envolveram vítimas e criminosos da mesma raça (quando a raça do criminoso era conhecida.)

Um entre cada 3 homens negros costuma estar sob a supervisão de uma repartição da justiça penal, isto quer dizer, encarcerado, em liberdade condicional ou em sursis.

Uma análise recente das estatísticas criminais, especialmente referente à violência entre afro-americanos pode ser encontrada na obra de Franklin E. Zimring e Gordon Hawkins intitulada *Crime is not the Problem: Lethal Violence in America* (O crime não é o problema: violência mortal na América). Zimring e Hawkins mostram que os Estados Unidos não têm índices mais altos de crimes contra a propriedade (invasão de domicílios, furtos e outros crimes patrimoniais), do que outras nações industrializadas. De acordo com as estatísticas criminais, eles estabeleceram que os moradores de Sidney e Los Angeles tem mais ou menos as mesmas chances de serem roubados, enquanto os americanos são mais passíveis de serem assassinados, agredidos e estuprados. A América continua liderando em crimes violentos, especialmente violência letal, mas com as taxas de homicídios caindo nos Estados Unidos, a América parece estar alcançando (por baixo) os seus parceiros da Europa ocidental.

Mas, por mais altos que os índices americanos de violência possam ser, Zimring e Hawkins afirmam que “é uma grande insensatez dizer que a violência americana é apenas, ou até principalmente, ou mesmo isoladamente, um problema negro.” Em parte, eles argumentam, que isto se dá porque os negros americanos vivem em bairros onde os fatores sociais são tais que chegam a precipitar uma maior violência, independentemente de raça e parcialmente porque, nos Estados Unidos, as tendências para uma violência letal parecem ser endêmicas. Zimring e Hawkins afirmam que, se todos os homicídios

cometidos por negros fossem excluídos cosmeticamente das estatísticas criminais americanas, as taxas de homicídio nos Estados Unidos “continuariam a ser estatisticamente excepcionais, muito superiores às de outras democracias industrializadas” - em mais de três vezes.

Hoje em dia os padrões criminais na América têm sofrido tantas mudanças, que livros publicados em 1997, que precisavam se referir às estatísticas criminais publicadas no início da década de noventa, acabam estando de certa forma ultrapassados quando são distribuídos às livrarias. Entre 1985 e 1994, houve um acréscimo significativo de crimes violentos entre todos os grupos etários, mas principalmente entre jovens homens negros. Homicídios juvenis registraram seu ápice em 1994, mas foi em 1995 que começamos a ver uma mudança positiva. Pela primeira vez em muitos anos o número de homicídios com armas de fogo cometidos por, e contra jovens negros, está decaindo.

É importante ressaltar que, apesar do que dizem Zimrink e Hawkins, a violência americana seguramente não é uma questão isolada da raça negra e sem dúvida alguma continua sendo desproporcionalmente um problema dos negros. A maior parte das pessoas (54%) presas por crimes violentos em 1995 eram brancas, o que sugere que os negros (que são cerca de 12 por cento da população nacional) são desproporcionalmente presos por terem cometido crimes violentos. Também pode ser que a polícia prefira prender autores de crimes violentos negros do que brancos. As estatísticas de homicídio, que são as mais confiáveis estatísticas criminais, entretanto, sugerem que a polícia está prendendo brancos e negros com alguma imparcialidade. Porém, assim como a criminalidade está decaindo, decai a criminalidade entre negros, o que deverá ajudar a diminuir o medo de crimes cometidos por jovens negros, que são os maiores responsáveis pela criminalidade cometida por negros.

Para concluir, há dois importantes aspectos da justiça penal americana que quase não discutimos. Um é a pena de morte e o outro é a assim chamada guerra contra os crimes e as drogas.

A Pena Capital

A Suprema Corte poderia, se quisesse, abolir a pena de morte, mas a sua atual composição conservadora não parece estar pronta a aboli-la. Não queremos chateá-los com uma discussão doutrinal sobre os “vais e vens” da jurisprudência sobre a pena de morte, mas assim poderão avaliar sua complexidade a partir de uma discussão do mais recente caso da Suprema Corte, *McCleskey v. Kemp*.

Aqui, a defesa introduziu um complexo estudo estatístico que mostrou que, na Geórgia, quando as vítimas eram brancas, os autores do crime (negros ou brancos) tinham quatro vezes mais chances de serem condenados à morte do que se as vítimas fossem negras.

A Corte reconheceu que o sistema era contrário às vítimas negras, mas disse que “as aparentes disparidades nas sentenças são uma parte inevitável do nosso sistema penal”. A questão era se havia existido neste caso uma discriminação sistemática dos policiais contra McClesky ou não. A corte disse que ela não havia existido. Mas mesmo que McClesky tivesse ganho em base a estas questões estatísticas, há perigos potenciais de “nivelamento” para reduzir as discrepâncias raciais na aplicação da pena capital. Isto seria introduzir uma medida de repugnante *affirmative action*, executando mais negros que mataram negros, e aqueles que se opõem à pena capital dificilmente ficariam satisfeitos com uma solução destas.

Guerra contra crimes e drogas

Nenhum criminalista tem sido mais conhecido por suas críticas articuladas contra a Guerra contra Drogas, do que Michael Tonry, um professor de direito da Universidade de Minnesota. No seu livro, *Malign Neglect: Race, Crime and Punishment in America* (Negligência maligna: raça, crimes e punição na América), Tonry faz críticas ferrenhas às punições da política americana anti-crimes desde 1980. O exemplo mais gritante de uma lei discriminatória contra afro-americanos é a lei federal que penaliza aqueles que vendem 500 gramas de cocaína, uma quantidade superior do que aquela que muitos vendedores de rua possuem, com um mínimo de 5 anos de prisão. Ao mesmo tempo uma pessoa que tiver apenas 5 gramas de craque, uma quantidade relativamente pequena, também está sujeita a uma pena mínima de 5 anos.

Como Tonry ressalta com muita propriedade, neste caso, a diferença de cor tem um grande papel neste caso. Em 1995, 88,4% daqueles que haviam sido condenados pelas cortes federais por venda de craque eram negros, enquanto apenas 4,5% eram brancos. Em consequência, a média das sentenças cumpridas por negros nas prisões federais (71 meses), era 41% mais longa que a média cumprida pelos prisioneiros brancos (50 meses); enquanto no começo dos anos 80 a média das sentenças cumpridas por negros era comparável à aquela cumprida pelos brancos. Isto não aconteceu porque os juízes federais ficaram racistas. A principal razão foi a norma 100:1 do estatuto de execução criminal da federação, aprovado pelo Congresso em 1986 (que tornou mais rígidas as penas mínimas para crimes violentos e a mão armada).

Queremos concluir com este pensamento: Talvez no futuro, quando virmos uma maior igualdade social e econômica em nossa população, poderemos ignorar o impacto racial das leis penais, apesar das possíveis intenções de discriminação. Mas, hoje em dia, a questão racial continua sendo um fator tão conspícuo no policiamento nos Estados Unidos e na nossa prática penal atual, que vemos que ainda estamos longe disso. Na medida em que nos aproximamos do fim do milênio, vemos que a fronteira de cor nas punições nos Estados Unidos - principalmente com referência ao combate às drogas – é mais do que evidente e é algo com o que precisamos nos preocupar e modificar.

Referências

KENNEDY, Randall. *Race, Crime and the Law*, Pantheon, 1997.

ZIMRING, Franklin E. e HAWKINGS, Gordon. *Crime is not the Problem: Lethal Violence in America*, Oxford, 1997.

TONRY, Michael. *Malign Neglect: Race, Crime and Punishment in America*, Oxford, 1995.

REINERMAN Craig e LEVINE, Harry G., ed. *Crack in America: Demon Drugs and Social Justice*, University of California Press, 1997.

Justiça Penal na América Latina: reformas e desafios

*Luis P. Salas**

Introdução

Durante as últimas décadas a América Latina passou por uma transformação política revolucionária, na medida em que muitos países deixaram de ser governadas por regimes militares e passaram a ter governos democráticos. Os governos abandonaram os modelos econômicos que faziam do Estado o principal empregador e mudaram para um programa maciço de privatização, levando à adoção de modelos capitalistas tradicionais. Isto está acompanhado por uma tendência para a descentralização dos serviços governamentais, e para delegação de uma maior autoridade aos governos locais. Todas estas questões acabaram atingindo todos os setores da sociedade latino-americana, inclusive o setor judiciário.

No limiar do próximo milênio, a população da região está apavorada; desta vez não por causa da guerra civil, mas sim da criminalidade. Todas as pesquisas de opinião pública apontam que a segurança pública e a corrupção estão entre os cinco maiores problemas sociais enfrentados pela região. As pesquisas também apontam para uma descrença cada vez maior na capacidade da Justiça em combater a criminalidade e para um questionamento cada vez maior sobre se não há uma cumplicidade entre ela e a criminalidade. Numa pesquisa realizada recentemente pela UNICEF entre jovens argentinos, 73% dos entrevistados declararam desconfiar do sistema judiciário e 75% da polícia.¹ Os adultos venezuelanos mostraram ter ainda menos confiança no setor judicial, com 80% dos entrevistados não tendo confiança na polícia e 74% nos tribunais. Por outro lado, as forças armadas têm 31,5% de aprovação, perdendo apenas

* Professor Titular da Faculdade de Urbanismo e Questões Públicas e Diretor do Centro de Administração Judicial da Universidade Internacional da Flórida, Estados Unidos.

1. Marcela Valente, Politics – Argentina: Youths Cover Political Anger with Indifference (Política - Argentina: a juventude encobre a raiva política com a indiferença), *Inter Press Service*, 18 de agosto de 1998.

para a Igreja (que tem 70%) e para a mídia (53%). Recentemente os mexicanos, perguntados sobre “quão seguro você se sente andando pela sua vizinhança à noite e desacompanhado?”, responderam que 49% de toda a população mexicana se sentia em perigo, enquanto que, na Cidade do México, 62% se sentia insegura.² Uma pesquisa semelhante foi feita entre os cidadãos americanos, dos quais 29% revelaram a sua insegurança.

Hoje em dia, a América Latina registra uma média de 30 homicídios para cada 100.000 habitantes, seis vezes maior que a média mundial, quatro vezes maior que a média nos Estados Unidos e o dobro que na África e no Oriente Médio. Enquanto a maior parte dos noticiários informa sobre as grandes organizações criminosas da região ou sobre os rumos macroeconômicos, a maior parte dos latino-americanos é mais imediatamente afetada pelo medo dos crimes comuns.

De acordo com o Instituto Mexicano de Estudos do Crime Organizado, naquele país a criminalidade se multiplicou nos últimos quatro anos de maneira mais rápida do que nos sessenta anos anteriores. A Colômbia, que lidera em termos de violência ligada ao tráfico de drogas, transformouse no líder mundial de seqüestros, com mais de 2.000 notificados no ano passado (e muitos mais que não foram noticiados). Por outro lado, El Salvador ultrapassou a Colômbia como o país com o maior número de assassinatos no mundo, com um número de homicídios por ano maior (em cerca de 9.000) do que a quantidade de mortes registrada no auge da sua guerra civil. A quantidade de assassinatos em Caracas quintuplicou nos últimos dez anos, enquanto que no resto do país ela apenas dobrou.³ Até mesmo no Chile, onde a criminalidade é baixa (mas cada vez mais violenta), o medo é desmedido. Numa pesquisa publicada pela ONU, no mês passado, 78% dos chilenos revelaram temer serem assaltados, e 47% das mulheres chilenas acreditam que serão vítimas de alguma violência sexual.

A crescente onda de criminalidade teve diversas conseqüências. Recentemente, o Banco Interamericano de Desenvolvimento disse que os crimes violentos “são a principal barreira para o desenvolvimento econômico regional”. O BID estimou que as despesas anuais, por causa da criminalidade, são de 168 bilhões de dólares, ou de 14% do PNB da região. Os custos políticos e sociais tendem a ser cada vez maiores. Hoje em dia as cidades latino-americanas estão repletas de muros altos e grades que protegem praticamente todas as casas; ninguém deixa sua casa sem proteção, com medo de que até

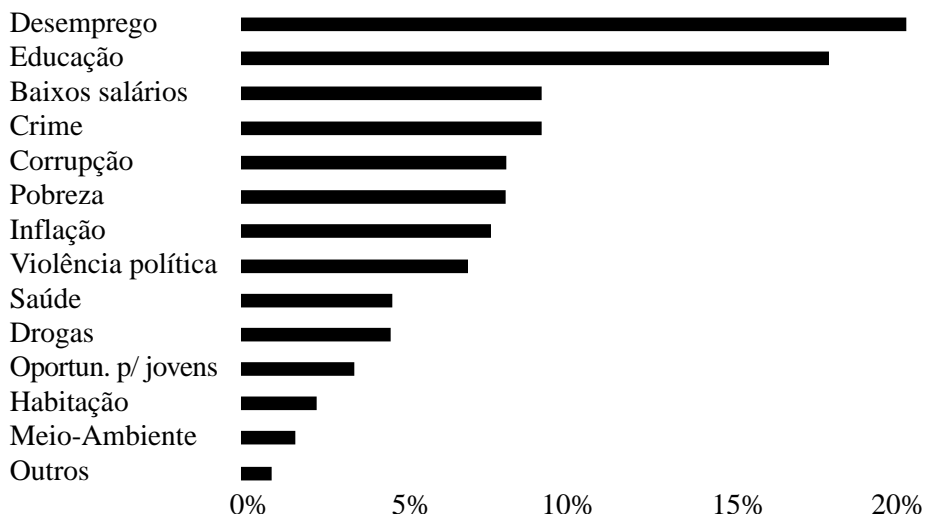
2. Citado pela Fundação Mexicana para a Saúde, Centro de Economia e Saúde, *Análisis de la magnitud y costos de la violencia en la Ciudad de México*, Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, *Working Paper R-331*, 1998, p. 6.

3. Estrella Gutiérrez, *Latin-American Politics: Cocktail of Violence Plagues Region*, (Coquetel de violência flagela a região), *Inter-Press Service*, 4 de fevereiro de 1998.

Figura 1⁴

Importância dos problemas para a população

(Porcentagem das pessoas que acreditam ser este o seu problema número um)



mesmo seus vasos sanitários sejam roubados. Comissões de segurança da vizinhança têm proliferado por toda parte; os linchamentos têm se transformado em algo cada vez mais comum e a segurança particular é uma das indústrias que mais tem crescido na região.

Entrementes, políticos levantam bandeiras contra a criminalidade e há uma crescente conclamação popular pelo retorno da segurança “gozada” durante os regimes militares. A segurança pública e a corrupção se transformaram em questões políticas de tal importância, que elas foram usadas para justificar diversas tentativas de golpe: duas na Venezuela, o auto-golpe de Fujimori, no Peru e uma tentativa de um auto-golpe semelhante na Guatemala. Muitos antigos chefes militares estão entrando na vida política e ganhando adeptos. A Bolívia elegeu recentemente o ex-ditador boliviano, general Hugo Banzer à Presidência da República. No Paraguai, o general Lino Oviedo foi preso por causa de sua participação numa tentativa de golpe contra o governo anterior. O candidato de seu partido, o atual presidente

4. Fonte: *Latinobarómetro*, 1997. Vide: Eduardo Lora e Gustavo Márquez, *The Employment Problem in Latin America: Perception and Stylized Facts*, (Os problemas de emprego na América Latina: pontos de vista e fatos estilizados), Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, Setor da economia chilena, *Working Paper 371*, 1988, p. 3.

Cubas, acabou sendo eleito e rapidamente “perdoou” Oviedo, causando uma grande crise constitucional no seu país. Ao mesmo tempo, na Venezuela, o Coronel Hugo Chavez, que liderou um das tentativas de golpe militar, está liderando todas as pesquisas de opinião na corrida presidencial.

A redução das forças militares, ocorrida em consequência da assinatura dos tratados de paz e dos cortes nas forças armadas em geral, foi considerada como uma das causas do aumento do índice de criminalidade. Uma tendência perigosa é a remilitarização das instituições encarregadas da ordem interna, que parecia ter acabado com o fim das guerras civis. Na Guatemala, por exemplo, o governo ordenou que as forças armadas patrulhassem as ruas juntamente com a polícia; cerca de 11.000 soldados estão agora envolvidos em operações de segurança nas áreas rurais e urbanas.⁵ Além disto, as forças armadas estão reabrindo postos avançados em lugares de onde tinham sido retiradas, enquanto estão construindo novas bases em algumas áreas rurais. Em Caracas, a Guarda Nacional e a polícia secreta patrulham abertamente as ruas da capital em conjunto com a polícia municipal. Em Honduras, as Câmaras de Comércio entraram com petições para que o governo levasse o exército a patrulhar as ruas de San Pedro Sula. O exército, entretantes, disse estar pronto para fazer a sua parte e colocar as suas tropas nas ruas.

Os legisladores também sentiram o clamor público no sentido de que se tornassem mais duros no combate ao crime e foram forçados a retroceder nas reformas do direito penal. A pena de morte, abolida em praticamente todos os países do hemisfério (com exceção de casos de segurança nacional), agora está sendo reconsiderada em alguns países. Penalidades criminais foram aumentadas e salvaguardas processuais reduzidas para criminosos violentos.

O aumento dos crimes veio num período de crescimento econômico e de paz. Um famoso estudioso colombiano, Francisco Thoumi, foi citado como tendo dito que “a verdadeira mensagem é que uma boa macroeconomia não é suficiente. O que está acontecendo agora, é que estão vindo à tona os problemas mais profundos da sociedade latino-americana”. Como a Europa Oriental, depois da queda do comunismo, a América Latina está vendo um enfraquecimento parcial da lei e da ordem. “O capitalismo democrático não é uma flor selvagem que desabrocha sem o Estado. Se ele pousar numa sociedade predatória, as chances para a criminalidade estarão totalmente abertas”.⁶

5. O crescimento da criminalidade fez com que alguns analistas dissessem que isto, muito mais do que uma falta de cumprimento por parte do governo, era o principal obstáculo para o processo de paz. A redução das forças armadas e a retirada de muitas áreas, combinadas com a dissolução das patrulhas de defesa civil que cooperaram com os militares durante a guerra, levaram a um colapso do sistema de segurança pública nunca antes visto.

6. “Living in Fear” (Vivendo com o medo), *Newsweek*, 20 de abril de 1998, p. 17.

Enquanto os criminalistas e os juristas discutem a respeito das causas para o crescimento da criminalidade, uma coisa a respeito da qual todos eles concordam, é que a “impunidade” caracteriza o sistema de justiça penal da América Latina. Em todo o hemisfério, as pessoas têm medo de chamar a polícia para ajudá-las, por temerem que esta polícia esteja envolvida com os crimes, ou que os tribunais não funcionarão. Lamentavelmente, estes temores costumam ser justificados. Por exemplo, no estado mexicano de Morelos, o chefe de um grupo de elite da polícia anti-sequestro foi preso por estar ele próprio envolvido em seqüestros.⁷ Quinze policiais foram presos na cidade do México pelo seqüestro e estupro de três meninas adolescentes. Em manifestações populares, a população exigiu que o prefeito Cuauhtemoc Cárdenas tomasse medidas severas contra a crescente corrupção e criminalidade na capital. Recentemente as autoridades de Buenos Aires decidiram tomar medidas severas no combate contra a ineficiência e a corrupção, expulsando 261 policiais de diferentes níveis. Esta medida ocorreu em decorrência de acusações de que a polícia de Buenos Aires estaria envolvida no ataque à Associação Mutual Argentino-Israelense (AMIA) e no assassinato do fotógrafo José Luis Cabezas.⁸

As preocupações com a cumplicidade e/ou ineficiência policiais levaram a uma mudança radical na forma de vida dos latino-americanos. A venda de armas tem crescido, tanto que hoje em dia há mais armas em mãos privadas do que jamais ocorrido, mesmo durante as guerras civis. Os latino-americanos mais abastados viajam regularmente para Miami a fim de conhecer e adquirir as últimas novidades em termos de segurança e equipamentos de alarme, enquanto protegem seus automóveis com blindagens à prova de bala. Guardas de segurança patrulham regularmente as calçadas dos bairros residenciais latino-americanos. Os “grupos de vigilância de bairro” também se espalharam pelas regiões mais abastadas.

A violência dos sistemas de segurança particulares tem sido cada vez maior, na medida em que cresce esta forma de vigilância. Raul Cubas, diretor da organização de direitos humanos PROVEA, disse que, em 1994, Caracas registou os seus primeiros dois linchamentos, mas que, nesta primavera, a capital venezuelana registou um linchamento por semana.⁹ Um relatório divulgado no mês passado por uma missão de inspeção da ONU na Guatemala (MINUGUA) condenou, entre outras coisas, a crescente quantidade de linchamentos, classificando-os como uma “limpeza social”, e clas-

7. Linda Diebel, *In Mexico, “Calling the Cops is the Last Resort”* (No México chamar os tiras é o último recurso). *The Toronto Star*, 19 de julho de 1998.

8. *La Nación*, “Massive” purge of Buenos Aires provincial police reported, (Informe sobre o expurgo maciço da polícia da província de Buenos Aires), 29 de maio de 1998.

9. Lynching on the Rise in Caracas (Linchamento crescente em Caracas), *ABC-CLIO*, Inc., 31 de maio de 1995.

sificou o alto grau de violência decorrente da criminalidade como um dos principais fatores contrários aos direitos humanos na Guatemala. Desde março de 1996 ocorreram 120 linchamentos, principalmente nas áreas rurais. A promotoria pública abriu uma investigação em apenas 24 casos, sendo que apenas em dois deles as investigações levaram a um julgamento penal. O relatório afirma que a falta de habilidade governamental em lidar com os crimes acaba sendo sua principal causa.¹⁰ Em alguns casos, comunidades inteiras assumiram a lei em suas próprias mãos, frustradas com a ineficácia da justiça em suas áreas. O governo está sofrendo uma enorme pressão para garantir a segurança. Por causa desta pressão, o governo acabou cometendo graves erros, como a inclusão de membros da antiga e corrupta polícia numa nova força civil.¹¹

Um fator intimamente ligado à preocupação popular com a segurança pública é a corrupção. A corrupção, uma marca das democracias latino-americanas, transformou-se em um dos principais assuntos dos debates populares e geralmente ocupa um dos primeiros lugares nas pesquisas de opinião pública referentes a uma classificação dos problemas sociais.¹²

Para combater a crescente criminalidade e reduzir a corrupção pública, não existe mais do que um quadro de funcionários judiciários passivos, subservientes à autoridade executiva e mais familiarizados com a formalidade do que com um ativismo judicial. Promotores costumam preencher papéis e raramente iniciam investigações por conta própria. Os funcionários que assessoram estas autoridades jurídicas são mal pagos, despreparados e frequentemente subservientes aos militares. Mesmo que isto represente uma imagem sombria, há sinais de esperança. O sistema judicial nunca teve importância para a vida política nos países latino-americanos. O medo cada vez maior diante da criminalidade e o crescente descontentamento popular com o sistema judicial têm transformado este sistema numa das principais preocupações da política nacional. Os problemas da segurança pública e da ineficiência judicial, assim como a falta sistêmica de respostas a estes problemas e o desrespeito aos direitos humanos, tudo isto não pode mais ser ignorado. A maneira como os governos se dedicarem a estas causas pode determinar o futuro das democracias latino-americanas.

10. Silvio Hernández, Rights-Central America: Activists Fear Return to Bloody Past, (Ativistas da América Central temem a volta de um passado sangrento), *Inter Press Service*, 2 de julho de 1998.

11. Hugo Byrne, Guatemala's Difficult Healing: Fear, inequality, injustice linger from years of civil warfare, (A difícil cura da Guatemala: Medo, desigualdade, injustiça se arrastam em anos de luta civil), *The Boston Globe*, 15 de março de 1988.

12. Na Venezuela, por exemplo, a maioria da população classificou este como o maior problema social, enquanto que, em pesquisa similar no Brasil, 78% concluiu que seu país se tornara o "paraíso da corrupção". Andres Oppenheimer, Latin Americans Growing Sick of Scandal (Os latino-americanos se cansam dos escândalos), *The Miami Herald*, 13 de abril de 1993, p. A15.

II. O sistema legal e os processos penais

A maior parte dos analistas concorda em dizer que o sistema judicial latino-americano está em crise. Os juízes se defrontam com imensos acúmulos de processos, há uma forte reserva popular quanto à sua idoneidade, eles gozam de pouca independência, são geralmente politizados e ainda, por causa da sua contínua confiança em um sistema legal antiquado baseado em demandas escritas, são incapazes de lidar efetivamente com as formas mais sofisticadas de criminalidade. Contudo a América Latina, e especialmente a América Central, está passando por uma transformação radical de seu sistema legal, à medida em que está saindo de seu sistema inquisitorial napoleônico,¹³ adotando um modelo acusatório nos processos criminais.

Uma das maiores e menos entendidas características do sistema de direito civil, especialmente no que se refere à administração da justiça penal, é a sua característica inquisitorial. Normalmente, um processo de direito civil consiste em duas partes: o estágio de investigações (“instrução criminal ou sumário de culpa”) e o julgamento (“plenário”). Durante o estágio de investigações o juiz coordena as investigações do crime, ordena a detenção dos suspeitos, junta as provas relevantes, e formula a acusação contra o réu. Esta fase costuma ser secreta, apesar de os seus resultados serem registrados em documentos aos quais a defesa tem acesso. O réu pode ser convocado a testemunhar. Embora possa recusar-se a fazê-lo, esta recusa vai ser levada em conta como prova de culpa. Teoricamente, durante esta fase a polícia está sob o comando do juiz, que pode ordenar-lhe que coopere nas investigações, o que raramente ocorre na realidade. Durante os processos, o promotor carece de poder para supervisionar as investigações, juntar acusações ou exercer poder discricionário. O julgamento frequentemente consiste num reexame das provas colhidas durante o período das investigações, transformando a fase precedente no estágio mais crítico dos processos criminais.

Neste sistema, os processos criminais são tão técnicos, que os mandatos judiciais e as petições acabam tendo mais importância do que o resultado da disputa. O sucesso do sistema depende de um quadro de juízes de instrução pouco treinados e sobrecarregados, que acabam sendo incapazes de supervisionar as investigações policiais, tal como é requerido pelo respectivo código de processos criminais. Os promotores recebem poucas tarefas sob o velho sistema e acabam sendo figuras basicamente passivas no processo,

13. O sistema inquisitorial tem a sua origem na tentativa da Igreja Católica em combater a heresia na Idade Média. Depois da Reforma, o modelo eclesiástico foi adotado pelos governos como uma forma eficiente de combate à criminalidade e para eliminar a oposição política. O modelo foi institucionalizado por Napoleão no código de instrução criminal de 1808 e rapidamente se transformou em modelo na Europa e em suas colônias.

enquanto o direito a uma defesa legal eficiente é amplamente ignorado. Entrementes, mais de 80% da população carcerária é de detentos à espera do processo judicial, que tem de aguardar uma média de dois anos antes de receberem a sentença.

Foi diante deste quadro que foram implementadas as primeiras reformas. A Itália acabou sendo uma das primeiras nações europeias a rejeitar o modelo e a adotar um sistema “misto”, com muitas das características do sistema acusatório.¹⁴ A promulgação da legislação italiana teve um tremendo impacto nos reformadores latino-americanos.

A prioridade nas iniciativas de reformas legais nacionais e regionais foi dada à transformação dos códigos de processos criminais, devido ao impacto negativo que estes códigos antiquados tiveram sobre os direitos humanos e devido a uma crescente demanda popular para um combate ao aumento dos índices de criminalidade. Reformadores nacionais fizeram objeções às políticas criminais dominantes, que se baseavam numa teoria legal abstrata e ignoravam as realidades nacionais. Eles voltaram-se para o sistema acusatório, tão difundido nos países com direito consuetudinário. Este sistema formou a base para o de um código modelo de processo criminal (em espanhol, “Código Procesal Penal Modelo”) esboçado em 1988.

A Guatemala foi um dos primeiros países a adotar o modelo acusatório. A reforma encontrou numerosos obstáculos, pois os proponentes subestimaram o nível da oposição dos grupos de interesse e não empregaram recursos suficientes para planejar adequadamente a sua implementação. Por outro lado, o Uruguai adotou com maior facilidade procedimentos orais para os processos criminais e civis, visto que implementou um programa de treinamento maciço, desenvolveu um plano de implementação gradual e o seu judiciário recebeu, dos outros setores governamentais, um suporte financeiro adequado para a implementação das reformas.

Hoje em dia, a reforma é mais regra do que exceção na América Central. El Salvador adotou recentemente o modelo acusatório em seu novo código de processos criminais e também modificou seus procedimentos para cortes juvenis. Faz pouco, a Costa Rica aprovou um novo código acusatório para processos criminais. Os obstáculos enfrentados inicialmente pela

14. Para uma discussão a respeito das reformas italianas vide: Ennio Amodio e Eugenio Selvaggi, An Accusatorial System in a Civil Law Country: The 1988 Italian Code of Criminal Procedure (Um sistema acusatório num país de direito civil: o código italiano de procedimento criminal), *Temple Law Review*, vol. 62, 1211, 1989; Lawrence J. Fassler, The Italian Penal Procedure Code: An Adversarial system of Criminal Procedure in Continental Europe, *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 29, 245, 1991; Jeffrey Miller, Plea Bargaining under the new Italian Criminal Procedure Code and the United States: Towards a new understanding of Criminal Procedure, *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 22, 215, 1990; William T. Pizzi and Luca Marafioti, The New Italian Code of Criminal Procedure: the Difficulties of Building an Adversarial System on a Civil Law Foundation, *Yale Journal of International Law*, vol. 17, 1, 1992.

Guatemala foram parcialmente superados e seu código está em vigor. O congresso de Honduras está revendo um novo código de processos criminais e criou um dos ministérios públicos mais autônomos e poderosos da região. Para falar em outros países, a Venezuela também adotou um novo código de processos criminais, enquanto que a Colômbia também seguiu o modelo acusatório e fortaleceu o seu sistema processual, estabelecendo um ministério público muito poderoso.

A experiência colombiana é especialmente ilustrativa, porque a reforma do código de processo penal foi acompanhada por reformas institucionais substantivas, que levaram à criação de um dos ministérios públicos mais poderosos de toda a América Latina.¹⁵ A importância da mudança colombiana reside na aceitação de um modelo acusatório, no qual o promotor investiga crimes e junta aos autos as acusações contra os réus, com a exceção de quando os suspeitos pertencerem ao corpo militar ou à polícia. A capacidade investigativa do ministério público foi fortalecida pela adição de um corpo técnico especializado e de uma polícia judicial (uma unidade forense). Finalmente, é dada autoridade ao promotor para que dê ordem de prisão e para que determine medidas para a proteção das testemunhas.

Todas estas reformas têm como premissa a crença em que o velho sistema é ineficiente para assegurar que o princípio do Estado de direito se torne uma realidade nas salas de audiência criminal latino-americanas. Algumas das maiores fraquezas neste sistema são:

A incapacidade dos juízes de instrução, que não têm nenhum treinamento policial, para supervisionar adequadamente as investigações policiais. Esta deficiência na sua formação, quando combinada com uma falta de recursos técnicos, faz com que seja especialmente difícil lidar com técnicas modernas de investigação criminal.

Os juízes de instrução vêem-se fundamentalmente como juízes e tendem a rejeitar a visão dos promotores que entendem que o seu papel é o de conseguir as condenações. Em virtude disto, estes juízes costumam envidar todos os seus esforços para cumprir com a letra da lei e raramente se preocupam em levar avante as investigações. Por outro lado, a polícia frequentemente fica frustrada com o juiz e prossegue a investigação por conta própria.

Desde que os juízes instrucionais estão frequentemente na base da hierarquia jurídica, esta função é geralmente confiada aos juízes menos experientes ou habilitados.

15. Para uma rápida análise destas mudanças vide: Alejandro David Aponte: Constitución de 1991: la Administración de Justicia, *Boletín: Comisión Andina de Juristas*, vol. 30, pp. 43-52, 1992; vide também: Andrés Franco, Colombia's Justice System: Modernizing for Viability, *North South*, Junho-Julho 1992, pp. 29-33; Michael R. Pahl, Wanted: Criminal Justice – Colombia's Adoption of a Prosecutorial System of Criminal Procedure, *Fordham International Law Journal*, vol. 16, 1992-1993, pp. 608-634.

A tarefa do juiz de instrução é freqüentemente freada pelo mito legal de que eles, na realidade, supervisionam o trabalho de um grupo diversificado de agentes policiais, cada um respondendo a uma instituição diferente do Poder Executivo. Além disto, como estes juízes são freqüentemente limitados em sua jurisdição e não podem oferecer proteção para as testemunhas ou barganhar com os réus, a cooperação pública é mais uma exceção que uma norma.

Os juízes de instrução não têm nenhum poder discricionário sobre as ações que eles irão investigar e normalmente têm que cuidar de uma grande carga de processos, muitos dos quais não passam de queixas em que nenhum dos perpetradores jamais chegará a ser preso. Isso contribui para a existência de processos judiciais prolongados, durante os quais o réu costuma permanecer encarcerado.

Como os processos são conduzidos a portas fechadas, o público tem pouca confiança no seu desfecho e geralmente é mal informado sobre as razões que justificam as decisões tomadas.

Uma resposta a estas críticas ao modelo inquisitorial foi a publicação do Código Modelo de Processo Criminal, redigido por reformadores latino-americanos. Algumas das mais importantes reformas nele propostas são as seguintes:

1. Transferência da supervisão do estágio de instrução de um juiz para um promotor público, cujas ações poderiam ser revistas por um juiz, encarregado de salvaguardar as garantias fundamentais (direitos civis).¹⁶
2. Institucionalização de processos sumários que podem, com o acordo das partes envolvidas, limitar-se apenas a uma mediação e uma arbitragem, sem a necessidade de se recorrer a um processo criminal.
3. Descriminalização de inúmeras condutas cuja repressão é antiquada e/ou deveria ser preferencialmente deixada por conta de outras instituições.¹⁷
4. Redefinição do papel do promotor, convertendo-o num participante mais ativo no processo, cuja principal função seria a de atuar como o representante do Estado e acompanhar as acusações contra o réu.
5. O estabelecimento de um serviço de defensores públicos eficiente e com um bom suporte financeiro.
6. Uma participação mais ativa da vítima no processo.

16. Em 1974 a Alemanha e em 1989 a Itália, aboliram a tradicional figura do magistrado de instrução; a Espanha e a França também estão revendo esta questão (cf. Jean Pradel, *L'instruction préparatoire*, (A instrução preparatória) Paris, Cujas, 1990, p. 45-46).

17. José María Rico, *Las sanciones penales y la política criminológica contemporánea* (As sanções penais e a política criminológica contemporânea), 4ª edição México, Siglo XXI, 1987, p. 128-153. Com respeito à Colômbia vide: Jaime Giraldo et. alli., *Reforma de la justicia en Colombia* (Reforma da justiça na Colômbia), Bogotá, Instituto SER de Investigación, 1987, p. 114-117.

7. Aceleração dos processos.
8. Alternativas para o encarceramento antes do julgamento (na fase de instrução do processo).

Ainda é muito cedo para avaliarmos o sucesso dos novos códigos. A tendência para a adoção de um modelo acusatório parece ser irreversível, já que cada vez mais países estão levando estas mudanças em consideração. Entretanto, assim como aconteceu com diversas reformas anteriores, os seus proponentes parecem estar depositando demasiada fé neste modelo, e já estamos vendo algumas dificuldades na sua implementação. Alguns dos principais obstáculos para sua implementação bem sucedida foram:

Uma reforma legal requer uma estratégia de longo prazo, pois procura transformar instituições e processos cuja história remonta ao período colonial.

Uma reforma legal exige a mais complexa estratégia em termos de reforma do sistema judiciário, já que envolve relações políticas as mais delicadas e complexas, que afetam todas as instituições públicas. Uma reforma não pode ser apenas estabelecida a partir de um ponto de vista técnico. Uma mudança bem sucedida exige a adoção de uma estratégia política clara e gradual, cujo objetivo é a criação ou o endosso de grupos de apoio que podem exercer um poder político a favor destas reformas.

Algumas vezes os reformadores nacionais negligenciaram os interesses constituídos que poderiam chegar a ser afetados negativamente pela modernização do sistema legal. Os partidos políticos, por exemplo, resistirão às tentativas de promulgar leis referentes à carreira judicial tendentes a reduzir as suas capacidades de apadrinhamento. Por outro lado, os advogados deveriam, teoricamente, constituir o maior grupo de apoio em defesa das reformas. Na realidade, entretanto, os advogados na ativa e as ordens de advogados têm tendido a ser os mais fortes opositores das reformas legais. Para muitos a justificativa é tão simplista como não querer ter que aprender novos códigos, enquanto que, para outros, uma mudança representaria uma interferência na operação de um sistema que eles aprenderam a manipular e do qual eles obtêm benefícios.

Um componente crítico de qualquer possível reforma legal é montar um plano eficiente de implementação, que avalie os custos destas reformas, os efeitos potenciais em processos e instituições já existentes, levando também em conta as idiossincrasias locais.

Uma reforma do código de processos é apenas um passo preliminar no caminho de verdadeiras reformas e precisa ser acompanhado por uma reforma institucional e organizacional considerável. Por exemplo, o novo código exigirá o fortalecimento do Ministério Público, já que ele terá que assumir um papel totalmente diferente. Da mesma forma, se não contarem com uma

defensória pública efetiva, os réus ficarão desamparados diante dos promotores, que estarão zelosamente tentando a sua condenação.

Finalmente, este tipo de reforma dita uma mudança na maneira como o direito é ensinado nas universidades, desde que as habilidades necessárias para uma atuação em um sistema inquisitorial são radicalmente diferentes daquelas requeridas pelos advogados que interrogam as testemunhas e fazem uma sustentação oral diante do juiz.

Além destes empecilhos, os reformadores também encontrarão outros obstáculos sérios para conseguir uma rápida e bem sucedida atuação da justiça contra o crime, especialmente nos casos mais complexos. Estes obstáculos são apresentados a seguir.

III. Empecilhos legais e judiciais para investigações criminais bem sucedidas

Mesmo que estejam sendo dados importantes passos na reforma dos códigos de processo penal, ainda há obstáculos significativos para a realização de investigações e de processos penais bem sucedidos. Os preceitos legais latino-americanos e suas práticas judiciais têm dificultado as investigações nos casos mais complexos (assassinatos políticos, corrupção e crimes econômicos). As falhas ocorrem em praticamente todos os estágios do procedimento legal e começam com a apresentação da queixa. Testemunhas têm medo de aparecer, temendo o envolvimento policial. Muitas vezes a polícia falha no registro das queixas, não investiga o local do crime ou falha nas questões forenses mais elementares. Quando o caso chega até a corte, o judiciário também apresenta falhas, deixando de investigar o caso adequadamente e postergando repetidamente o veredicto.

A investigação criminal

O resultado da maioria das ações penais latino-americanas é determinado durante o seu estágio de investigação. Durante este período, a maioria dos obstáculos mais significativos terão que ser vencidos. Um dos principais empecilhos para que haja investigações bem sucedidas dos casos complexos é a obtenção de provas de que o crime tenha sido cometido, assim como a identificação dos possíveis réus. A detecção de crimes econômicos ou do colarinho branco é ainda mais difícil, em virtude de sua natureza de crimes sem vítimas, nos quais é difícil que um cúmplice venha a se apresentar. Nestes casos, ou o crime é descoberto através de uma investigação agressiva de transações financeiras, direcionada ou por amostragem, ou ainda, a partir de uma

acusação feita por um adversário político ou um parceiro descontente ou ainda, através da imprensa. A prática rotineira de esperar por uma queixa é geralmente infrutífera.

O ator que mais apresenta complicações neste estágio inicial é a polícia, que conduz as investigações preliminares e cuja ação é determinante no desfecho. Mesmo que os códigos de processo criminal determinem em geral que a polícia deve notificar a justiça a respeito do início de uma investigação e apresentar os detentos frente a um juiz, pouco depois deles terem sido presos, isto raramente acontece nos casos mais delicados. A prática é a de notificar os superiores, fora do setor judicial, para determinar o curso que deverá ser seguido.

Mesmo quando o sistema judiciário é notificado sobre a investigação, um fator complicador é a falta de coordenação entre a delegacia de polícia e o juiz de instrução ou o promotor. As investigações policiais são rotineiramente completadas antes do caso ser apresentado a uma autoridade judicial e é raro que venham a ocorrer investigações adicionais. Por exemplo, no Panamá, quando um promotor está interessado em contar com ajuda policial, ele precisa expedir um requerimento formal diretamente ao chefe da polícia nacional, que poderá, então, ordenar que ocorra tal cooperação. Por causa do atraso que isto acaba acarretando, a maioria dos promotores acaba conduzindo as suas investigações pessoalmente, algo para que não são treinados e nem dispõem de tempo e recursos.

A detecção dos crimes é prejudicada pelo medo das testemunhas em aparecer ou em formular as queixas. Nos casos de assassinatos com motivação política, ou das chamadas “limpezas sociais”, a investigação inicial é dificultada pelo baixo nível de alfabetização existente em vários países, principalmente nas áreas rurais onde estes crimes ocorrem. No Brasil, por exemplo, a Anistia Internacional concluiu que “a polícia geralmente achava que as queixas dos camponeses não tinham validade porque eram apresentadas por analfabetos ou por pessoas incultas.”¹⁸ Além disto, os casos que ocorrem nas áreas rurais apresentam problemas especiais. Uma grande porcentagem desta população vive a horas de distância da instituição judicial mais próxima, tem o seu próprio sistema de mediar disputas (especialmente no caso das populações indígenas) e segue as suas próprias tradições. Todos estes fatores não conduzem a uma cooperação com uma investigação a ser feita pelos funcionários do poder público, que são vistos com desconfiança.

Um outro fator que dificulta a boa condução dos processos é o papel destinado, na América Latina, ao juiz de instrução ou ao promotor. Em pri-

18. Anistia Internacional, *Brazil: Authorized Violence in Rural Areas* (Brasil: Violência autorizada nas áreas rurais), N.Y.: Anistia Internacional, 1988, p. 14.

meiro lugar, ele/ela precisa conduzir uma investigação criminal sem ter qualquer treinamento em interrogatórios ou em práticas forenses ou policiais. Isto é especialmente significativo, hoje em dia, com o advento de modernas técnicas de investigação criminal. Além disso, não há nenhuma especialização dos juízes de acordo com os tipos de crimes; sendo assim, eles acabam investigando um grande leque de casos que vão desde complexos crimes de colarinho branco ou econômicos, até assaltos comuns. Além disto, seu papel acaba sendo ambíguo, já que eles têm que manter o equilíbrio entre salvaguardar os direitos dos suspeitos e, ao mesmo tempo, procurar processá-los. Finalmente, como já dissemos, a função de juiz de instrução é o primeiro degrau da carreira judiciária, de maneira que é a juízes mais jovens e inexperientes que é atribuído este papel. Ainda precisa ser visto se a transferência deste papel aos promotores, conforme o modelo acusatório, virá a representar realmente uma transformação neste esquema; mas isso é duvidoso, já que os mesmos problemas que atrapalham a supervisão judicial das investigações também se aplicam aos promotores.

Além disso, estes juízes estão invariavelmente sobrecarregados e têm que delegar várias tarefas da investigação ao seu pessoal de apoio. Desta forma, não é incomum que os oficiais de justiça (“secretários”) acabem sendo os verdadeiros juízes. Por exemplo, num sistema típico, um juiz de instrução que estiver no cumprimento de suas funções, recebe entre de 20 a 30 suspeitos numa segunda-feira. Segundo a lei, ele/ela deve colher seus depoimentos pessoalmente. Como isto é fisicamente impossível, os depoimentos são colhidos pelo seu pessoal, que também acaba sendo levado a tomar decisões sobre a liberação dos suspeitos antes da instauração do processo e a redigir ordens a serem executadas pela polícia (tais como mandatos de busca etc.). O pessoal de apoio é invariavelmente mal remunerado e não recebe qualquer treinamento em técnicas de investigação. Este é também um dos elos mais fracos da cadeia investigativa, altamente suscetível ao suborno.¹⁹

Casos delicados, especialmente aqueles que envolvem as forças armadas ou os políticos, são sujeitos à manipulação das provas durante este estágio dos procedimentos judiciais. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos detalhou muitos destes problemas no caso de Myrna Mack, uma antropóloga norte-americana assassinada, em 1988, pelas forças de segurança guatemaltecas. Entre alguns dos fatores que impediram as investigações estava o fato de que não havia sido obtida nenhuma impressão digital, não havia ocorrido uma busca rigorosa no veículo no qual ela foi assassinada, não foi feito nenhum exame nas roupas da vítima, a cena do crime não foi isolada,

19. Para uma discussão mais ampla veja: Luis Salas e José María Rico, *Administration of Justice in Latin America: a Primer on the Criminal Justice System* (Administração Judiciária na América Latina: Um fator primordial no sistema judiciário criminal), Miami: Centro para Administração Jurídica, 1993.

muitas provas foram perdidas, a polícia não deteve os suspeitos apesar das detalhadas descrições que foram dadas por testemunhas da cena, não foram feitas fotografias durante a autópsia, por causa do mal funcionamento do equipamento e, finalmente, a polícia definiu o motivo do crime como roubo, apesar de que nada foi levado. Por último, soube-se da existência de um relatório-chave, feito pela própria polícia e mantido em segredo por ela, que detalhava um motivo político e identificava um suspeito. Um dos policiais que fizeram este relatório foi assassinado e um outro fugiu do país após ter sido dispensado e ameaçado. Durante o processo, todas as perguntas concernentes a outras partes envolvidas com o crime ou com o seu motivo não foram autorizadas; um juiz de apelação considerou-se impedido devido à sua incapacidade em exigir o testemunho de militares e as forças armadas forneceram provas contraditórias com respeito ao suspeito. Duas testemunhas fugiram do país após serem ameaçadas; diversos juízes empenharam-se em transferir o caso para os tribunais militares e várias testemunhas retiraram os seus depoimentos depois de terem sido ameaçadas.²⁰

B. Cooperação entre as instituições

A sindicância de crimes complexos requer que os melhores instrumentos de investigação do Estado sejam postos a funcionar. As instâncias da justiça, entretanto, trabalham tradicionalmente isoladas umas das outras e guardam zelosamente para si as suas informações. A cooperação costuma ser mais uma exceção do que a regra. Recentemente, entretanto, isto começou a mudar.

Um dos esforços mais agressivos e bem sucedidos no combate à corrupção foi feito, por exemplo, na Venezuela. Depois de uma tentativa de golpe, em 1972, oficiais de justiça sentiram uma tremenda pressão para fazerem algo a respeito da corrupção, que grassava em todos os setores públicos. A crise venezuelana era incomum, na medida em que o Estado havia montado um sofisticado mecanismo para lidar com a corrupção, e mesmo assim a corrupção pública permanecia desmedida. Um tribunal especial anti-corrupção foi criado sob uma legislação especial para lidar com estes crimes. Na prática, entretanto, esta corte serviu como uma barreira a mais para o bom sucesso dos processos, e não como um elemento facilitador. Durante sua existência, a corte levou apenas um caso para julgamento e o resultado acabou em uma absolvição. Em sua defesa, os juízes se queixaram de que não tinham recur-

20. Comissão Inter-Americana de Direitos Humanos, *Fourth Report on the Situation of Human Rights in Guatemala* (Quarto relatório sobre a situação dos direitos humanos na Guatemala), op. cit., pp. 22-26.

sos e que as leis eram inadequadas.²¹ Nos últimos três anos, os tribunais assumiram um papel mais ativo e, hoje em dia, exercem um papel de ponta na luta contra a corrupção.

O procurador-geral reconheceu a ineficiência de seu trabalho, isolado de outras agências de investigação, e chegou a um acordo para cooperar com a Auditoria Pública, que também investiga a má administração financeira e tem poderes extraordinários para conduzir as investigações. Diante deste acordo, os auditores notificariam o promotor tão logo aparecesse o primeiro sinal de uma ação criminosa. Daí em diante, os auditores trabalhariam juntamente com o promotor na preparação de um futuro processo judicial. Isto facilitou a instauração de processos penais, uma vez que o auditor tinha a capacidade de investigação financeira que faltava aos promotores, e os promotores podiam dirigir a investigação para assegurar o cumprimento das leis e aumentar as suas chances de uma ação penal bem sucedida. Além disto, os promotores instalaram sistemas de processamento de dados, a fim de rastrear casos e controlar grandes quantidades de dados. Finalmente, este novo sistema cooperativo significou uma inovação e o abandono de uma tradição que via os promotores como figuras passivas, que ficavam aguardando que as queixas chegassem às suas escritaninhas.

C. Detenção e acesso

Prender os réus também pode chegar a ser uma tarefa difícil. Por exemplo, a Suprema Corte da Bolívia julgou durante seis anos o antigo ditador, o General García Meza, *in absentia*, apesar de que era de se supor que ele se encontrava no país.²² Mesmo quando o réu está na prisão, o exercício de influências pode resultar em sua fuga. É o caso, por exemplo do famoso traficante de drogas, Pablo Escobar, na Colômbia. Várias organizações de direitos humanos queixaram-se de que os suspeitos têm sua fuga facilitada, a fim de impedir que testemunhem contra seus superiores.²³

O acesso às instalações de detenção é uma das principais barreiras para a investigação de muitos casos. Em Honduras, por exemplo, os juízes que foram até instalações militares para apresentar mandatos de *habeas corpus*

21. Em 1922 os juízes ameaçaram renunciar reclamando não ter verbas para financiar as investigações e que eles nem tinham ar-condicionado. James Brooke, Venezuela Still Edgy: Will there be Coup N° 3?, (A Venezuela continua iracível: Será que teremos o 3º golpe?), *The New York Times*, 3 de dezembro de 1992, p. A3.

22. Eduardo Gamarra, *The System of Justice in Bolivia: A Institutional Analysis* (O sistema judicial na Bolívia: uma análise institucional), Miami: Centro para Administração Jurídica, 1991.

23. Anistia Internacional, *Brazil: Authorized Violence in Rural Areas*, (Brasil: violência autorizada nas áreas rurais) op. cit., p. 20.

foram freqüentemente eles mesmos presos. O acesso é mais difícil em áreas sob controle militar. A Comissão Inter-Americana de Direitos Humanos descobriu, por exemplo, que “sob vários pretextos, as autoridades militares negaram (aos promotores peruanos) os meios (veículos, salvo-condutos, direito de ir e vir) necessários para que realizasse o seu trabalho.”²⁴

O acesso ao local do crime também pode ser um obstáculo para a realização de investigações bem sucedidas. Por exemplo, em 1988 ocorreu um massacre de camponeses em Cayara, no Peru. Militares impediram o acesso do promotor que havia sido designado para o caso ao local do massacre e o ameaçaram. Seu último relatório dizia que o próprio governador militar da área era ele próprio responsável, mas este relatório nunca foi levado em consideração. Dada a seriedade das ameaças, o promotor foi obrigado a fugir do país.²⁵

D. Técnicas e peritos forenses

Muitos países latino-americanos carecem de acesso às modernas técnicas forenses para a investigação de casos graves. Por causa disto não é incomum encontrar autópsias ou testes de balística que foram rasurados, freqüentemente não por causa de uma ação proposital, mas antes como um resultado da ineficiência dos métodos de investigação do Estado. Além disso, na maioria dos países, os peritos forenses são funcionários dos tribunais ou da polícia e o código de processo criminal restringe o testemunho dos peritos àqueles empregados pelo Estado. Finalmente, nem os agentes policiais, nem os investigadores judiciais costumam ter acesso aos tipos de equipamentos automatizados, ou a técnicas de auditoria financeira que são requeridas para uma bem sucedida investigação de casos de corrupção.

Durante anos, grupos de direitos humanos reconheceram estas deficiências e lutaram para o desenvolvimento de técnicas forenses aceitáveis, que pudessem comprovar abusos contra os direitos humanos. Por exemplo, a Associação Americana para o Progresso da Ciência (AAAS) promoveu o desenvolvimento de novas técnicas forenses a serem usadas na resolução de casos de abusos dos direitos humanos. O Dr. Clyde Snow, por exemplo, treinou um grupo de médicos e antropólogos argentinos, que formaram a “*Equipo Argentino de Antropología Forense*” (EEAF). Este grupo investigou desaparecimentos dentro de seu próprio país e colaborou com a Comissão das

24. Comissão Inter-Americana de Direitos Humanos, *Report on the Situation of Human Rights in Peru* (Informe sobre a situação dos Direitos Humanos no Peru), Washington, D.C.: Organização dos Estados Americanos, 1993, p. 53.

25. Phillip Mauceri, *Military Politics and Counter-Insurgency in Peru* (Política Militar e Contra-Insurgência no Peru), *Jornal de Estudos Inter-Americanos e Questões Mundiais*, vol. 33, pp. 83-109.

Nações Unidas para a Investigação da Verdade em El Salvadoran Truth, (*United Nations Salvadoran Truth Comission*), em identificar os corpos de vítimas e determinar as causas de sua morte.²⁶ A Comissão (*Truth Comission*), também se baseou extensamente num estudo realizado pelo Dr. Robert Kirschner, do *Medical Examiner's Office*, de Cook County, em Illinois, que examinou os laudos das autópsias feitas pelo governo.²⁷

A maior parte dos países carece de peritos caligráficos. No caso apresentado frente à Corte Inter-Americana de Direitos Humanos contra o governo de Honduras, por causa dos desaparecimentos, os advogados das vítimas apresentaram o testemunho de um perito caligráfico dos Estados Unidos para conferir a autoria de uma assinatura decisiva para o caso. O tribunal chamou um especialista venezuelano que confirmou os pareceres anteriores.²⁸

Os governos costumam ser cautelosos em permitir que peritos estrangeiros conduzam investigações independentes sobre casos mais delicados. Em 1993, por exemplo, quando foram descobertas, no Peru, diversas sepulturas coletivas, a Anistia Internacional ofereceu os serviços de dois peritos forenses argentinos para examinar os restos mortais. O promotor público decretou que havia suficientes peritos peruanos disponíveis. Grupos de direitos humanos contra-atacaram dizendo que até aquele momento o governo não havia dado nenhum passo para a condução de uma investigação séria, dando como exemplo ter sido deixado desguardado por seis dias um dos locais de sepultura e recolhido provas a esmo.²⁹

Em outros casos, a pressão internacional foi tão grande que os governos locais foram compelidos a chamar agências estrangeiras para superar o ceticismo público a respeito da imparcialidade das investigações nacionais. Por exemplo, em El Salvador, o presidente Cristiani requereu a intervenção do FBI (*U.S. Federal Bureau of Investigation*) para investigar um atentado à bomba contra uma federação salvadorenha de trabalhadores.³⁰ Em 1993, o presidente da Nicarágua requereu uma investigação externa a ser feita pelo FBI, pela polícia salvadorenha e por investigadores espanhóis, para investigar um esconderijo de armas encontrado na capital e aparentemente ligado a atos terroristas praticados em outros países.³¹ Recentemente, o FBI prestou ajuda às autoridades argentinas na investigação do atentado à bomba contra a Associação Mutual Argentino-Israelense (AMIA), depois que foi divulgado que alguns policiais argentinos estariam envolvidos no atentado.

26. T. M. B, Identifying Argentina's Desaparecidos (Identificando os desaparecidos argentinos), *Scientific American*, Novembro 1989.

27. *Truth Comission*, op. cit., p. 104.

28. Juan E. Méndez e José Miguel Vivanco, op. cit, p. 562.

29. More Bodies found in Mass graves, *Latin-America Weekly Report*, 5 de agosto de 1993, p. 359.

30. Comissão pela Verdade, op. cit. , p. 113.

31. FBI Investiga 'Buzón de Armas', *El Nuevo Herald*, 14 de agosto de 1993, p. 3 A.

E. Provas e suas normas

Até mesmo nos casos caracterizados por um alto nível de sigilo, freqüentemente existem provas documentais. Em caso de corrupção, por exemplo, elas consistem principalmente de arquivos financeiros que precisam ser mantidos em ordem para que o empreendimento criminoso seja bem sucedido.

Um grande empecilho para os processos-crimes que envolvam mais de um réu, é a condição existente, em muitos países, que barra a inclusão de provas fornecidas durante a confissão feita por um co-autor. Alguns países excluem seqüestros e extorsões deste princípio de não admissibilidade da prova.³² Em 1986, por exemplo, o Congresso salvadorenho discutiu uma legislação especial que permitiu a inclusão de cúmplices em processos por certos crimes. Finalmente chegou-se a uma solução conciliatória, que excluía especificamente os casos de assassinato.³³

Um outro empecilho para a realização de investigações bem sucedidas é a proibição geral contra a vigilância eletrônica. A experiência anterior, nos Estados Unidos, demonstrou que o uso de escutas telefônicas e de formas de escuta pessoal são algumas das ferramentas mais bem sucedidas para reunir provas de crimes complexos. Apesar de alguns países estarem permitindo esta prática em casos envolvendo drogas, a maior parte continua proibindo o uso deste tipo de prova. A Suprema Corte da Costa Rica, por exemplo, tornou inconstitucional o uso de escuta telefônica.

F. Obtendo a prova testemunhal

Enquanto muitas razões podem ser atribuídas à falta de sucesso em processar complexos empreendimentos criminosos, o mais importante é o manto de segredo que encobre estes crimes e a dificuldade em obter uma testemunha ocular, devido ao medo de retaliação. Até mesmo quando são encontradas provas documentais, testemunhos pessoais são freqüentemente necessários para confirmar e interpretar os documentos. Uma das formas mais bem sucedidas em obter tal testemunho é procurar depoimentos dos co-autores que abandonaram a ação criminosa.

Somada aos temores que as testemunhas têm de serem objeto de retaliação, há uma proibição contra o acordo entre o promotor e o réu, pelo qual este reconhece a culpa, a fim de diminuir a pena prevista em

32. Americas Watch, A Year of Reckoning: El Salvador a Decade After the Assassination of Archbishop Romero, N.Y.: *Americas Watch*, 1990.

33. Anistia Internacional, El Salvador: death Squads – A government strategy, op. cit., p. 36.

lei. Nos Estados Unidos, por exemplo, uma das técnicas mais importantes disponíveis para os promotores e para a polícia é a oferta de comutar ou reduzir as penas possíveis, aplicáveis contra as testemunhas que vierem a cooperar para levar cúmplices de categoria mais elevada a julgamento. A impossibilidade de fazer concessões aos cúmplices na atividade criminosa é um empecilho substancial para que a ação penal seja bem sucedida. Da mesma forma há, também, uma proibição formal do uso de informantes e uma definição muito ampla sobre uma cilada preparada por um agente público a fim de forçar que um participante de um delito venha a se denunciar.

G. Corrupção

A corrupção é usada para obter um tratamento especial por parte dos juízes, dos promotores, da polícia e até mesmo dos militares. Quando isto falha, resta sempre o recurso à violência para assegurar a condescendência oficial. A corrupção também está intimamente ligada ao desrespeito aos direitos humanos. Proprietários de terra e os “apadrinhadores” das atividades dos esquadrões de morte geralmente oferecem subornos para a polícia e também recorrem à extorsão como um meio de fazer cumprir a “lei” e suplementar seus rendimentos.

O crescimento da corrupção pública tem sido tão agudo, que parece estar sobrepujando a capacidade do sistema judicial em investigar estes casos. A da Colômbia, por exemplo, lidou, em 1991, com 49.000 queixas disciplinares. Apenas em Bogotá estavam sendo investigadas mais de 2.000 acusações. A crise tomou tal envergadura que foi formada uma unidade especial da Promotoria Geral para investigar acusações de corrupção.³⁴ Durante 1991, esta unidade investigou 29 parlamentares, 48 juízes, 65 diretores de empresas públicas municipais, 68 diretores de institutos descentralizados, 72 membros das forças armadas, 88 policiais, 92 prefeitos eleitos pela população e 149 funcionários da alfândega.³⁵

A Venezuela é um dos países nos quais a corrupção resultou em um dos mais sérios desafios para os governos democráticos. A Venezuela é uma exceção entre seus vizinhos latino-americanos, já que gozou, por

34. Como uma arma no combate à corrupção pública, o presidente colombiano estabeleceu o “Conselho da moral administrativa”, sob o controle de um grupo de cidadãos ilustres. Esta representação tem autoridade para obter registros bancários, grampear telefones, gravando as conversas e interceptando-as e exercendo uma vigilância. O Serviço de Auditoria também se viu envolvido em divergências por causa de seus amplos expedientes. “Corrupção na Colômbia,” uma versão corrigida de um editorial que foi publicado na *Semana*, em 12 de março de 1991, *Hemisphere*, verão de 1991, pp. 25, 27.

35. *Ibidem*.

mais de três décadas, de governos democrático estáveis.³⁶ O choque foi grande, portanto, quando, em 4 de fevereiro de 1992, um golpe militar sério ameaçou derrubar o governo. O golpe militar de fevereiro de 1992 e o apoio popular com o qual este golpe parecia estar amparado, demonstrou a fragilidade da democracia venezuelana.³⁷ Uma das principais justificativas para o golpe foi a corrupção que alegadamente existia em todo o setor público. Uma tentativa de golpe militar subsequente, que ocorreu em novembro de 1992, também foi justificada pela mesma razão.³⁸ Depois disto, uma série sem precedentes de atentados à bomba agravou a delicada situação política.

O sistema judicial esteve no centro das reclamações de corrupção.³⁹ Entre outras coisas, isso levou a uma queda da confiança popular no sistema judicial, o que fez com que muitas pessoas pedissem a renúncia da Suprema Corte, por causa de sua inércia em relação à tão difundida corrupção. Sete dos 15 juízes da Suprema Corte renunciaram.⁴⁰ Pouco antes, o presidente Fujimori, do Peru, justificou ter adotado poderes ditatoriais com a desculpa de que as instituições democráticas estavam permeadas de uma corrupção exorbitante. Um alvo especial também foi o judiciário, que ele expurgou. Depois disto, o presidente guatemalteco Serrano tentou praticar um auto-golpe semelhante, também baseado na corrupção judicial, mas não teve êxito e foi derrubado.

36. Andrés Serbin, Venezuela: Reversal or Renewal, *Hemisphere*, verão de 1992, pp. 24-27.

37. Pelo menos 78 pessoas foram mortas durante este atentado. Mais de 130 oficiais e mais de 1.000 homens participaram da tentativa de golpe. Andres Oppenheimer, Pouco regozijo com a falha do golpe, *The Miami Herald*, 6 de fevereiro de 1992, p. 1A. O golpe recebeu um grande apoio popular. Uma reportagem dizia que 33% das pessoas lhe deu apoio. A Venezuela vê um herói no líder do golpe, *The Miami Herald*, 12 de março de 1992; Andrés Oppenheimer, Fator de perda na democracia latino-americana, *The Miami Herald*, 13 de abril de 1992, p. 10A.

38. Nesta tentativa de golpe morreram mais de 300 pessoas. Andres Oppenheimer, Did Failed Coup free Perez from his Crisis, *The Miami Herald*, 1 de dezembro de 1992, p. 9 A, James Brooke, Coup Within the 'Coup' Cut the Toll in Venezuela, *The New York Times*, 6 de dezembro de 1992, p. C 20.

39. Reclamações sobre a corrupção no sistema judiciário eram crescentes. Um tipo de corrupção era caracterizado pela existência de conglomerados judiciais, associações de funcionários judiciais e de advogados, que conglomerados eram baseadas em laços políticos e/ou econômicos. Estes conglomerados agiam de uma forma organizada para proteger a ação de seus membros. Uma prática que está intimamente ligada ao sistema das conglomerados é a confiança de que os emolumentos funcionem como um mecanismo que possa assegurar a corrupção. Assim, um advogado paga ao juiz emolumentos dez vezes mais altos do que os emolumentos que eram solicitados e os juízes pagavam os honorários prescritos pela lei, enquanto embolsavam o resto. As denúncias a respeito deste sistema atingiram seu ápice em outubro de 1992, quando Delia Estava Moreno foi nomeada para chefiar o Conselho Judiciário; mesmo havendo acusações substanciais de que a senhora Estava Moreno estava intimamente ligada a um dos conglomerados mais poderosos. Freddy Torres, Designación de Delia Estava Agrava Crisis del Poder Judicial, *El Nacional*, 21 de outubro de 1992, p. D 4.

40. Venezuela Reforms Promised, *El Nuevo Herald*, 6 de março de 1992.

H. Tribunais militares

Em alguns países, a legislação militar é abrangente e concede uma jurisdição exclusiva aos tribunais militares.⁴¹ É abrangente na medida que qualquer crime cometido pelos ou contra os militares precisa ser julgado pelos tribunais militares. Esta jurisdição inclui todos os crimes que tenham sido praticados enquanto os militares estavam a serviço ou não. Ela é exclusiva na medida em que apenas os tribunais militares têm jurisdição. A única forma de contornar isto é conseguir que o acusado seja exonerado do serviço militar antes do julgamento.

A interpretação mais abrangente da jurisdição militar foi a chilena. O poder delegado a estes tribunais se estende bem além do que é tradicional, na medida em que sua jurisdição se estendeu a civis. Na verdade, mais de 80% dos casos que vieram a estes tribunais envolviam réus civis. Além disto, os tribunais civis usaram os tribunais militares como uma desculpa para justificar a sua recusa em reexaminar os recursos de *habeas corpus* impetrados. Isto levou a Organização dos Estados Americanos, OEA, a concluir que “esta séria auto-limitação da Suprema Corte do Chile deixou sem recurso as pessoas que haviam sido submetidas a tribunais militares durante o período da ditadura militar.”⁴²

Não é incomum que os tribunais civis se encontrem em desacordo com os tribunais militares com respeito à jurisdição na qual um caso deve ser julgado. Um dos casos que demonstrou esta fraqueza do judiciário ocorreu em Honduras, em 1987. Um membro da Suprema Corte, o juiz Mario Reyes Sarmiento, foi parado junto a uma barreira policial e morto pela polícia, que afirmou que ele se negara a parar. O presidente da Suprema Corte foi até o local e ordenou a prisão do agente policial. Os militares se recusaram e levaram o caso para um tribunal militar a fim de que fosse investigado. Logo em seguida, o suspeito morreu em um bar, antes de ser levado a julgamento.⁴³

Mesmo que os crimes cometidos pela polícia ou pelas forças armadas sejam julgados em tribunais militares, o Procurador-Geral da Colômbia prosseguiu ativamente com suas investigações, tirando vantagem de procedimentos administrativos. Estes procedimentos permitem que o promotor reveja abusos de poder que tenham sido cometidos por autoridades públicas. Em 1989, por exemplo, o Procurador-Geral conduziu uma investigação a respeito de um caso de corrupção administrativa, que levou à demissão do chefe da

41. Artigo 221 da Constituição colombiana aquinhua uma jurisdição específica às cortes militares sobre crimes cometidos por policiais ou militares enquanto estiverem no exercício de suas obrigações. A lei peruana (lei 24.150 de 5 de junho de 1985), também confere jurisdição sobre os crimes militares, que foram cometidos no exercer do serviço, às cortes militares.

42. Organização dos Estados Americanos, op. cit., p. 157.

43. Luis Salas e José Rico, *La Justicia Penal en Honduras*, São José, Costa Rica: EDUCA, 1990.

polícia nacional, apesar de a jurisdição do julgamento pertencer ao tribunal militar. Em seguida, a Suprema Corte ordenou que o comandante fosse levado a julgamento por enriquecimento ilícito. As sanções contra policiais aumentaram desde que o procurador geral expandiu o uso dessas técnicas administrativas. Entretanto, as sanções ainda não são compatíveis com a gravidade dos atos, já que a pena mais grave é a exoneração.⁴⁴

Anistia, indulto e imunidade política

A principal dificuldade em processar crimes políticos cometidos durante os períodos de regime militar tem sido a promulgação de leis que concedem anistia e perdão para os governos que deixam o poder. Uma anistia geral aplica-se para um conjunto definido de casos, no qual partes virtualmente culpadas são agraciadas com imunidade de ação penal. O perdão aplica-se a pessoas específicas e procura extinguir qualquer sanção por atos concretos.

Em praticamente todos os casos, os governos latino-americanos recorreram a perdões e anistias como meios para uma “reconciliação” e para evitar julgamentos de delitos relativos aos direitos humanos praticados por regimes precedentes. Entre os mais notórios exemplos de anistia figuram: o Chile, em 1978⁴⁵; o Brasil, em 1979⁴⁶; a Argentina, em uma série de decretos entre 1986 e 1989⁴⁷; a Guatemala, em 1986⁴⁸; El Salvador, em 1987 e 1993⁴⁹; o

44. *Washington Office on Latin America, The Colombian Drug Police, Human Rights and US Drug Policy*, Washington D.C. WOLA, 1993.

45. Decreto Lei 2.191, de abril de 1978. Campanha do presidente Aylwin contra a anistia geral.

46. Lei de Anistia nº 6628, 28 de agosto de 1979.

47. Uma lei de 22 de setembro de 1983 garantiu uma anistia geral para todos os crimes políticos, que aconteceram entre 25 de maio de 1973 (a data da última anistia) e 17 de junho de 1982 (a data da renúncia da Junta). O presidente Menem promulgou o perdão em outubro de 1989. Em dezembro de 1986, o Congresso promulgou a “Ley de Punto Final”, que efetivamente impedia qualquer processo futuro. Vide: *Truth and Partial Justice in Argentina: An Update*, N.Y.: *American Watch*, 1991.

48. Pouco antes de deixar o poder (1986), o governo militar emitiu o decreto-lei 08/86, que consistiu em uma anistia para todas as pessoas implicadas em crimes políticos e crimes comuns relacionados durante o período entre 23 de março de 1982 (quando o general Efraín Ríos Montt chegou ao poder através de um golpe) e 14 de janeiro de 1986 (a posse do presidente Cerezo). Uma anistia anterior cobria os abusos cometidos entre 1978 e 1982. Anistia Internacional, Guatemala: *The Human Rights Record*, NY: *Anistia Internacional*, 1987, p. 6.

49. O decreto-lei nº 805 garantiu que houvesse uma anistia incondicional para qualquer pessoa envolvida em crimes políticos, ou em crimes comuns de origens políticas que tivessem sido cometidos antes de 22 de outubro de 1987. John J. Moore, *Problems with forgiveness: Granting Amnesty under the Arias Plan in Nicaragua and El Salvador*, *Stanford Law Review*, vol. 43, 1991, pp. 733-777, p. 736. Seguindo o informe das Nações Unidas, financiado pela Comissão da Verdade em 1993, a Assembléia Legislativa promulgou uma anistia geral que ia desde os militares que pertenceram aos esquadrões da morte até aqueles que haviam participado de guerrilhas. Apenas o caso do assassinato de soldados americanos foi excluído da Anistia. Cristiani Rushes Amnesty Bill, *Latin American Weekly Report*, 1 de abril de 1993, p. 155.

Uruguai, em 1986⁵⁰ e a Nicarágua, em 1990⁵¹. Uma tentativa panamenha em promulgar uma legislação semelhante, que se referisse aos partidários do general Manuel Noriega, detido naquele momento, acabou sendo derrotada.⁵² Uma das anistias mais amplas foi a chilena, na qual a Suprema Corte determinou que a lei não apenas proibiria a ação penal, como também impediria os inquéritos judiciais que se referissem a ações de pessoas durante o período abrangido pela anistia.⁵³

A Comissão Inter-Americana de Direitos Humanos recebeu, em 1989, uma petição requerendo uma declaração de que a lei de anistia de El Salvador, datada de 1987, violava a obrigação governamental de investigar e aplicar sanções penais àqueles que eram responsáveis por violações aos direitos humanos de 16 camponeses assassinados por forças governamentais em Las Hojas, em 1983. Em 1992, a Comissão declarou que os termos da anistia, promulgados após a ordem de prisão dos oficiais militares envolvidos nos assassinatos, violavam a Convenção Americana de Direitos Humanos.⁵⁴ A Comissão também emitiu uma norma semelhante em um caso argentino,⁵⁵ e num outro uruguaio.⁵⁶

Leis de Anistia foram usadas não apenas para impedir a condenação do acusado, mas também como forma de barrar investigações. Em 1986, o juiz chileno Carlos Cerda Fernández levantou acusações contra 38 membros do exército e 2 civis, por “associação ilícita”, resultantes de um padrão de detenções ilícitas e de desaparecimentos. Passado um mês, o inquérito foi encerrado por uma decisão judicial que absolvera os réus de qualquer responsabilidade devido à lei de anistia geral. Em junho de 1987, a Suprema Corte ratificou a decisão anterior e efetivamente impediu o prosseguimento de investigações sobre desaparecimentos e casos de abusos contra os direitos humanos.⁵⁷

50. *Ley de Caducidad* de dezembro de 1986. A anistia estava sujeita a um referendo público, o qual ocorreu em março de 1989. Shirley Christian, O Uruguai vota para manter a anistia para os militares, *The New York Times*, 17 de abril de 1989, p. A6.

51. Uma lei de anistia foi promulgada logo após a vitória eleitoral da presidenta Violeta Chamorro sobre os Sandinistas. Atualmente, uma nova lei de anistia está sendo debatida para lidar com mais de 1.000 antigos “contras” e membros do exército Sandinista que pegaram nas armas contra o governo. Rearmados Nicas Esperan Debate de Polémica Amnistía, *El Miami Herald*, 7 de agosto de 1993, p. 3A.

52. Anistia Panamenha, *Latin American Weekly Report*, 6 de maio de 1993, p. 201

53. F. Mera, O Dereto Lei 2.191, que se refere a Anistia e aos Direitos Humanos, *Revista Chilena de Derechos Humanos*, 1989. A anistia eximiu o caso de Orlando Letellier, principalmente por causa da pressão americana.

54. Comissão Inter-Americana de Direitos Humanos, Informe nº 16/92, 24 de setembro de 1992, caso nº 10.287.

55. Comissão Inter-Americana de Direitos Humanos, Informe nº 28/92, 24 de setembro de 1992, Informe Anual da Comissão Inter-Americana de Direitos-Humanos: 1992-1993, Washington D.C.: Organização dos Estados Americanos (OEA), 1993, pp. 41-82.

56. Comissão Inter-Americana de Direitos Humanos, Informe nº 29/92, 24 de setembro de 1992, Informe Anual da Comissão Inter-Americana de Direitos-Humanos: 1992-1993, Washington D.C.: Organização dos Estados Americanos (OEA), 1993, pp. 154-165.

57. Anistia Internacional, Síntese da situação chilena, N.Y.: Anistia Internacional, 1988, pp. 10-11.

Em aditamento às leis de anistia, as constituições de muitos países proibem processar os detentores de cargos oficiais de destaque, por exemplo, membros do parlamento, juizes da Suprema Corte e as figuras mais proeminentes do executivo, durante os seus mandatos. Para superar esta restrição, os promotores são forçados a requerer que o Congresso retire a imunidade, freqüentemente após uma determinação da Suprema Corte de que há uma causa presumível para o processo. Ambos os processos estão politicamente marcados.

IV. Polícia

O cumprimento da lei, na América Latina, tem sido marcado por seu caráter militar, tanto do ponto de vista organizacional, como funcional. Mesmo onde a polícia está separada das forças armadas, ela é freqüentemente, *de facto*, apenas um braço das instituições militares. Em nenhum outro lugar da América Latina isto ficou mais evidente do que na América Central, onde as forças policiais se desenvolveram de institutos civis da segurança pública em forças armadas.

Não é surpreendente que o papel da polícia esteja no cerne do debate político em nações que estão emergindo de uma guerra civil ou de governos militares. No caso da Nicarágua, por exemplo, uma questão política predominante que afetava a transição para a norma democrática era o controle civil sobre as forças armadas e a polícia Sandinista.⁵⁸ Finalmente foi alcançado um acordo que permitiu que o partido sandinista detivesse o controle sobre a nova força policial civil. Por outro lado, em El Salvador, o obstáculo fundamental para o aperfeiçoamento do processo de paz foi o papel e a composição da nova força policial (os acordos de paz demandam a eliminação das principais forças policiais existentes e o estabelecimento de uma nova força, a ser integrada por uma maioria de novos membros sem relação com as forças anteriores e uma divisão igualitária entre o FMLN e os recrutas governamentais).⁵⁹

No Panamá, por exemplo, logo depois da invasão americana, a atenção do país se voltou para o papel das forças policiais. Do cerne do novo programa governamental constavam medidas para prevenir o ressurgimento das Forças de Defesa do Panamá. O ex-vice-presidente Arias, por exemplo, afirmou, em 1990, que o Panamá não tinha mais uma força militar visto que o exército fora transformado em polícia:⁶⁰

58. A legislação nicaragüense promulgou em 1996 a criação da polícia civil do país.

59. A polícia civil nacional assumiu agora todas as funções das antigas forças policiais: Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, decreto nº 269 de 25 de junho de 1992.

60. Logo depois da invasão norte-americana, em 1989, a força de defesa panamenha (PDF) foi dissolvida e foi criada a polícia nacional. A incorporação de todos os membros anteriores do PDF dentro da nova força policial fez com que isto se tornasse uma transição muito difícil e controversa.

“Queremos os policiais de uma sociedade moderna, dinâmica e pluralista. Estes policiais precisam estar preparados para encarar crimes comuns, da mesma forma que eles procuraram fazer nos últimos dias. Entretanto, eles também precisam estar preparados para encarar algumas ameaças de segurança ao nosso país, por causa das armas muitas delas de alto calibre – que foram acumuladas e distribuídas pela ditadura e por causa dos grupos rebeldes que a ditadura criou quando o próprio ditador começou a temer as FDP. Os assim chamados Batalhões pela Dignidade foram criados para servir como agentes neutralizadores e ele (o ditador) os treinou para certas atividades guerrilheiras”.

Esta dualidade de missão é fundamental para a natureza do policiamento na América Latina. Em 1992, uma proposta de emenda constitucional apoiada pelo governo para a abolição do exército foi derrotada em um plebiscito realizado no Panamá. Embora isto tenha sido inicialmente interpretado como uma forma de repúdio ao impopular presidente Guillermo Endara, também refletia o orgulho nacionalista em ter um exército. Finalmente, em 1994, uma emenda constitucional (art. 305) foi promulgada, proibindo expressamente a formação de um exército e instituindo a Polícia Nacional como um corpo profissional e apolítico. A força investigadora ou a polícia secreta (Departamento Nacional de Investigações) foi colocada sob a supervisão do Ministério Público.

Um outro país que está passando por uma transferência das funções policiais do controle militar para o controle civil é Honduras. Em 1993, uma comissão que estudou o problema da violência e as forças policiais recomendou a abolição da velha força de investigação (*Departamento Nacional de Investigaciones*), que tivera um papel preponderante na repressão política e era amplamente considerado como sendo corrupto. Dois anos depois foi criada uma nova polícia de investigações (*Directorio de Investigaciones Criminales*), sob a supervisão do Procurador Geral da Nação. É necessário ressaltar que houve uma decisão consciente em não empregar nenhum dos membros da antiga polícia investigativa. Em 1996, o governo criou a Junta de Transferência (*Junta Nacional de Traspaso*) para verificar todos os passos necessários para transferir as funções e os efetivos da força policial, ainda sob controle dos militares, para uma organização civil. Dois anos se passaram antes que o Congresso tivesse finalmente promulgado uma lei orgânica para a Polícia Nacional (*Ley Orgánica de la Policía Nacional*) e um Conselho Civil de Segurança Interna. O objetivo deste comitê é propor ao presidente uma lista com cinco candidatos para escolha do novo chefe da polícia. Esta transferência ainda não foi concluída e a Junta tem tido tanta dificuldade em compor sua lista de candidatos, a ponto de propor que o arcebispo de Tegucigalpa servisse como um chefe de polícia interino, o que ele

recusou. Recentemente, num movimento que foi visto por muitos como um retorno ao passado, o Congresso tirou a polícia investigativa da Procuradoria Geral e a transferiu para a nova força policial.

Nas discussões sobre militares *versus* funções policiais, uma referência costumeira é lembrar da Costa Rica (que tem onze forças policiais sob sete diferentes ministérios ou instituições). Em 1949, a Costa Rica extinguiu o exército como uma instituição permanente. Entretanto, a decisão de eliminar as forças armadas, enquanto mantinha as forças policiais, levou a uma ambigüidade do papel da polícia em questões de segurança nacional. A ausência de um exército leva a um sistema no qual há confusão entre a segurança nacional e a manutenção da ordem interna, sendo que a polícia é empregada para as duas funções. Isto aconteceu, por exemplo, quando houve disputas com a Nicarágua nos anos 80, e metade dos policiais de trânsito estava patrulhando a fronteira, enquanto autoridades governamentais defendiam a necessidade de um maior número de policiais para proteger a capital. Do mesmo modo, há uma sensação de que manter uma força policial não profissional (por exemplo, demitindo todos os policiais a cada quatro anos) e depender de um apadrinhamento político para seleção de policiais são os meios para evitar o surgimento de um exército. Isto levou alguns comentaristas a dizerem que a Costa Rica não tem nem um exército profissional e nem uma polícia profissional.⁶¹

A polícia vem tendo um papel duplo, a segurança nacional *versus* a manutenção da ordem, desde o período colonial. Na maior parte dos países, seu papel foi determinado através da prática, e eles freqüentemente receberam tarefas que não se encaixariam bem em qualquer outro esquema governamental. No passado, algumas das “funções policiais eram exercidas por magistrados, soldados, administradores públicos e funcionários locais ou até mesmo por representantes pessoais do soberano nacional.” Hoje em dia, a polícia depende ou bem do Ministro do Interior, do Ministro de Governo, da Suprema Corte, do exército ou a uma série de diferentes ministros. Freqüentemente uma decisão consciente foi tomada para designar-lhes esta função para evitar o surgimento de uma instituição armada poderosa que pudesse desafiar as autoridades civis ou militares (por exemplo, na Costa Rica).

Uma das poucas coisas que os juristas latino-americanos aprenderam a respeito das forças policiais na América Latina é que suas funções são divididas entre a prevenção e a repressão de crimes. Por isto, a situação ideal seria a criação de pelo menos duas forças policiais, uma encarregada de deter a criminalidade, outra que reprimisse os crimes uma vez já cometi-

61. A promulgação da Lei Geral da Polícia (Ley General de Policía) foi a principal medida para a profissionalização das forças policiais. Lei Nº 7.410, de 19 de maio de 1994 e decreto Nº 223427-MP, de 27 de junho de 1994.

dos. A primeira é chamada de polícia administrativa enquanto a segunda é conhecida como a polícia repressiva. A tendência moderna é determinar que a função policial repressiva seja cumprida sob controle do Judiciário, uma vez que os policiais estão legalmente sob a sua jurisdição durante a fase de investigações, e a função policial administrativa sob o controle do Executivo. Como será visto, esta diferenciação não é tão fácil. A tentativa de separar esta função levou a alguns sérios problemas para os sistemas latino-americanos, porque as investigações dos crimes não podem ser tão facilmente segregadas entre as agências policiais.

As funções da polícia na América Latina são atribuídas a corpos com jurisdição nacional e uma estrutura de comando centralizada. Apenas em países com uma estrutura governamental federalista (Argentina, Brasil e México) é possível encontrar departamentos de polícia estaduais e municipais. Modelos organizacionais foram principalmente influenciados por padrões europeus (especialmente no Cone Sul) e pelos Estados Unidos (Panamá, o Caribe e a América Central).

Poucos países têm uma força policial profissional. Os requisitos para entrada tendem a ser baixos, os salários são inadequados, o treinamento é insuficiente ou inapropriado (militarista na maior parte dos países), e raramente se fala em uma carreira policial. Não é surpreendente que a polícia costume ser recrutada das classes mais baixas e que muitos deles acabem caindo na criminalidade. As formas de policiamento mais modernas (por exemplo o policiamento comunitário) são ignoradas, e práticas e padrões mal sucedidos são mantidos. E finalmente, o controle sob o comportamento policial é limitado a raros controles internos que, muitas vezes, procuram dar imunidade aos policiais, muito mais do que fazê-los responsáveis pelas suas ações.

A corrupção é um legado da maior parte das forças policiais latino-americanas. Um dos exemplos mais notáveis de corrupção policial está no México. Os mexicanos até criaram uma palavra para o suborno exigido pela polícia, *la mordida* (“a mordida”). Motoristas que são parados pela polícia, por exemplo, costumam ter que dar uma esportula mínima para evitar o incômodo de terem suas carteiras de motorista apreendidas e terem que ir a uma audiência. Para a polícia, que ganha uma média de 200 dólares por mês, o suborno se transformou num complemento necessário. Os membros das patrulhas, em turnos, dividem os ganhos com seus comandantes.

A corrupção é mais freqüente na guerra pelo controle dos narcóticos, como por exemplo as autoridades policiais implicadas na fuga de Pablo Escobar de uma prisão colombiana, enquanto policiais mexicanos estiveram envolvidos no assassinato do agente do DEA, Camarena, no México. Um traficante, Oliveira Chavez Araujo, organizou uma rebelião na prisão de

Matamoros para, segundo ele disse, protegê-lo dos corruptos funcionários da polícia federal mexicana. Depois disto, o diretor da prisão e seis funcionários federais de alto escalão foram presos. Apenas dois anos antes deste motim, todo o destacamento da polícia federal foi preso por corrupção, sendo então substituído; um ano antes, autoridades prenderam um dos mais proeminentes funcionários na luta de combate às drogas porque estava oferecendo suborno de mais de 20 milhões de dólares para outras autoridades policiais.

Más condições de trabalho também resultaram numa sindicalização policial e fomentaram numerosas greves. Algumas destas greves tornaram-se violentas quando o governo federal recorreu aos militares para que pressionassem a polícia. O governo uruguaio, por exemplo, foi forçado a conceder um aumento salarial de 50% quando a polícia entrou em greve. Centenas de policiais montaram acampamento nas proximidades do palácio presidencial e os militares se recusaram a substituir os policiais civis nas tarefas de patrulhamento. Uma maior proteção para polícia também levou a um aumento das greves. A polícia de Medellín, Colômbia, por exemplo, ameaçou renunciar em massa depois que 141 agentes foram mortos nos primeiros seis meses de 1990.

Possivelmente, o progresso mais significativo para a força policial, na América Latina, foi o surgimento de um grande aparato, não regulamentado, de segurança privada. Apesar de haver muito pouca informação acerca do crescimento da segurança privada, já que ela tende a não ser regulamentada na maioria dos países, ela é perceptível pelos que viajam para esta região. Os turistas se confrontam com grades na maioria das janelas residenciais e comerciais, enquanto uma segurança armada se posta nas entradas de negócios. A Associação dos Industriais Peruanos calcula que as empresas do país gastam mais de 150 milhões de dólares, anualmente, em segurança particular. Em 1980 havia 41 empresas de segurança no Peru. Em 1991, mais de 300 estavam em atividade.

Finalmente, um dos fatores complicadores, quando estes países debatem o papel da polícia, é a guerra às drogas. Na Bolívia, por exemplo, os EUA fizeram uma grande pressão para conseguir envolver as forças armadas em operações contra o narcotráfico, normalmente uma função tradicional da polícia, ao mesmo tempo que desenvolve unidades especializadas de polícia militarizada. Como muitas outras forças policiais latino-americanas, a polícia boliviana frequentemente se viu subordinada aos militares e envolvida mais em funções de repressão política do que de repressão ao crime. A polícia é mal paga, não tem o prestígio de seus colegas militares e é mal vista pela população em geral. Os EUA exerceram pressões para a criação de unidades especializadas contra o narcotráfico, vistas com inveja pelo resto da polícia, e com desconfiança pelas forças armadas, o que levou a confrontos com os colegas do setor.

A Colômbia e os Estados Unidos concordaram em excluir o exército deste país da estratégia de combate às drogas e redirecionaram a assistência dos EUA dos militares para a polícia. Pouco depois, a Bolívia também retirou o seu exército da guerra às drogas. Finalmente, o governo Aylwin, no Chile, transferiu os carabineiros, a força nacional de polícia, das forças armadas para o domínio civil no Ministério do Interior, depois de estarem 17 anos sob o controle dos militares.

Uma resolução do debate sobre o papel da polícia nas sociedades democráticas da América Latina, não vai apenas afetar o futuro do setor judicial mas, poderá ser fundamental para determinar a continuidade da atual tendência de democratização na região. O debate está longe do fim. A Colômbia, na sua nova constituição, proclamada em 1991, optou por manter a polícia sob controle militar. É sublinhável a manutenção da jurisdição das cortes militares sob os casos de mau comportamento policial, retirando-os depois do controle civil.

V. Novas tendências de policiamento

Enquanto a seção anterior indica um ponto de vista pessimista sobre o futuro do policiamento na América Latina, há sinais encorajadores de reforma. Entre eles, alguns dos mais importantes são o desenvolvimento de forças policiais municipais e estaduais (ou provinciais) como resultado da descentralização do Estado, policiamento comunitário, incremento dos treinamentos, adoção de programas nacionais anti-crime, e fomento financeiro de organizações internacionais.

A. Descentralização

Recentemente houve uma onda latino-americana de descentralização dos governos e de transferência de uma série de funções que previamente eram exercidas pelo governo central para os governos locais. A transferência de deveres da polícia para os governos municipais é uma possível consequência desta estratégia de descentralização.

O cumprimento da lei na maior parte dos países latino-americanos pode ser caracterizada como centralizado e exercendo uma jurisdição nacional e exclusiva (Chile, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá). Países expostos a um modelo descentralizado são caracterizados pela multiplicidade das unidades policiais e por uma jurisdição restritiva e algumas vezes superposta (Argentina, Brasil, Costa Rica, México e Venezuela).

Um dos pontos mais interessantes da base do programa de descentralização nacional tem sido a criação de departamentos municipais de polícia. Um precursor destes departamentos, foi o modelo espanhol que surgiu após a morte do general Franco. Parcialmente como uma forma de repúdio à Guarda Civil e à Polícia Nacional, intimamente ligadas ao regime anterior e, parcialmente, para assegurar o nacionalismo, o país Basco e a Catalunha estabeleceram os seus próprios departamentos de polícia provincial e municipal. Na Venezuela, os municípios mais abastados também procuram criar os seus próprios departamentos. Isto foi visto com ceticismo, desde que houve o reconhecimento de que esta polícia está direcionada para a proteção dos interesses das comunidades mais abastadas contra aquelas das suas vizinhanças mais pobres.

B. Policiamento comunitário

A partir da década de 50 e continuando até o presente, a profissionalização da polícia, era sinônimo de centralização, um rápido deslocamento de patrulhas motorizadas e uma ênfase nos centros de comunicação e o uso de equipamentos sofisticados. Esta tendência reforçou o modelo de policiamento militar que dominou a polícia na América Latina. Nos últimos anos, os Estados Unidos e os países europeus introduziram um novo modelo que, de muitas maneiras, significa um retorno ao passado. O policiamento comunitário está baseado na premissa de que a polícia deva ser acessível e representativa da comunidade a quem deve servir. A descentralização de departamentos policiais e uma maior delegação, acompanhada por responsabilidade por parte dos comandantes locais, agora é a regra para muitas jurisdições. Muito mais do que apenas responderem aos chamados de serviço com as suas patrulhas motorizadas, a polícia está agora realizando patrulhamentos a pé e procurando por parcerias com os residentes das áreas patrulhadas.

Uma das poucas experiências latino-americanas documentadas de policiamento comunitário, ocorreu na Costa Rica em 1996.⁶² O Ministério de Segurança Pública iniciou um projeto piloto de policiamento comunitário em um distrito da capital. Quatro subestações foram criadas para fornecer os serviços de patrulhamento (patrulhas motorizadas e a pé) e um comitê consultivo dos cidadãos foi criado para dar apoio ao comandante do distrito. Esta tentativa de estabelecer uma parceria pública e da polícia na prevenção à criminalidade, deu resultados muito positivos, com um decréscimo da criminalidade e

62. José María Rico e Laura Chinchilla, *La Policía en Centro América: Hacia una reforma integral e integrada* (A Polícia da América Central: Para uma reforma integral e integrada), monografia inédita, 1998.

no nível de insegurança pública, ao mesmo tempo que contribuía para melhorar a imagem pública da polícia.

Uma experiência semelhante ocorreu em uma área bem mais ampla, quando Rodolfo Debernardi tomou posse como chefe policial da Cidade do México.⁶³ Debernardi começou a ter encontros regulares com líderes da comunidade e realizou uma pesquisa de opinião pública para conhecer a opinião da população sobre crime e as medidas para erradicá-lo. A fim de educar a coletividade sobre seus direitos e para erradicar a corrupção, a polícia distribuiu brochuras sobre leis de trânsito, há muito uma fonte da corrupção policial. Debernardi não foi capaz de controlar adequadamente sua força policial e depois de repetidas reclamações de abuso contra os direitos humanos, renunciou em agosto de 1998.

C. Profissionalização

As forças policiais latino-americanas têm se caracterizado como mal treinadas, mal pagas, corruptas e ineficientes. Recentemente, entretanto, houve esforços importantes para a profissionalização destas forças policiais. Na Colômbia⁶⁴, Costa Rica⁶⁵, El Salvador⁶⁶ e Paraguai⁶⁷, por exemplo, foi promulgada uma nova legislação regulando a atuação policial. Estas leis geralmente regulam requerimentos para entrada, treinamento, promoções e transferência, escalas salariais, condições de trabalho, direitos e responsabilidades policiais, além de exercerem uma supervisão da conduta policial e demissões. Em resumo, estas leis estabelecem sistemas baseados em mérito pessoal.

A qualidade do treinamento policial varia muito entre os diferentes países, mesmo todos eles tendo academias de polícia. Em alguns países, aonde a criação de uma polícia civil foi determinada por acordos de paz que puseram fim à guerras civis, a preocupação central dos currículos é o respeito aos direitos humanos. Por exemplo, em El Salvador uma nova legislação foi promulgada criando uma academia de polícia que enfatizasse uma interação com a comunidade e rejeitou o modelo militar de policiamento.⁶⁸ Em muitos outros casos, o currículo continua a ser caracterizado pelo modelo militar, no qual a maior parte do tempo é usada no aprendizado da ordem cerrada, do que em práticas de patrulha.

Recentemente ocorreram iniciativas regionais para treinamento com os mais desenvolvidos tendo ocorrido na América Central. Como resultado de

63. Jose Antonio O'Farril, Economic Hardship will Strengthen Mexico, *Infolatin*, 17 de agosto de 1988.

64. Decreto 41, 10 de janeiro de 1994 (aplicável a autoridades públicas e de autoridades públicas não comissionadas) e decreto 262, 13 de janeiro de 1994 (aplicável aos escalões mais baixos).

65. Lei Geral de Polícia, 19 de maio de 1994.

66. Projeto de lei da carreira policial de 1995.

67. Lei Orgânica da Polícia Nacional, 9 de julho de 1993.

68. Lei Orgânica da Academia Nacional de Segurança Pública, decreto 195, 27 de fevereiro de 1992.

um encontro entre os presidentes da América Central, ocorrido em 1994, uma série de acordos foi feito com a concordância entre as nações centro-americanas. Entre eles, o intercâmbio de informações entre as diferentes agências, o estabelecimento de um corpo de planejamento regional para coordenar a luta contra o narcotráfico, e o projeto de um programa de treinamento policial comum que levou a criação de uma academia de polícia regional. Chefes de polícia de diferentes países estiveram se encontrando periodicamente e têm adotado uma proposta comum com a expectativa de uma assistência estrangeira, prestada pela União Européia e pelo Canadá.⁶⁹

Como consequência das reuniões de cúpula entre os presidentes latino-americanos realizadas em Miami e em Santiago, o Brasil e o Canadá apresentaram recentemente à OEA um “Plano de implementação para as iniciativas de Miami sobre democracia e direitos humanos”. O plano continha recomendações específicas sobre a polícia e estava principalmente focado para a questão da sua profissionalização.

- “Adoção de programas pedagógicos dirigidos aos agentes do Estado e com cursos particulares sobre direitos humanos a serem ministrados nas academias de polícia.
- Melhorar os critérios de seleção, recrutamento e treinamento de policiais, de forma que eles tenham um maior respeito em relação aos direitos humanos.
- Examinar e reformar os currículos para o treinamento e o retreinamento de policiais com a inclusão de como devem proceder, com um tratamento correto de suspeitos e de detentos, e também aprofundando a consciência dos policiais em fazerem parte de um serviço público que está a serviço da comunidade e que, em nenhuma circunstância, eles devem negligenciar, abusar ou desviar das suas funções.
- Desenvolver programas e projetos para a melhoria de instalações técnicas para a polícia.”

Na reunião de cúpula de Santiago, os Estados Unidos ofereceram um suporte financeiro para a criação de uma academia de polícia latino-americana, feita conforme o padrão da Academia Internacional de Polícia de Budapest, criada para o treinamento de policiais da Europa Central e dos novos Estados Independentes.⁷⁰

69. José María Rico, *Justicia penal y transición democrática en América Latina* (Justiça penal e transição democrática na América Latina), Mexico: Siglo XXI, 1997.

70. A sessão de oito semanas concentra-se no desenvolvimento de pessoal e profissional e inclui cursos sobre crimes financeiros, crime organizado, investigações sobre drogas, crimes contra propriedade, dignidade humana, desenvolvimento do processo investigativo e o desenvolvimento de aplicações de informações computadorizadas a respeito da execução informatizada das leis. Instrutores da Alemanha, Grã Bretanha, Canadá, Itália, Rússia e do Conselho da Europa estão treinando unidades sobre o tema do contrabando nuclear, crime organizado, evasão de impostos, direitos humanos e relações com a mídia, como parte do programa de oito semanas.

D. Estratégias nacionais anti-crime

O desenvolvimento de estratégias a longo e a curto prazo tem sido amplamente praticada por governos latino-americanos, especialmente para setores como o de transportes, educação e saúde. Raramente, entretanto, encontram-se uma referência ao setor judicial em qualquer plano governamental de desenvolvimento. Não obstante, isto está mudando lentamente, na medida em que os governos tomam consciência da necessidade de um planejamento para o setor da justiça.

Um dos mais ambiciosos planos anti-crimes foi revelado recentemente pelo presidente Ernesto Zedillo no México.⁷¹ A “Cruzada Nacional Contra o Crime e a Delinqüência” requer um esforço coordenado entre o governo federal e os governos estaduais e locais para articular as atividades anti-criminais, além de destinar este ano 3,5 bilhões de pesos (17 vezes o orçamento destinado em 1995) e de dobrar essa quantia reservada para combater o crime nos próximos dois anos. O plano consiste de oito reformas:

Profissionalização da polícia e da promotoria. O primeiro passo nesta direção é um vigoroso programa de seleção, que não dê entrada a candidatos fracos aos empregos na polícia. Expandir-se-á o treinamento de policiais, serão construídas cinco academias regionais de polícia e haverá aumento de salários de todo o pessoal responsável pela aplicação das leis.

Dobrar o número de policiais, especialistas forenses e promotores a fim de terminar as investigações ainda pendentes.

Estabelecer um Sistema Nacional de Informação que mantenha bancos de dados sobre os registros de armas, o quadro de pessoal da polícia e as informações dos prontuários criminais. Ligar os estados ao sistema central. Designar um número central (066), que poderá ser discado por qualquer pessoa em qualquer parte do país, conectando-a com a polícia ou com um escritório da promotoria.

Melhorar as instalações e os equipamentos; especialmente, construindo presídios totalizando 21.000 vagas.

Melhorar a coordenação entre os três níveis de governo: o federal, o estadual e o local.

Legislação penal mais rigorosa. Algumas das reformas mais importantes são: o uso da detenção preventiva nos crimes violentos e/ou freqüentes; a imposição de sentenças consecutivas, a fim de aumentar o tempo potencial de prisão; aumentar a severidade das penalidades para crimes financeiros e outros.

71. R. Davalos, I. Pilar Ortiz, A. Mayorga e M. Castillo, Habrá depuración de Cuerpos Policíacos, *Excelsior*, 27 de agosto de 1998; Orquídea Soto e Ricardo Barraza, México está indignado, *El Economista*, 27 de agosto de 1998.

Revisar as normas, registros, licenças e permissões pessoais e operacionais das companhias de segurança particulares.

Desenvolvimento de mecanismos que permitam uma maior participação pública na prevenção de crimes, através dos “Comitês Comunitários de Consulta e Participação”.

E. Assistência internacional

O setor judiciário foi largamente ignorado pelas organizações internacionais de auxílio econômico, com exceção da USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional). Desde recentemente, no entanto, tais organizações passaram a subvencionar os programas de reformas, ao reconhecerem o crime e a corrupção como sérios empecilhos ao desenvolvimento econômico e à consolidação da democracia. O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento têm sido especialmente ativos no campo da segurança pública.

Recentemente, por exemplo, o BID aprovou um empréstimo de 57 milhões de dólares à Colômbia, para financiar um programa de 95 milhões destinado a reduzir a criminalidade e a violência. Estão incluídos no programa o treinamento dos policiais para um melhor relacionamento com a comunidade, a pesquisa de meios adequados para reduzir a violência, a avaliação da legislação existente, o desenvolvimento de uma estratégia de comunicação anti-violência, com o apoio da mídia e da indústria de entretenimento, “programas de educação dos policiais a fim de melhorar suas relações com as comunidades, incrementar o respeito pelos direitos humanos e aumentar sua capacidade como servidores públicos”, além dos programas de vigilância pelos próprios cidadãos.⁷²

Outro programa do BID, de 25 milhões de dólares, ajudará a prevenir e lidar com a violência interpessoal e a reduzir o sentimento de insegurança no Uruguai.⁷³ Entre suas atividades, o programa apoiará dois centros-pilotos de prevenção de crimes, trabalhando em estreita relação com o público e com as agências do setor privado, além de financiar “a promoção, o desenvolvimento e a implementação de estratégias locais propostas pelas comunidades para a prevenção de crimes e de violência”. O programa ainda fará uma revisão dos currículos do Colégio Nacional de Polícia e preparará a proposta para uma “estrutura policial nova e descentralizada”.

72. “Apoio à Coexistência Pacífica e Segurança dos Cidadãos” (1085/OC-CO, 1086/OC-CO, 1987/OC-CO e 1088/OC-CO), 25 de fevereiro de 1998.

73. *Inter-American Development Bank (BID)*, Programa para a Segurança dos Cidadãos: Prevenção de Crimes e da Violência (1096/OC-UR), 1998.

Além dos grandes projetos, o BID tem financiado seminários e *workshops* sobre o crime e a violência. Por exemplo, em 1997, especialistas em crime e desenvolvimento tiveram um encontro no Rio de Janeiro para revisar as estratégias de redução da violência urbana na América Latina.

Os Estados Unidos continuam a fornecer treinamento e assistência técnica através de um Programa Internacional de Assistência ao Treinamento em Investigações Criminais (*International Criminal Investigations Training Assistance Program-ICITAP*), oferecido pelo Departamento de Justiça. Originalmente, este programa foi desenhado para dar assistência ao estabelecimento de grupos de detetives formados por civis, com a capacidade de elucidar crimes importantes. Desde então, especialmente depois da invasão do Panamá, ICITAP envolveu-se no treinamento policial em massa no Haiti, na Bósnia e em outras regiões problemáticas, em parte com o intuito de permitir que as forças norte-americanas fossem retiradas dessas áreas.

A Espanha vem logo a seguir aos Estados Unidos em prover treinamento e assistência técnica às forças policiais latino-americanas. Membros da Guarda Civil espanhola têm viajado extensamente pela região e oferecido bolsas de estudo das Academias da Polícia Nacional e da Guarda Civil na Espanha. O governo alemão também forneceu assistência técnica e equipamento às forças policiais latino-americanas. A polícia do Chile (“*los carabineros*”) ofereceu também assistência técnica e treinamento aos policiais dos países vizinhos. Finalmente, o governo de Taiwan também envolveu-se no treinamento policial, principalmente na América Central.

VI. As promotorias

Ao visitar-se um gabinete de promotoria na América Latina, nota-se que o promotor de justiça é provavelmente a figura de menor importância no sistema da justiça penal. Os promotores não têm o poder de supervisionar as investigações, de dar entrada às denúncias ou de exercitar a própria discricção. Durante o estágio investigativo, eles são geralmente meros guardiães de documentos gerados pela polícia ou pelo magistrado investigador e, durante o julgamento, sua presença em grande parte é apenas um requisito do cerimonial legal.

Geralmente, o gabinete de promotoria latino-americano é a entidade pública mais pobre num sistema sob cuja liderança trabalham profissionais mal pagos. Felizmente, seu papel está mudando à medida em que os países debatem a função do promotor e se encaminham para sistemas penais de procedimentos acusatórios. Geralmente, esta é uma das entidades do setor judicial que se encontram na maior necessidade de modernização, pois se espera que combatam o crime sob um código de processo

penal que lhes atribui um papel limitado e lhes designa os mais escassos recursos do setor judiciário.

O papel passivo dos promotores latino-americanos liga-se diretamente ao modelo inquisitorial de processo penal, no qual o juiz é o ator chave, sendo o responsável por conduzir as investigações, determinar a justificação putativa e decidir a conclusão do caso. Sob este sistema, o papel do promotor é, principalmente, ministerial. À medida em que os países começam a mudar para o modelo acusatorial de processo penal, a função da promotoria na América Latina será radicalmente transformada.

Os sistemas de promotoria latino-americanos variam, ainda que o uso do termo Ministério Público (ou *Fiscalía General*) seja comum a todos os países. Este termo, no entanto, é enganoso, já que descreve uma função em vez de uma instituição. Em alguns países, a função de promotoria é totalmente levada a cabo pelo Poder Executivo (na Bolívia, por exemplo). Em outros países, o Executivo intervém na seleção de pessoal para a promotoria ou fornece apoio administrativo (Panamá e Brasil), ou ainda, a função acusatória é delegada a uma entidade pública autônoma (Argentina, Colômbia, Equador, Guatemala, Honduras, México, Panamá e Venezuela).

O corpo de promotoria tem jurisdição sobre a acusação em todos os crimes que chegam aos tribunais. Além do mais, as normas jurídicas geralmente atribuem aos promotores responsabilidades totalmente alheias à sua função primeira. Na Bolívia, por exemplo, encarrega-se o promotor de assegurar que os advogados de defesa públicos compareçam diariamente aos processos penais. Na Venezuela, o *Fiscal General* atua quase como um *ombudsman* e até se lhe designa o papel de assegurar que o judiciário e o sistema correcional cumpram as leis. Finalmente, em muitos países, atribui-se à promotoria os encargos de representar o Estado nas questões civis; intervir nos casos da vara de família, incluindo os casos de processos contra menores; oferecer consultoria legal às entidades e aos funcionários do Estado e preparar a acusação nos processos de corrupção. Como resultado desse amplo leque de funções que lhes são legalmente designadas, os promotores são impedidos de levar a cabo sua função fundamental, a preparação da acusação do crime.

Muito do debate sobre os promotores na América Latina se tem fixado no seu *situ* institucional. Enquanto alguns argumentam que eles deveriam estar no Poder Executivo ou no Judiciário, outros gostariam que eles fossem uma instituição autônoma. O mais notável exemplo entre os países que argumentam a favor de um *situ* judicial é Costa Rica; ali, um promotor geral lidera um gabinete dentro do Judiciário, onde o quadro de funcionários se compõe de funcionários da Justiça selecionados pelo Tribunal Superior. Outros países dividiram a representação do Estado entre os ramos do Executivo e os do Judiciário; nes-

tes, os promotores são funcionários do Judiciário e os procuradores, responsáveis pela representação do Estado, são funcionários do Executivo. Finalmente, em alguns países, embora os procuradores sejam funcionários do Judiciário, são nomeados pelo Executivo (no Paraguai, por exemplo). Em outros, o título de Oficial do Judiciário é ilusório já que esse cargo depende totalmente do Executivo para a sua subsistência (como na Bolívia, por exemplo).

O modelo prevalente tem a função acusatória totalmente levada a cabo pelo Poder Executivo (Colômbia, Guatemala e México). Em certos países, o Executivo intervém na seleção do pessoal da promotoria ou fornece o apoio administrativo (Panamá e Brasil). Recentemente, há uma tendência entre as nações regidas por Códigos Civis (Costa Rica e República Dominicana) rumo à judicialização da função acusatória. Baseiam-se no pressuposto de que, como a promotoria tem função quase-judicial, deveria também ter parte da independência e da segurança de que gozam os juízes.

Finalmente, o modelo menos prevalente é aquele do promotor geral autônomo, selecionado pelo Congresso e servindo por um período determinado como funcionário constitucional (por exemplo, na Venezuela). Enquanto isto dá autonomia ao Promotor Geral, quase sempre conduz a conflitos entre outros gabinetes e este funcionário.

A Promotoria Passiva: o modelo inquisitorial

No modelo inquisitorial, os promotores latino-americanos têm sua discricção limitada quanto às tarefas que levam a cabo e têm pouco controle sobre as denúncias a serem apresentadas, tanto quanto sobre a investigação dos casos ou sobre a apresentação das provas no tribunal. Sua função é determinada, principalmente, pelo sistema processual e pela existência de um juiz investigador.

A natureza e a severidade da ofensa determina o tipo de procedimentos a serem seguidos, incluindo a indicação de quem deve dar entrada às denúncias. Para a maioria dos crimes graves, a acusação é feita pelo Estado. No entanto, em alguns casos, a parte ofendida (nos casos de estupro e difamação, por exemplo) deve responsabilizar-se pela acusação, já que o direito pressupõe que a injúria é de caráter privado. Nestes casos, o promotor não pode interferir de forma alguma.

Diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos, onde o promotor tem poder quase irrestrito e exclusiva discricção ao preparar e apresentar as denúncias, na maioria dos países latino-americanos, tal poder é geralmente reservado ao judiciário. Mesmo o recebimento das denúncias não é restrito ao promotor, já que as mesmas podem ser apresentadas à polícia, aos tribunais,

ou a outras entidades governamentais. O resultado é, que em muitos países, a maioria das acusações é iniciada por entidades outras que não o gabinete da promotoria (como em Honduras, por exemplo).

Ainda que a legislação latino-americana permita alguma margem de discricção, esta limita-se geralmente aos casos que devem ser trazidos ao tribunal por acusação particular ou por uma das partes. Na Colômbia e na Guatemala, no entanto, os novos códigos de processo penal permitem ao promotor o exercício de discricção sob certas condições.⁷⁴

O Código Modelo de Processo Penal também dá margem a suspensões voluntárias e extinção do processo sem julgamento do mérito (exceto nos casos de crimes cometidos por um funcionário público em pretenso exercício de seu cargo). Isto, sempre com o consentimento do juiz de primeira instância e nos seguintes casos: contravenções que não afetem gravemente o interesse público, participação mínima do acusado na realização da ofensa, casos em que o juiz pode suspender a pena, e quando seja benéfica a suspensão de um caso presente para facilitar o julgamento de outro.⁷⁵ O mesmo código também permite que o juiz presidindo o caso imponha *sursis* (suspensão condicional da pena) nas situações em que a aplicação final das sanções não é aconselhável.⁷⁶

O papel passivo dos promotores no processo penal é comum na maior parte da América Latina. Apesar disso, nos anos mais recentes, houve uma tendência a dar mais força a essa instituição garantindo sua autonomia e dando-lhe mais amplos poderes, especialmente na fase investigatória dos processos.

Devido ao uso de funcionários judiciais e, em alguns países (como Cuba), até de policiais como magistrados investigadores, o promotor é geralmente relegado a um papel burocrático e sua função descreve-se como nula em alguns países. Uma revisão dos autos de juízos na Nicarágua em 1987, por exemplo, indicou que em 88% dos casos a atividade da promotoria se limitou à apresentação da denúncia do crime e ao cumprimento de requisitos processuais insignificantes, dando a impressão de que sua atuação era *pro forma*. Apenas em 3% dos casos registrados comprova-se que os promotores compareceram e apresentaram provas.

74. Na Colômbia (art. 33 e 34), numa variedade de crimes (incesto, bigamia, pensão para os filhos, apropriação indébita, obtenção de favores sexuais através de declarações falsas, difamação, crime de imprensa, certos estelionatos, emissão de cheques sem fundo em pequenas quantias, ocupação ilícita de imóveis etc.). Neste país, o caso pode também ser suspenso se o acusado e a acusação chegam a um acordo quanto ao tipo de crime e quanto à penalidade a ser imposta. Neste caso, o acusado receberá uma mitigação da sentença igual a um sexto da sanção (art. 37). Além disso, permite-se a mediação nos casos em que a lei permite a suspensão das acusações. Na Guatemala (art. 25), as denúncias podem ser suspensas se se satisfizerem as seguintes condições: trata-se de uma contravenção, a vítima concorda, o juiz autoriza, a culpa do acusado é mínima, fez-se a restituição.

75. Nota ao artigo 230.

76. Art. 231.

O papel da promotoria nos casos de recurso, freqüentemente, é ainda mais passivo. Normalmente, a promotoria não entra com recursos contra a decisão judicial e, quando o faz, dá entrada a um mínimo de apelos.

Essa passividade serve para explicar o fato de que em muitos países haja menos promotores do que juizes. Na Guatemala, por exemplo, em 1986, havia 30 promotores comparecendo ante 47 juizes togados e 97 juizes de paz. Na Bolívia, em 1991, um total de 92 promotores apresentavam a denúncia dos casos perante 424 juizes, numa proporção aproximada de cinco juizes por promotor. Considere-se que, sendo unipessoal a maioria dos tribunais bolivianos, cada promotor deveria atender aos processos que corriam em aproximadamente cinco juízos. Esta situação se complica mais pelo sistema rotatório usado em alguns departamentos. Em Santa Cruz, por exemplo, os promotores se permutam a cada dois meses, o que assegura a falta de continuidade nos processos.

Apesar de muitos países exigirem que as promotorias, ao serem notificadas de todas as ações levadas a cabo durante o período investigativo, funcionem como reguladoras em potencial do poder do juiz, na realidade a sua atuação é em geral irrelevante nos processos. Em 1989, por exemplo, num estudo da justiça guatemalteca, 17,7% dos juizes entrevistados afirmaram que os promotores não tinham função alguma em seus tribunais, enquanto apenas 3,5% afirmou ter a promotoria participado do estágio investigativo, ainda menos (1,2%) em juízo e apenas 7,1% achava que os promotores tinham atuado como oficiais da acusação durante os processos. No caso mais extremo, no Chile, não havia absolutamente promotores, já que se supunha que o juiz investigador assumiria tal responsabilidade. Uma reforma recente criou o Ministério Público.

Em muitos países, os promotores trabalham nas condições mais difíceis. Em 1986, por exemplo, os promotores de Honduras não tinham assessores, não tinham gabinetes, nem escrivinhas, nem sequer material de escritório e tinham que levar seu trabalho para fazê-lo em seus escritórios particulares. Sobretudo, os salários e os benefícios dos promotores são, freqüentemente, muito inadequados. Apesar de terem que submeter-se aos mesmos exames de qualificação a que se submetem os juizes, em alguns casos, a diferença salarial é de até 50% (como na Bolívia, por exemplo). Por razões óbvias, esta política de salários discriminatória leva muitos a práticas ilegais que contribuem para a corrupção. Além disso, em alguns países com legislação de narcóticos especializada, as diferenças salariais entre a promotoria de narcóticos (freqüentemente suplementada pelas doações de outros países, principalmente dos Estados Unidos) e as demais promotorias, tem o potencial de agravar a baixa moral dos funcionários mais mal pagos.

Enquanto na maioria dos países os promotores são todos advogados, em outros, pessoas leigas podem representar o Estado. Na Nicarágua, em

1991, por exemplo, 60% dos promotores não eram advogados. A representação do Estado por leigos prevalece ainda nos tribunais mais baixos. Por exemplo, em 1988, na República Dominicana, 46% dos promotores trabalhando ao nível da justiça de paz não eram advogados. Outros países designaram funcionários políticos para a promotoria. Na Bolívia, por exemplo, como não se designam promotores para as províncias, um promotor fiscal exerce essa função, geralmente um indivíduo que não é advogado, nem recebe remuneração pelo serviço.

O pouco prestígio da profissão, combinado aos baixos salários, frequentemente gera os abusos e a corrupção. Em 1991, o Presidente Salinas do México, após receber da *Americas Watch* um relatório sobre abuso policial e inércia da promotoria, despediu seu Promotor Geral e ordenou a reorganização do gabinete. Um sucessor, Ignacio Morales Lechuga, foi também demitido devido às acusações de que ele tinha falhado em reduzir o abuso policial e a corrupção. Da mesma forma, o Promotor Geral do Paraguai, Diógenes Martínez, foi pressionado a demitir-se em 1990 por deixar de formalizar as denúncias contra os membros do regime anterior liderado pelo presidente Stroessner. Anteriormente, Martínez já havia recusado demitir-se alegando que fora indicado pelo Senado e, portanto, gozava de autonomia.

B. A Promotoria atuante: o modelo acusatorial

À medida em que os países da América Latina adotam o modelo acusatorial de processo penal e respondem à necessidade de uma atuação mais agressiva para fazer cumprir a lei, o papel tradicional do promotor vai-se alterando radicalmente, passando de uma instituição que “parece não ter alcançado a maturidade” para ser elemento poderosamente atuante no processo penal.⁷⁷

Embora a figura de uma forte entidade pública acusadora não seja de todo desconhecida na América Latina, esta instituição nunca conseguiu realizar toda a sua potencialidade até o momento em que novos códigos processuais lhe atribuíram um papel ativo no processo penal. A exceção é Honduras, cujo Congresso promulgou em 1993 as “Normas Orgânicas para o Ministério Público”.²¹ Este transformou uma típica agência passiva, em uma das mais poderosas da região. O seu sucesso deveu-se parcialmente às

77. Julio Maier, *El Ministerio Público: ¿un adolescente? em: El Ministerio Público en el Proceso Penal*, Buenos Aires: Ed. Ad-Hoc, 1993, p. 17 ss. Ver também: Fernando Cruz Castro, *La Función acusadora en el proceso penal moderno*, San José, ILANUD, 1991; e Maximiliano Rosconi, *Reforma procesal y la llamada ubicación institucional del Ministerio Público, em El Ministerio Público en el Proceso Penal*, op. cit.

78. Ley del Ministerio Público, Decreto Número 228-93, 13 de dezembro de 1993.

funções e à autonomia que lhe foram atribuídas por lei,⁷⁹ mas também à visão de seu primeiro diretor.

A criação do Ministério Público de Honduras foi consequência do processo de democratização, que repudiou o controle da polícia pelos militares, procurou eliminar o estado de impunidade e corrupção pública e adotou um modelo atuante de reforços para o cumprimento da lei. O sistema legal transferiu ao Ministério as funções investigativas da polícia judicial e da medicina legal. Ao reestruturar um novo corpo de detetives, uma escolha crucial teve que ser feita: absorver todo o pessoal da antiga agência de polícia (“*Dirección Nacional de Investigadores*”- *DIN*) ou criar uma força totalmente nova. O novo Procurador decidiu não contratar nenhum dos antigos detetives, contratou uma firma de consultoria a fim de desenhar instrumentos para testes e conduzir entrevistas e, finalmente, escolheu apenas detetives propostos na lista de candidatos selecionados. Completou-se a transformação do novo Ministério com a transferência de todos os laboratórios e instalações médico-legais.

Infelizmente, o Congresso deixou de aprovar o proposto código acusatório de procedimento penal, limitando severamente o potencial daquela entidade pública.⁸⁰ Apesar disso, o gabinete ganhou credibilidade substancial (numa enquete sobre a confiança do público, figurou em primeiro lugar dentre as instituições governamentais). Isto, porque conduzia campanhas de educação do público, rejeitava a interferência política nas suas decisões e tinha estabelecido unidades especializadas com jurisdição nacional para combater os crimes graves. A decisão de estabelecer unidades especializadas permitiu à instituição focalizar seus esforços em crimes específicos segundo os interesses da nação. Deu-se ênfase especial, por exemplo, às unidades dedicadas às investigações relacionadas à corrupção pública e ao abuso contra os direitos humanos.⁸¹ Para essas unidades foram designados maiores recursos e um quadro de pessoal mais amplo. A criação dessas forças acusatórias de elite, focalizadas na investigação atuante de crimes específicos, é extraordinária numa região em que o promotor usualmente esperava até que se desse entrada às denúncias e, então, deveria devotar igual esforço à investigação de todos e quaisquer dos crimes. Em 1998, o Congresso decidiu remover do Ministério Público a polícia investigativa (DIC) e juntá-la à nova força policial civil e uniformizada. A decisão resultou em demonstrações públicas diante do congresso pelos oponentes que temiam ser essa mudança um sinal do fim da profissionalização e da despolitização da polícia.

79. A lei estabelece a autonomia funcional e orçamentária para o novo Ministério e outorga ao Procurador todos os privilégios assegurados aos membros do Supremo.

80. Em agosto de 1998, o Congresso de Honduras estava ainda debatendo a proposta.

81. A unidade dedicada aos direitos humanos recebeu o encargo de investigar os abusos cometidos nessa área pelos governos anteriores.

A Colômbia apresenta outro exemplo do novo modelo persecutório de processo penal. O primeiro intento de estabelecer um Ministério Público ocorreu em 1979. Os reformadores buscavam criar então um gabinete central de promotoria investido com poderes denunciatórios para certos crimes, embora retivesse ainda o modelo inquisitorial para a investigação de outros crimes.⁸² O Supremo Tribunal, entretanto, declarou ser a reforma inconstitucional. Os legisladores levaram a cabo uma extensa reforma que incluía um novo código persecutorial do processo penal e um novo Ministério Público. A Constituição de 1990 e as reformas legislativas de 1992 implantaram um Procurador Geral (equivalente a um Procurador Geral da Justiça), eleito por um termo de quatro anos, para servir como diretor do Ministério Público. Embora o gabinete seja considerado como um ramo do Judiciário, conserva sua autonomia orçamentária e administrativa.

A *Fiscalia*, na Colômbia, exerce jurisdição nacional; organiza-se em gabinetes regionais em cada uma das principais cidades, em escritórios setoriais em cada distrito judicial e em escritórios locais. Os promotores individualmente investigam os crimes e formalizam as denúncias, além de supervisionar a investigação levada a cabo pela polícia judiciária a acusação final visando a condenação.⁸³

Uma das principais decisões a serem tomadas pelos reformadores do processo penal foi a respeito dos juízes de instrução existentes; a Colômbia (com mais de 8.000 desses juízes) optou por absorvê-los no novo Ministério Público. Um comentarista, ao examinar esta decisão concluiu que “o novo sistema promete produzir o que se pode chamar, por falta de melhor termo, condenações por “efeito conta-gotas.” Dito de outra forma, no novo sistema, a impunidade deverá diminuir somente se os promotores forem adequadamente pressionados, por seus superiores, a denunciar zelosamente os criminosos, medindo-se a sua eficiência pela diminuição do percentual de impunidade. No passado, a diminuição desse percentual não podia ser usada como índice da eficiência dos juízes de instrução penal, pois este era concorrentemente responsável por defender a justiça e a equidade no processo penal.⁸⁴

Os resultados do experimento colombiano são complicados e têm sido severamente afetados pela corrente guerra civil, a pressão contínua exercida pelos traficantes de narcóticos e a demissão voluntária do muito eficiente *Fiscal General*, Alfonso Valdivieso, para candidatar-se a presidência da repú-

82. Para um exame do novo Ministério Público da Colômbia, ver: Michael R. Pahl, Wanted: Criminal Justice - Colombia's adoption of a Prosecutorial Model of Criminal Procedure, *Fordham Law Journal*, vol. 16, pp. 608-634, 1993. Ver ainda: Fernando Carrillo Flores, *Presentación a la Revolución Pacífica de la Justicia*, Bogotá: Fernando Carrillo ed., 1991.

83. A polícia judiciária inclui as três maiores forças policiais da Colômbia: o Corpo Técnico, o DJIN/SIJIN da Polícia Nacional e o DAS.

84. Michael R. Pahl, op. cit., p. 624.

blica. Se redução de criminalidade e “impunidade” forem tomados como indicadores, os resultados não se mostram positivos. O Instituto Médico Legal registrou em 1997 uma taxa de 66 mortes por homicídio para cada 100.000 habitantes. Em 1996, o Conselho Superior do Judiciário notificou que 74% dos crimes cometidos não eram denunciados e que, entre 97 e 98% de todos os crimes seguiam impunes. Uma Comissão Governamental para a investigação da Despesa Pública calculou similarmente que a taxa de impunidade para todos os crimes era de 99,5%. Os assassinatos cometidos por grupos paramilitares (também conhecidos como “grupos de auto-defesa”) aumentaram significativamente em 1997, muitas vezes com a cumplicidade individual dos soldados ou de unidades militares, ou ainda com o conhecimento e aprovação tácita de altos oficiais do exército. O número de tais assassinatos atribuídos às forças paramilitares aumentou de modo significativo, de 751 em 1996, para 752 durante os primeiros nove meses de 1997.

Uma falha crucial no estabelecimento do novo Ministério Público foi designar-lhe a tarefa da defesa pública⁸⁵ e, então, dotá-lo com uma verba obviamente insuficiente. Enquanto o país tenta desenvolver um sistema de defesa pública confiável, o *Ombudsman* Nacional para os Direitos Humanos, junto ao Ministério Público, permanece severamente limitado por um orçamento insuficiente e um quadro de pessoal reduzido. O orçamento de 1996, por exemplo, era adequado para empregar apenas 558 defensores públicos (quando o objetivo oficial requeria 2.000), provendo somente uma cobertura mínima para não mais que 70% dos municípios do país. Nenhum dos defensores públicos recebeu garantias de proteção adequada ao seu serviço civil.

Talvez o maior êxito do Ministério Público da Colômbia tenha sido a indicação de Alfonso Valdivieso para *Fiscal General*. Valdivieso supervisionou uma investigação das contribuições ilegais (ligadas ao tráfico de drogas) para a campanha eleitoral do presidente Samper. No caso que veio a ser conhecido como “*Causa 8.000*”, o Ministro da Defesa e outros ex-oficiais da campanha foram presos, entraram em acordo com a promotoria para testemunhar contra Samper e o caso foi apresentado ao Congresso. Em junho de 1996 a Câmara descartou as acusações contra Samper. Durante o processo, o Procurador Geral, que opusera-se a Valdivieso todo o tempo, foi removido do cargo pelo Supremo Tribunal e acusado de estar envolvido com traficantes de narcóticos. Em maio de 1997, Valdivieso demitiu-se para candidatar-se à presidência do país e, mais tarde, retirou sua candidatura para apoiar o atual presidente, Pastrana. Alguns reformadores colombianos criticaram Valdivieso por usar seu cargo como trampolim político.

85. O legislativo elege o *Ombudsman* Nacional para os Direitos Humanos, do Ministério Público. Seu termo é de 4 anos e seu dever constitucional é promover o exercício dos direitos humanos.

Encontra-se também no Ministério Público da Venezuela um poderoso modelo latino-americano de procedimento persecutório. O *Fiscal General* do país é um funcionário constitucional, que tem um mandato de dez anos e supervisiona um corpo autônomo de promotoria. A instituição já existia antes de adotar-se o modelo acusatório, mas fora agraciada com amplos poderes na investigação de crimes, especialmente na de corrupção pública. Sua organização inclui gabinetes locais para a denúncia de crimes ordinários e equipes especializadas com jurisdição nacional. Depois de duas tentativas de golpe de Estado em 1992, o gabinete iniciou sérias investigações de corrupção nos altos escalões do governo e, finalmente, chegou à formalização de denúncias contra o então presidente da república e um seu antecessor. Concluiu-se o caso com o *impeachment*, processo e condenação do presidente Carlos Andrés Pérez. A investigação do caso Pérez foi extraordinária, porque foi levada a cabo por uma equipe composta de promotores, auditores da Auditoria Geral e investigadores.

Conclusão

A administração de justiça na América Latina está em meio de uma crise seríssima, à medida em que um grande setor da população a vê como geralmente corrupta e ineficiente, incapaz de conter a onda crescente de criminalidade e, pior ainda, irrelevante. Portanto, não é de surpreender que reformas realmente revolucionárias estejam sendo propostas. Destas, talvez a mais significativa seja a que propõe o abandono do modelo inquisitorial de processo penal e a adoção do modelo acusatório, predominante nos países regidos pelo direito consuetudinário.

No entanto, esta mudança não será fácil e não há garantias de que será bem sucedida. A Itália e seu experimento nesse sentido demonstrou a dificuldade envolvida em tal mudança radical. “A aplicação do novo código gerou problemas enormes e imprevistos, que poderiam ter sido resolvidos por um planejamento mais adequado e melhor treinamento. Promotores e advogados foram prejudicados pelo treinamento insuficiente, no momento em que seus argumentos legais deveriam ser feitos oralmente. O Ministro da Justiça não calculou a demanda que o sistema imporia aos tribunais, nem estabeleceu um sistema adequado de acompanhamento dos casos, com o fim de avaliar os resultados dos julgamentos. Estrutural e culturalmente, falta ao sistema judiciário italiano suficiente sensibilidade orgânica no que diz respeito às questões judiciais e à aplicação do novo código demonstrou que o gerenciamento de uma reforma não consiste simplesmente em mudar as leis.”⁸⁶ Durante os

86. Marco Fabri, Comentários, em *Saint Louis University Law Review*, vol. 40, pp. 1215-1218, 1996.

primeiros seis anos de vigência, o Tribunal Constitucional modificou mais de quarenta artigos do código. Um número de procedimentos especiais foram introduzidos pelo novo código num esforço de agilizar o processo penal. Dentre esses procedimentos, a negociação de acordos entre promotor e réu era o mais inovador. No entanto, entre outubro de 1989 e dezembro de 1993, tal procedimento foi usado em apenas menos de 4% dos casos levados às cortes de jurisdição geral. Em relação à ocorrência de outros procedimentos especiais, as proporções são semelhantes, resultando num número ainda altíssimo de casos que vão a juízo e na duração ainda extremamente longa dos processos. Já que os tribunais exigem que os testemunhos sejam de viva voz, a demora dos processos afeta a acuidade da memória das testemunhas e resulta num maior número de absolvições. “É equivocada a hipótese de que o processo oral, simplesmente por sua natureza, acelera o processo legal e resulta numa mais eficiente administração de justiça. Ao contrário, uma reforma deste tipo, que não seja adequadamente organizada e administrada, pode piorar o andamento do processo penal.”⁸⁷

Com muita frequência, os reformadores legais latino-americanos abraçaram as mudanças normativas como uma panacéia para a solução de problemas cruciais. Em geral, instituíram comissões compostas de especialistas em leis, acadêmicos nacionais e estrangeiros, que copiaram códigos de outros países sem considerar suficientemente as diferenças culturais ou as dificuldades inerentes à implementação de tais códigos. Estes são então revisados por entidades parlamentares com pouca preparação técnica para fazer um juízo eficiente e cuja preocupação concentra-se no custo financeiro da implementação de tal código e no impacto que isso terá no orçamento nacional.

A verdadeira reforma não poderá ser unicamente legislativa; esta deverá ser um dos componentes de uma estratégia abrangente que ponha em uso todos os recursos do Estado. O papel dos promotores sob o novo sistema será totalmente diferente, já que deixarão de ser espectadores passivos para assumir um papel atuante na investigação dos casos e na acusação. As promotorias necessitarão de aumentos substanciais em seus orçamentos, à medida em que aumentem o seu quadro de assessores e adquiram nova tecnologia. Um treinamento extenso é necessário, pois o novo sistema requer o uso de novas técnicas, especialmente no interrogatório das testemunhas e nas apresentações orais, às que não estão acostumados os advogados. Decisões críticas terão que ser feitas quanto à relação dos promotores com a polícia judicial e os recursos forenses (laboratórios etc.).

Uma promotoria verdadeiramente fortalecida, modelada segundo a da Colômbia, apresenta o perigo de uma excessiva concentração de poder sem

87. Ibid, p. 1217.

retrições e mecanismos de controle que devem ser postos em funcionamento, a fim de assegurar que não venha a tornar-se uma força desestabilizadora do desenvolvimento democrático. Fundos adequados devem ser designados para o estabelecimento de um gabinete do defensor público em tempo integral. Sob o modelo acusatório, um promotor parcial pode, facilmente, desrespeitar os direitos do acusado, se não houver uma defesa legal eficiente. Uma defesa que conte apenas com estudantes de direito ou advogados indicados pelo juiz, como tem sido o caso na região, não funcionará bem sob o novo regime.

Finalmente, os oficiais de justiça devem estar em contato com o público e engajá-lo na luta contra a criminalidade. Levou muitos anos para que o público se desiludisse com o sistema legal ao ponto em que se vê atualmente; por isso mesmo, reconquistar a sua confiança exigirá um esforço extraordinário por parte dos líderes da justiça.

Os novo modelos de segurança pública na América Latina

*Sofia Tiscornia**

O objetivo desta exposição é compartilhar algumas preocupações que, segundo nosso entender, vêm sendo suscitadas pelas novas reformas e novos modelos dos sistemas de segurança latino-americanos. Dizemos no “nosso entender” com a clareza de que não nos posicionamos como um funcionário público nem como um especialista, no sentido contemporâneo de possuir um tipo particular de especialidade. Preferimos nos ver como antropólogos preocupados com a implementação de novos modelos de gestão pública em nossas ricas, tradicionais e pouco democráticas culturas jurídicas.

O problema da segurança pública, estreitamente vinculado ao problema da governabilidade das recentes democracias latino-americanas, tendo em conta os pressupostos que o organizam, é um tema novo na região.

Mas a questão da novidade não significa necessariamente que o problema tenda a se resolver em sistemas e instituições capazes de implementar políticas dirigidas, por exemplo, tanto a prevenir e a assegurar efetivamente a não violação dos direitos humanos e civis na região, quanto a defender a pluralidade de antigos e novos direitos. Se não for assim, os novos movimentos de reforma não poderão se resolver em outra coisa senão as velhas máscaras às quais a história política latino-americana nos tem acostumado.

Pensar modelos de segurança pública voltados para o horizonte da defesa dos direitos humanos é, em boa medida, propor-se a fazer o difícil e rigoroso exercício de reconhecer que os velhos modelos de segurança representam pontos de vista que limitam a visão do problema que dizem enfrentar. Se o que as novas reformas estão propondo são fundamentalmente re-adequações, re-adaptações dos sistemas de garantias - em suas versões anglo-saxônicas ou em suas versões européias -, sua implementação será sempre parcial e inacabada, e é possível que, contra todas as boas intenções que as nutrem,

* Professora do Departamento de Antropologia do Centro de Estudos Legais e Sociais da Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade de Buenos Aires, Argentina.

sejam avaliadas mais como adequações parciais e complicadas maquiagens para responder a mudanças políticas e econômicas conjunturais na região do que como novos paradigmas capazes de se construírem como resultado de novas formas de relações e de lutas sociais que essas mudanças acarretam.

Nós, latino-americanos, somos tributários e atores de uma história de resistência à autoridade, de impugnação da ordem estabelecida, antes do que de conquista de direitos para integrar uma sociedade de pares, de “homens puros” que se reconheceram como iguais entre si.¹ Como já disse Octavio Paz há muitos anos, enquanto para os norte-americanos o mundo é algo que se pode aperfeiçoar, para nós é algo que se deve redimir.² Ser esta história, reconhecer o que somos é a única chave para podermos pensar as reformas dos sistemas de segurança. E é a única forma com que podemos construir democracia e participação, nossas velhas dívidas.

A primeira questão que nos interessa debater é então a respeito do que estamos falando quando falamos de Segurança Pública. Sem dúvida, essa questão é bem diferente do problema da Ordem Pública. Creio que podemos concordar que a questão social da Ordem Pública, cronologicamente anterior ao tema da Segurança Pública, supõe um conceito novecentista e positivista cujo objetivo é evitar a des-ordem, a ruptura da ordem política estabelecida. Conforme coloca Recassens y Brunet, esse conceito se resume numa equação simples: “contrastar a conduta dos cidadãos com a normativa e com os costumes “pactuados” pela “sociedade” e protegidos pelo Estado. Os contraventores, inimigos do bem-estar público, devem ser separados do coletivo e castigados” (1994: 78). Nas instituições de segurança, privilegiou-se um modelo político de Ordem Pública, em detrimento de um modelo profissional. Isso redundou numa acentuada preocupação com o delito político - entendido como qualquer forma de dissidência em relação ao regime autoritário dominante - mais do que com a investigação científica da delinquência comum e do crime em geral. Nesse paradigma, os corpos policiais são concebidos como corpos especializados antes na repressão de vastos grupos de população do que na investigação de delitos nocivos para todos os grupos sociais.

O conceito de Segurança Pública, em contrapartida, apresenta-se como alternativa à questão da Ordem Pública. Ele emerge recentemente como questão política e social, como um dos problemas de governabilidade que deve ser resolvido pelo Estado de direito das democracias contemporâneas. Supõe

1. Dizer “os latino-americanos” e caracterizar uma história é, sem dúvida, englobar numa só categoria interesses e movimentos muitos diferentes. Apenas queremos fazer referência a tradições intelectuais e históricas divergentes, das quais resultaram diferentes formas de conceber a autoridade, o Estado e o problema da ordem social (ver: Melossi, D. : 1992; Pitch, T. : 1996; Tiscornia, S.: 1996).

2. El pachuco y otros extremos, em: *El laberinto de la soledade*, FCE; 1994, México, p. 27.

uma avaliação complexa do conflito, sempre renovado, entre os direitos da população, como direitos inerentes à pessoa, e a proteção desses direitos como condição indispensável para sua efetivação. Isso significa que o bem protegido não é a ordem estabelecida e as normas que a sustentam, mas sim os direitos e as liberdades.

E, como todos sabemos, os direitos e as liberdades são questões complexas e difíceis de proteger. Porque os direitos e as liberdades, antes de serem a letra e o espírito da lei, são protagonizados e defendidos por atores sociais concretos. Grupos sociais que não estão dispostos a reconhecer acriticamente um sentido único da ordem pública. Atores que apelam a antigos direitos para defender liberdades conquistadas e que conquistam liberdades para codificá-las em novos direitos.

Ainda mais que, quanto mais se aprofunda o exercício das liberdades, asseguradas nos pactos e tratados internacionais - no caso da Argentina incorporados à Constituição Nacional -, maiores são os conflitos que é preciso enfrentar. Porque, além disso, estamos tratando de passar de uma concepção da ordem urbana construída sobre um modelo novecentista e positivista, por um lado, e de um modelo de Estado terrorista, pelo outro, para um modelo no qual, se as liberdades e os direitos estão assegurados na Constituição, é mais do que inevitável que cada vez haja mais atores que lutem por sua vigência e exijam sua tutela. Não porque acreditemos necessariamente na letra das leis ou das Constituições,³ mas sim porque isso nos afirma ainda mais na demanda de nossos direitos.

E é aí que a questão é apresentada em forma de falsas contraposições.

Uma delas é a que opõe Liberdades a Segurança. Esta oposição argumenta que, à medida que se avança na conquista de liberdades, para que as liberdades sejam exercidas, é necessária uma tutela eficaz. Esta questão é correta, desde que a tutela eficaz não implique renunciar a parte das liberdades para assegurá-las como tais. Porque o que habitualmente acontece é que, quando demandamos uma proteção mais eficaz, os encarregados de nos proteger demandam meios eficazes para fazê-lo, argumentando que isso é conveniente, ainda que afete nossos direitos e liberdades. É aqui, então, que esta oposição costuma se resolver em favor do valor Segurança frente ao valor Liberdade, desconsiderando que não são eles comparáveis e que, se pensamos que são, podemos renunciar, em determinadas circunstâncias, ao valor segurança em favor do valor liberdade.

3. A "crença nas leis" designa basicamente a existência de uma cultura jurídica e política na qual a aplicação da lei não parece, aos olhos da maioria dos cidadãos, uma forma de exercício arbitrário do poder político, mas antes uma forma consensual de arbitrar os conflitos. Sobre a "descrença" nas leis, ver, entre outros: Nino, C.: *Un país al margen de la ley*; Emece, Buenos Aires, 1992. A descrença na aplicação justa das leis pelos tribunais locais pode coexistir, por sua vez, com uma cultura política em que a demanda de direitos seja um traço predominante. (Ver, entre outros: O'Donnell, G. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, 1997).

Vamos dar alguns exemplos que elucidam essa falsa antinomia. Em nosso país, diferentemente de muitos outros, a Polícia Federal expede um documento por todos conhecido, chamado cédula de identidade. O propósito desta cédula, inventada no início do século, é principalmente contar com um prontuário de cada cidadão que permita à polícia exercer um controle rápido e, fundamentalmente, exaustivo sobre todos os habitantes da nação, e em especial dos delinquentes.⁴ O problema é que essa faculdade de exercer um controle exaustivo sempre depreciou o valor liberdade em relação ao valor segurança. Em nome da segurança e da ordem, nos vimos e nos vemos obrigados a sair na rua com a identificação correspondente, sob pena de ir parar algumas horas na delegacia por ter ido fazer compras num mercado.

Por que razão, por outro lado, uma instituição do Estado, funcionários públicos podem reunir e concentrar de forma secreta a informação sobre afiliações, participação política, antecedentes criminais etc., de todos os cidadãos? Por que um funcionário público pode prender alguém na rua, sem que esta pessoa esteja cometendo um delito, requisitar seu documento e retê-la na delegacia? Sem dúvida, essas questões afetam gravemente as liberdades.

Aqui, a resolução mais comum da falsa antinomia diria: “está certo, restringe as liberdades mas é um instrumento idôneo para obter segurança”.

O problema é que não é eficaz nem eficiente. Reter centenas de milhares de pessoas por ano nas delegacias para prender umas poucas dezenas de delinquentes habituais é, sem dúvida, um despropósito e um desperdício de recursos públicos e de liberdades alheias.

Outro exemplo, talvez oposto, é a notável ampliação da segurança privada na região. Todos sabem que a expansão dessas empresas tem realizado amplamente as tarefas de vigilância, prevenção de riscos e controle de fatores - problemas a cargo da segurança pública. Não iremos analisar agora a aparição desse fenômeno e as características particulares que tem em nosso país. Apenas queremos nos referir a este caso como um exemplo claro no qual o valor segurança prevalece nitidamente sobre o valor liberdade. Residimos em guetos e em prédios cercados por grades; devemos mostrar credenciais para entrar em nossa casa, clube; devemos dar a volta em bairros inteiros para passar de uma zona para a outra, porque, arbitrariamente, as ruas são bloqueadas -

4. A cédula de identidade tem sua origem no Convênio Sul-Americano de Polícia, de 1905, ratificado em 1920. Em seu artigo 10, especifica que a cédula “procuraria facilitar que toda pessoa honesta se proveja de uma cédula ou certificado de identidade, a qual, além de protegê-la de possíveis moléstias, há de ser um elemento de informação pessoal”. Em 1968, foi criado o Registro Nacional das Pessoas, cessando a vigência da cédula de identidade expedida pela Polícia Federal, como instrumento de registro e identificação das pessoas. Desde então, a Polícia Federal reclamou a coexistência de ambos os documentos - a cédula de identidade por ela expedida e o Documento Nacional de Identidade, expedido pelo Registro Nacional - argumentando que enquanto o segundo é um “documento” com valor apenas nesta função, o segundo - a cédula policial - cumpre uma função relativa à segurança. A Polícia Federal continuou expedindo cédulas e exigindo-as como documento probatório de identidade.

privatizadas. Assistimos, sem dúvida à aparição de novas formas de legalidade, não escritas nem codificadas, salvo em regulamentos de co-propriedade para conhecimento exclusivo dos beneficiários/proprietários da privatização.

Creemos que esses exemplos podem ser ilustrativos para perguntarmos então quais são os principais desafios que apresenta hoje o tema dos sistemas de segurança pública, entendido como sistemas de proteção de direitos e liberdades.

O consenso dos especialistas. Explicações/legitimações e diagnósticos

Sem dúvida, nos últimos anos, houve um grande avanço na consolidação entre os especialistas de um consenso disposto a enfrentar a questão dos novos sistemas de segurança pública. Entendemos que à organização desse consenso corresponde um diagnóstico a respeito dos principais obstáculos que devem ser enfrentados. É nesse diagnóstico que se baseiam os modelos de reformas para os sistemas regionais de segurança. E é a esse respeito que deveríamos perguntar se uma certa despreocupação com os ambientes culturais em que os novos modelos de reforma se inserem não acabará abonando a reprodução de um velho costume latino-americano: render homenagem a letra das leis e aos concomitantes sistemas de segurança e, ao mesmo tempo, não se preocupar em seguir seu espírito (Melossi: 1977; Salas, L. e Rico, J. M: s/d; Tiscornia, S.; 1998).

Existe hoje na região uma importante e díspar quantidade de trabalhos que abordam o tema das reformas dos sistemas de justiça penal, dos sistemas de segurança e das instituições policiais (entre muitos, as compilações de artigos da *Revista Pena y Estado*; as publicações sobre o tema do ILANUD, que em geral compilam as apresentações em congressos especializados; os trabalhos publicados pelo WOLA etc.). A partir da revisão desta bibliografia, interessa citar, brevemente, as grandes linhas de coincidência sobre o estado da questão.

Entendemos que o primeiro consenso explica por que os setores democráticos da região devem abordar o tema dos sistemas de segurança. Podemos enunciá-lo, em linhas gerais, da seguinte maneira:

1. O tema da segurança era um tema clássico dos setores conservadores. Como tal, resolvia-se na equação: ordem social igual a maior repressão, leis mais duras, menos garantias, menos liberdades. Enfim, combate quando não guerra à delinquência, à desordem, à subversão, à dissidência política. Em suma, todos aqueles que o longo braço do poder definidor, vigilante e coercitivo alcançava.

2. Os setores progressistas, libertários - um pouco mais tarde denominados democráticos - devíamos ser capazes de dar respostas, de propor e

debater políticas idôneas para criar alternativas à questão da insegurança urbana, da criminalidade e do delito. Compreendíamos que a criminalidade e os delitos já não eram mais apenas um problema das classes dominantes, mas pareciam afetar a todas as classes sociais, e, nesta situação, são as classes mais pobres as que estão mais desamparadas.

3. O tema da insegurança do cidadão, em especial em nossa região, está estreitamente vinculado à violência e aos abusos policiais e à corrupção e à ineficácia dos tribunais. A violência policial exercida sobre os mais pobres e indefesos denota não apenas a persistência de metodologias dos regimes ditatoriais anteriores, mas também a cumplicidade dos tribunais e dos políticos.

4. Estes temas devem ser levados ao debate público a partir de uma perspectiva democrática. Apenas isso redundará no fortalecimento dos frágeis sistemas democráticos, porque nos permitirá a paulatina criação de consenso. Do velho consenso com o qual o público nutre os sistemas democráticos fortes. A construção de consenso nos libertará das amarras da coerção política característica de nossos regimes autoritários.

Dessa forma, o consenso especializado desenvolve um diagnóstico da situação que, embora considerando as diferenças locais, poderia ser enunciado da seguinte maneira:

1. Escassez, quando não inexistência de estudos sobre os sistemas de segurança regionais. Isso se deve tanto à focalização nos estudos sobre forças armadas - principais atores dos governos ditatoriais na região - (Waldman e Schmid; 1996; Bretas: 1997; Tiscornia: 1997, entre muitos outros) quanto a uma despreocupação histórica das elites dominantes e das elites pensantes com a questão do crime e sua prevenção e repressão. Despreocupação ancorada em sistemas de segurança e policiais que presumem que as classes privilegiadas da sociedade devam ser protegidas antes do que objeto de controle e vigilância (Bretas: 1997).

2. Forte dependência e sujeição dos organismos judiciais aos poderes políticos e executivos. A administração da justiça penal é descrita como colapsada, ineficiente e inoperante. Não combate adequadamente os delitos, não garante os direitos dos cidadãos (Maier: 1991; Salas e Rico: s/d; Zaffaroni: 1984; Binder: 1997, entre muitos outros). Estruturada sobre um sistema inquisitorial, a organização dos tribunais corresponde a sistemas centralizados, hierarquizados ao extremo de tornar impossível o controle democrático das decisões judiciais, com uma antiga e consolidada organização burocrática que responde mais aos fins e interesses dos funcionários que a integram do que aos cidadãos aos quais devem servir. Nessa situação, os tribunais se tornam cúmplices forçados dos abusos que o poder político inflige a uma cidadania desarmada.

3. Militarização das polícias como resultado tanto de sua forma de organização, quanto de ter estado ou sob o comando operacional das forças armadas, ou dirigidas e comandadas por militares, ou sob a jurisdição dos ministérios de defesa. A militarização das polícias, mesmo quando são definidas como corpos civis armados, manifesta-se tanto em modelos de organização militarizados quanto num corpo consolidado de doutrinas, práticas e sistemas informais e domésticos que privilegiam práticas autoritárias, repressivas, brutais e de encobrimento corporativo (Palmieri, G.: 1998; Rico, J.: 1998; Oliveira Tiscornia: 1997; Bretas, M.: 1997, entre muitos outros).

4. A presença de um contínuo aumento da criminalidade na região, que resulta num concomitante crescimento da percepção da insegurança, reforçado por novas formas de delinquência de difícil controle, principalmente porque se desenvolvem sob o amparo de poderosos grupos de poder em cumplicidade com amplos setores da administração política. Em especial, todos os delitos vinculados em diferentes modalidades ao narcotráfico e à venda ilegal de armamentos. Mas também os delitos das ruas e a forte suspeita destes são possíveis graças à cumplicidade policial e à proteção clientelística que os partidos políticos exercem sobre os grupos marginais.

5. Tudo isso gera altíssimos níveis de descrença e desconfiança da opinião pública quanto às possibilidades de que os tribunais e as forças policiais de segurança tenham a capacidade mínima para assegurar a paz social e a resolução dos conflitos. Em nosso país, 85% da população não se sente protegido e, quando se perguntam os motivos, 44% responde que é por falta de confiança na polícia, 12% porque acredita que aumentou a delinquência e apenas 3,2% porque a delinquência é mais violenta (*Centro de Opinión Pública*, agosto de 1996; Graciela Romer e Asociados, março de 1996). A desconfiança na justiça cresceu de 42%, em 1984, para 89% em 1996 (Gallup, universo: Capital Federal, Mendoza, Rosario e Tucumán).

Ou seja, estamos diante de um importante consenso tanto com respeito à urgência de se ocupar do problema a partir de uma perspectiva democrática, quanto com respeito ao diagnóstico dos principais obstáculos que essa ocupação implica.

Acreditamos que, enquanto continuarmos caracterizando esses problemas como “obstáculos”, estaremos fechando os caminhos para pensar reformas eficientes de nossos sistemas de segurança.

Com isso, queremos dizer que a metáfora de obstáculo evoca uma barreira que, no meio do caminho justo para um lugar desejado, cria uma dificuldade para chegar ao destino. Os obstáculos podem ser movidos de lugar, eliminados, aparados. Eles não são parte intrínseca do caminho e do lugar ao qual ele conduz. A retórica dos obstáculos, paradoxalmente, obstaculiza a

análise conceitual se pensamos que se trata de disfuncionalidades que podem ser removidas e não de questões que fazem parte do problema e lhe dão forma local.

Assim, o que se propõe frente aos obstáculos diagnosticados?

Novos e velhos desafios

Pensamos que deveríamos reconhecer que uma atitude bastante frequente entre nós é a incorporação acrítica de modelos e políticas de segurança - particularmente, nos últimos anos, de origem anglo-saxônica.

Isso ocasiona, muitas vezes, a exportação de modelos, construídos sem um debate que tenha incorporado, minimamente, o que Darío Melossi denomina “o ambiente cultural” no interior do qual se desenvolvem os sistemas de segurança pública. Vejamos alguns exemplos.

Muitas das reformas dos sistemas policiais na região, por exemplo, a recente reforma da polícia da província de Buenos Aires, em nosso país, propõem a departamentalização da polícia, favorecendo uma perspectiva descentralizadora que supõe que uma polícia departamental tende a ter um maior conhecimento dos problemas comunitários, uma maior proximidade do público, pode obter maior colaboração e apoio dos habitantes locais e, também, pode aliviar, reenviando-a a outras instâncias, a carga burocrática que os sistemas altamente centralizados da polícia pressupõem. Não há dúvida de que o modelo de polícia local mostrou-se eficaz nos países anglo-saxões. A questão é que a departamentalização não é um bem em si. Do mesmo modo que a polícia comunitária, representa, sem dúvida, um modelo mais democrático de gestão de conflitos, principalmente porque supõe uma contínua interação entre o público e os funcionários, um fluxo contínuo de monitoramento do público sobre as polícias, que resulta num maior controle sobre a gestão policial. O problema, no nosso entender, é que poucas dessas condições são cumpridas em nossa região. As possibilidades reais de estabelecer interações fluidas entre os funcionários policiais - por mais locais que sejam - e a população não dependem das boas intenções ou da bondade do modelo. Dependem fundamentalmente do que insistimos em denominar o ambiente cultural no interior do qual se desenvolve a atividade policial.

Em linhas bem gerais, a questão se apresenta da seguinte maneira: enquanto a cultura norte-americana e anglo-saxônica foi construída sobre a base de uma sociedade de iguais, as nossas são sociedades hierarquizadas, integradas é verdade, mas com cada um no seu lugar. A sociedade de iguais é construída sobre o consenso e sobre a luta por participar do consenso. A sociedade hierarquizada, por sua vez, é construída sobre a coerção, e a luta

pela participação vincula-se à luta contra a opressão, mais do que à luta por direitos de inclusão. Essa caracterização tão geral resulta em atitudes muito diferentes dos atores em conflito frente à ação policial. Pavarini desenvolve acertadamente o problema ao contrastar as diferentes tradições nas quais foi pensado e operacionalizado o conceito de controle social. Assim, este pode remeter a uma leitura de conflito, que adverte para o perfil autoritário da situação de controle, definindo, no mesmo ato, também um espaço de liberdade em oposição a este controle. Isso é o que ocorre freqüentemente entre nós. A outra atitude não percebe nenhum conflito na ação de controle, constituindo-se então numa ação de adesão a este (1995: 58).

Mas essas realidades - esses ambientes culturais - não são necessariamente um obstáculo. Mas também é claro que não podemos ser magicamente democráticos. Um outro exemplo talvez seja mais ilustrativo. Podemos concordar, como propõem muitos trabalhos, que uma força policial democrática deve contemplar duas grandes características: *accountability* e *responsiveness*. E as pronunciamos em inglês porque ambos os conceitos nem sequer têm uma tradução adequada em nossa língua. E obviamente não se trata de deficiências do idioma, mas sim de que todos esses conceitos - transparência, controle do público, polícia comunitária, *policing community*, cidadania etc. - não podem ter outro conteúdo histórico concreto do que o que lhes conferem as relações sociais sobre as quais atuam. Não enfrentar essas questões nos fará incorrer novamente no velho erro de nossos bem intencionados juristas: renderemos homenagem à letra da lei e não cumprimos seu espírito. Como diziam os antigos espanhóis: “acata-se, mas não se cumpre”.

O olhar acríptico a que me referia mais acima aparece também na escassa importância que, no projeto de novos modelos de segurança pública, é conferida aos interesses concretos das diferentes agências que se ocupam do problema.

Isso ocasiona superposições interagenciais muito graves: suponhamos que a cooperação internacional e especialistas lúcidos elaborem, em qualquer um de nossos países, um plano inteligente e viável de reforma judicial, policial e penitenciária. Como essa reforma se relaciona com os interesses de outras agências, tais como a DEA, o FBI, o INS, cada uma interessada no controle do que definiu como crime, periculosidade ou ameaça na América Latina?

Um simples exemplo: em várias cidades latino-americanas, o poder político, de acordo com a DEA, mantém e permite o pequeno tráfico de drogas e a decorrente rede de informantes, delatores e traficantes em troca de informação sobre o grande tráfico e a grande lavagem de dinheiro. Ou seja, operam em outro nível, mas exatamente do mesmo modo que a criticada polícia de rua: uma rede de informantes - traficantes, delatores etc. - que se movi-

menta continuamente à margem da lei, incomodando e abusando do cidadão comum. Que controle comunitário, que controle legislativo das polícias é imaginável nesta situação? Que projeto de segurança local é possível neste cenário? Nenhum. Não devemos ser hipócritas: nenhum.

Parece-nos então necessário retomar duas questões. Em primeiro lugar, pensamos que deveríamos empreender um trabalho contínuo para ter diagnósticos adequados sobre quais são os principais conflitos que resultam na emergência de situações ou áreas de insegurança, que permitam elaborar planos acabados de prevenção e repressão.

A segunda questão é debater exaustivamente a transformação das polícias. Porque embora, sem dúvida, as polícias não sejam as principais responsáveis pelo problema da segurança pública, seu lugar institucional, seu papel ambíguo de defensoras das liberdades democráticas, mas, ao mesmo tempo, conservadoras da ordem existente as coloca no principal cenário da questão. Além disso, em nossa região, por nossa história, as polícias estão constituídas como conservadoras de um só sentido da ordem, como corpos com poderes amplos e discricionários para coibir liberdades, antes do que como asseguradoras da paz social.

Com respeito à primeira questão, é importante centrar o empenho em diagnosticar seriamente do que estamos falando quando falamos de delitos e ilegalismos que produzem insegurança, porque somente então poderemos implementar políticas para enfrentá-los. O problema da segurança pública não é o problema da ordem e, portanto, da adequação coercitiva das condutas às leis. O problema da segurança é o problema sobre como transformar o sistema de segurança para que ele esteja voltado a defender direitos, e não apenas imaginar como controlá-lo para que os direitos humanos não sejam violados durante a repressão do delito.

As pesquisas de opinião, por exemplo, são interessantes pela informação explícita, mas também por tudo aquilo que é possível inferir delas. Sabemos que as pessoas se declaram cada vez mais temerosas de serem vítimas de delitos como roubos violentos e homicídios. Por sua vez, os que mais parecem ser vítimas, ou que se declaram assim, são os setores mais pobres da população. Evidentemente, o delito e o crime existem e as principais vítimas são os mais pobres. Aqueles que não têm recursos para se proteger através de segurança privada e que também são os principais desatendidos pela segurança pública. E, por isso, é sem dúvida urgente pensar políticas de proteção para esses setores. A questão é: que políticas?

E a esse respeito há uma questão colocada pelo criminólogo Ian Taylor. Taylor afirma que o medo do delito nas classes mais pobres é real, mas o é também - ou fundamentalmente - como metáfora generalizada de insegurança e sentido de desarticulação social. É essa insegurança social e

cultural que alimenta o apoio da classe trabalhadora e dos desempregados a políticas e estratégias de repressão ostensiva em que o controle dos delinquentes seria um meio para restaurar o significado perdido de comunidade ou de identidade (trabalhadora, política etc.) (Ian Taylor, 1982: 37). Ou seja, o mecanismo seria: “sou um marginal em relação ao mercado mas não em relação à comunidade política, não sou um delinquente. Nos negamos a ser identificados como tais e, para isso, estamos dispostos a renunciar a liberdades e a apoiar repressões”.

Dessa questão deriva uma outra, não menos importante: em que estamos pensando quando propomos políticas comunitárias de segurança? Isto é, em que comunidade estamos pensando? Não podemos deixar de reconhecer que a idéia, o conceito de “comunidade”, assim como o conceito de “povo”, sofreu importantes transformações nos últimos anos. Uma comunidade é um grupo humano que tem, pelo menos, interesses comuns. Quem são comunidades hoje? O conjunto habitacional de emergência e a favela são uma comunidade? O bairro residencial é uma comunidade? Uma província, um estado é uma comunidade? De modo algum. Se nos empenharmos em definir comunidades segundo circunscrições geográficas, em primeiro lugar, devemos reconhecer que parece se tratar mais de um conjunto de grupos com interesses diversos que convivem - com diferentes níveis de conflitividade - numa área geográfica e cultural, marginal ou não, que alguma vez, já há muitos anos, pôde ser denominada comunidade.

Se estamos de acordo com essa questão, a primeira tarefa deveria consistir no reconhecimento dos diversos grupos de interesse que convivem numa mesma unidade local. E no reconhecimento de que muito dificilmente poderemos unir os moradores de classe média alta, os ocupantes de casas abandonadas, as minorias étnicas, os desempregados etc., mediante as apelações abstratas do “bem da comunidade ou políticas comunitárias” em defesa da segurança do bairro.

A questão é que os diversos grupos de interesse que convivem num bairro não só têm interesses distintos, como também cotas diferentes de poder. E, muitas vezes, estas diferentes cotas de poder resultam em que alguns possam definir ou conseguir que se definam conflitos como delitos. O problema é como fazer para que os diferentes atores dispostos a discuti-las argumentem a partir de uma base minimamente comum e não com alguns sempre no lugar de vítimas e outros sempre no lugar de autoridade moral.

Resumindo, a base de homogeneidade da qual devemos partir é, sem dúvida, a da defesa das liberdades, com toda a complexidade que isso implica.

A segunda questão é debater exaustivamente a transformação das polícias. Para isso, acreditamos que, em primeiro lugar, deveríamos propor abandonar o que se poderia chamar de “síndrome de Atena”. Na mitologia

grega, Atena nasceu armada e adulta da cabeça de Zeus. Muitas vezes, algo semelhante ocorre em nossos países quando as reformas e as leis surgem “armadas e adultas” da cabeça do legislador ou do especialista, de sua vontade iluminista e racional. Assim são construídas políticas que se impõem sobre realidades complexas que não são conhecidas de forma acabada pelo legislador ou pelo especialista.

Evitar a síndrome de Atena pressupõe elaborar leis e reformas que sejam o resultado de diagnósticos e estudos precisos, por um lado, e consensos progressivos com todos os interessados, pelo outro. Do contrário, a médio e a longo prazo, tudo continuará como estava. Se existe algo que se parece com um *Robocop*, aquela figura capaz de se reconstruir logo depois de seu quase total extermínio, são estruturas burocráticas organizadas com base em lealdades espúrias, cumplicidades e sistemas rígidos e altamente hierarquizados.

Se reconhecemos que as instituições policiais em nossa região - como outras instituições - funcionam sobre, no mínimo, duas legalidades, códigos ou estruturas simultâneas, que se acoplam, complementam ou divergem segundo cada caso, é muito ingênuo supor que, mudando apenas um deles, o outro mudará inexoravelmente.

Assim, a importância dos usos e costumes policiais na organização do trabalho cotidiano é fundamental em nossas polícias e em todas as polícias do mundo em virtude de características específicas do trabalho policial que não é possível desenvolver nesta conferência.⁵ Se a isso acrescentarmos que em nossas polícias os controles internos e externos são frágeis, avançar em transformações desses corpos sem um importante *background* de informação, é, para sermos piedosos, um exercício de presunção.

Os novos desafios consistem em pensar como ancoramos as novas reformas em novos conteúdos. Uma vez diagnosticadas as principais falências de nossos sistemas públicos de segurança e definido com bastante precisão o que é que não queremos, a questão é como trabalhamos nestas não apenas instituições, mas sociedades democráticas porém autoritárias, com fortes identidades nacionais, porém altamente fragmentadas em seu interior, para construir sistemas de segurança preocupados com a defesa dos direitos e não somente com a repressão do delito em relação às garantias.

Pensamos que só com essa perspectiva como premissa é que podemos não apenas pensar em melhorar os controles, tarefa sem dúvida árdua e, em nosso entender, pouco factível em nossos países. Trata-se, fundamentalmente, de paulatinamente ir deixando de pensar nos sistemas de segurança como

5. Ver, entre outros: Recassens y Brunet, A.; Tiscornia, S.: *Violencia policial, de las prácticas rutinarias a los hechos extraordinarios*, em Izaguirre, I. (org.): *Violencia social y derechos humanos*. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1998.

“males necessários”. Construir instituições como males necessários só pode nos conduzir a conformá-las com as velhas identidades às quais estão acostumadas: instituições contra o público, funcionários em confronto com a população (Palmieri, G.: 1998; 322). Em suma, talvez devêssemos voltar a ler o velho Foucault pelo entendimento de que o poder se constrói nos extremos menos visíveis de seu exercício, ali onde se torna mais capilar, mais local, “passando por cima das regras de direito que o organizam e delimitam”, convertendo-se em instituições e adotando a forma de técnicas. Portanto, tomar o poder nos limites menos jurídicos de seu exercício (1980: 143).

Bibliografia

AAVV. *Congreso Regional sobre la Reforma de la Justicia Penal*; ILANUD, 1991.

AAVV. Policía y sociedad democrática. *Revista Pena y Estado*, ano 3, nº 3.

BRETAS, M. Observaciones sobre la falencia de los modelos policiales. In: *Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, maio de 1997.

FOUCAULT, M. *Microfísica del poder*. Editorial La Piqueta, Buenos Aires, 1980.

MAIER, Julio. Situación de la justicia penal: fallas de los sistemas escritos y de la organización de los tribunales. In: MELOSSI, Dario. *La radicación cultural del control social (o de la imposibilidad de traducción)*, *Revista Delito y Sociedad*, nº 9/10, 1997, Buenos Aires.

MELOSSI, Dario. *El Estado del control social*. Siglo XXI, 1992.

OLIVEIRA, A. e TISCORNIA, S. Estructura y prácticas de la policía en la Argentina. Las redes de ilegalidades. In: *Seminario sobre control democrático de los organismos de seguridad interior en la República Argentina*, CELS, Buenos Aires, 1997.

PALMIERI, G. Reflexiones y perspectivas a partir de la reforma policial en El Salvador. In: *Revista Pena y Estado*, nº 3, ano 3, 1998.

PAVARINI, Maximo. El control social en el fin de siglo. In: *Cuadernos de postgrado, Facultad de Ciencias Sociales*, nº 3, Buenos Aires.

PAZ, Octavio. *El laberinto de la soledad*, Fondo de Cultura Económica, 1981.

PITCH, Tamar. ¿Qué es el control social? In: *Revista Delito y Sociedad*, ano 4, nº 8, Oficina de Publicaciones del C. B. C., Buenos Aires, 1996.

RECASSENS y BRUNET, A. Violencia policial y seguridad ciudadana. In: *Imágenes del control penal*. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1994.

SALAS L. e RICO, J. M. *Administration of justice in Latin America*. Centro para Administración de Justicia, Costa Rica, s/d.

TAYLOR, I. Contra el crimen y por el socialismo. In: *Revista Delito y Sociedad*, n° 4/5, 1994, Buenos Aires.

TISCORNIA, S. ¿Peligrosidad política o peligrosidad social? Seguridad ciudadana y procesos de construcción de hegemonía en torno al (des)orden democrático. In: *Fichas de cátedra*, n° 1 - Faculdade de Filosofia e Letras - UBA, 1985.

_____ Seguridad ciudadana y cultura de la violencia. In: *Revista Encrucijadas*. Universidade de Buenos Aires, n° 5, ano 3, 1997.

_____ Violencia policial, de las prácticas rutinarias a los hechos extraordinarios. In: IZAGUIRRE, I. (org.), *Violencia social y derechos humanos*. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1998.

**Polícia e sociedade: redesenhando os
limites do poder e das liberdades**

A Reforma do Sistema de Segurança Pública em Minas Gerais

*Santos Moreira da Silva**

O final do século contempla um mundo globalizado, de comunicação sem fronteiras, de tecnologias avançadas, de grandes redes informatizadas; um mundo sob o domínio crescente do conhecimento. Ao mesmo tempo, vivemos uma época de profundas injustiças sociais, de confronto ideológico, de violência institucionalizada.

Esse quadro torna evidente a necessidade de reformulação dos paradigmas do Estado, de modo a capacitá-lo para uma atuação mais competitiva, mais profissionalizada e mais ética, atendendo às necessidades da sociedade civil, que se mostra cada vez mais exigente, participativa e atenta às competências públicas e privadas.

A necessidade de mudança de paradigmas atinge, de forma especial, as organizações policiais e, com base nessas observações, procurou-se implantar um processo de reformas na área de segurança pública em Minas Gerais. Busca-se, com esse projeto, oferecer um serviço mais eficiente e mais eficaz na garantia da segurança do cidadão.

A primeira fase da implantação do projeto contou com o trabalho de um grupo de profissionais de diferentes áreas, que incluiu educadores, professores da Fundação João Pinheiro e técnicos do governo. O grupo participou de seminários, de reuniões e discussões junto às autoridades federais, e, sobretudo, dos chamados Conselhos Regionais de Segurança Pública, criados com a finalidade específica de promover o planejamento estratégico e regional das questões de segurança pública, juntamente à análise das questões institucionais que afetam as atividades relacionadas.

O objetivo, nesse primeiro tempo, foi analisar a estrutura da organização policial, suas características, méritos e deméritos. As conclusões a que o grupo chegou foram extremamente importantes para que se tivesse mais certeza quanto às políticas públicas de segurança a serem estabelecidas no estado.

* Secretário de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais.

O quadro que se delineou para todo o país a partir desse estudo foi o de um sistema de segurança superado. A polícia brasileira não tem um rosto nacional; não tem uma doutrina e nem uma política de segurança pública. Cada estado, neste país de dimensões realmente continentais, realiza a sua polícia ao sabor de interesses políticos, de interesses localizados e de interesses corporativos. Isso faz com que o crime, que não é mais localizado, é transnacional e internacional, saia à frente das organizações policiais, permitindo que as características de eficiência e eficácia se percam no curso das ações realizadas para o combate à violência.

Nossa polícia é marcada por disputas internas, por vaidades pessoais e por problemas que vêm se acumulando desde um passado remoto e que eclodiram recentemente nas chamadas rebeliões policiais iniciadas em todo o país. Ainda que sem condições para analisar mais a fundo todas as questões que levaram a essas rebeliões, estamos convencidos de que elas foram motivadas, em grande medida, por uma situação estrutural e organizacional das nossas unidades e corporações policiais de modo geral.

A necessidade de se construir uma política diferenciada tornou-se evidente a partir das análises feitas pelo grupo de pesquisa e iniciou-se, então, a estruturação do Conselho de Defesa Social do Estado, órgão presidido pelo vice-governador e composto pelas Polícias Civil e Militar, Secretarias de Justiça e de Direitos Humanos, e pela sociedade civil de um modo geral. Esse órgão passaria a estabelecer as políticas de segurança pública no estado.

Ao mesmo tempo, percebeu-se também a ausência de políticas integradoras das polícias civis e militares. Buscamos, então, estabelecer condições não necessariamente para uma unificação das duas polícias, mas, principalmente, para a integração das suas ações, criando um sistema de segurança pública efetivo em Minas Gerais. O trabalho que é feito, hoje, apresenta falhas gritantes. A polícia militar é encarregada do policiamento ostensivo, enquanto à polícia civil cabem as funções investigatória e judiciária. Somente em Minas Gerais, vivemos algo em torno de dois milhões de ocorrências policiais transformadas em pouco mais de 200 apurações, e a situação não parece ser diferente no restante do país. As falhas ocorrem ao longo de todo o processo.

Tomemos o exemplo do cidadão assalariado que tem o televisor de sua casa furtado. A ocorrência do furto é feita primeiramente pelo policiamento ostensivo; em seguida, ela é registrada no quartel, e, depois, chega à delegacia para apuração. Perdeu-se, então, na burocracia dos serviços, grande parte do imediatismo que a questão policial requer; perdeu-se a possibilidade de uma investigação técnica; perdeu-se, sobretudo, a credibilidade pública, porque aquela ocorrência se somará a tantas outras que estão há dias, e até meses, à disposição da autoridade policial para a

apuração e essa autoridade não dispõe de recursos suficientes para o atendimento de todas essas questões. Enquanto isso, o cidadão tem o seu orçamento doméstico afetado pela compra de um novo televisor e mais um carnê de pagamento. Isso é muito mais odioso, do ponto de vista social, do que o assalto a uma agência bancária, no caso de não haver vítimas, quando os prejuízos materiais serão cobertos pela companhia seguradora.

Outros aspectos importantes levados em consideração nos estudos foram a absoluta impropriedade da função da guarda de sentenciados pelo sistema policial, e a necessidade premente de se reverterem os procedimentos policiais que costumam deter primeiro, para, depois, investigar.

Diante desse quadro, tornou-se necessário planejar a reforma, buscando a criação de um sistema interativo das polícias estaduais e a institucionalização da convivência ética e técnica da força das polícias. Os pressupostos são de mudanças profundas nas estruturas de cada uma das polícias por meio de novas leis orgânicas. Trata-se de uma tarefa difícil, na medida que pretende conduzir uma reforma legislativa no âmbito de corporações seculares, que vêm desde há muito realizando o seu trabalho dentro de uma rotina já sedimentada.

Uma questão importante foi exatamente a construção de um modelo formal. A principal característica do modelo pensado foi um padrão técnico de convivência entre as polícias, a formulação de uma doutrina consolidada como lastro democrático para o exercício da força policial ostensiva e investigatória e as referências éticas e técnicas de conjugação com as forças de outros atores responsáveis pelo sistema de justiça criminal. Isso porque acreditamos que segurança pública só pode ser feita dentro de uma visão sistêmica; essa compartimentação da segurança pública, que hoje ocorre em todo o país, é que tem levado, em grande parte, ao descrédito da instituição policial como um todo. E não há como deixar de inserir o judiciário, a Defensoria Pública e o Ministério Público nesse contexto. A proposta é, então, de criação de uma lei de política de interação sistêmica entre as polícias civil e militar, preservando-se, entretanto, as duas corporações com as suas características próprias.

Tal modelo prevê a integração das academias de polícia civil e militar, uma vez que o Estado moderno, e o Estado brasileiro especialmente, não tem mais condições para a superposição de serviços. Não há como admitir a existência de dois órgãos, duas entidades com o mesmo objetivo. Manter-se-ão as duas academias, sim, mas com seus cursos básicos integrados, realizados em conjunto, sob a orientação de técnicos, sob a orientação de profissionais, sobretudo com o apoio da Fundação João Pinheiro. Os cursos de especialização seriam oferecidos nas duas academias, em áreas específicas de cada corporação. As disciplinas operacionais de uma e de outra seriam ministrados num plano técnico, mas se articulariam na prática, segundo protocolos de

integração. As duas academias seguiriam, assim, um único modelo pedagógico, através do qual os valores vão ser harmonizados, tendo os direitos humanos, naturalmente, como eixo dessa cultura policial de princípios éticos e técnicos, com ênfase numa visão pluralista da sociedade e numa concepção criminológica do infrator. As polícias ostensiva e de investigação atuariam segundo valores universais e mediante especialização.

Essa nova cultura policial seria um dos três pontos de sustentação dessa interação sistêmica que se pretende para as polícias, os outros pontos sendo a informação e a correção de rumos do processo.

Os sistemas de informação das polícias como funcionam hoje são inoperantes. Como admitir uma polícia militar com um sistema de informação e uma polícia civil com um sistema diferente, se o aspecto central na questão de segurança pública é exatamente os serviços de inteligência e de informação? Por que duas polícias com dois sistemas, ou duas unidades distintas de rádio-comunicação, se o fato delituoso é comunicado para essa apuração conjunta? Em razão disso, prevê-se a criação de um órgão único de comunicação, um sistema unitário de informações de segurança pública a funcionar como coração das ações articuladas da polícia ostensiva e da polícia investigatória. Esse sistema unificado permitirá que se transformem os dados da criminalidade num instrumental inteligente a ser trabalhado por metodologias adequadas de combate integral ao crime, privilegiando-se a prevenção de sua ocorrência e minimizando os efeitos do ocorrido.

Para a realização desse projeto a informática é a ferramenta principal e, para acelerar o processo de mudança, algumas medidas foram adotadas mais urgentemente. A primeira dessas medidas foi exatamente a criação de uma Central de Inteligência, um órgão principal de informação da segurança pública de Minas Gerais. A Central funciona com todo um sistema de informações policiais de que dispõe hoje a segurança pública, nas áreas criminal, civil e policial. Todas as informações policiais são direcionadas para a Central de Inteligência, que analisa a informação e faz o planejamento estratégico da ação policial. Já pudemos constatar os resultados práticos do trabalho da Central de Inteligência em Belo Horizonte, por exemplo, no caso da falsificação de remédios. O trabalho integrado entre polícia militar, polícia civil, polícia federal, receita estadual, receita federal, órgãos de fiscalização e de vigilância sanitária conduziu todas as informações obtidas para a Central de Inteligência, que produziu o planejamento estratégico da ação policial para o combate à falsificação de medicamentos no estado. Um trabalho de resultados altamente positivos, que mostrou o acerto dessas providências.

O terceiro ponto, o da correção dos rumos do processo também caminha para a unificação. As correções seriam feitas em conjunto pelas duas polícias, contando com a colaboração e com o trabalho da Ouvidoria de Polícia.

Ao lado desse aparato doutrinário e estrutural, o governo passou a estabelecer as bases para a implantação da nova política de segurança pública, tanto na Polícia Civil, quanto na Polícia Militar. Na Polícia Civil, estão sendo montados laboratórios de alta tecnologia, laboratórios de DNA, de voz, de absorção atômica, com equipamentos de ponta para a realização da vertente material das investigações. Por outro lado, temos investido na preparação técnica e cultural dos peritos, dos quais muitos são doutores em Química e Física e muitos têm curso de aperfeiçoamento no exterior. São servidores da mais alta competência técnica.

Na área investigatória, temos o trabalho desenvolvido pela Academia de Polícia, promovendo o aprimoramento cultural dos nossos servidores e oferecendo cursos importantes e de qualidade, como o Curso Superior de Planejamento Estratégico, que vem recebendo participantes de outros estados.

A ação de combate à criminalidade envolve um trabalho de equipe em diferentes frentes, que se inicia com soldado e polícia e termina no judiciário com duas vertentes: a vertente material, que é a prova material; e a vertente do estoicismo do fato, que é a coleta do conjunto de dados, de informações. Criando boas condições para que essas duas vertentes se complementem, a prova material e a histórica, podemos, então, realizar aquilo que é objetivo da atividade policial: a apuração rigorosa dos fatos.

Este é, em linhas gerais, o processo de transformação realizado no estado com relação à segurança pública; uma transformação baseada nos conceitos de eficiência e de eficácia, e na implantação dos serviços de base: cultura policial, informação e correição. Evidentemente, alguns problemas, ainda comuns no país, permanecem. Nós estamos, ainda, tentando nos livrar dos resquícios de um período traumático para as instituições policiais; num determinado momento histórico, as forças policiais foram convocadas para a realização de tarefas e atividades próprias da época, que diziam respeito muito mais à repressão política do que à segurança pública. Dentro desse quadro, distorções evidentemente ocorreram, e, sobretudo, o desvio comportamental de alguns, acrescido de métodos de trabalho que não se coadunavam com o espírito do povo brasileiro. Hoje, todos nós somos vítimas desses resultados. A mídia, formada no presente por pessoas que no passado sofreram qualquer forma de repressão, tende, e naturalmente com muita razão, a situar a organização policial dentro daqueles parâmetros; o policial, por sua vez, ainda condicionado por aqueles fatos do passado, resiste a entender que vivemos uma nova era para a polícia, uma polícia que precisa ser cidadã, porque vem do povo.

Todos esses fatos, somados àqueles por que passa o mundo moderno no limiar do novo século, criam uma imagem distorcida das instituições policiais. Há, evidentemente, necessidade de mudanças do modelo atual, que está

superado, e é preciso que busquemos aqui, em discussões e estudos, as soluções e metas para um modelo novo. Não adianta buscar o modelo de outros países; implantar modelos alienígenas num país com as características do nosso é imprudência. Sabemos que é preciso atacar o crime cotidiano, que afeta fundamentalmente a família e que atinge a maioria da comunidade, e modificar o nosso sistema de prisões, que acabou por transformar as penitenciárias em escolas para o crime; assim, estaremos bloqueando o caminho para crimes maiores e para a formação de quadrilhas.

As mudanças culturais e comportamentais já estão em curso nas instituições policiais; é preciso, agora, disponibilizar recursos para que se atinja aquilo que preconiza a Constituição Federal: eficiência e eficácia. É isso que nós buscamos; é isso que se está produzindo em Minas Gerais.

Prevenção criminal e dignidade humana*

Carlos Alberto de Camargo**

1. Prevenção das infrações da ordem pública no Brasil

1.1 A Prevenção em Geral

Desde que o homem se organizou em grupo social materializando a idéia de governo ou de um poder que suplantasse o dos indivíduos, visando promover o bem e a segurança de todos, surgiu naturalmente a atividade de polícia.

Com a organização do Estado moderno a polícia ganhou novos parâmetros para a utilização do principal poder administrativo que ela exerce, ou seja, o poder de polícia, o qual, nos dias atuais, por exigência da sociedade, volta-se cada vez mais para a prevenção.

A polícia ostensiva tem como característica fundamental a atuação preventiva, cumprindo por isso, antes de abordar a polícia preventiva, estudar de forma genérica a prevenção das infrações, administrativas e penais, contra a ordem pública.

A palavra prevenção provém do latim *praeventione* e significa preparação feita para evitar riscos. Entende-se como ato ou efeito de prevenir - do latim *praevenire* - ou dispor antecipadamente. Significa também prever, precaver, impedir.

Deduz-se, portanto, que a prevenção enfocada neste trabalho traduz-se em toda e qualquer providência destinada a afastar, ainda que potencialmente, os perigos violadores da ordem pública.

A prevenção exige, em primeiro lugar, o conhecimento das causas dessas infrações, que são de dois tipos: as nascidas do interior do indivíduo, predispondo-o à ilicitude; e as originadas externamente ao indivíduo, ou em razão das relações sociais.

* Integra da exposição feita pelo Cel. PM Carlos Alberto de Camargo durante o 5º Simpósio Internacional de Dirigentes de Polícia, realizado de 02 a 05 de junho de 1998, em Haia - Holanda, da qual, parte foi apresentada no Seminário Internacional que é objeto desta publicação, realizado em Belo Horizonte.

** Coronel PM e Comandante Geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Por certo, a parcela maior das violações da ordem pública deve-se a fatores externos, ou sociais, como: o crescimento populacional acelerado; a má distribuição demográfica, resultante das migrações (inclusive internacionais), ocasionadas pela falta de infra-estrutura produtiva em algumas regiões; a distribuição inadequada de renda (coeficiente entre o maior e menor salário), gerando a miséria; a falta de planejamento familiar ou natalidade irresponsável, implicando o abandono das crianças (aumentará sensivelmente a criminalidade nas próximas décadas); o desemprego (política econômica); a infra-estrutura deficiente em educação, saúde, saneamento básico, moradia etc.; o incentivo ao consumo pelos meios de comunicação (poder da TV); e a decadência dos valores morais, redundando na falta de solidariedade, no consumo de entorpecentes e na violência própria das metrópoles.

Assim, a polícia somente atua nas conseqüências das deficiências individuais ou sociais através da prevenção direta, pela presença ostensiva, para evitar a infração, enquanto que a prevenção indireta, exercida nas causas do comportamento infracional e bem mais ampla que a prevenção direta, é promovida pela sociedade.

1.2 Prevenção Direta ou Especial - Policial

A prevenção direta, exercida pela polícia, é chamada de prevenção policial, em que o agente público exerce o poder de polícia e tem sua autoridade pública identificada ostensivamente pelo uniforme, inibindo, pela dissuasão, a prática infracional.

Embora haja autores que não façam distinção entre a prevenção policial e as demais medidas preventivas, existem reais diferenças entre elas, pois só o policial, com a investidura legal e os poderes administrativos de que dispõe, pode prevenir com maior eficiência, apurando de imediato qualquer atitude que possa gerar infração contra a ordem pública. Isso através da abordagem, identificação e inquirição de pessoas, da busca pessoal e em veículos, da ordem de polícia, do consentimento de polícia, da fiscalização de polícia e da sanção de polícia.

A criminalidade, como fenômeno social que é - inerente à natureza humana - jamais terminará, cabendo à polícia esforçar-se por preveni-la e contê-la. Porém, o fato da polícia, num contexto em que todas as formas de prevenção indireta falharam, não ter responsabilidade no tocante às causas da delinquência, não significa que a ação policial seja inútil, pois, a despeito de tudo, cabe à polícia evitar que o homem seja o lobo do homem.

Sendo a presença do policial fardado a exteriorização da prevenção direta, faz-se necessário que ele esteja à vista do maior número possível

de pessoas durante o maior espaço de tempo, daí mais intensa a sensação de segurança transmitida pelo policial de trânsito, sempre visível a milhares de passantes.

1.3 Experiência das Patrulhas Urbanas Motorizadas

As patrulhas, tradicionalmente, constituem a forma mais comum de prevenção policial. Por conseguinte, na década de 80, respondendo ao aumento da criminalidade, ampliou-se significativamente o número de policiais e, conseqüentemente, o de patrulhas.

Tal medida não se revelou eficiente para melhorar o nível de manutenção da ordem pública, embora de 60% a 80% dos efetivos policiais estivessem empenhados no patrulhamento motorizado.

A explicação para o fracasso das patrulhas motorizadas, identificados como pontos fracos ou desvantagens, assenta-se nas seguintes causas: a) quando de passagem, surtem pouco efeito contra a criminalidade e raramente são percebidas pelas pessoas, vez que transitam quase sempre em velocidade superior a 40 Km/h - o próprio trânsito intenso força o aumento da velocidade e dilui a imagem da patrulha; b) limitam-se a patrulhar e atuar nas vias públicas que possibilitem o acesso e a circulação de veículos; c) dividem seu tempo em quatro atividades: móveis, no cumprimento de tarefas policiais; estáticas, também no cumprimento de tarefas policiais; móveis e estáticas, não relacionadas com tarefas policiais - geralmente sociais; e residuais, como condução às delegacias, deslocamentos à garagem etc.; d) formação insuficiente dos patrulheiros no tocante a técnicas e métodos preventivos, decorrente do aumento quantitativo dos quadros policiais em detrimento da qualificação profissional; e) programas de patrulhamento mal concebidos ou mal executados; e f) dificuldades de avaliação dos programas e do desempenho dos patrulheiros, afigurando-se atividade intangível.

De outro lado, estudos indicaram os pontos fortes ou vantagens das patrulhas motorizadas, ou seja, os modos de atuação em que surgiam os melhores resultados. Foram elencados como positivos: a) o estacionamento em locais estratégicos, onde são vistas por um público numeroso e de onde podem atender, de imediato, às chamadas, proporcionando efeito preventivo maior com economia de meios, como o próprio veículo, combustível etc.; b) a utilização em movimento, na investigação de informes sobre delitos, desde que entrosadas com a comunidade e orientadas pela atividade de informações policiais; c) o guarnecimento por um só policial, desde que dispondo de rádio-comunicação; e d) o fato dos policiais gene-

ralistas, a exemplo dos patrulheiros, que atuam em tudo, serem mais eficazes que os especialistas.

1.4 Prevenção Direta em São Paulo

Os estudos da Corporação apontam que os paulistas desejam da Polícia Militar o seguinte:

- a. telefonar e ter a polícia: prevenção ou repressão imediata, mediante rápido comparecimento do policial e capacidade de resposta ágil à infração, por meio de policiamento motorizado leve (RP);
- b. ver a polícia nas ruas: percepção da presença e localização fácil da polícia preventiva em locais de grande afluxo de pessoas, transmitindo sensação de segurança, quer na sua forma estática - base comunitária de segurança (BCS) - ou móvel - viatura estacionada em local estratégico onde é vista por muitas pessoas, a exemplo do que se dá com o policiamento de trânsito;
- c. que a polícia vá à procura dos criminosos habituais: atuação repressiva, sob a forma de polícia tática motorizada (companhia tática), com guarnições e armamento reforçados e direcionada por informações.

Para atender as esses anseios da população é preciso melhorar a atuação da polícia preventiva, o que demanda, principalmente, o aperfeiçoamento do policial: tanto na área de ensino, por meio do conhecimento dos modelos de prevenção e internalização do princípio da universalidade, quanto na área ética, mediante o desenvolvimento de elevado senso do dever. Além disso, requer planejamento adequado, observada a vontade do público (*marketing*), os modelos de prevenção, os dados estatísticos e as informações. Outra necessidade, correlata, consiste na intensificação e otimização das estatísticas e informações policiais, bem como na melhor distribuição do policiamento, considerando-se a instalação de bases comunitárias de segurança (BCS) e o estacionamento de viaturas em locais de grande afluxo de pessoas para despertar a almejada sensação de segurança.

Por fim, o aperfeiçoamento da prevenção policial exige, ainda, o aumento da ação de presença, com turnos e horários de serviço que garantam a ostensividade nos momentos necessários, conforme atesta o sucesso das chamadas “megaoperações e operações metrópole”, operações extraordinárias de grande envergadura e efetivo, desenvolvidas a cada 10 dias em todo o Estado, com excelentes resultados em termos de inibição de manifestações criminosas em locais reconhecidamente críticos.

Também não se pode desprezar a investigação preventiva, fator de produção de informações quantitativas, ou estatísticas, e qualitativas criminais

que irão realimentar o sistema de prevenção policial, o qual não deve ficar limitado aos dados constantes nos autos apuratórios, cuja amplitude é limitada aos objetivos da prova.

O êxito de determinado modelo ou tática de prevenção, seja direta ou indireta, varia ainda em função das peculiaridades psicossociais, econômicas, políticas, de cada país, região, cidade, ou mesmo de bairro. É, portanto, algo dinâmico que deve ser atualizado constantemente para fazer frente à própria criatividade dos infratores. Assim deve-se combinar o maior número possível de modelos e táticas preventivas para aumentar as chances de sucesso.

2. Perspectivas para as polícias latino-americanas e do Caribe, tratadas em El Salvador

No período de 04 a 08 de maio de 1998, em El Salvador, realizou-se o III Congresso de Ordem, Segurança e Direitos Humanos para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe, com a participação de policiais da Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras e Paraguai, além de observadores da Espanha, Noruega e Suécia, que discutiram os problemas relativos aos direitos humanos na região e as respectivas propostas de solução.

Ao final do Congresso houve consenso sobre os seguintes pontos:

- a. necessidade de se entender a polícia como uma instituição da sociedade;
- b. as organizações policiais devem internamente buscar que cada policial assuma a postura de promotor da dignidade humana e implantar métodos com esse objetivo;
- c. que as instituições policiais sejam transparentes e tenham vocação democrática na promoção da dignidade humana;
- d. a sociedade e a polícia devem encontrar mecanismos de participação comunitária com definição de estratégias e prioridades no serviço de segurança pública;
- e. que busquem cada vez mais a profissionalização, de maneira que as ações policiais sejam técnicas, legalistas e imparciais, objetivando o equilíbrio das relações sociais;
- f. redefinir a relação entre a polícia e a sociedade de maneira a torná-la harmônica;
- g. opção pelo modelo comunitário de segurança (polícia comunitária).

Visando implementar os pontos acima alinhados, foi criado o Pacto Latino-Americano e do Caribe para a Polícia de Proteção da Dignidade

Humana e decidido pela realização do IV Congresso, na cidade de São Paulo-SP, no mês de maio de 1999, quando serão avaliados os informes de cada país sobre os avanços da polícia na área de direitos humanos e discutidas formas de participação da sociedade na segurança pública, como manifestação de cidadania.

3. Polícia da dignidade humana e prevenção comunitária

3.1.1 A visão do futuro

Já na última reunião da Associação Internacional dos Chefes de Polícia ocorrida no mês de outubro de 1997, na cidade norte-americana de Orlando, reafirmou-se a tendência mundial de crescimento da polícia comunitária como estratégia de prevenção das infrações contra a ordem pública.

No caso do Brasil, colocando uma perspectiva de futuro, cremos que a implantação do modelo comunitário de prevenção será importante etapa para alcançarmos o que denominamos polícia de proteção da dignidade humana, a qual não se resume apenas a estratégias, táticas ou técnicas de polícia, devendo alcançar uma redefinição de postura, da forma de se entender o serviço policial, na qual o agente público encarregado de fazer polícia não fique limitado ao cumprimento das suas destinações legais, mas as exerça com vocação para promover a dignidade humana, indo além do singular respeito aos direitos das pessoas, alcançando o patamar da atuação deontológica, na completa acepção do termo.

Esta nossa visão é futurista. Não é imediatista nem utópica. Sua concretização passa pela mudança comportamental da polícia e da população, num amplo processo de reeducação no qual o policial compreenda que as soluções na segurança pública não devem ser impostas de forma unilateral e sim buscadas participativamente junto à sociedade. Esta, por sua vez, terá de curar-se da síndrome do capitão do mato que nutre pelo policial, visto como um caçador de bandidos, de quem todos querem distância. O cidadão em geral é, por exemplo, a favor do desarmamento, mas não quer ser revistado. Resumindo: a polícia é boa quando aplicada aos outros.

É evidente que tal mudança cultural não ocorrerá facilmente porque implica em romper com paradigmas bem enraizados, e isto provoca a insegurança natural de toda mudança. Mas, com cautela e, principalmente, determinação, cremos que será possível levar a êxito esse processo no sentido de se alcançar a polícia de proteção da dignidade humana. Devemos acreditar no potencial do povo brasileiro para solucionar seus problemas, pois, como dizia Carlos Lacerda, “O futuro não é o que se teme, é o que se ousa”.

3.2 O cenário da insegurança coletiva

Costuma-se dizer que o cimento da solidariedade é o sofrimento coletivo. É nas grandes tragédias que o homem percebe, claramente, a pequenez do ser individual e valoriza sua dimensão social. Os povos que sentiram em suas casas as agruras da guerra ou a ação dos terremotos, dos vulcões, dos furacões, desenvolveram um espírito comunitário mais aguçado, até porque o caráter didático dessas situações é rápido e implacável. Ou ele se alia ao seu próximo ou sucumbem juntos.

No Brasil, afortunado por não ter sofrido essas tragédias, o despertar do espírito comunitário tem de acontecer pelo caminho da educação, persuadindo e fazendo com que as pessoas compreendam e efetivamente se engajem numa postura de cordialidade e solidariedade, onde os objetivos comuns sejam fruto de trabalho conjunto.

O culto ao individualismo e a banalização da violência, cujo principal veículo, ninguém se engane, é a televisão, está transformando a sociedade brasileira de maneira negativa, onde o individual se coloca antes do coletivo, onde a competição substitui a cooperação. Nessa maneira de pensar, a figura humana do próximo é colocada em segundo plano, e ele surge como alguém a ser vencido. O comportamento no trânsito ilustra bem esse fenômeno. Para derrotá-lo, é válido romper com as regras, tornando-se banal cometer infrações. A dinâmica desse processo é forte, pois, rapidamente, estende-se como exemplo às novas gerações, as quais cada vez mais passam a desacreditar nas leis e buscar na violência a pseudo-solução de seus problemas.

Nós não afirmaríamos que estamos vendo em realidade a previsão de HOBBS, de que “A condição do homem ... é a da guerra de todos contra todos”. Mas, seguramente, a equação que está armada hoje nas metrópoles brasileiras é a seguinte: as pessoas desconfiam umas das outras, todos desconfiam da polícia, e a polícia desconfia de todos. Este é o círculo vicioso a romper. O desafio a ser enfrentado em matéria de segurança pública. Temos, população e polícia, que substituí-lo pelo círculo virtuoso, cujos fundamentos estão na relação de confiança e respeito mútuos e na colaboração solidária e cordial. É preciso recuperar o antigo paradigma onde o mocinho sempre vence, entendendo-se por mocinho as pessoas de bem, o policial, a lei.

3.3 A parte da polícia no início do processo

Evidentemente o problema é grande e complicado, e, se buscarmos a grande solução, provavelmente não chegaremos a solução alguma, pois o

habitual nessas situações é prevalecer o estado de paralisia: o problema é difícil, mas a solução é mais difícil ainda; assim, fica tudo como está.

A proposta da Polícia Militar é começar, nesse novo enfoque, a fazer a parte dela, que é pequena no cotejo com a da sociedade, mas é o início do processo que romperá com o mencionado círculo vicioso. Um conjunto de providências pequenas, mas convergentes para o objetivo, pode ser mais eficiente que a grande e difícil solução.

A Corporação poderia por conta própria implantar sua estratégia de polícia comunitária. Estudos para tanto existem muitos, produzidos na forma de teses pelos oficiais-alunos do nosso Centro de Estudos Superiores. Porém, haveria contradição com o princípio básico da filosofia supra citada, que não dispensa o trabalho cooperativo entre a população e a polícia.

Esse foi o motivo que levou a Polícia Militar a chamar a comunidade para integrar a Comissão que prepara o projeto de polícia comunitária, cujo estágio atual somente permite participação de segmentos organizados da sociedade mais afeitos à questão da segurança, a saber: Ordem dos Advogados do Brasil, Pastoral do Menor, Comissão de Justiça e Paz, Associação Comercial de São Paulo, Coordenadoria dos Conselhos Comunitários de Segurança, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos, Câmara Municipal de São Paulo, Polícia Civil, Núcleo de Estudos da Violência, Liderança das Comunidades Negras de São Paulo, Conselho Geral da Comunidade, Conselho Estadual da Pessoa Portadora de Deficiência, Conselho Estadual de Política Criminal e Penitenciária, Conselho Estadual da Condição Feminina e Conselho Estadual do Idoso. Outros ainda poderão participar dos trabalhos da Comissão de Implantação do Policiamento Comunitário, bastando procurar a Corporação.

Com a implantação dos projetos-piloto (trinta, já nos próximos meses, na Capital e no interior), a população dos bairros envolvidos passará também a participar da formulação teórica da estratégia.

3.4 A Estratégia de Polícia Comunitária e a Nova Postura Operacional

A prevenção das infrações contra a ordem pública tem quatro modelos clássicos: o modelo punitivo e médico-terapêutico, fundamentado na pena e reeducação do infrator; o modelo social, baseado em políticas públicas que atendam as necessidades sociais básicas; o modelo mecânico, com as suas formas de modificação do meio ambiente tornando-o menos propício ao ato infracional, e o modelo comunitário, cujo fundamento está na interação entre as pessoas e destas com a polícia.

No Brasil, o modelo comunitário de prevenção, até o momento, desenvolve-se através das estratégias de comitês e de campanhas publicitárias, estas de maneira incipiente, pois os meios de comunicação de massa, desprezando a grave responsabilidade social que sobre eles pesa, relutam em abrir espaço para a veiculação maciça de mensagens contra a violência e pela solidariedade.

Os comitês, por sua vez, evoluíram para os Conselhos Comunitários de Segurança - CONSEGs e Conselhos de Segurança de Bairros - CONSEBs, a exemplo da experiência na cidade de Ribeirão Preto, e deverão continuar sua trajetória importante para a interação entre a população e a polícia.

Doutrinariamente é correto dizer que o policiamento comunitário se afigura como outra estratégia do modelo comunitário de prevenção, só que tendo por foco de iniciativa a instituição policial, visando reforçar o sentido de interação polícia-população. Não se trata de modificação estrutural que importe, por exemplo, a criação de órgãos, mas de mudança comportamental, ou seja, na forma de atuação dos policiais, daí configurar-se como estratégia de policiamento eminentemente preventiva, porque inibidora das infrações no seu nascedouro.

Nesse contexto, uma parte do contingente será destinada ao trabalho de agente integrador das forças da comunidade em prol da segurança pública, o que terá de ser feito por bairro, porque este irá constituir a célula mater a irradiar para toda a cidade, e assim por diante, uma nova postura social, que valorize a segurança.

Esse policial comunitário, que requer qualidades de liderança e treinamento específico, sempre trabalhará ajudando a recuperar os valores da solidariedade e cordialidade, fazendo com sua atuação a ligação junto aos demais policiais, dando consistência ao serviço de policiamento preventivo local, permitindo transformar o policial de hora em policial de área.

Os demais esforços de policiamento, na forma de rádio-patrolhamento-leve, para a prevenção geral e atendimento das ocorrências; as forças táticas, visando a prevenção especial e a repressão imediata dos criminosos profissionais; e as grandes operações extraordinárias, dirigidas para áreas e modalidades específicas de delitos, continuarão normalmente nas áreas urbanas e rurais, porém com mudança da postura operacional que promoveremos através da requalificação profissional de todo o efetivo da Polícia Militar.

A requalificação profissional, que será iniciada imediatamente e levada a efeito durante os próximos meses, abordará em profundidade três aspectos: a valorização da dignidade humana, a filosofia do policiamento comunitário e o tiro defensivo, este por ser o ato extremo praticado pelo policial.

A forma de atuação implementada com a requalificação obedecerá ao seguinte: aplicação da lei ao lado da visão social do fato; substituição de antigas técnicas por novas, mais condizentes com os avanços científicos aplicáveis à atividade policial; condicionamento do comportamento racional em lugar do passional, para que os conflitos tenham o desfecho menos traumático possível, considerando toda vida humana como bem maior a defender.

3.5 Avaliação do projeto

O projeto é ousado, mas factível, dele decorrendo outros efeitos paralelos extremamente importantes, que vão desde a elevação da auto-estima dos policiais em geral, passando pela valorização funcional das bases da hierarquia policial-militar e culminando na maior autoridade moral da polícia para indicar aos governantes, as providências necessárias à melhoria da qualidade de vida da população, no tocante ao aspecto da segurança.

Porém, conforme afirmamos inicialmente, essa empreitada não cabe somente à polícia, requerendo amplo esforço da população e do governo. As prefeituras, por exemplo, serão fundamentais para resolver, ou pelo menos amenizar, os mais diversos problemas urbanos, da iluminação ao corte de matagais, que estejam a influenciar, favoravelmente, a prática de infrações, e à coimplementação de políticas públicas sociais que visem melhorar a qualidade de vida da população carente.

O delinqüente habitual dificilmente muda de vida, pois é mais fácil mudar de lugar, de tática ou de horário. Para prevenir-se contra ele ou para contê-lo, a sociedade precisa antes de tudo acordar para a necessidade de ação conjunta e solidária.

4. Cidadania e autoridade

A Polícia Militar é a organização que exerce a força policial do Estado. Por isso, está sujeita a dois tipos de controles: os externos, de ordem institucional, e os internos, de ordem hierárquica.

A Instituição, integrada à estrutura de poder do Estado, detém uma parcela desse poder, destinada por mandamentos constitucionais e legais ao exercício da polícia ostensiva e à preservação da ordem pública.

Pela sua capacidade de intervir prontamente no contexto social, que se deve à sua característica de força pública armada, a Polícia Militar sujeita-se a um rígido controle institucional, a cargo dos Poderes Judiciário e Legislativo e

do Ministério Público, sem prejuízo da fiscalização feita pelo cidadão comum no exercício dos seus direitos.

Instituída pela lei, incumbe à Polícia Militar agir estritamente dentro dos limites da legalidade, afastando o risco de se tornar uma verdadeira espada a pairar sobre a cabeça dos cidadãos, arvorando-se no papel de supremo juiz da legitimidade dos fatos sociais, do certo e do errado, condição incompatível com o Estado Democrático de Direito.

Internamente, há um rígido controle hierárquico, com vistas ao uso do poder nos diversos escalões, fazendo cumprir os princípios da legalidade, finalidade, moralidade, impessoalidade, razoabilidade, motivação e interesse público.

O escalonamento hierárquico e a atuação disciplinar a partir das diretrizes do Comandante Geral, ambos com o objetivo de evitar vícios de excesso de poder, são garantias para a sociedade. Ressalte-se, que a hierarquia e a disciplina são necessárias não só para sustentar o controle administrativo dos atos dos membros da força, mas também para a eficiência operacional.

O emprego tático de seus quadros nas missões de policiamento e, principalmente, em missões críticas e perigosas de repressão - ou, ainda, em caso de desastres e de calamidades públicas - exige ação de comando efetiva e pronta e eficiente resposta do subordinado, qualquer que seja o escalão.

Como toda instituição pública, a Polícia Militar redistribui sua competência legal entre seus cargos e, conseqüentemente, entre seus membros, redistribuindo também a correspondente parcela de poder indispensável ao exercício funcional dos policiais militares. Essas são a natureza e a finalidade da autoridade deles.

Ao ser investido na função pública, o policial assume o compromisso de servir à comunidade. É a razão de ser do seu cargo, da Instituição e do próprio Estado, criados pelo povo para exercer o poder em seu nome, como instrumento de consecução do bem comum.

A natureza da função policial é a de *mínus* público, ou seja, de encargo da defesa dos interesses da coletividade, não lhe cabendo o direito de deixar de cumprir os deveres que a lei impõe.

A autoridade necessária à atuação funcional do policial não é um atributo pessoal, mas do cargo ou da função. Não é, pois, privilégio, e sim meio de impor a vontade da lei e as decisões da Administração. É vedado usá-la com intuito pessoal, abusar de sua situação, agir de forma arbitrária ou desonesta.

Ao contrário, o exercício da autoridade é mesmo um dever, condicionado à necessidade de impor aos membros da comunidade uma conduta compatível com a ordem jurídica, condição de paz e tranquilidade públicas.

Mas todo esse entendimento de doutrina jurídica não significa que o cidadão será sempre colocado na situação de paciente das ações policiais.

É justamente para demonstrá-lo que a Instituição, obediente às diretrizes de governo, está implementando a polícia comunitária, na qual o cidadão passa à condição de agente. Ele participa da condução da força; interage para que o trabalho policial tenha êxito e não se exceda. É também um controle externo legítimo e próprio da cidadania.

Por outro lado, quando esse mesmo cidadão for parte em uma ocorrência ou sofrer a ação policial, deverá ter a consciência da importância do trabalho da polícia, não se opondo a ele e sim acatando-o, ainda que isso lhe traga o desconforto de revista pessoal ou apresentação de documentos, atos imprescindíveis à segurança pública.

O conceito de cidadania em face da polícia passa, necessariamente, pela discussão desses dois papéis que cabem a cada cidadão.

5. Polícia, sociedade e criminalidade

Mais do que regime de governo, a democracia é o equilíbrio conquistado pela própria sociedade, harmonizando interesses contraditórios.

A discussão democrática sobre temas de interesse social é indispensável para esse equilíbrio, promovendo a necessária sinergia, na qual até as opiniões contrárias somem, na busca do bem comum. É dessa forma que devemos discutir a questão da violência urbana, fugindo de posturas maniqueístas, preconceituosas e perigosas ao interesse social.

Na análise da violência que perturba a vida nas cidades, as pessoas, algumas vezes, acabam limitadas ao raciocínio puramente aritmético: o maior ou o menor número de policiais nas ruas.

Não há dúvidas sobre a eficácia da prevenção ao delito baseada na presença física do policial, mas um projeto de controle da criminalidade que se fundamente apenas em aumentar cada vez mais o número de policiais estará fadado ao insucesso. O delinqüente, como já aduzido, não muda de vida quando vê um policial. Ele muda de local, horário ou modo de agir. Saturar todos os ambientes com dispositivos de controle seria materializar a concepção orwelliana do *big brother*.

Uma pergunta, todavia, tem sido sistematicamente esquecida, embora, pela sua importância, devesse mesmo tornar-se o centro de toda a discussão: o que tem levado quantidade cada vez maior de indivíduos a cometer ilícitos?

A sociedade brasileira ainda não conseguiu consolidar o espírito de vida coletiva, onde haja rotineira participação construtiva, solidária e interessada de todos em projetos que busquem objetivos comunitários, com disposição de somar esforços e renúncia ao individualismo exacerbado.

Somos, ao contrário, uma sociedade que cultiva o individualismo, na qual as pessoas sequer se conhecem nas próprias ruas e prédios onde moram.

A acirrada competição, por outro lado, acaba estimulando constantes violações às normas que regulam a vida social. O brasileiro já banalizou a violação de normas, muitos incorporando essa prática à sua rotina de vida, como forma de obter vantagens.

A própria violência está banalizada em determinados locais, onde as pessoas já não se chocam com ela, mas a adotam como situação natural.

O descrédito em instituições como governo, justiça, legislativo, polícia, sistema carcerário etc., responsável por orientar a vida dos cidadãos, leva a um comportamento alternativo, pelo qual as pessoas buscam soluções individualistas para problemas que deveriam ser solucionados tendo em vista o interesse coletivo.

A ausência de políticas públicas capazes de promover a recuperação dos locais deteriorados das cidades, e a desorientação da juventude são os maiores problemas. Nesse vácuo de ação dos organismos oficiais vem o crescimento urbano desordenado, em que enormes contingentes de migrantes aglomeram-se nas periferias das metrópoles, sem emprego ou subempregados, desprovidos de educação, habitação, saúde, higiene básica, transportes eficientes etc. Tal situação, em si, já traz um conteúdo de degradação gerador de violência.

Ocorrido o delito esbarra-se na lentidão dos processos judiciais e, em seguida, na incapacidade física do sistema prisional, insuficiente para abrigar o crescente número de apenados, o que poderia ser amenizado com a aplicação de penas alternativas, mas não ocorre pela deficiência estatal e desorganização da sociedade.

Cabe lembrar que só a quantidade de desempregados, cerca de 1,5 milhão de pessoas, existente na Grande São Paulo é maior do que a população de muitas das principais cidades do mundo.

A tudo isso some-se a quantidade imensa de armas em circulação, a devastação proporcionada pelos entorpecentes, especialmente o crack, a debilidade do sistema educacional, a crise de autoridade na família e o excesso de violência na programação das televisões, fatores que incentivam crianças e adolescentes ao crime.

Nesse particular, tem sido preocupante o número de ocorrências recentes envolvendo menores na prática de homicídios, assaltos a bancos e uso de armamentos poderosos, a exemplo de granadas. As velhas técnicas das trombadas e dos pequenos furtos estão sendo substituídas pelos crimes de alto poder ofensivo, exigindo da sociedade e do governo reflexão sobre a atualidade e o futuro dos jovens.

É preciso urgentemente encarar, sem hipocrisia, o problema da criminalidade juvenil. Os presos de 18 anos atualmente não são mais iniciantes, pois, não tendo recebido os valores e crenças de uma educação sadia, desde

criança caíram na marginalidade. Nesse quadro a atuação da polícia é comparável à de alguém que tenta enxugar o chão com a torneira aberta.

A maior torneira da criminalidade, desgraçadamente, está na juventude, à qual não se oferece mais a distinção perfeita entre o bem e o mal, o bandido e o mocinho de antes, conceitos substituídos por imagens nebulosas onde o bem e o mal se confundem.

Bem por isso, as crianças e os adolescentes estão se transformando em massa de manobra dos dois principais grupos de criminosos: os traficantes e os receptadores, molas mestras do crime contra o patrimônio e, de forma colateral, contra a vida. Para estes, autênticos empresários da violência, a legislação penal vigente é ineficaz pois, concebida na década de 1940, era destinada ao criminoso oportunista.

Malgrado a conjuntura social adversa para um trabalho eficaz, a polícia muito tem se esforçado na busca do seu aperfeiçoamento e na constância de sua presença, através de inúmeras ações de policiamento. Nos últimos seis meses a Polícia Militar vem batendo recordes de prisões em flagrante, de capturas de pessoas condenadas pela Justiça, de apreensões de arma e de intervenções, a exemplo de revistas pessoais, vistorias em autos etc., mas, na verdade, não diminuiu os índices de criminalidade. É claro que medir a eficácia da prevenção é difícil porque não é possível saber quantos delitos deixaram de ser praticados em razão da presença policial, deduzindo-se, porém, que a atuação mais efetiva da polícia impediu o acontecimento de índices ainda maiores, daí, portanto, a necessidade de intensificarmos ainda mais as ações policiais.

Pode ser paradoxal, mas quanto mais a polícia trabalha, mais ela demonstra à sociedade que o problema da violência não depende somente dela e, antes de tudo, deve ser atacado nas suas causas.

A questão da segurança pública está, portanto, vinculada à necessidade de mudanças da sociedade, no sentido de abandonar a indiferença, promovendo a participação solidária e o comportamento ético entre as pessoas. Ninguém fica mais digno com o vilipêndio da dignidade do próximo. Ao contrário, como a dignidade é a principal característica da própria condição humana, todos perdemos quando alguém tem a sua vilipendiada.

6. Detalhamento das deliberações do III Congresso de Ordem, Segurança e Direitos Humanos para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe

As decisões tomadas ao final do III Congresso de Ordem, Segurança e Direitos Humanos para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe, para que tivessem sentido prático, foram detalhadas da seguinte maneira:

1 - As organizações policiais devem internamente buscar, que cada policial assuma a condição de promotor da dignidade humana e implantar métodos que lhes permitam ser transparentes, observando que:

- a) os direitos humanos não devem ser ministrados de maneira puramente técnica, e sim mediante metodologias capazes de edificarem valores positivos, coerentes com a democracia;
- b) as diversas unidades policiais devem dar continuidade à formação proporcionada nas Academias, cultuando os mesmos valores nelas desenvolvidos;
- c) é preciso manter elevada a auto-estima dos policiais, de modo que se sintam cidadãos plenos, e não subcidadãos;
- d) na busca da contínua melhoria da proteção à comunidade, a direção policial deve sempre enxergar o policial como cliente interno e o cidadão como cliente externo;
- e) para que os policiais possam se transformar em protetores da dignidade humana, é antes necessário que as instituições policiais e a sociedade os dignifiquem, despertando-lhes a convicção de que estão atuando com recíproco respeito à cidadania;
- f) para que a comunidade possa conhecer a polícia e suas atividades, deve-se romper barreiras, abrindo a polícia aos cidadãos, de modo a torná-la transparente à toda sociedade;
- g) deve-se otimizar a profissionalização das carreiras policiais, para que o policial atue sempre de forma técnica e com conhecimento da lei, evitando agir mais pela paixão do que pela razão.

2 - A sociedade e a polícia devem encontrar mecanismos de participação comunitária, com definição de estratégias e prioridades no serviço de segurança pública, propondo-se para isto que:

- a) os dirigentes sejam os primeiros a demonstrar a mudança de mentalidade, permitindo e buscando essa relação com a comunidade. A polícia deve sempre buscar o diálogo franco com a população, sabendo que receberá elogios, sugestões e críticas;
- b) a polícia e a sociedade devem determinar, em conjunto, as causas da criminalidade, mediante a criação de foros de investigação científica do delito integrados por professores universitários, cidadãos e profissionais de polícia de todas as especialidades e regiões;
- c) as instituições policiais devem dispor de pessoal altamente profissionalizado, dotado de conhecimentos capazes de subsidiar os legisladores quanto ao ponto de vista da instituição, em projetos de lei sobre segurança pública e intervenções policiais;

- d) as instalações policiais devem estar abertas ao público durante as 24 horas do dia e constituírem cenário propício à aproximação do cidadão com o Estado ou, mais especificamente, com a própria polícia;
- e) deva-se dar formação especializada aos policiais em matéria de trato com o cidadão e desenvolvimento de relações com a comunidade;
- f) deva-se projetar a imagem da comunidade como companheira da polícia na luta contra a delinquência, quer no âmbito da instituição policial, quer no seio da própria comunidade;
- g) a comunidade deva assumir a co-autoria dos projetos e iniciativas sobre segurança pública, evitando permanecer passiva nesse particular;
- h) os policiais devam ser empregados, com frequência, num mesmo local, de modo que se sintam representantes e educadores efetivos da organização, em suas respectivas áreas de responsabilidade;
- i) deva-se atender às diversas pretensões e expectativas da comunidade, de forma a aumentar a sensação de segurança e, conseqüentemente, diminuir o temor do delito;
- j) polícia e a comunidade devam estabelecer diálogo permanente, num ambiente de confiança e sinceridade.

3 - Redefinir a relação entre a polícia e a sociedade, de maneira a torná-la harmônica:

- a) em primeiro lugar, evitando-se confundir a participação comunitária na definição das estratégias e das necessidades de segurança com a participação do cidadão em atividades policiais, o que descaracteriza e compromete a polícia, abrindo a possibilidade de abusos por parte de alguns cidadãos;
- b) educando policiais e cidadãos e incentivando o diálogo, com base na premissa de que há mais pontos em comum que diferenças;
- c) dotando-se os policiais, desde a respectiva formação, de regras claras de relacionamento com a comunidade, previstas em manuais policiais de cidadania e relações públicas;
- d) praticando o intercâmbio de policiais de nível operacional com outras instituições policiais que tenham desenvolvido práticas de polícia comunitária;
- e) enfatizando a tese do efeito bumerangue, de que toda a ação construtiva da polícia redundará em retorno da sociedade à instituição policial;
- f) buscando a aproximação com a imprensa, para que esta não só funcione como caixa de ressonância das inquietações da comunidade, como também conheça e respeite a função policial;
- g) objetivando a continuidade e a permanente evolução dos projetos comunitários, implementando-os e incentivando a participação dos policiais na sua execução.

7. Medidas adotadas pela Polícia Militar do Estado de São Paulo

Muito antes do III Congresso de Ordem, Segurança e Direitos Humanos para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe, a Polícia Militar paulista já iniciava seu processo de aperfeiçoamento, calcada nas seguintes plataformas:

1 - Direitos Humanos - dignidade humana

Com a participação da Anistia Internacional e da Cruz Vermelha Internacional, estão sendo formados, no Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores da Polícia Militar do Estado de São Paulo, 250 (duzentos e cinquenta) agentes multiplicadores, que propagarão os valores da dignidade humana e o dever do policial militar de protegê-los;

2 - Policiamento Comunitário - prevenção com o engajamento da população

Constituída a Comissão de Implantação, composta por integrantes da Polícia Militar e representantes da OAB, Pastoral do Menor, Comissão de Justiça e Paz, Polícia Civil, Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo - NEV/USP, Conselho Geral da Comunidade, Comunidades Negras, Conselho Estadual da Pessoa Deficiente, Conselho Estadual da Condição Feminina, Associações de Bairros etc., com reuniões semanais, em caráter permanente, para avaliação de todo o programa, já foram adotadas as seguintes medidas:

- a) organização do Curso de Policiamento Comunitário, destinado a formar 250 (duzentos e cinquenta) agentes multiplicadores para propagação dos seguintes princípios: reforço da interação polícia-população; integração das forças da comunidade em prol da segurança pública; recuperação dos valores da solidariedade e cordialidade entre as pessoas;
- b) estabelecimento do novo perfil do policial comunitário e seleção com testes psicológicos específicos;
- c) revisão dos currículos e apostilas de policiamento comunitário da Corporação;
- d) elaboração de cartazes, volantes, cartilhas etc., para divulgação em todo o Estado;
- e) reedição, com apoio da Imprensa Oficial do Estado - IMESP, de livro sobre policiamento comunitário;

- f) escolha de 37 (trinta e sete) companhias-piloto, abrangendo o policiamento ostensivo urbano e rural, de trânsito, feminino, rodoviário, florestal e bombeiros;
- g) campanha de incentivo à participação popular na formulação teórica da estratégia na respectiva área;
- h) campanha de incentivo à participação popular na solução dos problemas de segurança;
- i) campanhas específicas, a exemplo da prevenção de afogamentos em represas;
- j) campanha de estímulo à recuperação dos valores da cordialidade e solidariedade nas ruas;
- l) criação de Bases Comunitárias de Segurança;
- m) incentivo ao policiamento a pé;
- n) aquisição de bastão tonfa para os policiais, visando a diminuição do emprego de armas;
- o) reorganização das forças táticas com vistas à criminalidade violenta;
- p) criação dos grupos de planejamento integrado com a polícia judiciária, para gerir informações e estatísticas, ouvir a comunidade, estabelecer prioridades e planejar operações integradas;
- q) integração do policiamento feminino com as escolas;
- r) integração com os condomínios de prédios, clubes, associações de moradores etc.;
- s) adoção de medidas preventivas de auto-proteção;
- t) criação do Disque PM (0800-555190), o telefone da qualidade, pelo qual a população encaminha sugestões e reclamações, participando mais efetivamente do policiamento comunitário;
- u) otimização dos 184 (cento e oitenta e quatro) Bases Comunitárias de Segurança 24 Horas, em todo o Estado, para o pronto atendimento à população;
- v) proposição de aumento do número de Bases 24 Horas em todo o Estado;
- x) adequação do programa de policiamento comunitário ao Plano Estadual de Direitos Humanos, em conjunto com a Secretaria de Estado da Justiça e Defesa da Cidadania.

3 - Tiro Defensivo - ato extremo praticado pelo policial

O tiro defensivo, pela sua gravidade, mereceu ser elevado ao nível das demais plataformas de aperfeiçoamento. As antigas silhuetas de tiro estão sendo substituídas por pistas, nas quais o policial encontra, de forma inesperada, as mais diversas situações, tendo que reagir adequadamente a cada uma delas, atirando ou não, apontando ou não para partes mortais, de forma que se

saiba o grau de equilíbrio de cada policial frente às situações que encontrará na realidade, permitindo treiná-lo mais em suas deficiências ou mesmos redirecioná-lo dentro das funções policiais.

8. Conclusão

Pois bem! Iniciamos nossa exposição destacando o estágio atual da prevenção criminal no Brasil, particularmente no Estado de São Paulo, passando, detalhadamente, pelas deliberações do III Congresso de Ordem, Segurança e Direitos Humanos para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe ocorrido em El Salvador, incluídas as perspectivas para as polícias dessas regiões, chegando aos projetos e medidas de prevenção já adotados, que ensejam o futuro da prevenção em nosso País.

Aduzimos que a discussão democrática sobre temas de interesse social é indispensável para o equilíbrio conquistado pela sociedade brasileira, harmonizando interesses divergentes e provendo uma mágica sinergia, em que até as opiniões contrárias somam, na busca do bem comum. Dessa forma dispusemo-nos a discutir a questão da segurança pública, fugindo de posturas maniqueístas, preconceituosas e, bem por isso, nocivas ao interesse público.

Daí, sentirmo-nos satisfeitos em verificar que tudo o que vem sendo discutido e deliberado centra-se, naturalmente, em torno da necessidade comum de valorização do cidadão e do policial enquanto pessoas humanas, e da melhor relação entre eles, por meio da consecução de um modelo comunitário de segurança, a permitir que todos: polícia, policial e sociedade, enxerguem e entendam a difícil missão policial, como uma causa que impõe acreditar e defender valores maiores, a exemplo da dignidade humana, da verdade e da lealdade.

Infelizmente, esta não é a visão de um segmento da sociedade brasileira que acredita na solução organicista para os problemas da polícia, deixando em segundo plano o lado humanista de seus integrantes. Esquecem, os que integram esse segmento, que o policial, face ao caráter diferenciado de suas funções, não pode mais ser visto e tratado, como da tradição inerente ao modelo ibérico de colonização, como mera mão-de-obra arregimentável em troca de recompensas mínimas, e sim selecionado e valorizado profissional, moral e materialmente, como recurso humano qualificado indispensável à defesa do cidadão.

Assim, reafirmamos que a principal questão a ser superada na construção do almejado modelo comunitário de segurança no Brasil, reside, inexoravelmente, na efetiva melhoria das condições, e conseqüentemente, na inadiável promoção da dignidade do cidadão-policial.

Desafios da sociedade moderna para os sistemas de segurança: um diagnóstico da situação brasileira

*Oscar Vilhena Vieira**

Uma das perguntas mais freqüentes dirigidas aos que trabalham com a questão da violência é se houve uma explosão da criminalidade; há uma percepção social de que a violência aumentou e essa percepção não é falsa. Medindo-se os índices de homicídio em todo o mundo, nos últimos 20 anos, pode-se dizer que a criminalidade subiu cerca de 50 por cento. No Brasil, essa tendência de aumento dos homicídios é ainda maior; em 1981, o número de homicídios por 100 mil habitantes era de 14 e hoje ultrapassa 50.

O número de homicídios, no entanto, não reflete todos os aspectos da criminalidade; o monitoramento do número de casos aponta uma tendência, mas não demonstra, por exemplo, que os crimes se tornaram muito mais violentos nesses últimos anos e que a violência não se distribui de forma equânime na sociedade, tanto no Brasil como em outros países que seguem a mesma tendência.

O caso do Jardim Ângela, um bairro em São Paulo, é um bom exemplo para ilustrar essa desigualdade. O número de homicídios por 100.000 habitantes no Jardim Ângela estava em torno de 180, no último levantamento divulgado, o que é um índice maior do que Cali na Colômbia, enquanto em Moema, um outro bairro na mesma cidade, o índice de homicídios era de 3 por 100.000 habitantes, um índice comparável ao da Áustria ou da Suécia. Por coincidência, na mesma época em que se fizeram esses mapas da violência, fez-se também o mapa do medo e o mais peculiar é que as pessoas que moram no bairro de Moema consideram a violência o pior problema da atualidade, enquanto as pessoas que moram no Jardim Ângela se preocupam antes com emprego, educação e saúde, a violência vindo apenas em quarto lugar.

* Secretário Executivo do Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente - ILANUD.

Essa é a forma como a violência se compõe em todo o mundo. Se considerarmos os países de maior índice de violência do mundo, África do Sul, Jamaica, Brasil, Colômbia e Filipinas, nesta ordem, perceberemos que a violência assume uma forma mais grave naqueles países que têm não apenas problemas financeiros, mas, principalmente, problemas de distribuição de renda muito graves.

Ainda que seja difícil estabelecer de forma absoluta as razões do aumento da violência nos últimos trinta anos, algumas delas são muito claras. Primeiro, o rápido e desorganizado processo de urbanização, que deixa uma parte da população das grandes cidades desamparada. Essas pessoas não são absorvidas pelo mercado; não conseguem atingir um patamar educacional que lhes possibilite um nível melhor de vida; não têm acesso a bens públicos, como rua, iluminação, higiene; e, conseqüentemente, não podem contar com a proteção da polícia, que, apesar de ser um dos poucos braços do Estado a chegar até elas, muitas vezes chega com muito mais como um agente repressivo do que como um serviço para a comunidade.

Um segundo aspecto bastante importante no processo de aumento da violência é a ruptura dos laços tradicionais. O modo de vida das pessoas mudou; elas não estão mais circundadas pela família, elas não têm mais aqueles laços de contenção tradicionais que tinham quando moravam em regiões menos afluentes ou em regiões rurais.

Ainda, como uma terceira causa da violência, temos a crise econômica, pois, apesar de a crise inflacional ter sido de certa forma controlada, o processo todo teve um custo social bastante grande. Nossos índices de desemprego são os mais altos dos últimos anos; temos um problema grave de desigualdade social, que persiste, ainda que os índices tenham se reduzido; temos um problema sério com a presença muito mais forte da droga nas regiões periféricas, menos protegidas, onde ela tem uma capacidade de corrosão social maior.

Por muito tempo a resposta fundamental a todos esses desafios era mais polícia. Mas, a questão é o que, na verdade, deve ser aumentado. Sempre se pensou em aumentar a capacidade repressiva do Estado, seja aparelhando, reforçando e aumentando a polícia, seja aparelhando e reforçando o sistema penitenciário. Um exemplo extremo desse processo de mais repressão acontece nos Estados Unidos, onde o número de presos chega, hoje, a 1.750.000, o que é um número bastante estarrecedor, especialmente se comparado ao Brasil, onde esse número é dez vezes menor, cerca de 170.000 presos, o que já bastante.

Essa lógica de mais repressão já começa a dar demonstrações de que talvez não seja tão bem sucedida assim. No Brasil, ela não se limita apenas ao aumento do poder ofensivo do Estado, do poder legal, ampliando penas, redu-

zindo a idade penal, criando mais órgãos policiais; chegamos a um verdadeiro estado de exceção, quando a polícia busca, para se superar, uma outra violência que não a violência legal. O número de civis mortos em confronto com a polícia militar subiu assustadoramente. Em 1981, esse número era de 300 pessoas, no estado de São Paulo; em 1992, ano do episódio de Carandiru, o número subiu para 1.232. Esse número, no entanto, não teve impacto algum sobre os índices de criminalidade. Os índices de criminalidade estão crescendo de 1981 até hoje; eles não são vulneráveis a esse excesso de repressão por parte da polícia, seja ela legal ou legalizada através da reforma dos códigos, da ampliação do aparato e da tecnologia policial, seja nesse limiar entre a legalidade e o estado de exceção.

Estamos frente a um grande desafio. A população tem noção de que as raízes da violência se encontram, principalmente, na esfera do emprego, na esfera da economia, na esfera da pobreza e confia cada vez menos na polícia para resolver o problema. Em uma pesquisa de vitimização, em São Paulo, na qual se tenta calcular o número de pessoas que foram realmente vítimas de crimes, além das estatísticas oficiais, o que se percebe é que um grande número delas não recorre ao aparato jurídico do Estado para ver resolvida a sua questão. No Brasil, esse número aparece de forma especialmente acentuada. Como se sabe, 90% daqueles que são vítimas de crimes sexuais não procuram as autoridades e isso acontece no mundo inteiro, mas, se considerarmos os casos de roubos e furtos, chegamos a índices de 60% no Brasil, o que é bastante elevado, se comparado a outros países. Tudo isso é um sinal de que as pessoas, ainda que vejam a polícia como uma saída para melhorar a questão da segurança, na prática cotidiana têm uma profunda desconfiança do sistema policial. Uma prova disso é o crescimento do policiamento privado. A maior empresa de segurança de São Paulo teve um aumento de 30% no seu faturamento em apenas um ano; as empresas de seguro faturam hoje, no Brasil, cerca de 4,7 bilhões ao ano com as diferentes modalidades de seguro contra roubos. Hoje, em São Paulo, há cerca de 400.000 seguranças privados e menos de 120.000 policiais públicos, ou seja, a comunidade está construindo os seus próprios sistemas de segurança. Nos Estados Unidos, esses números são de 2.000.000 de policiais privados para cerca de 650.000 policiais públicos, o que demonstra que esse não é um problema específico brasileiro, mas um problema que atinge grande parte das sociedades contemporâneas.

Há pouca esperança, hoje, de que o setor público resolva o problema da segurança. Aqueles que têm condições voltam-se para a segurança privada, a violência interpessoal. Portanto, essa desconfiança é motor da própria violência.

O problema torna-se mais grave ainda se analisarmos os custos da violência. Segundo os cálculos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, o

Brasil gasta cerca de 84 bilhões em segurança, ou seja, 10,5% do nosso PIB; uma pesquisa feita pela Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, indica que esse valor corresponde a 8% do PIB. De qualquer forma, estamos canalizando para uma atividade não produtiva uma parte bastante grande do PIB, que poderia ser bem utilizada em outros setores.

Tendo em vista que nem a segurança privada nem a segurança pública, com seus métodos tradicionais, estão sendo capazes de resolver os problemas das nossas grandes cidades, resta-nos tentar buscar novos paradigmas para a questão.

Na verdade, há experiências bem sucedidas de policiamento comunitário no Brasil que merecem ser destacadas, experiências na área social que têm dado um resultado bastante impressionante. O Projeto Axé, na Bahia, por exemplo, retirou todas as crianças das ruas de Salvador e elaborou para elas um programa educacional com todo o charme e sedução que a Bahia pode oferecer; é um projeto artístico que já atingiu as 700 crianças de rua de Salvador. Isso é realmente uma forma de prevenção do crime, talvez muito mais eficiente do que toda a tecnologia que se poderia comprar ou implementar através do aparato público. Em São Paulo, o número de crianças de rua é, hoje, incrivelmente pequeno; calcula-se que 5.000 crianças retirem o seu sustento da rua e que apenas 1.500 delas vivam realmente na rua, não tendo para onde retornar. Portanto, não seria difícil elaborar algum tipo de programa envolvendo comunidade e Estado para abrigar todas essas crianças.

O projeto da Mangueira no Rio de Janeiro também é uma experiência bastante interessante; uma favela, com cerca de 45.000 pessoas, capaz de absorver, em seus programas, 4.500 jovens. Um relato informal da justiça no Rio de Janeiro aponta apenas três casos de jovens infratores provenientes da favela da Mangueira nos últimos cinco anos; ainda que o número seja um pouco maior, o fato é que a favela da Mangueira não pode ser comparada às outras comunidades do mesmo tipo. No Rio Grande do Sul, há um projeto, o Projeto Têmis, que trabalha com lideranças de mulheres em favelas, ou vilas, como se diz em Porto Alegre, no sentido de habilitá-las ao diálogo com as autoridades, ou seja, habilitá-las para a cidadania. Foi possível constatar, nessas favelas, uma queda brutal nos casos de violência, tanto em relação às mulheres quanto em relação às crianças. A Favela Monte Azul, em São Paulo, por sua vez, tem também um trabalho educacional de artes e é a favela que apresenta um dos menores índices de consumo de drogas em toda a cidade, incluindo os bairros absolutamente urbanizados.

Parece-nos, então, que a solução para a questão da arquiviolência não pode ser resumida à ação policial. Por outro lado, não precisamos buscar soluções fora do país; temos que olhar antes as experiências do projeto Axé, da Mangueira, da Têmis, da Monte Azul. Talvez essas sejam experiências

muito mais benéficas para a sociedade brasileira do que a de Nova York. Obviamente, é importante estar aberto para outras experiências, mas não é o caso de simplesmente copiar o que foi feito em outros países; os princípios têm que ser filtrados e analisados pela sociedade brasileira.

A experiência de Nova York não é consensual e o policiamento não foi o único fator responsável pela redução da violência. Nunca se trabalhou tanto nos Estados Unidos e em Nova York, especificamente. Não se pode esquecer que há toda uma geração que amadureceu e que hoje não é mais a população que comete crimes. Além disso, houve uma mudança no sistema educacional; as crianças ficam mais tempo dentro da escola, principalmente naqueles bairros onde há maior incidência de violência, e um grande número de programas sociais foi implantado em torno dessas áreas. Há, ainda, um ponto fundamental, que é o fato de o próprio dinheiro da droga, da cumulação primitiva da droga, ser reinvestido nesses bairros, ou seja, os pais, mães e filhos de traficantes são hoje pequenos burgueses que têm que tocar a sua lojinha com uma certa ordem. Houve, então, toda uma reorganização daquele ambiente, que precisa ser levada em conta.

Inegavelmente, a experiência de Nova York, assim como outras experiências, principalmente com enfoque em polícia comunitária, é algo que nos diz respeito muito de perto. Da mesma forma, temos também hoje a convicção de que o aumento da repressão no sistema carcerário não passa de um grande investimento no aumento da violência, e de que precisamos de outras perspectivas de punição e de redução da impunidade, como a questão das penas alternativas.

Há, então, sem dúvida nenhuma, paradigmas e princípios muito concretos para lidar com toda essa questão. Houve uma evolução muito grande nas relações entre os movimentos de direitos humanos e as autoridades policiais. Hoje, o movimento de direitos humanos tem como palavra de ordem o rechaço à impunidade, que, todos nós sabemos, gera mais violência; por outro lado, a polícia tem a dignidade da pessoa humana como fator norteador de sua conduta. Sem respeitar a dignidade humana, a polícia não consegue o respeito da comunidade, e sem o respeito da comunidade, ela não tem o material básico para a sua ação, que é a informação; sem informação, a polícia é ineficiente, e a polícia brasileira vive hoje uma crise de eficiência e de violência conjugadas. Os episódios de Diadema e da crise da Polícia Militar em Minas Gerais desencadearam um processo altamente benéfico, que levou à necessidade de discussão desses temas.

As pessoas que lutaram pelo fim do regime militar e que se empenharam na construção da democracia tinham a vaga impressão de que, terminado o regime militar, nós teríamos automaticamente o regime democrático. Finalmente, o regime militar se foi e implementaram-se no Brasil os requisi-

tos formais da democracia, o sistema eleitoral aberto, competitivo, a liberdade de expressão etc. No entanto, os padrões de desigualdade e de hierarquia social da sociedade brasileira permaneceram; o Brasil está, hoje, entre as dez maiores economias do mundo e tem a segunda pior distribuição de renda, aparecendo depois de Botsuana, em termos de padrão de vida. Essa desigualdade e hierarquização da sociedade brasileira dificulta em muito o funcionamento do sistema legal. É fundamental que se reconheça em cada um de nós um sujeito moral, que merece respeito para que esse sistema legal funcione. Parece-nos que uma sociedade que foi capaz de criar altos graus de exclusão social, pôde criar também uma exclusão de caráter moral e, conseqüentemente, uma exclusão de caráter jurídico. Quanto vale a vida de uma pessoa socialmente excluída para o nosso sistema legal? Será que a nossa polícia se preocupa em apurar? Será que o Ministério Público se preocupa em denunciar? Será que o judiciário está preocupado com isso? As evidências sugerem que não. Parece que se criou um sistema de distinção dos valores de vida dentro dessa sociedade tão hierarquizada. Portanto, a banalização da violência, de certa forma, é um produto dessa sociedade desigual em que nós vivemos.

Apesar de todos esses esforços de mudança na polícia e no sistema penitenciário e de todo o envolvimento do poder judiciário na questão, enquanto nós não tivermos condições sociais minimamente igualitárias, dificilmente nosso sistema jurídico reconhecerá as pessoas como iguais. As burocracias são desigualizadoras. A igualdade social continua sendo um compromisso que a democracia brasileira não resgatou e, enquanto isso não acontecer, o Parlamento pode estar funcionando, mas o sistema de aplicação da lei não estará.

O Poder Judiciário e a Política de Segurança Pública

Criminalidade, Segurança Pública e Instituições Judiciais

*Francisco de Assis Toledo**

No âmbito do tema “Segurança Pública”, cabe-nos dizer alguma coisa sobre a atuação das “Instituições Judiciais”, ou seja sobre o papel do Poder Judiciário para a eficácia da atuação do Estado na área da segurança pública.

Perante o Poder Judiciário essa questão se coloca de modo reflexo, indireto, já que aos juízes e tribunais do país compete essencialmente julgar as causas e os litígios que perante eles são apresentados. Explicamo-nos melhor. Em nosso sistema constitucional, o Poder Judiciário tem o exercício de sua função, de julgar, bem limitado e definido. Não atua de iniciativa própria. Só pode agir quando “provocado” por aqueles que, por lei, estão autorizados a exercer essa faculdade, isto é, a realizar essa provocação.

Ilustremos essa afirmação com este exemplo: suponhamos que em determinado local de alguma cidade se estabeleça um “ponto de venda de cocaína”. Para que o Poder Judiciário possa atuar, expedindo ordem de prisão contra os traficantes, instaurando processo e, afinal, condenar os responsáveis por esse crime, há necessidade de se tomarem providências preliminares, em outras esferas, situadas fora do Poder Judiciário, a saber:

1. Primeiramente, deverá ser acionada a Polícia para investigação do fato, eventual prisão em flagrante, coleta de provas e identificação de todos os que tenham participado da ação criminosa, com maior ou menor grau de responsabilidade;

2. Depois, será necessário levar o resultado dessa investigação ao representante do Ministério Público – o Promotor – que poderá, ou não, requerer desde logo o início do processo criminal;

3. Se pedida a instauração do processo, através de denúncia do Ministério Público, então sim, a partir daí, o Poder Judiciário assume a condução do processo e passa a exercer os poderes que lhe são conferi-

* Ministro Aposentado do Supremo Tribunal de Justiça - STJ e Advogado.

dos, até a sentença criminal que decidirá pela absolvição ou condenação dos acusados.

Esse singelo exemplo é suficiente para revelar-nos que os meios de reação ao fenômeno do crime não estão concentrados, na sociedade contemporânea, como ocorreu em épocas históricas passadas, nas mãos de uma pessoa ou de uma autoridade, mas, ao contrário, apresentam-se repartidos, com divisão de atribuições nítidas, entre órgãos diversos, não subordinados entre si por vínculos de hierarquia, dotados de complexas organizações burocráticas.

Tais órgãos compõem, em seu conjunto, o que, em criminologia, se denomina “instâncias formais de controle do crime”. Como entretanto, essas instâncias formais são, no Brasil, interdependentes, nenhuma delas se bastando a si própria, é possível afirmar-se que, no seu conjunto, formam um sistema integrado que só pode funcionar, razoavelmente, se as várias partes que o compõem atuam com a eficácia desejada, dentro de prazos pré-estabelecidos.

Assim, de nada valeria, por exemplo, uma Polícia eficiente se o Ministério Público não desse seqüência às conclusões da investigação policial com a pronta instauração do respectivo processo contra os criminosos apontados nessa investigação; da mesma forma, perder-se-iam os trabalhos da investigação policial e da acusação, se os juízes, por desaparecimento ou por negligência, não dessem imediata seqüência ao processo, julgando-o nos prazos previstos. Mas, da mesma forma, de nada valerá a eficiência ou dedicação de um juiz se os elementos investigatórios coletados pela Polícia e/ou as provas produzidas por uma acusação falha não forem satisfatórios. Nessa hipótese, o princípio universalmente reconhecido do *in dubio pro reo* conduzirá certamente à libertação de presos perigosos e à absolvição de criminosos, dando como resultado, a sensação de impunidade do crime ou, o que não é melhor, de descrença na Justiça.

Mas não se há de pretender, para suprir falhas da Polícia e do desaparecimento do Ministério Público, que o Poder Judiciário abandone a posição de imparcialidade em seus julgamentos para transformar-se em feroz inquisidor e passe a proferir veredictos condenatórios, com base em suspeitas, em presunções ou em meras manifestações da imprensa.

Essas primeiras observações – que nos parecem incontestáveis – autorizam a conclusão de que qualquer planejamento sério, orientado para o combate ao crime, deve ter em consideração, sob pena de rotundo fracasso:

- 1º - A legislação penal e processual existente;
- 2º - A atuação da Polícia;
- 3º - A atuação do Ministério Público;
- 4º - A atuação dos juízes e tribunais.

No Brasil, as falhas importantes que têm sido notadas na área da Justiça Criminal podem ser atribuídas, segundo pensamos, à falta dessa visão de conjunto do sistema penal. A Polícia, muitas vezes, aponta o crime e o criminoso, mas nem sempre apresenta provas sólidas e convincentes para que o Ministério Público possa conduzir a acusação de modo seguro e com êxito até a sentença final; o Ministério Público instaura o processo baseado em indícios, suspeitas e em provas incompletas, mas não consegue, no curso da instrução, produzir elementos de convicção, exigíveis para que os juízes possam proferir o veredicto condenatório. Finalmente, juízes abarrotados de processos não conseguem cumprir os prazos processuais, acarretando, com alguma frequência, em razão do retardamento, a libertação de presos perigosos que, por força de lei, apesar das graves acusações a que respondem, não podem permanecer presos indefinitivamente, sem julgamento.

Como enfrentar o problema no contexto dessas observações iniciais?

Não pretendemos obviamente, resolver, em alguns minutos, o que tem sido um desafio insolúvel ao longo dos últimos anos. Vamos apenas, sugerir algumas idéias, muito gerais, para os debates.

Em 1980, retornando de um Congresso Internacional promovido pela ONU, publicamos um trabalho na “Revista dos Tribunais” nº 544, de fevereiro de 1981, onde ficaram registradas algumas considerações ainda bastante atualizadas. Um pequeno trecho desse nosso trabalho diz o seguinte: “Não há um método de combate à criminalidade, o que pode haver – isto sim – é uma estratégia de prevenção. Essa estratégia, como é óbvio, jamais poderá ser construída a partir de esforços isolados da Polícia, do Ministério Público e do Poder Judiciário. Uma verdadeira estratégia pressupõe um pensamento comum, um programa global, resoluto e bem orientado para a consecução de seus objetivos. Além disso, para ter êxito, não pode dispensar o apoio e a participação da comunidade na sua execução. Essa estratégia, por outro lado, para ser global, deve situar-se harmonicamente dentro do modelo político e de desenvolvimento econômico do país, envolvendo, numa atuação consciente e madura, todos os programas setoriais e inter-setoriais do Governo, de modo que, ao se implantar um novo pólo de desenvolvimento, por exemplo, se leve em conta não só o dado econômico mas, também, certos fatores já identificados como criminógenos (migração, grandes concentrações urbanas etc.)”

Traduzimos isso numa expressão muito simples: não é possível construir-se um edifício sem um projeto de engenharia; também não é possível construir-se algo para colocar-se sob controle um fenômeno extremamente complexo como o da criminalidade sem um projeto de engenharia social. O momento não comporta uma explanação detalhada sobre o tema. Aqueles que desejarem poderão consultar o trabalho referido. Depois disso, mais

tarde, retomamos o tema em outro trabalho publicado pela revista de Informação Legislativa do Senado Federal (nº 99, jul./set. 88). Deste último destacaríamos – isto para demonstrar que insistimos na mesma tecla há quase duas décadas sem sermos ouvidos – este detalhe importante: “já que é necessário uma estratégia é preciso não desconhecer que tal estratégia, como todo projeto, tem um custo, tem um preço. Ninguém projeta construir um edifício antes de procurar saber se tem disponibilidade financeira para execução desse projeto. Então, é preciso indagar: que preço estaremos dispostos a pagar em termos de busca de recursos, de criação de novos recursos, ou de maiores encargos financeiros, para a obtenção da tão sonhada segurança pública e pessoal? E agora, finalmente, chega a hora da verdade em matéria de política criminal, com uma constatação decepcionante frente à realidade brasileira. Todos falam e desejam o controle da criminalidade, mas ninguém fala ou pensa no custo de execução de um projeto de controle de criminalidade. E é por isso que tudo tem falhado no Brasil, nesse terreno. Até parece que ainda acreditamos que a criminalidade, como outros fenômenos sociais, se revoga ou se resolve, num passe de mágica, com pacotes legislativos, leis e decretos postos no papel”.

É lamentável que assim seja.

Diga-se e repita-se: não se resolve o problema da criminalidade com mera emissão de leis ou de decretos. Por que? Porque o fenômeno da criminalidade é um fenômeno social infenso, cego aos comandos normativos. Não fosse assim, para acabar com o crime, em toda a face da terra, bastaria uma única lei: “fica proibido cometer crimes”. E tudo isso a custo zero. Infelizmente, sabemos que não é assim. Vejam os senhores uma notícia muito ilustrativa do que estamos dizendo: o governo americano anunciou há algum tempo que iria empenhar-se no combate ao tráfico de drogas. Mas, no instante em que o presidente da grande nação americana anunciou ao seu povo a execução de determinada estratégia de combate ao tráfico, disse, ao mesmo tempo, que estava destacando uma verba de alguns bilhões de dólares para a execução de seu projeto. É possível discutirem-se os itens relativos a um tal projeto, o que, aliás, está ocorrendo porque, segundo consta, dá mais ênfase à repressão do que à prevenção. Mas isso não importa. O que importa é que é um projeto correto no ponto em que avalia o seu custo e se dispõe a obter os recursos necessários para a sua execução. Não incorre, pois, no erro brasileiro de supor que a só edição de leis seria suficiente para resolver o problema da criminalidade.

No Brasil, somos uns eternos improvisadores e acreditamos ainda em milagres. Queremos combater a criminalidade com varinhas mágicas, não queremos ter despesas, custos, orçamentos. Não queremos enfrentar o problema desagradável do custeio. Por isso, indagamos, no referido trabalho publi-

cado pela Revista do Senado Federal: que preço estaremos dispostos a pagar pelo controle da criminalidade no Brasil? O inglês sabe que preço deve pagar para o controle da criminalidade na Inglaterra; o americano está pagando um preço alto em um projeto de prevenção e repressão ao tráfico de drogas. Nós do Brasil, ainda acreditamos no milagre dos decretos que acabem com a criminalidade, a custo zero. É preciso, pois, que cheguemos à hora da verdade em matéria de política criminal. É preciso que deixemos a oratória surrada de lado, a nossa malfadada retórica vazia, herdada talvez do Brasil colônia, influenciada por um colonialismo que certamente não pretendia resolver problema algum. É preciso que comecemos a enfrentar as questões de política criminal com os pés no chão e conscientes de que não vamos fazer milagres nesta área. Há medidas de caráter imediato e de curto prazo que devem ser tomadas. As medidas de médio e longo prazo têm que ser bem selecionadas, quantificadas e projetadas. Ou partimos nessa direção ou o futuro não será promissor. E aí está uma sugestão, talvez pretensiosa mas sincera.

O papel atual e futuro do Ministério Público

*Maria Tereza Sadek**

A crise da justiça no Brasil é percebida de maneiras diferentes, o que nos permite falar em duas dimensões de entendimento. A primeira dimensão é a da percepção pública, e a outra é a dos agentes da justiça, daqueles que prestam os serviços à população.

A primeira dimensão é muito facilmente captada; a imprensa tem noticiado com muita insistência vários diagnósticos a respeito da crise, que parece ter se acentuado ou pelo menos se tornando mais visível nos últimos tempos. Entretanto, esse ponto de vista da população é bastante curioso, uma vez que o sistema é visto de uma forma que talvez não corresponda ao seu desenho original. Assim, a visão do judiciário como “uma das pontas do sistema de justiça”, ao lado da polícia e do Ministério Público, corresponde ao que está explícito no nosso sistema legal, aquilo que formalmente se espera. Entretanto, para a população, a ponta mais visível é a polícia; é ela a face do sistema de justiça que a população melhor conhece, quer no seu lado assistencialista, cumprindo determinadas funções não estipuladas legalmente, como ajudar em partos, levar a população ao hospital e, às vezes, agir como juiz, resolvendo pequenos conflitos, quer em sua outra face que é a face repressiva. Ao mesmo tempo, também aos olhos da população, a ponta vista como principal responsável pela crise é o judiciário, ou seja, os juízes são vistos como inacessíveis, como uma casta, como absolutamente refratários a qualquer tipo de reclamação da população, e isso acontece mesmo nas comarcas menores. No que se refere ao Ministério Público dos estados, a figura do promotor é completamente desconhecida nas cidades grandes, mas bastante popular nas pequenas, quase tanto quanto a polícia.

Quando, diferentemente, assumimos o ponto de vista dos operadores do sistema de justiça, é possível identificar três lógicas distintas: a lógica

* Professora de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras, Ciências Humanas da Universidade de São Paulo e Pesquisadora Sênior do Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo - IDESP.

dos magistrados; a lógica dos integrantes do Ministério Público, seja ele dos estados ou federal; e a lógica da polícia. Uma pesquisa, que vem sendo desenvolvida desde 1993, procura verificar o comportamento dessas diferentes lógicas frente à identificação dos principais responsáveis pela crise de justiça. Segundo a pesquisa, a imensa maioria de juízes e desembargadores aponta, em primeiro lugar, o legislativo como responsável pela crise, porque a legislação é ruim; mas, considerando o interior do sistema, os principais responsáveis passam a ser a polícia, o Ministério Público e o poder judiciário, nesta ordem.

Quando questionados da mesma forma, os integrantes do Ministério Público seguem uma outra lógica. O principal responsável continua sendo o poder legislativo, porque é o que está fora do sistema, mas, internamente, aparecem, em primeiro lugar, a polícia e, em segundo lugar, o poder judiciário. O Ministério Público se atribui menos responsabilidade.

Podemos antecipar a terceira lógica, a lógica seguida pela polícia, ainda que a pesquisa não apresente dados sobre isso. Muito provavelmente, também ela não se reconhecera como principal responsável pela crise de justiça no Brasil e apontaria, além do legislativo, a magistratura e o Ministério Público, estadual e federal.

É difícil imaginar um sistema cujas partes são pouco integradas, têm lógicas de atuação diferentes, têm percepções distintas, fazem um diagnóstico diferente da situação, e, certamente, abraçariam soluções divergentes para resolver a crise que nós vivemos. Pode-se dizer que, a rigor, a crise de justiça que os operadores de direito percebem não é a crise de justiça que a população enxerga. A crise percebida pelos operadores do direito é marcada por conflitos entre as instituições responsáveis pelo sistema de justiça, por conflitos no interior de cada uma dessas organizações e, também, por conflitos externos ao sistema, sobretudo, aqueles envolvendo o executivo e o legislativo. Então, desse ponto de vista, ainda estamos caminhando, e de uma forma bastante incipiente, para um projeto comum, que pudesse ser adotado pelos diferentes operadores do sistema.

Assim, existe uma dificuldade inicial que é justamente a de se chegar a um diagnóstico da crise, de se chegar a um consenso a respeito das verdadeiras razões que levaram a ela, porque entre o texto legal, o discurso formal, ideológico e demagógico, e a realidade, existe uma diferença, por vezes, abismal. É indiscutível que hoje, no Brasil, nós temos experiências extremamente positivas, mas é indiscutível também que o reflexo dessas experiências no conjunto é ainda muito tênue. São poucos os setores da população que, quando solicitados a manifestar a sua opinião a esse respeito, afirmam perceber uma efetiva melhora na prestação dos serviços de justiça.

Existem, no entanto, possibilidades a serem consideradas no sentido de se elevar a qualidade da prestação judicial no Brasil. Inegavelmente, o país vive

uma situação absolutamente dramática, especialmente quando se consideram os indicadores sociais, de distribuição de renda, de pobreza etc. Dessa forma, o quadro sócio-econômico brasileiro tem uma potencialidade muito alta para ser um gerador de conflitos. Entretanto, o número de conflitos que chegam até as instâncias formais é muitíssimo reduzido. Segundo os dados do IBGE, apenas 30% das pessoas envolvidas em conflitos chegam até a justiça. As razões pelas quais esses outros 70% não buscam a justiça são várias. Existe, em primeiro lugar, uma descrença muito grande da população em relação ao sistema jurídico. As pesquisas indicam que, em média, no Brasil, 70% das pessoas não confiam no sistema de justiça, o que nos permite dizer que, se o grau de credibilidade na justiça fosse maior, a situação de crise seria ainda mais grave do que aquela que nós já presenciamos. Por outro lado, há um contingente muito grande da população que não conhece seus direitos de cidadão; se assim não fosse, a cobrança de soluções para os conflitos também seria muito maior.

Seja como for, o fato é que o número de demandas que chegam até o poder judiciário tem aumentado continuamente e a capacidade de resposta a essas demandas é sempre limitada. Obviamente, o número de funcionários no poder judiciário é muito menor do que o crescimento do número de demandas. Isso explica, ainda que apenas em parte, a não resposta adequada do poder judiciário.

Entretanto, se olharmos, ainda, pelo lado da demanda, há uma questão que é absolutamente relevante. Ao mesmo tempo em que se pode dizer que no Brasil existe demanda demais, pode-se também dizer que há demanda de menos. Há pessoas que sabem se aproveitar da atual ineficiência do sistema de justiça; o fato de a justiça ser lenta e um processo levar em média 5 a 6 anos para ser resolvido faz com que seja absolutamente vantajoso entrar no judiciário para aqueles que estão na posição de réu. Essas pessoas sabem como usar o sistema de justiça para postergar ao máximo uma decisão final, usando todo o sistema de recursos que a nossa legislação permite. Esses são os que fazem demandas demais, transformando uma única causa em vários processos.

Mas há também, por outro lado, aqueles que fazem demanda de menos. Na verdade, eles representam a maior parte da população, todos aqueles que não chegam ao sistema de justiça por não acreditarem nele, por não terem condições de arcar com os custos de um processo, pagando um advogado, uma vez que as defensorias públicas não funcionam adequadamente, ou, ainda, por acreditarem que existam outros canais mais eficientes para a solução dos seus problemas. Esse nível de descrença no sistema de justiça coloca em risco o Estado de Direito e a democracia, porque todas as soluções paralelas se baseiam no predomínio da força, na lei do mais forte, em mecanismos divergentes de tudo aquilo que significa o Estado de Direito.

A solução para a crise, então, precisa passar por um projeto de consenso, apesar de todos os conflitos.

Considerando os resultados da pesquisa aqui citada em relação ao Ministério Público, especificamente, podemos perceber que houve alterações no sentido de uma democratização do sistema, a partir da Constituição de 1988. Numa visão comparativa, apenas do ponto de vista legal, nenhuma outra instituição no Brasil sofreu alteração tão radical quanto o Ministério Público. Evidentemente, várias instituições receberam traços mais democráticos, sofrendo a influência de um momento específico do país, como, por exemplo, o próprio sistema partidário, estruturado com o máximo de liberdade e sem nenhum tipo de constrangimento para a sua formação. Do ponto de vista institucional, entretanto, também nenhuma outra instituição sofreu mudanças tão profundas e tão radicais quanto o Ministério Público. É bom lembrar que o Ministério Público, até a Constituição de 1988, não era muito diferente dos ministérios públicos encontrados em outras democracias, cabendo a ele agir como fiscal da lei, portanto, como responsável pelo *custos legis*, e como o titular da ação penal pública. Assim, enquanto um braço do Estado, cabia ao Ministério Público acompanhar a aplicação da lei pelo juiz em casos concretos, envolvendo direitos individuais considerados indisponíveis. Não por outra razão, as áreas de atuação por excelência do Ministério Público eram as áreas da família, de registro e filiação, de sucessão, de defesa de incapazes etc. Sendo titular da ação penal pública, cabia também ao Ministério Público acionar o poder judiciário em nome do Estado, com vistas à aplicação da pena nos crimes codificados pela legislação. O direito de punir, como se sabe, é exclusividade do Estado e o Ministério Público é o órgão estatal que detém a responsabilidade de desenvolver a acusação no processo.

No entanto, após a Constituição de 1988, várias alterações foram realizadas simultaneamente, com reflexo no Ministério Público. Em primeiro lugar, os direitos sociais, direitos transindividuais e direitos coletivos foram tipificados como direitos fundamentais; em segundo lugar, o Ministério Público passou a ser definido pela nossa Carta Máxima como a instituição permanente essencial à função jurisdicional do Estado, cabendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Como se vê, a definição constitucional do Ministério Público é tão genérica que dificilmente uma questão poderia escapar às suas atribuições; o Ministério Público pode intervir nas mais diferentes esferas da vida social, econômica e política do país. Isso significa dizer, também, que o Ministério Público se tornou, a partir do próprio texto legal, uma instituição política de primeira grandeza; e mais ainda, com essas atribuições, o Ministério Público tem capacidade para confrontar diretamente os poderes propriamente políticos, seja o executivo ou o legislativo, porque uma Carta

tão detalhada como a que temos hoje restringe em muito a atuação desses poderes. Assim, se se tomar como uma imposição que os poderes políticos escolhidos diretamente pelo povo são obrigados a cumprir as determinações legais, eles passariam a ter uma margem de arbítrio muito limitada, o que significa dizer que as margens de atuação do judiciário e do Ministério Público seriam alargadas.

O Ministério Público torna-se, dessa forma, um ator político de primeira grandeza, encarregado por excelência de fazer aquilo que a Constituição determina: a defesa da ordem jurídica, a defesa do regime democrático e a defesa dos interesses individuais e sociais. Isso significa dizer que, sob um ponto de vista estritamente legal, o Ministério Público pós-88 se distancia do Ministério Público pré-88. Claramente, estamos nos referindo a uma atuação potencial, uma vez que, como já dito anteriormente, o texto legal guarda uma certa distância da realidade.

A lei não é, por si só, transformadora, mas pode funcionar como um importante agente impulsionador de mudança. No caso do Ministério Público, há dois aspectos relevantes para esse processo. Em primeiro lugar, a forma monocrática como o Ministério Público é organizado, sem uma hierarquia de fato, com autonomia para seus membros e, portanto, de maneira bem diferente da polícia e do exército, onde a questão do comando e da obediência é fundamental. Dessa forma, ainda que se definisse uma política institucional para o Ministério Público, muito dificilmente ela seria posta em prática se houvesse integrantes contrários a ela.

Um outro aspecto fundamental para se compreender o Ministério Público é o fato de o recrutamento ser efetuado pela própria instituição, tendo sido feito, ultimamente, por pessoas extremamente jovens e com um perfil muito voltado para os temas sociais. Isso tem permitido que grande parte da instituição atue alargando aquilo que a lei já definia como potencialidade e, tanto no Ministério Público dos estados quanto no Ministério Público federal, a probabilidade de alargamento da atuação é muito forte.

Considerando os pontos de conflito do Ministério Público, os mais visíveis são com a polícia. Em relação ao judiciário, o que se percebe pelas pesquisas é que o conflito se dá muito mais em função da resistência que o poder judiciário tem manifestado em relação à atuação do Ministério Público, quando essa atuação se refere às novas áreas de direitos difusos e coletivos. No entanto, os próprios integrantes do Ministério Público consideram que a atividade em que demonstram pior desempenho, desde a promulgação da Constituição de 1988, é aquela referente ao controle externo da atuação da polícia. Os dados são de uma pesquisa realizada em 1997, em sete estados diferentes da federação - Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás, Ceará, e Sergipe - que verificava a avaliação dos membros do

Ministério Público, em cada um dos estados, sobre as suas próprias atuações nas diferentes áreas. Os resultados indicam uma avaliação muito positiva em algumas áreas; no entanto, apenas 29% consideram que eles tenham desempenhado de forma adequada o controle externo da atividade policial.

A mesma pergunta foi levada aos integrantes do Ministério Público Federal e 60% dos integrantes da instituição, um número bastante representativo, responderam às questões. Mais uma vez, o controle externo da atividade policial é a atividade que recebeu pior avaliação. Ou seja, percebe-se que temos aí um ponto de atuação, no mínimo, problemático. Em todas as outras áreas, especialmente na mais tradicionais, como na ação penal pública, a avaliação é muito positiva.

Podemos retomar, uma vez mais, as diferentes lógicas de atuação dos operadores do sistema de justiça, expostas anteriormente. Para tanto, observemos, primeiramente, a opinião dos integrantes do Ministério Público sobre os principais obstáculos para uma adequada prestação jurisdicional. A resposta é muito objetiva e coloca como principal obstáculo a falta de recursos materiais na polícia, ou seja, algo que não lhes diz respeito; em seguida, aparece o mal desempenho da polícia, e, obviamente, o mal desempenho deles próprios vem em último lugar. Com os juízes, deu-se exatamente o mesmo; as suas próprias falhas aparecem em último lugar, porque fica aceso o espírito corporativo. Os dados levam a crer que um questionário igual para a polícia, traria, *mutatis mutandis*, uma resposta muito semelhante.

Perspectivas da Reforma do Sistema Penitenciário

Sistema penitenciário: a experiência norte-americana

*Robert Buchholz**

O cenário das prisões nos Estados Unidos pode ser compreendido a partir de certos dados estatísticos que serão aqui analisados; essas informações baseiam-se no livro *Introdução às Prisões*, de Burney F. e em uma publicação chamada *Correction Year Book*, de 1997, que trata das prisões americanas, principalmente nos níveis estadual e local. Em um segundo momento, será apresentada uma breve descrição das instalações de Albany e de alguns dos programas que estão sendo desenvolvidos de forma localizada, para que se possam compreender algumas peculiaridades do sistema.

Nos Estados Unidos, as prisões podem acontecer de três formas diferentes: a prisão com custódia e com incentivos; a prisão sem custódia; e os programas juvenis. As prisões com custódia são baseadas em três níveis: federal, estadual e local. A maioria das informações estatísticas aqui apresentadas diz respeito às instituições federais e estaduais.

A maior parte das instituições locais lida com prisioneiros condenados a penas inferiores a um ano. É muito importante que se diga que, nos Estados Unidos, é raro que um condenado vá para a prisão ou fique encarcerado. Naturalmente, os réus que cometem ofensas sérias, como homicídio, são encarcerados, mas, transgressores primários de crimes menores, normalmente ficam em *sursis* ou passam por outras alternativas comunitárias, que são uma parte importante do sistema de prisões. Da população total de prisioneiros, somente 24% realmente são encarcerados.

Atualmente, segundo estatísticas de 1997, há um total de 1.195.568 pessoas encarceradas nos Estados Unidos, de um total de 4.100.000 pessoas que estão sujeitas ao sistema de casas de correção; esses números refletem um aumento de 4.3% em relação ao ano anterior. Para cada 100.000 americanos, 433 estão encarcerados, o que representa um aumento de 6.5% sobre os

* Polícia de Nova York, EUA.

números de 1996. Antecipa-se que, em 1998, a estatística vai mostrar um outro aumento de 4% nesse número.

A distribuição dos presos se dá majoritariamente no nível estadual, onde se concentram mais de 1.000.000 de pessoas, enquanto, no nível federal, há menos de 100.000 pessoas. Assim, no total, somente 1.100.000 pessoas estão realmente encarceradas.

Considerando a variável sexo, há um número bem maior de homens nas prisões americanas; somente 6% das pessoas encarceradas são mulheres. Entretanto, é interessante notar que o número de mulheres prisioneiras está aumentando nos Estados Unidos, principalmente nos níveis local e estadual. Esse é um problema social que foge um pouco aos limites desta análise; entretanto, parece óbvio que a situação econômica tem influência nesse aumento.

Os presos são classificados nos Estados Unidos de acordo com a gravidade do crime cometido. Dos indivíduos encarcerados, 12.4% estão em prisões de segurança máxima e 14% em alta segurança. A grande maioria dos prisioneiros, 69.2%, está em segurança média ou mínima.

Em 1996, 3.284 prisioneiros morreram nas casas de correção americanas, sendo o Texas o estado com o número mais elevado de mortes, 374 casos, seguido pelo estado de Nova York com 330 mortes de prisioneiros. A maior parte dessas mortes, mais de 58%, teve causas naturais; 28.6% dessas pessoas morreram de AIDS e o restante dos casos se divide entre mortes decorrentes de suicídio, homicídio e acidentes; 4.1% da população de prisioneiros, ou seja, 45 a 50 pessoas, foram condenadas à pena de morte e executadas nos Estados Unidos.

Atualmente, nas prisões estaduais ou federais, 5.071 pessoas têm teste positivo para AIDS e 6.575 pessoas já desenvolveram a doença.

A média de idade de admissão nas prisões é de 31 anos para homens e 32 para mulheres.

É importante, também, observar os valores gastos nos sistemas penitenciários hoje. O orçamento do ano fiscal de 1997, por exemplo, destinava 1.2 bilhões de dólares para médicos e 2.7 bilhões para construções, ou seja, reformas e novas instalações; o orçamento de 1997 para as prisões estaduais e federais foi de quase 29 bilhões de dólares, um valor realmente muito alto. Os gastos com liberdade condicional e *sursis*, chegaram a mais ou menos 4.3 bilhões de dólares.

É interessante notar que as prisões nos Estados Unidos são negócios que geram empregos. Segundo dados de 1990, algo em torno de 555.000 pessoas estão empregadas nessas prisões, incluindo oficiais, policiais, administradores, assistentes sociais, psicólogos, médicos, enfermeiros, secretários, pessoal de manutenção e todas as pessoas envolvidas na administração.

Dessas pessoas, 4% estão empregadas no nível federal, 62% no nível estadual, e 34% nas instituições locais, como a de Albany.

A prisão de Albany apresenta aspectos interessantes, que merecem ser comentados. Um primeiro aspecto é o fato de aceitar prisioneiros em caráter temporário; esses prisioneiros são trazidos, muitas vezes, de outros municípios do estado, que alugam, temporariamente, os leitos da prisão, o que funciona como fato gerador de recursos. Em 1997, a prisão de Albany teve uma receita de mais de 4.000.000 de dólares.

Além disso, em Albany, os prisioneiros podem usar o telefone em chamadas a cobrar; como eles não tinham dinheiro para fazer as chamadas, foi feito um acordo com a ATT, ou outra empresa de telefonia local, e a prisão ganhou, em 1997, quase 200.000 dólares em comissões, como resultado desse acordo. O arranjo constituiu uma boa oportunidade para o município recuperar o custo desses prisioneiros. O custo médio de cada prisioneiro, nos Estados Unidos, é de 55 dólares por dia, inclusive em Albany, e, por isso, as oportunidades de redução do custo das operações, diminuindo, conseqüentemente, o custo para os contribuintes, é tão importante.

Um outro programa desenvolvido em Albany é o Programa Alternativo de Trabalho, que permite que alguns prisioneiros não violentos façam trabalhos comunitários. Nesses casos, o prisioneiro só vai à prisão para receber instruções a respeito do trabalho que irá desenvolver - geralmente, em hospitais, igrejas, escolas ou instituições de caridade - e para fazer um relatório de suas atividades; durante a noite, ele está livre. Esse programa representa uma economia para o município, economia dos gastos com médico, alimentação etc. Trata-se, entretanto, de um programa restrito; os prisioneiros têm que se qualificar para participar, mas o número é suficiente para podermos dizer que nem todos os prisioneiros sentenciados ao encarceramento passam todo o tempo na prisão.

Albany é uma prisão completa, que oferece para os prisioneiros programas como bibliotecas; tratamento para dependência de álcool, bebidas, cigarro e drogas em geral; tratamento para AIDS; serviços educacionais e religiosos; unidade forense para adultos; assistência médica e odontológica. Além disso, são desenvolvidos programas educativos, como o Programa de Prisão, que permite a visita de jovens entre 12 e 15 anos, em grupo ou individualmente, possibilitando a eles uma visão do que significa estar numa prisão, e tentando, assim, evitar o crime antes que ele aconteça.

As questões de política e infra-estrutura do Sistema Penitenciário

*João Benedito de Azevedo Marques**

I. Introdução

Foi com grande prazer e muito honra que aceitamos o convite para participar deste Seminário Internacional com o tema *Segurança Pública: antigos desafios, novos modelos*. Sua iniciativa é, antes de mais nada, digna de aplauso porquanto sua realização se perfaz concomitantemente aos estudos da Comissão instituída pelo Governo a fim de alterar a Lei de Execução Penal, sendo imprescindível uma intensa troca de idéias, visando o aprimoramento da legislação.

Como Presidente da Comissão Especial de Reforma da Lei de Execução Penal, entendemos por bem condicionar que o avanço dos trabalhos da Comissão dependessem das conclusões e discussões deste Seminário, vez que sugestões e proposições aqui expostas servirão precipuamente para o trabalho da Comissão.

Antes de fazer um breve relato quanto aos trabalhos iniciados pela Comissão, gostaríamos de ressaltar a qualidade dos seus membros, contando com a colaboração de profissionais que há muitos anos dedicam precioso tempo com os problemas afetos à execução penal, sendo uma Comissão que antes de mais nada representa diversificados setores da área jurídico-penal, tendo representantes da Magistratura, do Ministério Público e da Defensoria.

Os trabalhos da Comissão até agora, apresentaram-se muito proveitosos. Tal sucesso decorreu principalmente diante da intensa colaboração da comunidade, tendo recebido inúmeras sugestões de diversos setores, não somente da área jurídico-penitenciária, mas em especial de pessoas comuns, que preocupam-se com o nosso sistema penitenciário.

Propostas foram enviadas por funcionários federais, estaduais e municipais, donas de casa, operários, empresários etc. Na área jurídica a participa-

* Secretário de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo.

ção também foi intensa recebendo sugestões de Desembargadores, Juízes de 1ª Instância, Procuradores, Promotores dos Estados, Advogados, Delegados de Polícia, Funcionários do Sistema Penitenciário, e especialmente, dos próprios presos que estão por cumprir pena, todos visando a formação de um texto que efetivamente se coadune à nossa realidade prisional.

II. Das propostas que estão sendo analisadas pela Comissão

Partindo de nossa realidade prisional, e tendo sempre em vista os 14 anos da promulgação da atual Lei de Execução Penal, a Comissão estabeleceu 7 premissas, para a elaboração dos trabalhos;

1. Respeito a dignidade do preso, consoante determinam as Convenções Internacionais e os Planos Nacional e Estadual de Direitos Humanos, dando-se especial destaque para a implantação de uma política única de Saúde dentro dos estabelecimentos prisionais, instalando-se diretrizes básicas para erradicação dos problemas das doenças infecto contagiosas, ressaltando o trabalho preventivo como essencial a administração das Unidades, utilizando verbas do SUS bem como de instituições privadas.

2. Facilitação e agilização da Vara de Execuções Criminais, conferindo instrumentos e mecanismos para desburocratizar e descentralizar o processo de execução penal.

3. Maior agilização quanto aos pedidos de progressão de regimes bem como incentivo a aplicação das penas alternativas, em especial da prestação de serviços a comunidade, criando mecanismos mais efetivos para a captação de vagas de trabalho gratuito em instituições privadas, com a pertinente fiscalização.

4. Estímulo ao trabalho dentro do estabelecimento prisional, incentivando a participação dos empresários na utilização da mão de obra carcerária, concedendo em troca, incentivos fiscais, implantando oficinas de trabalho, por meio de Convênios entre a iniciativa privada e os órgãos públicos.

5. Fomento à educação e à cultura dentro do estabelecimento prisional, propondo a remissão da pena pelo estudo, condicionado o abatimento da pena ao aproveitamento e frequência do preso-estudante.

6. Maior participação dos Conselhos da Comunidade, ressaltando sua importância para o acompanhamento da execução da pena, sendo sua constituição imprescindível para a prestação de assistência ao condenado, a seus familiares bem como ao egresso.

7. Maior integração entre os Poderes Executivo e Judiciário, havendo uma co-responsabilidade, repitimos, co-responsabilidade, em todo o processo de execução da pena privativa de liberdade e restritiva de direitos.

Os sete itens foram portanto, base fundamental para uma nova visão do sistema penitenciário, cabendo destacar de forma mais minuciosa, algumas das premissas citadas, iniciando pelo:

Respeito à dignidade do preso

Seguindo premissas já consolidadas, tanto no Brasil como no exterior, importante cada vez mais consiste o respeito aos direitos do preso, cabendo-nos agora, reafirmá-los em consonância com as Convenções e Tratados Internacionais, bem como, com o Plano Nacional de Direitos Humanos.

Diversas questões relativas aos direitos dos presos merecem especial atenção, destacando-se, dentre outras, a enorme preocupação quanto ao tratamento da Saúde nas Unidades Prisionais.

Preocupados com o alto índice de doenças infecto contagiosas, atualmente, dentro dos estabelecimentos prisionais, a saúde depende de um tratamento específico por parte da LEP, sendo imperiosa uma efetiva política de erradicação do problema, por meio de parcerias com instituições privadas, sendo importantíssima a participação de toda a comunidade, auxiliando no trabalho preventivo, ponto de partida para qualquer solução.

Atrelada a preocupação com a saúde está também uma reflexão quanto a visita íntima, sendo necessário assegurá-lo, porém, com responsabilidade.

Diversos estabelecimentos prisionais que regulamentam a visita íntima demonstraram um melhor aproveitamento do preso, acalmando os ânimos dos presidiários, diminuindo a insatisfação e por via de consequência, o número de motins e rebeliões.

Isso não significa, todavia, que a visita íntima possa ser implantada sem um mínimo de exigências para a segurança do preso e do visitante, sendo intensa a preocupação não somente com a possibilidade de proliferação da doença mas também com um eventual comércio dentro do presídio.

Parece-nos assim, caber à LEP, regulamentar a visita íntima, conferindo, entretanto, requisitos para a sua concessão, podendo-se dar como exemplo a orientação da prevenção no relacionamento sexual bem como a exigência de exames médicos prévios aos visitantes e aos visitados possibilitando, por tais instrumentos, controlar a proliferação da doença intra e extra-muros.

2. Fomento à atividades dentro do estabelecimento prisional

Partindo da premissa de ser necessário evitar a ociosidade do preso no estabelecimento prisional, bem como, de ser obrigação do Estado a concessão

de mecanismos para a sua ressocialização, imprescindível nos parece um fomento político-criminal à questão do trabalho, da educação e da cultura dentro dos presídios.

Quanto ao trabalho, importante constitui o estímulo ao desenvolvimento da atividade laboroterápica, por meio de atividades que possam futuramente inseri-lo no mercado de trabalho, estabelecendo-se convênios com instituições privadas a fim de se captar vagas para os presos, concedendo-se em troca incentivos fiscais e aumentando-se o número de oficinas de trabalho dentro das Unidades.

Deve a LEP assim, ser mais ousada na questão do trabalho, estimulando as atividades que não se restrinjam a costurar bolas ou algo do gênero, pensando-se positivamente na profissionalização do preso, dando-lhes oportunidade no futuro mercado.

Pensa-se inclusive, em estabelecer na LEP, a possibilidade da contribuição previdenciária por parte do preso-trabalhador. Por meio de tal possibilidade, o preso que trabalha na Unidade poderia contribuir ao INSS (Instituto Nacional de Seguro Social) com parte do ganho obtido no trabalho, tendo, ao final da pena, a possibilidade de requerer a aposentadoria pelo trabalho realizado dentro do Presídio, sendo o seu valor proporcional à contribuição mensal ao INSS.

Já quanto à educação, relevante consiste a reforma da LEP, propondo-se a remição da pena pelo estudo, abatendo a pena do preso por dois ou três dias de frequência as aulas ministradas dentro dos presídios, sendo importante, para sua efetivação, a realização de parcerias entre as Secretarias da Administração Penitenciária, Secretarias de Justiça, Secretarias da Segurança Pública e as Secretarias da Educação dos Estados, bem como, com as Federações de Indústria e do Comércio, visando angariar subsídios de pessoal e financeiro, a possibilitar a alfabetização nas unidades prisionais, sendo exemplo frutuoso o Telecurso 2000.

Relativamente a atividade cultural, grande deve ser o incentivo às atividades como o teatro e a pintura dentro dos presídios, sendo exemplo gratificante, os presidiários e egressos do Sistema Prisional de Brasília, onde, em um recente encontro, apresentaram peça teatral, em uma demonstração de que a recuperação é viável, quando permeada de condições mínimas de ressocialização.

Esse mesmo exemplo tem-se verificado no Estado de São Paulo, por meio de peças teatrais ensaiadas pelas presas da Penitenciária Feminina do Estado, onde um grupo de mulheres semanalmente se reúne a fim de ensaiar textos e montagens.

3. Desburocratização e descentralização das varas de execução penal

Uma terceira premissa que nos parece relevante constitui a descentralização e agilização da Varas de Execuções Criminais, bem como, das Coordenarias de Administração Penitenciária, conferindo instrumentos e mecanismos para desburocratizar o processo de execução.

No âmbito do processo de agilização da execução criminal, parece-nos imprescindível a criação, em *lege ferenda*, de um determinado procedimento Sumário a ser seguido nas Execuções Penais, privilegiando princípios da oralidade, concentração de atos, imediatidade da prova e economia processual, todos com a finalidade de conferir rapidez à análise dos pedidos de execução penal, dando maior tranquilidade para o preso, bem como, para a coletividade.

Dentre as medidas que visam a celeridade na análise dos pedidos da execução penal, importante configura-se a discussão quanto a própria eficácia dos Pareceres dos Conselhos Penitenciários, hoje não condizentes com o efetivo acompanhamento ao preso, sendo rotineira a reclamação pela demora em sua ultimação, o que causa revolta aos presos, instigando focos de rebelião.

Nas discussões da Comissão, propôs-se uma maior valorização dos Pareceres Técnicos da Comissão de Classificação, este sim, ultimado por agentes mais próximos da realidade prisional, vez que formado por pessoas que diuturnamente convivem com o preso, podendo avaliar melhor a possibilidade ou não dos benefícios, cabendo ao Estado fazer um rígido controle sobre a qualidade de tais pareceres, já que imprescindíveis para a análise judicial.

Estuda-se assim, até mesmo a desnecessidade do Parecer do Conselho Penitenciário, sendo suficiente a avaliação da Comissão Técnica de Classificação, no caso do livramento condicional ou passagem para o regime semi-aberto.

O Conselho Penitenciário teria, assim, uma ligação muito mais forte com a sociedade, sendo sua função precípua fiscalizar o cumprimento da pena, bem como a Unidade Prisional. Deixaria, portanto, de caracterizar-se como um Tribunal Paralelo à Vara de Execuções Penais, que entrava todo o sistema, funcionando efetivamente como um órgão de integração com a comunidade, aumentando sua participação perante a sociedade e diminuindo-a em relação à Vara de Execuções Criminais.

4. Estímulo às penas alternativas como substitutivo ao regime aberto

As penas alternativas, sem dúvida alguma, constituem o grande avanço por parte do legislador de 1984, não tendo, todavia, recebido tratamento adequado no âmbito de sua aplicação, execução e fiscalização.

Até pouco tempo atrás a responsabilidade negativa era de atribuição tanto do Executivo quanto do Judiciário, sendo um círculo vicioso, onde o Juiz não a aplicava pois ninguém a fiscalizava, restando, por outro lado, inerte o Executivo em face da não aplicação do julgador.

Apesar da mentalidade da maioria dos julgadores estar ainda atrelada à idéia da pena privativa de liberdade, valorizando apenas sua finalidade repressora, a conscientização sobre as vantagens das penas alternativas tem aumentando a cada dia, estimulando os operadores a aplicá-las. Dentre as vantagens das penas alternativas destaque deve ser conferido quanto ao seu resultado positivo no que tange à reinserção social bem como ao próprio custo da sanção de prestação de serviços a comunidade, estimado em R\$ 100,00 contra R\$ 620,00 da pena privativa de liberdade.

Dentre as atividades operacionais para as penas restritivas, merece destaque ainda o próprio Poder Executivo que não tem medido esforços para a captação de vagas para o cumprimento da pena de prestação de serviços à comunidade.

Tais esforços passam, preliminarmente, por um convencimento a que órgãos públicos e privados, ofereçam vagas para que os condenados prestem serviços gratuitos à comunidade, havendo ainda muita discriminação com o chamado “apenado”.

Não obstante essa dificuldade, grandes conquistas foram ultimadas sendo prova disso o fato de que em São Paulo, 1.200 vagas foram captadas por meio da Secretária da Administração Penitenciária, contando com a colaboração das Secretarias do Meio Ambiente, Secretária do Trabalho, Hospital do Servidor e muitos outros.

Surpreendentemente, entretanto, das 1.200 vagas captadas apenas 320 estão preenchidas, não tendo a Vara de Execuções Criminais em São Paulo, encaminhando mais do que 20 pessoas, em média, por mês, concluindo-se assim, pela necessidade em uma mudança de mentalidade também por parte dos operadores do direito, de nada adiantando existirem vagas, sem seu correspondente preenchimento.

Essa mudança de mentalidade aliás, vem ocorrendo também por parte do Legislador, havendo Projeto de Lei no Congresso Nacional visando aumentar o âmbito das penas restritivas, sendo cabível em penas até 4 anos.

Os resultados das penas restritivas de direitos são tão satisfatórios que pensa-se, até mesmo, em eliminar o regime aberto e suas inviáveis casas de albergado, substituindo o hoje denominado regime domiciliar pelas penas restritivas de direito, havendo maior participação do condenado trabalhando em favor da comunidade.

Quanto à progressão dos regimes fechado e semi-aberto é fundamental sua manutenção na LEP, cabendo uma reflexão apenas quanto ao tempo míni-

mo, hoje de $\frac{1}{6}$, para a passagem de um regime para outro. Desde 84, aliás, existiam discussões sobre a possibilidade de aumentar-se o prazo mínimo para $\frac{1}{3}$, entendendo muitos autores ser esse o prazo razoável para verificar-se se houve ou não bom comportamento carcerário, havendo com o cumprimento de tal pena, certa conformação social.

Ainda quanto à progressão de regimes, pensa-se em até mesmo possibilitar certa margem de flexibilidade ao juiz, permitindo que o magistrado, em casos de ótimo comportamento, conceda a progressão de regimes mesmo que não alcançado o tempo mínimo de $\frac{1}{6}$, havendo uma margem escalonada em que se permitiria a progressão quando preenchido o prazo, ainda que inferior a $\frac{1}{6}$, sendo vedado o impedimento à progressão, quando atingido $\frac{1}{3}$ da pena cumprida.

Advoga-se, ainda, em respeito ao próprio artigo 5º da Constituição Federal, a necessidade por estender a progressão de regimes também para a criminalidade chamada hedionda, podendo a LEP, para tranqüilidade social, estabelecer o prazo não de $\frac{1}{3}$, mas de metade da pena, sendo odiosa a absoluta vedação.

Estuda-se ainda, uma escala de progressão de regimes vinculada ao bom comportamento carcerário, permitindo certo e determinado abatimento da pena, quando ótimo o comportamento nos últimos 12 meses, refletindo-se até mesmo sobre a possibilidade do final da pena ser cumprido em restritiva de direitos (REGRA DE TÓQUIO), desde que presente excelente comportamento prisional, dependendo essa proposta de alteração na legislação penal, sendo tais medidas, instrumentos estimulantes ao bom comportamento prisional.

5. Incentivo às parcerias no Sistema Penitenciário

As parcerias com instituições privadas cada vez mais significam possibilidade de melhoria no sistema prisional.

Cientes de que o sistema penitenciário constitui dever precípua do Estado, principalmente como responsável pelo seu gerenciamento, nada impede que muitas instituições privadas façam convênios com os Estados a fim de auxiliarem no trabalho prisionais, isentando-se de custos fiscais.

É lógico que tal medida passa por uma isenção de preconceitos e discriminações que estão longe de ser alcançadas em nossa sociedade, devendo-se, no entanto, fomentar, por meio de um incentivo econômico, a que empresas quebrem essa barreira de ordem moral interessando-se pelo ganho patrimonial e social.

Ganho social é revelado na própria possibilidade efetiva de ressocialização por parte do preso, bastando a concessão de mecanismos mínimos de dignidade e trabalho para a concretização de sua recuperação.

O convênio com as instituições privadas tem como premissa fundamental a possibilidade de ressocialização, ensinando-lhe trabalho que futuramente possa ser exercido extra-muros.

Incompatível, por outro lado, nos parece a tese da mera privatização dos presídios, vez que pressupõe fundamental e simplesmente o lucro, não havendo nas experiências das unidades privadas, uma só menção a expressão ressocialização, não existindo, nem mesmo nos EUA, um só órgão de unidade privada, preocupado com o egresso, dando a entender que trata-se de um “cliente” que deverá voltar ao sistema para manutenção de sua própria subsistência.

Prova disso pode ser constatada por meio da publicação “*Modernización de Sistema Carcerário - Colaboracion del setor privado*”, referente a um Seminário realizado no Chile, em abril de 1994, onde verificou-se em palestras proferidas pelos próprios gerenciadores de prisões privadas americanas que: 1) De 1.000.000 (*um milhão de presos*) apenas 12.000, ou seja, menos de 2% apenas da população carcerária americana, cumpre pena em unidades privadas, 2) As unidades privadas, em sua grande maioria, são compostas de presos que praticaram delitos da chamada criminalidade média e leve, 3) Não há qualquer preocupação com o egresso, sendo muito tímida a visão do trabalho dentro da Unidade Prisional, 4) A responsabilidade pela segurança e acidentes dentro dos estabelecimentos prisionais nos EUA, continua sendo do Governo, havendo mera ação regressiva contra a unidade privada, motivando seguros vultuosos por parte das instituições privadas, recursos esses que poderiam ser aplicados na ajuda ao preso por meio de parcerias com isenção fiscal.

6. Co-responsabilidade entre as instituições

Em face da ausência ou dificuldade de diálogo entre todos os órgãos interessados na melhoria do sistema prisional, imprescindível nos parece a co-responsabilidade.

Caberá à LEP, portanto, enunciar uma maior integração entre o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e os órgãos do Executivo, criando-se grupos especializados para atuar na Vara de Execuções Criminais, visando um conhecimento específico dos processos.

Concomitantemente, grupos heterogêneos seriam formados com a finalidade de facilitar a comunicação entre as instituições, formando uma ponte de contato a fim de solucionar os problemas na área penitenciária.

Caberia assim ao Judiciário e ao Ministério Público a obrigatoriedade conjunta de visitas mensais aos estabelecimentos prisionais, tendo intensa parti-

cipação também na política das chamadas penas alternativas, sendo tais medidas imprescindíveis para tentar minimizar os problemas mais sérios e emergentes, instalando-se ouvidorias nas Secretarias da Administração Penitenciária, Justiça, e Segurança, a fim de se verificar as reclamações existentes.

Haveria, portanto, uma co-responsabilidade entre as Instituições, envolvendo uma maior aplicação de recursos na Vara de Execuções Criminais, investindo-se em material e em pessoal, a fim de se dar uma maior eficácia ao cumprimento da sanção.

O aumento de recursos na área de execução penal abrangeria assim, não somente o Poder Judiciário e o Ministério Público, mas também, e principalmente, o Poder Executivo, sendo imprescindível nesse contexto, a construção de Presídios na órbita Federal.

Por meio de tais investimentos, possível seria seguir a máxima de que “quem prende não toma conta do preso”, passando a responsabilidade dos presos definitivos, e mesmo provisórios, para a Secretaria da Administração Penitenciária ou Secretaria da Justiça, restando à Secretaria da Segurança, o trabalho preventivo e investigatório, conferindo à polícia civil sua função primordial que é a investigação.

Conclusão

Vê-se assim, que são muitas as preocupações e sugestões na área penitenciária, sendo imprescindível uma adequação legislativa a nossa realidade, não fazendo sentido advogar idéias como a mera construção de casas de albergados, ou mesmo, a imperiosidade de celas individuais, vez que ambas, embora humanitárias, são desconectadas da nossa real possibilidade, sendo necessário encontrar outras alternativas viáveis que também preencham o respeito à dignidade do preso.

Esse momento, aliás, é muito profícuo para a discussão das propostas, sendo desde logo um grande avanço, podermos discutir, frente a frente, os problemas que nos atormentam dia a dia visando, todos, uma melhoria no nosso sistema prisional, cientes de que o preso de hoje, se não tratado com dignidade, certamente será, no amanhã, o reincidente escolado que tanto nos aflige.

As penas alternativas

*Julita Lemgruber**

Nos últimos anos, observou-se um crescimento muito grande da população prisional brasileira. Em 1994, havia 88 presos por 100.000 habitantes; em 1995, o número subiu para 99.5 presos por 100.000 habitantes; e os últimos números, que são os números do Censo Penitenciário do Ministério da Justiça de 1997, mostram que o Brasil já tinha, naquele ano, 106.4 presos por 100.000 habitantes, um número que, certamente já é maior hoje. E o mais sério nessa situação é que para os 170.602 presos, ainda levando em conta os números do Censo Penitenciário de 1997, há apenas 74.592 vagas. O déficit de vagas no sistema penitenciário brasileiro hoje é de 96.010, ou seja, não existe lugar para esses presos, que permanecem em delegacias policiais, ainda que milhares deles já estejam condenados.

Na verdade, o déficit de vagas também tem crescido. Em 1995, ele era de 72.514; no período de 1995 a 1997, foram abertas milhares de vagas em inúmeras novas unidades prisionais em todo o país, mas, mesmo assim, em 1997, o déficit era maior. Hoje, se se quisesse solucionar esse problema com a construção de 96.000 novas vagas, considerando os preços que vêm sendo praticados em todo o país, o gasto seria de 3 bilhões de reais, mais do que o previsto em um projeto para solucionar o problema da seca no Nordeste, por exemplo, que custaria 2 bilhões de reais. E isso sem contar os mandatos de prisão não cumpridos.

No Rio de Janeiro essa situação é absolutamente dramática. Em 1994, havia 6.500 presos em delegacias e 9.200 no sistema penitenciário. Em março de 1998, os números já haviam subido para 13.416 no sistema penitenciário e cerca de 1.320 nas delegacias. E o importante é que, entre março de 1995 e março de 1998, criaram-se 5.560 novas vagas no Estado do Rio de Janeiro, entre unidades prisionais que foram construídas e unidades existentes que foram reformadas e ampliadas. Então, a despeito desse investimento fabuloso na abertura de novas vagas, o problema de condenados e presos amontoados

* Assessora Técnica Especial da Secretaria de Estado de Justiça do Rio de Janeiro.

nas delegacias policiais do Rio de Janeiro persiste, sendo que, em algumas delegacias, o espaço é de menos de 1m² para cada preso.

Em Minas Gerais, houve o triste episódio da loteria, em que presos mataram outros presos, tentando chamar a atenção das autoridades para o problema da superpopulação. Nesse ritmo, brevemente estaremos vivendo no Brasil uma situação muito semelhante à dos Estados Unidos. Hoje os Estados Unidos estão precisando desviar recursos de áreas que efetivamente contribuem para controlar a criminalidade e injetá-los na construção, administração e manutenção de prisões. Esses dados são relativos aos período de 1976 a 1989, quando os Estados Unidos dobraram os investimentos em presos e prisões e tiveram que diminuir os investimentos em educação e em programas de bem-estar social.

A questão, então, é se essa estratégia de investimentos maciços nas prisões estaria ajudando a luta contra a criminalidade. Considerando os números totais da população prisional norte-americana nos três níveis - federal, estadual, e municipal-, em 1995, os Estados Unidos já tinham 600 presos por 100.000 habitantes e, nesse mesmo ano, o número de homicídios foi de 8.9 por 100.000 habitantes. No entanto, a França e a Alemanha, com um número de presos bastante inferior, tiveram números de homicídio significativamente menores do que os dos Estados Unidos. Ou seja, o problema da criminalidade não parece se resolver apenas colocando muitas pessoas na cadeia e aumentando o policiamento nas ruas.

No Reino Unido, de cada 100 crimes cometidos, 50 chegam ao conhecimento da polícia, 30 são investigados, 7 suspeitos são encontrados, e 3 acusados são condenados. Ou seja, o sistema de justiça criminal, por si só, também não tem capacidade de inibir a criminalidade. Nós não temos esses números para o Brasil, mas eles seriam absolutamente escandalosos. Se se considerar que na Inglaterra de cada 100 crimes cometidos, 3 acusados são condenados, percebe-se a ineficácia da justiça criminal, enquanto instrumento de controle social.

Uma pesquisa realizada, nos Estados Unidos, pela *Rain Corporation*, uma instituição considerada conservadora sob certos aspectos, chegou à seguinte conclusão: um milhão de dólares investidos em prisões evitam 60 crimes ao ano; no entanto, um milhão de dólares investidos em educação de segundo grau evitam 258 crimes ao ano. Na Inglaterra, uma outra pesquisa demonstrou que aumentando-se a população prisional em 25%, reduz-se a criminalidade em 1%. A conclusão a que se chega é a de que, a partir de uma análise de custo/benefício, investir em prisão é algo que não se justifica.

O uso de estratégias divergentes de combate à criminalidade nos estados de Wisconsin e Minnesota, nos Estados Unidos, permite uma comparação interessante, já que esses dois estados têm uma série de características

semelhantes, do ponto de vista geográfico, sócio-econômico etc. No período de 1979 a 1990, Wisconsin dobrou sua taxa de encarceramento, a partir da edição de leis mais severas e de uma série de estratégias de controle da criminalidade que apostavam no recrudescimento da legislação penal e da ação repressora; mesmo assim, nesse período, Wisconsin teve um aumento de 59% na sua criminalidade violenta. Minnesota, diferentemente, aumentou em apenas 41% sua taxa de encarceramento no mesmo período; no entanto, Minnesota teve apenas 38% de crescimento da sua criminalidade violenta. Ou seja, o contribuinte de Wisconsin passou a ter o dinheiro de seus impostos muito mal gastos; houve um desperdício de dinheiro público, porque não houve um controle da criminalidade violenta que justificasse o incremento de investimentos nessa área.

Parece que o Brasil ainda não aprendeu essa lição. Em 1995, de todas as condenações realizadas no país, 98% referiam-se a uma pena de prisão e apenas 2% a uma pena alternativa; nos Estados Unidos, o número de pessoas que recebem uma pena de prisão é de 24%, contra 76% de penas alternativas. Uma questão que se apresenta, e se discute muito, hoje, nos Estados Unidos, é se a estratégia de penas alternativas funciona realmente como alternativa à pena de prisão ou se está apenas aumentando a rede de controle social (*net widening*).

No Brasil, hoje, a partir de uma análise absolutamente conservadora, pelo menos 1/3 da população prisional cometeu crimes sem gravidade e sem violência. Isso quer dizer que, considerando o custo médio do preso no Brasil, gastam-se quase 300.000.000 de reais por mês para manter na prisão pessoas que não são violentas, não são perigosas e poderiam estar sendo punidas de outra maneira. Nós não estamos defendendo a impunidade, estamos defendendo uma pena adequada ao crime cometido. Esses 300.000.000 de reais gastos para manter na prisão quem não é violento e quem não é perigoso, poderiam ser empregados, por exemplo, na construção de casas populares, postos de saúde e escolas. Certamente, de uma perspectiva absolutamente séria, esse seria um investimento que funcionaria de maneira mais eficaz no combate à criminalidade.

Há casos absurdos acontecidos nas penitenciárias brasileiras. No Rio de Janeiro, houve o caso de uma mulher que custou, durante o seu período de prisão, mais de 23.000 reais ao contribuinte. Considerando-se que dois pacotes de fraldas descartáveis custavam cerca de 10 reais, percebe-se que o contribuinte do Rio de Janeiro teve o dinheiro de seus impostos desperdiçado, porque, na verdade, esse valor seria suficiente para manter 504 alunos na rede de primeiro grau por um mês.

Então, por que as penas alternativas são tão pouco utilizadas no Brasil? Em primeiro lugar, porque a legislação é muito limitada; há urgên-

cia de uma reforma legislativa que permita uma maior aplicação das penas alternativas. Como se sabe, hoje o juiz só pode utilizar uma pena alternativa de direito para crimes com pena de prisão inferior a um ano. A partir da reforma proposta, será possível utilizar penas alternativas para crimes cuja pena de prisão seja de 4 anos hoje. Mas, é preciso, também, instrumentalizar o judiciário nessa área de supervisão das penas alternativas, oferecendo aos juízes recursos para a contratação de assistentes sociais e a organização de uma infra-estrutura mínima, que possibilite ao judiciário aplicar penas de prestação de serviços à comunidade, por exemplo, tendo a segurança de que essas penas vão ser fiscalizadas.

A pena de prisão parece ser uma maneira muito cara de tornar as pessoas piores; por isso, ela deveria ser reservada ao infrator violento e perigoso. É preciso conjugar esforços para conscientizar as pessoas de que este país não pode se dar ao luxo de manter na prisão quem não é perigoso e quem não é violento. Como disse o representante da polícia de Nova York, “realmente os Estados Unidos têm um número muito grande de presos, mas têm dinheiro para manter esses presos; o Brasil não tem esse dinheiro”.

**A articulação entre o Estado e a
Sociedade Civil com vistas
ao aperfeiçoamento da Política
de Segurança Pública**

Perspectivas da Sociedade e do Estado sobre Segurança Pública

*Rames Talib**

A questão da segurança é, hoje, um problema mundial, se considerarmos os níveis de criminalidade. O mundo passa atualmente por uma escalada da violência globalizada; São Paulo está, sem dúvida, enquadrada dentro dos parâmetros mundiais, o que nos leva a ressaltar o valor da polícia paulista, que atua em meio a altos índices de criminalidade, sem aparato tecnológico, sem desenvolvimento, sem recursos. No entanto, embora dever do Estado, a segurança é responsabilidade de todos e aí reside o grande mérito da Coordenadoria dos Conselhos Comunitários de Segurança, no chamamento constitucional à responsabilidade de todos, na interação da comunidade com as polícias para a formatação de uma política de segurança localizada.

O estado de São Paulo foi precursor na criação dos Conselhos Comunitários de Segurança, em 1985, durante o governo de Franco Montoro e, hoje, já são quase 900 Conselhos em São Paulo, com um número sempre muito grande de participantes em todas as regiões. A experiência já está, agora, sendo adotada também em outros estados, como Santa Catarina, Espírito Santo e em Brasília.

A importância dessa participação comunitária fica patente na medida que se observa uma mudança de comportamento da população, que deixou de ser apenas crítica para começar também a participar, e note-se que estamos considerando a comunidade aqui como um segmento muito amplo, que vai desde os setores produtivos, que também estão preocupados com a sua segurança pública, até a camada carente da população.

A estrutura do Conselho Comunitário de Segurança tem como figura central a comunidade, respaldada logisticamente pelo membro nato da polícia civil, geralmente o delegado do distrito, e pelo comandante da área, o comandante da companhia; esse é um aspecto interessante do funcionamento dos Conselhos, o trabalho integrado das polícias civil e militar, cuja coesão tor-

* Coordenador Estadual dos Conselhos Comunitários de Segurança do Estado de São Paulo.

nou-se um pressuposto para as suas atividades. Um fato curioso, e que mostra bem essa integração, é que os CONSEGs, hoje, têm o seu hino; em todas as ocasiões, quando se executa o Hino Nacional, logo em seguida é executada a canção dos CONSEGs; essa canção é uma homenagem às polícias e representa a união do seu trabalho, porque, coincidentemente, foi composta conjuntamente por um policial civil e um policial militar.

Quanto aos recursos, os Conselhos são auto-financiados e provêm os seus próprios recursos, sem esperar pela ajuda incerta do governo. Vários são os programas sociais desenvolvidos pelos Conselhos, calcados muito na idéia de que hoje o problema social é que determina a potencialidade criminosa. Um exemplo é o CONSEG de São Paulo, mais especificamente o de Cambuci. Esse CONSEG cadastrou, ao longo desses três anos, todas as pessoas da área que estavam desempregadas e preparou programas de ocupação para elas, para que, nesse tempo entre o desemprego e o novo emprego, elas tivessem como se sustentar; esse tipo de iniciativa é muito importante, já que o desespero de um pai de família desempregado pode ser, sem dúvida, um caminho para a criminalidade.

Os Conselhos Comunitários de Segurança são hoje um assunto ameno dentro de uma polícia tão cheia de problemas; mas, trata-se de uma amenidade no bom sentido, porque ela efetivamente funciona e tem o apoio irrestrito da população. Os Conselhos provaram, ainda, que é preciso desmitificar essa questão da separação entre as duas polícias, já que, tanto quanto possível, elas estão trabalhando intrinsecamente juntas.

*Jésus Trindade Barreto Júnior**

O debate sobre o problema contemporâneo da violência e da criminalidade precisa situar-se na arena pública, desde que tem por certo tratar-se de questão de responsabilidade geral. A força dessa compreensão tem lastro, não apenas na positividade do direito, no princípio constitucional da cidadania, mas, sobretudo, no processo político que o sustenta, ou seja, na possibilidade irrestrita de um debate político capaz de iluminar a ação de uma sociedade perplexa diante das contradições deste final de século; e nos efeitos do desenvolvimento tecnológico, que rompeu-se como promessa de pujança civilizatória, ultimando a crença iluminista de que o domínio do saber científico engendraria, por si só, soluções eficientes para os principais problemas do mundo.

* Delegado de Polícia e Coordenador da Área de Direitos Humanos da Academia de Polícia Civil de Minas Gerais.

Por consequência, a questão da autoridade e da legitimidade do poder afeta não só as instituições públicas, mas também a própria instituição do saber, justamente o elemento que aglutinou a esperança de redenção da humanidade pela auto-afirmação meteórica da ciência, de modo especial a vertente da alta tecnologia, no curso desse século. Nessa perspectiva de suspeição sobre a capacidade salvadora da conquista tecnológica, o fim de século parece apelar dramaticamente para o resgate da dimensão ética, o que faz sentido, especialmente, no que se refere ao ato de governar.

Diz o filósofo Henrique Castro de Lima: “Nenhuma ética universal será possível sem que as relações propriamente intersubjetivas, sobretudo aquelas que estabelecem a ordem da reciprocidade entre direitos e deveres (...), sejam vividas e reconhecidas como relações éticas e venham a ser legitimadas objetivamente, isto é, publicamente, como expressão de uma comunidade ética”.

Voltamos à noção com que iniciamos o procedimento de que a questão da violência, incidindo no tema da governabilidade, requer prática pluralista, nascida da participação política dos setores organizados da sociedade, e não apenas da ação das autoridades, como seria na visão mitificada, que tradicionalmente rejeitou o papel construtivo do chamado senso comum.

Dentro desse clima de perplexidade que assola o findar de século, emerge a nossa preocupação central: como construir, reconstruir ou redirecionar o modelo dos aparelhos de coerção concebidos pelo Estado? E mais especificamente: como inserir as agências policiais no projeto da democracia contemporânea, admitindo-se, como já admiti há pouco, que esse projeto precisa fundar-se na ampla participação dos setores articulados da sociedade? E qual o caminho para fazê-lo, sabendo-se que, historicamente, há antagonismos muito enraizados entre o ato policial, momento mais explícito do poder, e a sujeição do indivíduo ou grupo social?

William McNeil, professor emérito de História da Universidade de Chicago e membro do Instituto de Economia Mundial, aparece em *Brother Paper*, publicação daquele instituto, com importante ensaio intitulado A Onda Crescente de Violência Urbana, lugar em que tematiza o problema a partir das palavras dele, “nossa expectativa de que os detentores burocraticamente organizados da força letal deveriam monopolizar o seu exercício e, ao mesmo tempo, obter apoio popular para a sua ação. Isso evidentemente nunca foi conseguido, mas a distância entre a expectativa ideal e a experiência real parece estar aumentando”. Notável consideração, principalmente na referência ao apoio popular como fruto do exercício da força policial, ao qual se referiu como força letal, expressão da capacidade máxima de poder da polícia, observadas as permissões legais.

Eis aí a questão de fundo: historicamente, nada facilitou a aproximação entre o cidadão e a força policial, na medida em que esta rara-

mente se apartou com vigor das suas íntimas ligações com o fisiologismo das oligarquias.

Peter B., historiador do *Emmanuel College* da Universidade de Cambridge, revela em seu ensaio, *Violência Urbana e Civilização*, também em *Brother Paper* que “um contrato entre o tradicional e o moderno também emerge de uma análise do que é conveniente chamar de gerenciamento da violência, com freqüência, mas nem sempre, um eufemismo para a repressão. O sistema tradicional europeu confiava em amadores ou semi-amadores para manter a ordem nas cidades: a ronda, a milícia, (...) etc., usavam sempre a violência para desestimular a violência. Esse sistema só começou a mudar quando os governos construíram quartéis permanentes para os soldados, a partir do final do século XVII. E a mudança se tornou definitiva quando se organizaram forças policiais profissionais no decorrer do século XIX. Não obstante, a violência de cima persistiu, e ainda continua nas cidades de todo o mundo”. Mas, a presente demanda civilizatória, ávida de ética, como disse há pouco, está aí convocando as consciências para uma resposta que surja do espetáculo democrático que ela mesma, civilização, está incitando, por exemplo, com a derrubada do Muro de Berlim, um acontecimento, que, simbolicamente, mostra a exigência ética de levarmos tudo para a praça pública, sem fronteiras e longe dos Estados Unidos. Portanto, aproximar cidadão e polícia é uma tarefa que absolutamente afeta as exigências atuais.

O mesmo William McNeil nos dá a pista: “O rompimento da paz e da ordem pública afeta aparentemente uma proporção maior da sociedade urbana de hoje do que de qualquer outro momento da história”. Completa: “nosso sentimento de uma onda crescente de violência urbana reflete indiscutivelmente um aumento de expectativa [de um novo sistema policial judiciário] porque somos mais ambiciosos. Ampliando o policiamento público para além da sua função inicial de proteger os ricos e bem nascidos, temos uma consciência muito mais aguda da violência legal do que os nossos antepassados”.

Vê-se, então, que a cultura democrática, com sua lógica da praça pública, vem cristalizando a importância de empreendimentos reformadores do aparelho policial, o que exige esforços pragmáticos em duas vertentes dialeticamente complementares: a construção de uma nova cultura policial, e a reconceptualização do modelo orgânico e funcional das agências policiais. Eis aí a abertura para a dita inserção da polícia no projeto democrático nesse fim de século. A construção de uma nova cultura policial exige esforços que estabeleçam uma doutrina corporativa nutrida pelo espírito civil da Constituição vigente.

É preciso superar essa histórica permeabilidade dos aparelhos policiais a subculturas marginais, fenômeno que se explica, num primeiro momento,

pela visceral aproximação do agente da lei e do agente do crime, como se dá inelutavelmente na prática cotidiana. É impossível cogitar-se um novo paradigma policial sem profundas considerações sobre o compromisso ético do homem da segurança dentro do projeto civilizatório, que se inscreve constitucionalmente nas nações contemporâneas.

Voltamos à imagem da praça pública para dizer que é ali mesmo que vai ser forjada a educação do policial; é ali mesmo que se pode instrumentalizar o profissional responsável pela manutenção da ordem com o compromisso estrutural da democracia: a justiça. As escolas de polícia precisam servir de manancial aculturador dessa ética, interagindo pereneamente com todos os setores organizados e comprometidos com a excelência do mundo democrático, não só para formar, como para reciclar competentemente a cultura policial.

Por outro lado, a um homem de polícia precisa ser dada a condição de encontrar a sua identidade profissional, o que pressupõe capacitação crítica para sentir-se parte de um projeto maior ou de caráter civilizatório. Governo e sociedade precisam compreender que a manutenção do policial como cidadão de segunda classe é o contra-senso dessa idéia, é justamente a negação de qualquer possibilidade de reconstrução de modelos, ideal gravemente reclamado no Brasil de hoje. Não nos basta recompensar o homem com salário, como vêem alguns; impõe-se, repetimos, propiciar condições para identificar aspirações democráticas, premissa fundamental para que ele seja, legítima e conscientemente, o detentor da força explícita, o detentor da força letal, inclusive. Em suma, cumpre-nos livrá-lo prioritariamente da alienação, inclusive a material e a do salário. Essa intervenção significa a retirada da agência policial de sua vulnerabilidade a culturas autoritárias ou marginais, cuja conseqüência, basicamente, desvia o direito da justiça, até pelo embrutecimento do próprio homem de polícia, e, portanto, pela negação da dignidade do seu trabalho.

Em outras palavras, a tarefa da comunidade ativa no processo da cidadania é aceitar a politização do servidor policial como base do seu reaparecimento no cenário público, um reaparecimento identificado, sem reservas, com o valor da liberdade. Ao contrário do que possa parecer, pela situação atual das corporações brasileiras, sentimos-nos autorizados a crer na imediata possibilidade de deflagração do processo reconstrutor da cultura policial, admitindo que o espírito civil de que falam tem penetrado por setores importantes das polícias, na medida em que muitos de seus nomes chegam hoje ao serviço com os influxos evolutivos do amadurecimento democrático.

Não se trata de polarizar maniqueisticamente a questão, deixando que ela se resuma na confrontação do princípio do velho e do novo. A visão otimista se baseia na aceitação de que diversas gerações policiais

absorveram mais ou menos a razão democrática que gradativamente se foi instalando no país. Ela se escuda, ainda, no talento daqueles que se formaram no curso da década passada, ou mesmo na década de 90, portanto, submetidos, de um modo ou de outro, enquanto cidadãos, à consciência cívica desse período histórico.

Mas, também, é preciso admitir que o problema da escassez da oferta de empregos tem atraído vocações inseguras para o serviço policial, como busca de amparo para a sobrevivência, o que gera inevitável contradição, especialmente se aceitarmos que a subcultura policial dá pouquíssima vez para a compreensão e a abordagem criminológica do fenômeno criminal, como haveria de ser na plenitude do fazer democrático. Um número considerável de policiais é absorvido nessas condições, policiais que acumulam conhecimentos diversos nas áreas de Letras, Filosofia, Sociologia e assim por diante, talentos não explorados por falta de ambientação ideológica interna, vale dizer, pela ausência de uma doutrina e de uma técnica de fundamento multidisciplinar. Esses talentos podem ser absorvidos sob nova estrutura doutrinária e técnica, o que reconciliaria o homem com a vocação que não encontrou, ajustaria o homem de vocação fragmentada, daria novas energias aos talentos desajustados e, principalmente, viabilizaria a compreensão multidisciplinar, como já dissemos, do fenômeno criminal, base para a elaboração inovadora de políticas públicas.

Esse texto procurou resumir outros textos muito mais profundos e muito mais tópicos, que serviram de base para uma reflexão que se vem tentando em Minas Gerais, ainda com muitas dificuldades. Um processo, como disse o Secretário de Segurança de Minas Gerais, intitulado “Interação Sistêmica das Polícias Civil e Militar”, que, na verdade, parece tratar-se muito mais ainda de um esboço dos fundamentos de uma interação entre essas polícias do que propriamente de um projeto acabado e já em fase de execução, o que absolutamente ainda não está ocorrendo por não haver consenso sobre os seus valores intrínsecos.

*Rúbio Paulino Coelho**

O Conselho de Defesa Social foi idealizado em 1985, na Polícia Militar, mas, só em 1989, quando o Cel. Jair Dias era o comandante da Polícia, passou a fazer parte da Constituição do Estado de Minas Gerais e, hoje, ele está se tornando realidade, através do trabalho realizado pela Secretaria de Planejamento.

* Assessor de Comunicação Social da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais.

A Polícia Militar está passando, basicamente, por dois grandes processos de reforma. O primeiro deles diz respeito ao aprimoramento profissional de seus policiais. A Polícia vem oferecendo cursos em parceria com a Fundação João Pinheiro, como o Curso Superior de Polícia e o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, desde 1985, recebendo, inclusive alunos de outros estados, como Goiás, Rio de Janeiro, Ceará e Mato Grosso do Sul. Além da Fundação João Pinheiro, a PM mineira tem convênio com a Pontifícia Universidade Católica e com a Faculdade Newton Paiva, tendo em seus quadros alunos do mestrado da Fundação João Pinheiro. Ao mesmo tempo, foi aprovado o Curso de Formação de Soldados, com duração de 18 meses, começando com o segundo grau, numa tentativa de aperfeiçoar cada vez mais os recursos humanos dentro da polícia. Não é possível formar bons policiais em apenas 4 ou 5 meses; é preciso um aprimoramento contínuo para se conseguir acompanhar a evolução dos acontecimentos na sociedade.

Por outro lado, as grades curriculares dos cursos estão sendo reformuladas, buscando-se parcerias com professores, com fundações e com universidades. Hoje, temos grades curriculares modernas na Academia de Polícia Militar e no Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças, procurando dar uma formação bastante profissional ao nosso policial.

Felizmente, essa é uma tendência geral em todo o Brasil. No último Conselho do Congresso dos Comandantes Gerais, realizado no Pará, ficou ratificada a exigência do segundo grau completo para o ingresso na organização, além da fixação de uma duração mínima de oito meses para os cursos introdutórios. Para o Curso de Formação de Oficiais, a expectativa é de uma duração não inferior a quatro anos, dada a complexidade do trabalho com a segurança pública. O Curso de Formação de Oficiais de Minas Gerais, a partir do ano 2000, terá duração de cinco anos, com opções para as áreas de Segurança Pública e Direito; esse projeto já está sendo aprovado, não só junto à OAB em Brasília, mas também através de um convênio com a Universidade Estadual de Minas Gerais.

A Corporação passou a contar, ainda, com o apoio do trabalho realizado por psicólogos na Polícia Militar. Todo o batalhão de Polícia Militar tem, desde 1987, um psicólogo para dar suporte profissional e científico às atividades dos policiais, que é uma atividade bastante estressante; esse trabalho vem dando ótimos resultados.

Essa tem sido a tônica das mudanças na Polícia Militar: buscar o aperfeiçoamento dos seus quadros, porque a melhoria do serviço de polícia depende do aprimoramento dos seus recursos humanos.

Uma outra revolução, em termos de filosofia de trabalho da Polícia Militar, é exatamente a Polícia Comunitária, que já é um consenso no mundo inteiro. Hoje, não se concebe mais cuidar da segurança pública sem um pro-

grama de polícia comunitária, sem que os organismos policiais se juntem às comunidades, às associações e conselhos comunitários.

Há, evidentemente, dificuldades de integração, uma vez que viemos de um regime de exceção do período revolucionário e, de repente, aquela polícia que foi repressiva, que prendia e que agia, às vezes, com truculência, teve que acabar. Entretanto, alguns setores da sociedade insistem em não aceitar essa mudança, que está acontecendo, principalmente, nas polícias militares.

A experiência de trabalhar em áreas de extrema dificuldade em Belo Horizonte, onde convivem, lado a lado, conglomerados de pobreza extrema e bairros de classe alta, tem demonstrado que só é possível fazer polícia nesses dois ambientes, quando há um envolvimento com as comunidades, quando se faz polícia comunitária.

Quanto às críticas a respeito dos altos custos da polícia comunitária em Minas Gerais, parece-nos ser esse um grande equívoco. A polícia comunitária não é cara; não se trata simplesmente de um tipo de policiamento, é, mais que isso, uma filosofia de trabalho, uma tentativa de aproximar o policial militar do cidadão. E há exemplos práticos disso. Hoje, a Polícia Militar divide o mesmo ambiente de trabalho com associações comunitárias, desenvolvendo até projetos sociais com moradores das redondezas; isso acontece em vários bairros de Belo Horizonte, e isso é polícia comunitária.

É preciso, então, cada vez mais, unir os nossos esforços para alcançar a qualidade no trabalho de segurança. É importante que todo os setores da sociedade enxerguem essa realidade: não se faz polícia se não se estiver lado a lado com a comunidade. E isso, felizmente, a Polícia Militar de Minas Gerais e várias polícias militares do Brasil e do mundo já compreenderam.

A integração entre polícia militar e polícia civil é importantíssima, mas não vai ocorrer com passos mágicos, como a unificação ou a desmilitarização da polícia. Não há o que desmilitarizar se hoje temos apenas a estética militar, se os nossos currículos têm apenas 3% da disciplina militar, exatamente para garantir essa postura tão necessária à segurança pública.

O volume de atividades desenvolvidas pela Polícia Militar é imenso. A PM de Minas Gerais está presente em todos os 853 municípios do estado. Só no primeiro semestre de 1998, foram registradas 1.184.000 ocorrências policiais, das quais 41.172 foram de assistência à população, precisamente à população carente, doentes mentais, parturientes e pessoas feridas. Foram apreendidos, no mesmo período, 3.800 menores, restando, agora, somente 350 menores de rua em Belo Horizonte. Quanto a armas de fogo, foram 4.913 armas apreendidas também no primeiro semestre de 1998.

Certamente, é possível manter uma postura otimista em relação à melhoria da qualidade dos serviços da Polícia Militar. Com esforços como

esses que estão sendo realizados aqui, vamos conseguir a polícia que as populações de Belo Horizonte, de Minas Gerais e do Brasil precisam.

*João Leite Barreto**

O nosso ilustre Secretário de Direitos Humanos afirmou que as organizações policiais, precisamente a polícia militar, agem divorciadas da lei. Na verdade, a polícia militar, bem como as secretarias estaduais de segurança pública, agem estritamente dentro do que estabelecem as leis e qualquer desvio de conduta é apreciado e julgado. Talvez, em função exatamente dessa transparência, sempre que há um desvio de conduta, ele é divulgado, assim como a punição aplicada. Tem-se, até mesmo, a impressão de que só há desvio de conduta na polícia, e não nos demais serviços e atividades.

O Sr. Secretário de Direitos Humanos também se referiu ao fato de não conhecer as armas que a polícia usa. Todas as armas que as polícias usam são devidamente registradas e controladas, bem como o uso de qualquer munição. Ele propôs, então, que o Governo Federal exercesse essa fiscalização através do exército, apesar de essa fiscalização já existir.

Ele não se referiu, no entanto, às armas que são apreendidas; no Rio de Janeiro, em 1997, foram apreendidas 2.700 armas estrangeiras contrabandeadas. O que a polícia faz é apenas combater as conseqüências de uma falha que não é do estado, assim como o tráfico de drogas, que também não é produzido dentro do estado. Esse número de armas apreendido corresponde a apenas, segundo dados estimados pela Secretaria de Segurança, 15% do número total das armas que entram no Rio e, se nós transportarmos isso para a totalidade, vamos ver que 39.000 armas ainda estão circulando pelo estado, das quais 18.000 são de origem estrangeira.

O nosso Secretário de Direitos Humanos também se referiu à necessidade de se oferecerem cursos para as polícias. Há muito, esses cursos vêm sendo realizados. Só no mês de setembro de 1998, quatro policiais do Rio de Janeiro embarcaram para a Carolina do Norte, nos Estados Unidos, e outros quatro para Louisiana, além dos oficiais que saem para fazer cursos em outros estados.

É preciso, entretanto, conhecer as peculiaridades do Rio de Janeiro, um estado com 700 favelas, de topografia atípica, carregado de migrantes e de imigrantes, um ponto de atração para qualquer pessoa do Brasil, com uma situação de superpopulação, enfim, um quadro gerador de conflitos. E nesse

* Sub-Secretário de Planejamento Operacional da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro.

quadro gerador de conflitos, houve 25 policiais mortos em 1997, e, em 1998, 13 policiais, além de um número dez vezes maior de policiais feridos.

A articulação entre o Estado e a sociedade ao longo das últimas décadas, paralelamente à falência de muitas instituições dos serviços públicos, resultou na privatização. Temos presenciado o insucesso do sistema policial tradicional, concomitantemente à ampliação das atividades dos policiais, que estão sendo cada vez mais exigidos por uma sociedade que vem se mostrando consciente e rigorosa.

A polícia vinha se tornando mais repressiva e menos preventiva, em razão da escalada da criminalidade, da propalada escassez de recursos de todas as ordens e da despersonalização dos serviços policiais, sendo acionada diuturnamente para qualquer ocorrência, dificultando a desejada interação entre policiais e demais cidadãos; o contato da polícia com o cidadão se dava, praticamente, apenas em situações emergenciais. O crime, assim, passou a receber um tratamento de enfoque cada vez mais primitivo e penal, acarretando um distanciamento das causas sociais. Programas importantes de aproximação com a comunidade tiveram que ser preteridos em função da nova realidade, da ocupação de pontos da cidade por grupos fortemente armados.

Até outubro de 1997, a situação era aflitiva; houve, então, uma parada para exame e reflexão, em função de um ponto polêmico da Constituição que tratava do crime de seqüestro, um grave problema entre nós. Foram traçadas as linhas básicas de atuação e de reestruturação da delegacia anti-seqüestro, e o chefe de operações da Central de Inteligência foi designado para a chefia dessa delegacia. O resultado está aí e foi o fim da indústria do seqüestro.

Um outro serviço de comunicação com a população instituído pela Polícia é o “Disque Denúncia”, através do qual foi possível desbaratar muitas quadrilhas, além de orientar o trabalho da polícia em direção a uma maior eficiência.

Restabelecida, ainda que parcialmente, a normalidade da segurança pública, começou-se a fazer uma aproximação mais efetiva. Três exemplos ilustram esse aspecto, o primeiro deles em Copacabana, onde o batalhão se aproximou facilmente da comunidade. Também, próximo a Copacabana, na área de Botafogo, no Jardim Botânico e em Laranjeiras, onde há várias favelas problemáticas, tentou-se uma aproximação, começando de uma forma modesta, e hoje todos os segmentos participam das reuniões, nas quais se juntam moradores dos bairros de classe alta, representantes comunitários da favela, o comando da Polícia Militar e as autoridades encarregadas da segurança pública, buscando medidas e soluções que deverão ser adotadas e fiscalizadas igualmente por todos.

Um outro exemplo de integração, para mostrar as facetas do Rio de Janeiro, aconteceu na zona oeste, na área onde estão as conhecidas favelas de

Vigário Geral, Acari e Parada de Lucas. Nessa região, houve uma aproximação com os líderes comunitários e uma ocupação pacífica pela polícia, de forma que todos aqueles fatos que se tornaram manchete internacional, como a chacina de Vigário Geral, foram apaziguados. Hoje, o policiamento está implantado, principalmente nessas três favelas, e a polícia e a comunidade vivem de forma pacífica. Entretanto, há ainda problemas a serem resolvidos. Um efetivo muito grande é usado para esse sistema e há sempre o temor de que, numa eventualidade, esses policiais precisem se afastar para atender a outras frentes e os marginais voltem a ocupar essas favelas, havendo, então, a necessidade de uma retomada. Por outro lado, a população que não reside nessas favelas fica desprotegida, porque um empreendimento dessa ordem exige o deslocamento de um efetivo grande.

A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro está, portanto, sensível ao novo conceito de segurança pública e, dentro de suas possibilidades, vem expandindo e aperfeiçoando seus métodos para melhor servir ao povo, seu cliente e destinatário de todos os seus serviços.

Um grande estadista disse que a segurança pública é muito importante para ser um assunto apenas de polícia. Nós temos consciência disso e estamos conscientizando também aqueles a quem nós servimos, convidando-os a compartilhar conosco esse objetivo de resgatar para o Rio de Janeiro a paz que todo o Brasil e todos nós desejamos.

Política de Segurança Pública e Defesa da Cidadania no Estado do Ceará

*Cândido Vargas de Freire**

Um novo conceito de Segurança Pública

I. Quadro vivenciado

Logo que tomamos posse no cargo de Secretário, da recém criada Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania, encontramos um sistema de segurança pública desacreditado pela população, em consequência de:

1. Os Institutos Médico-Legais,¹ de Criminalística e de Identificação, grande parte das delegacias de polícia civil e alguns quartéis da PMCE estarem com suas dependências físicas em péssimas condições de uso;

2. As viaturas que, além da quantidade muito aquém das necessidades mínimas, se apresentavam em péssimas condições de uso;

3. O subdimensionamento dos quartéis e das delegacias e dos institutos na área territorial do Estado, apresentando grandes vazios no espaço geográfico e nos adensamentos populacionais, principalmente no interior;

4. Uma cultura organizacional inadequada, acarretando pernicioso “desconfiança recíproca” entre os organismos policiais e, conseqüentemente, um trabalho desarticulado, ineficiente, com tempo de resposta bastante lento, informações não confiáveis e grande desperdício de recursos humanos e materiais pelos órgãos de segurança pública:

5. Profissionais de segurança pública com sua auto-estima extremamente baixa, despreparados profissionalmente, bastante reduzidos numericamente, tudo isso adicionado a uma grande falta de liderança dos escalões superiores;

6. Corregedorias independentes e dirigidas por integrantes dos seus órgãos, o que transmitia para a população a idéia de corporativismo, com grande afetação na imagem desses órgãos, onde:

* General de Divisão do Exército Brasileiro e Secretário de Segurança Pública e Defesa da Cidadania do Estado do Ceará.

1. Este sofrendo a iminente ameaça de interdição pelo Conselho Regional de Medicina.

- A Corregedoria da Polícia Civil estava completamente inoperante, com grande defasagem de meios, o que garantia a impunidade dos maus profissionais, alimentando seus desmandos;
- A Corregedoria da Polícia Militar, com existência de fato mas sem previsão legal, contudo bem mais eficiente e célere do que a da Polícia Civil;
- A Corregedoria do Corpo de Bombeiros inexistente.

7. Grande defasagem tecnológica, principalmente nas áreas de polícia científica e de comunicações,² com equipamentos inexistentes ou, quando existentes, completamente obsoletos.

II. Diretrizes Políticas

Partindo do quadro acima descrito, o Governo do Estado, através da recém criada Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania, adotou como diretrizes políticas: a mudança comportamental, a reforma estrutural, a integração/unificação, a modernização e o uso de novas tecnologias.

a) Mudança Comportamental

A busca de uma nova versão de polícia - moderna, ágil e eficiente - passa, indubitavelmente, pela mudança de conduta do profissional de segurança pública, pela qual o foco deixa de ser a defesa do Estado e passa a ser a proteção da Comunidade.

Essa mudança comportamental é indispensável para a reformulação do sistema de atuação das Polícias Civil e Militar, e do Corpo de Bombeiros, a fim de trabalhem em estreita colaboração, apoiando-se mutuamente, com o claro objetivo de melhor aproveitarem os meios existentes e de perseguirem a almejada integração.

É importante deixar claro, contudo, que não se consegue qualquer mudança de cultura organizacional por lei ou decreto.

Isso requer mudança de mentalidade, buscando o desenvolvimento de lideranças, a delegação de autoridade e responsabilidade e a eliminação de “desconfiômetros atrofiados”, através da convivência sadia e da partilha de recursos, da atuação conjunta e complementar e da troca de experiência profissional.

2. Existiam três centros de comunicações (COPOM, DITEC e CBECE) com grande pobreza tecnológica, estagnados e trabalhando de forma isolada, produzindo estatísticas nada confiáveis e tampouco, oportunas.

Por conseguinte, a SSPDC tem investido no fator humano, buscando sensibilizar os profissionais de segurança pública da importância do trabalho integrado, porquanto a comunidade aspira receber um serviço de qualidade que atenda as suas expectativas, não importando que organismo policial o preste (civil ou militar).

Desse modo, temos conseguido significativo progresso, inculindo na percepção desses policiais que somente uma efetiva integração é capaz de garantir a verdadeira proteção do Cidadão .

Os carros-chefes desse trabalho são:

- Os Conselhos Comunitários de Defesa Social (CCDS);
- Os Distritos-Modelos;
- O Centro Integrado de Operações de Segurança (CIOPS);
- A Corregedoria-Geral dos Órgãos da Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania.

Os Conselhos Comunitários de Defesa Social - coordenados pela Diretoria de Cidadania da SSPDC - já estão devidamente implantados em 181 dos 184 municípios do estado, com previsão de implantação dos três últimos até o final deste mês (Setembro/98).

A participação dessas lideranças locais, de forma organizada, é a garantia da interatividade dos órgãos de segurança pública com a comunidade.

Assim é que, nada melhor para a eliminação dessas desconfianças recíprocas do que colocar os seus efetivos para trabalharem juntos, de forma compartilhada e atuando como “polícia de proximidade”, a discutir os problemas de suas áreas de forma interativa com a comunidade-cliente, representada pelos Conselhos Comunitários de Defesa Social (CCDS).

As principais atividades desenvolvidas pela SSPDC junto aos CCDS são as seguintes:

1. O acompanhamento na formação, atuação e desenvolvimento dos CCDS, assumindo a responsabilidade pelo planejamento e execução de atividades de integração entre a comunidade e a SSPDC, bem como, a sua ampla divulgação;

2. Levantamento junto às diversas comunidades de suas principais carências na área de segurança pública, visando uma aproximação dessas comunidades com as autoridades policiais de suas respectivas áreas, incentivando-as e apoiando-as na formação de uma parceria responsável, onde todos possam somar esforços e compartilhar responsabilidades, proporcionando, dessa forma, a otimização do combate à violência e despertando, em cada cidadão, o espírito de cooperação e solidariedade recíproca em benefício da ordem pública e do convívio social;

3. Incentivo e apoio aos CCDS para a realização de palestras, fóruns de debates e outros eventos direcionados à conscientização da população acerca da adoção de medidas preventivas para o combate a fatores geradores da violência, enfatizando-se principalmente, a instituição familiar como item basilar na diminuição do uso de drogas e da marginalidade infanto-juvenil.

Sobre os Distritos-Modelos e o CIOPS, falaremos no próximo tópico (integração/unificação).

A Corregedoria-Geral dos Órgãos da Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania foi criada como órgão integrante da estrutura da SSPDC, competindo-lhe: “...exercer as funções de fiscalização, disciplina e orientação administrativa desenvolvida pelos órgãos e seus agentes, apurar os ilícitos e as transgressões funcionais, provocar e acompanhar a apuração de ilícitos penais, proceder a inspeções administrativas nas polícias Civil e Militar e no Corpo de Bombeiros, realizar os serviços de correição, em caráter permanente e extraordinário, nos procedimentos penais e velar pela hierarquia, disciplina e probidade funcionais”.³

Assim, a Corregedoria-Geral absorveu as demais corregedorias existentes nos órgãos da SSPDC, passando a ser dirigida por um Corregedor-Geral, de livre nomeação e exoneração pelo Governador do Estado dentre os cidadãos com mais de trinta anos de idade, de notável saber jurídico e conduta ilibada.⁴

Integram ainda a Corregedoria-Geral, de forma colegiada, delegados de polícia civil de carreira e oficiais superiores da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros.

A Corregedoria-Geral conta ainda com três promotores designados pelo Procurador Geral de Justiça, responsáveis pela fiscalização e pelas atribuições relativas ao controle externo das atividades da polícia. Cabe-lhe ainda se manifestar sobre todos os procedimentos instaurados pela Corregedoria Geral.

Esse novo modelo da Corregedoria, com a participação do Ministério Público, veio dar maior visibilidade e transparência na apuração de faltas cometidas por integrantes da SSPDC, representando importante ferramenta de controle da conduta policial, eliminando a possibilidade de julgamentos corporativistas (dirigida por um Juiz de direito e fiscalizada pelo Ministério Público) e resgatando a credibilidade da população.

Outro fator importante de mudança comportamental é o investimento na capacitação profissional.

3. Conf. Art. 5º da Lei nº 12.691/97, alterada pela Lei nº 12.734/97.

4. Atualmente exerce o cargo um Juiz de Direito aposentado.

Nesse sentido temos buscado capacitar cada vez melhor os efetivos, tarefa difícil em razão da deficiência de pessoal que impede uma maior disponibilidade dos efetivos para essa finalidade.

Para o próximo ano, a SSPDC projeta fazer um maior investimento no desenvolvimento de lideranças, através de treinamentos gerenciais dirigidos para essa área.

A mudança comportamental também passa pela elevação da auto-estima dos profissionais de segurança pública. Buscamos reforçá-la dando-lhes melhores condições de trabalho (reforma de delegacias e de quartéis, aquisição de viaturas, armamentos e equipamentos de comunicações e de proteção individual) e dando-lhes condições de crescimento profissional através da possibilidade de ascensão funcional por mérito intelectual e profissional.

Também continuamos a nossa luta por uma remuneração mais adequada para o policial, muito embora reconheçamos a realidade econômica do Estado do Ceará, face às inúmeras prioridades em outras áreas que o Governo do Estado tem a enfrentar.

b) Integração/Unificação

A implantação do projeto-piloto nominado Distrito-Modelo se iniciou por um dos bairros mais populosos de Fortaleza (Conjunto Ceará), tendo sido testado e aperfeiçoado durante seis meses na área de jurisdição de uma Cia. PM, antes de se expandir para outras áreas da Capital.

Hoje já estão em fase de implantação mais dois projetos na Capital (Centro da Cidade e Aldeota) e, já no próximo ano, está prevista a implantação de mais três projetos (nove é o número projetado para cobrir toda Fortaleza).

O foco central do projeto é a reformulação do sistema de atuação das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros, a fim de que passem a trabalhar em estreita colaboração, apoiando-se mutuamente, com o claro objetivo de melhor aproveitar os meios existentes e de perseguir a almejada integração.

Assim é que na área de responsabilidade do projeto Distrito-Modelo do Conjunto Ceará, temos conseguido resgatar a aceitação e o reconhecimento da comunidade, ao prestarmos um serviço de boa qualidade, reduzindo a criminalidade em 37,5% nos primeiros seis meses de sua implantação, auferindo como *feed-back* a elevação da auto-estima do policial.

Desse modo, os Distritos-Modelos representam áreas de responsabilidade territorial, com autonomia administrativa inerente a cada chefe (civil ou policial militar) em sua repartição, contudo, funcionando de forma integrada com desempenho de ações e operações policiais conjuntas e contínua reciprocidade de informações, oportunas e confiáveis.

Outro ponto de integração operacional em que o Governo do Estado tem investido significativamente é o Centro Integrado de Operações de Segurança – CIOPS, sistema que agrupará os centros operacionais das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros em um mesmo prédio e reunirá, além das estruturas de comando operacional (telefonia, rádios etc.), um núcleo de processamento de dados e uma gerência operacional integrada.

O objetivo principal desse projeto é o de alcançarmos uma gestão compartilhada de recursos humanos e materiais, e de informações, objetivando otimizar atividades policiais preventivas e repressivas, contando, sobretudo, com a efetiva participação comunitária.

A idéia central é a ênfase na necessidade de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade das ações de segurança no campo operacional.

Essa filosofia operacional é materializada não somente em estruturas físicas dos distritos-modelos, mas, sobretudo, em uma inovadora metodologia de trabalho e de emprego dos recursos disponibilizados.

Desse modo, muito embora realisticamente tenhamos a convicção de que a solidificação dessa mudança estrutural somente venha a se firmar a médio prazo, a depender, ainda, da continuidade dos maciços investimentos que ora são feitos pelo Estado, já começamos a ter bons frutos.

Reforma Estrutural

Essa reforma estrutural é fundamental para a eficiência e agilidade dos serviços prestados pelos órgãos da SSPDC.

Nesse sentido é que encaminhamos ao Governo do Estado, estando no momento em fase de estudos, uma nova proposta de rearticulação das polícias Civil e Militar, transformando companhias em batalhões, criando novas companhias e delegacias de polícia civil, com reforço nas fronteiras do Estado.

Muito embora não tenhamos alcançado o ponto ideal, conseguimos uma sensível melhora nas condições de funcionamento dos Institutos de polícia científica, reiterando-lhes da situação caótica em que se encontravam, graças à sensibilidade do Governo do Estado ao liberar recursos financeiros para esse fim.

Não obstante, muito ainda precisa ser feito para que possamos dotar os referidos órgãos das condições ideais para que possam elaborar laudos periciais que traduzam a verdade dos fatos e garantir provas confiáveis para a elucidação de crimes.

Também faz parte da “mudança comportamental”, e também da “reforma estrutural”, a Corregedoria-Geral, assim como os Distritos-Modelos e o CIOPS (“Integração / Unificação”).

Outro ponto de fundamental importância para a reforma estrutural é o aumento dos efetivos policiais.

Quando assumimos a SSPDC, a Polícia Militar do Ceará contava com menos de dez mil PPMM para dar proteção a uma população com mais de cinco milhões de habitantes e cobrir 187 municípios.

Sensível ao problema, o Sr. Governador, nesse período de dezoito meses em que estamos à frente da SSPDC, já permitiu o ingresso de aproximadamente mil e quatrocentos PPMM.

A Polícia Militar, segundo estudos já encaminhados por esta SSPDC ao Sr. Governador, para atender razoavelmente as suas necessidades, necessita hoje de um efetivo mínimo de quinze mil policiais militares.

Da mesma forma, a Polícia Civil precisará dobrar seu efetivo que hoje é de aproximadamente mil e quatrocentos policiais civis.

No momento estamos promovendo um concurso público para a contratação de mais 50 delegados e 150 escrivãos e para viabilização da contratação de mais 250 agentes de polícia civil aprovados em concurso anterior e que estavam em litígio com o Estado.

O concurso será realizado pela Fundação Carlos Chagas e os novos delegados formados durante quatro meses pela Academia Nacional de Polícia (Polícia Federal), em Brasília/DF.

Com relação ao Corpo de Bombeiros, muito embora hoje esteja muito bem equipado, necessita de mais 300 Bombeiros para que possa descentralizar suas ações pelo interior do Estado.

Modernização e Tecnologia

A modernização das instalações, equipamentos e procedimentos é de suma importância em todo esse processo de recuperação do Sistema de Segurança Pública do Estado do Ceará.

Assim é que conseguimos, através do Sr. Governador do Estado, nesses dezoito meses, aplicar na Segurança Pública investimentos na ordem de R\$ 13.000.000,00 (treze milhões de reais), reequipando, reformando e informatizando delegacias, quartéis e Institutos de Polícia Científica, implantando três distritos-modelos e estruturando o CIOPS.

Contudo, para que possamos alcançar um ponto satisfatório, será necessário, já para o ano de 1999, segundo estimativa da SSPDC, um investimento da ordem de R\$ 28.500.000,00 (vinte e oito milhões e quinhentos mil reais), a ser empregado na aquisição de viaturas, de equipamentos, de fardamento, de munição, de armamento, na capacitação e treinamento de pessoal, na construção, em reformas e na implantação de mais três distritos-modelos na Capital.

Esse numerário pode parecer elevado para um Estado que, embora saneado e bem conduzido, é um dos mais pobres do País. Contudo, esses investimentos se fazem necessários para a recuperação de toda uma estrutura que há mais de dez anos vinha sofrendo com a falta de investimentos suficientes para a sua sustentabilidade.

Não se faz segurança pública sem investimento.

Para se ter uma idéia, a Cidade de Nova York, com oito milhões de habitantes, investiu em segurança pública aproximadamente US\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de dólares) ao longo de dois anos.

III. Fatores Críticos

Esse trabalho recém iniciado, muito embora já comece a trazer resultados positivos, somente se consolidará a médio e longo prazos, desde que seja dada a devida continuidade e prioridade às diretrizes políticas ora traçadas.

Assim, consideramos como fatores de risco à continuidade desse projeto os seguintes:

1. Efetivos: É primordial a imediata complementação e aumento dos efetivos das polícias Civil e Militar, do Corpo de Bombeiros e dos Institutos de Polícia Científica para que possamos garantir um pronto, ágil e eficiente atendimento à população, nos aproximando cada vez mais da comunidade, buscando sua confiança e participação nas ações de segurança pública, alcançando o verdadeiro sentido de polícia comunitária.

2. Remuneração: Embora não seja a remuneração o único fator motivador da auto-estima do servidor, não podemos negar a sua significativa importância, porquanto os profissionais de segurança pública do Estado do Ceará ainda não estão a merecer a justa remuneração pela atividade que desempenham.

É importante que o Governo do Estado envide todos os esforços no sentido de garantir a esses profissionais a adequada remuneração e que corrija distorções que contemplam policiais que estão fora da tropa com remunerações bem superiores aos que estão a desempenhar a atividade-fim.

3. Sustentabilidade: Investimentos são fundamentais para a melhora da eficiência dos órgãos de segurança pública, contudo, precisam ser permanentes para que se tenha garantido não somente o nível de qualidade alcançado, mas a sua contínua ampliação.

Além do dispêndio de recursos com investimentos permanentes para a renovação e a aquisição de novos equipamentos e tecnologias e para a capacitação contínua do pessoal, o Estado sofrerá sensível aumento do custeio para a manutenção dessa nova estrutura.

Isso requer que seja destinada à segurança pública, assim como é garantido à educação, uma parcela da dotação orçamentária do Estado.

Outra alternativa é a viabilização de um fundo que garanta esse fluxo contínuo de recursos.

Nesse sentido, a SSPDC tomou o cuidado de elaborar um projeto de lei que cria o FUNDECE, a ser cobrado através de taxa de segurança junto à iniciativa privada que venha a solicitar o emprego de recursos humanos e materiais da SSPDC em eventos com fins lucrativos, diversos da atividade de segurança pública.

Ressalte-se que essa iniciativa não é pioneira, já estando a funcionar há alguns anos, e com resultados bastante positivos, em outros estados; no Paraná, em Minas Gerais e em Santa Catarina.

IV. Conclusão

Concluimos dizendo que uma verdadeira política de segurança pública, consciente, consolidadora e que busque combater a violência e a criminalidade de forma efetiva e sustentada em alicerces firmes e perenes, muito embora dependa da implementação das diretrizes políticas aqui expostas, deve ser vista de forma sistêmica, de maneira que todos os órgãos e instituições afins atuem em mutirão, de forma integrada e compromissada com a questão.

Essa co-responsabilidade passa, não somente pelos órgãos de segurança pública, mas também pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público, pelo sistema prisional, pelos órgãos de assistência e proteção à criança e ao adolescente, pela mídia proativa, pelas organizações não governamentais que legitimamente representam os diversos seguimentos da população e, sobretudo, pela população, financiadora e principal cliente de todo esse sistema.

Palavras de encerramento

*José Fernando Cirne Lima Eichenberg**

Os desafios da segurança pública são muito antigos; basta olhar para trás para vermos que todas as questões básicas em relação ao problema se repetem. A questão da integração e da mudança comportamental da polícia, por exemplo, compõe um quadro há muito diagnosticado, mas que ainda persiste, frente às dificuldades extremas para se enfrentar o problema e aplicar-se as medidas necessárias.

O Rio Grande do Sul mudou muito em três anos e meio, partindo da reformulação do conceito de segurança pública e, com base nele, adotando estruturas políticas coerentes. Compreendeu-se que a segurança pública é mais do que uma atividade das polícias militar e civil; ela, na verdade, envolve a própria sociedade na qual o fato delituoso ocorre, onde ele é tratado e para onde retornam os seus resultados. Trata-se, então, de um processo que começa na comunidade; passa pela Polícia Militar, que atende a ocorrência; pela Polícia Civil, que faz o inquérito; pelo Ministério Público, que denuncia; pelo Judiciário, que condena; e pelo Sistema Penitenciário, que executa a pena. E, tratando-se de um processo, é preciso, então, considerá-lo como um todo.

A primeira mudança estrutural decorrente desse novo conceito de segurança pública adotado em nosso estado foi a unificação do sistema penitenciário e, para isso, enfrentamos, no início, muitas resistências. Criou-se para tanto a Secretaria da Justiça e Segurança, por entender-se que, apesar de haver um comando político único, as instituições permaneciam autônomas e era preciso chegar-se a um tratamento sistêmico correto.

Não era possível continuar olhando para trás, vendo os outros governos, as propostas de integração, os planos que sempre falavam num melhor entendimento entre Polícia Militar e Polícia Civil. Na verdade, as políticas de segurança anteriores eram praticamente iguais. Houve distorções num tempo em que a polícia deixou de ser a polícia de defesa do cidadão, para ser a

* Secretário de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul.

polícia de defesa do Estado. Mas, de resto, as políticas eram absolutamente iguais e o setor, extremamente conservador. Historicamente, as grandes mudanças envolvendo deslocamento de competências aconteceram sempre através de atos de força, nunca a partir de uma grande discussão com a sociedade. Era preciso, então, que se começasse a mudar; era preciso que se entendesse que, acima do interesse das corporações, havia um interesse maior a ser atendido, que era o interesse do cidadão, a razão de ser das corporações, aqueles que pagam e que usam os seus serviços.

Obviamente, quando se falava em reforma estrutural do setor de segurança pública, cada uma das suas instituições temia ser “engolida” pela outra e reagia à reforma. Era preciso criar um sistema que tivesse uma coordenação única, um sistema que permitisse separar decisões políticas de decisões operacionais, deixando as primeiras a cargo da Secretaria de Estado, e as outras, obviamente, no nível das instituições. Era necessário, ainda, que dentro desse sistema, as instituições tivessem equivalência, ou seja, estivessem no mesmo patamar, incluindo a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Instituto Geral de Perícia, além dos institutos externos da polícia, como o Detran e a SUSEP - Superintendência do Serviço Penitenciário. Só desse modo seria possível pensar em coordenação e em integração.

Mas, era preciso mais; era preciso também modificar as estruturas internas dessas instituições. As polícias militares, no caso específico, a Brigada Militar, tinham estruturas muito diferenciadas. Não se trata de desmilitarização, mas era preciso adequá-las estruturalmente e manter a característica disciplinar e hierárquica, criando uma estrutura adequada para a prestação do policiamento ostensivo; uma estrutura diferente da estrutura do Exército, uma vez que as funções são diferentes - o Exército objetiva eliminar o adversário; a Polícia Militar objetiva preservar a vida, inclusive a do delinqüente. A lei de organização de base, então, reduziu de seis para três os canais de comando dentro da Brigada. Antes havia o Comandante Geral, o Comandante de Área, o Batalhão, a Companhia, o Pelotão e o Grupamento. Hoje, há o Comandante Geral, o Comandante de Área, e a Unidade, que ora se chama Batalhão, ora Destacamento e que é responsável territorialmente por cada município ou, dentro dos municípios maiores, por uma determinada área.

Instituiu-se, também, um plano de carreira para os praças. O praça que entra para a corporação e já tem o segundo grau pode chegar a Primeiro Tenente, através de cursos de formação. Isso significa que, em pouco tempo, esse soldado, mais experiente, vai chegar a primeiro tenente e vai comandar na rua. Esse procedimento vem trazer motivação aos soldados; mesmo aqueles que não tinham o segundo grau estão estudando, visando essa possibilidade de crescimento dentro da estrutura da Brigada Militar.

Era preciso, ainda, que se fizesse sair dessas instituições tudo aquilo que não fosse atividade policial. O Detran, por exemplo, não deveria estar na polícia, visto tratar-se de uma atividade administrativa; no entanto, o Detran sempre foi uma fonte de renda. A solução foi, então, terceirizar algumas atividades ou algumas etapas da atividade. O Detran, hoje, foi autarquizado e está fora da Polícia Civil; criou-se, na verdade, um novo Detran e todos os policiais que estavam na área passaram para as áreas de delegacia. Isso também foi feito na Brigada Militar; também lá reduziram-se as áreas e diminuiu-se o número de policiais. Hoje, o policiamento em Porto Alegre é muito mais eficiente porque há mais operacionalidade; estabeleceu-se um novo conceito: não adianta, simplesmente, um número grande de homens, é preciso dar equipamento, é preciso dar tecnologia.

Mas, era preciso ainda mais. Era preciso integrar as duas polícias, acabar com o mito de que a integração é mera figura de retórica. Não havia tempo para começar o processo nas escolas, então, começou-se exatamente pela operacionalidade; não só a operacionalidade do dia a dia, mas, também, a parte comportamental e, já no segundo ano, as integrações físicas. No Rio Grande do Sul, hoje, onde se instala uma delegacia, instala-se também, no mesmo prédio, compartilhando uma sala de operação, o Pelotão da Brigada ou uma unidade da Brigada. Não há regras de como proceder ali dentro; o comandante da unidade da Brigada tem que se entender com o Delegado de Polícia para, juntos, criarem uma nova cultura policial.

O próximo passo é a instalação, em Porto Alegre, de um Centro de Operações único, equipado com a mais moderna tecnologia, e onde estarão a Polícia Civil e a Brigada Militar. Essa integração trará vantagens para a população, que não paga a conta duas vezes, e também, para as próprias corporações.

O ponto de coordenação de todo esse sistema é a Secretaria de Segurança Pública; é lá que se encontram as funções estratégicas comuns às duas corporações. Em 1995, a Brigada Militar não tinha acesso aos dados da Polícia Civil; hoje, os dados do sistema são disponibilizados pelo governo através da Secretaria.

É preciso entender que, dentro desse processo, alguns conceitos foram estabelecidos. O primeiro deles, é o fim da interferência política. Isso não significa que o policial não possa ser politizado; o que se pretende é que os policiais, os comandos, as chefias, não sejam indicados por partidos políticos, para que não tenhamos a Brigada do PMDB, a Brigada do PT, a Brigada do PTB.

Dentro desse novo contexto, investiu-se muito no sistema prisional. Há muito não temos presos em delegacias de polícia; no final desse governo estão sendo geradas algo em torno de 4.500.000 novas vagas, o que evitará

a superlotação no Rio Grande do Sul. Tivemos, ainda, um desafio para a Brigada, que foi a crise que se instalou por seis meses no sistema prisional. O número de agentes não era suficiente para controlar a situação e a administração das quatro maiores casas prisionais foi, então, entregue à Brigada Militar, permanecendo a parte técnica sob os cuidados da SUSEP. Dois dias após a entrada da Brigada Militar, representantes do Ministério Público, do Poder Judiciário e da Comissão dos Direitos Humanos foram ao presídio central para observar e decidir sobre a propriedade de se entrar com uma ação judicial contra a portaria que entregava a administração à Brigada Militar. Nesse momento, os próprios presos pediram a permanência da Brigada porque, apenas naqueles dois dias, ela havia conseguido acabar com a lei do mais forte que imperava dentro dos presídios; ela acabou com a venda de celas, com a venda do trabalho, e com a corrupção, através da permanente troca do contingente que trabalhava nos presídios. Tratou-se, sem dúvida, de uma experiência de risco, mas foi uma experiência bem sucedida e que, hoje, recebe o apoio de diversos setores da sociedade. Durante os três anos da Brigada nas penitenciárias, não houve motim e não houve nenhuma violação dos direitos humanos.

Ainda há muito por fazer e um próximo passo seria uma reforma nas academias, não em função de uma academia única, mas em função de uma entrada única. Hoje, já há uma equalização maior entre a Brigada e a Polícia e os requisitos para a entrada são os mesmos para as duas. Assim, é possível pensar numa única porta de entrada, mas ainda é cedo para uma unificação; é preciso manter-se, ainda, um sistema binário de polícia, mas que trabalhe de forma unificada.

Todo esse processo, que é novo, tem que ser baseado no interesse do cidadão. Não é mais possível imaginar que se possa continuar a trabalhar, preocupando-se mais com o interesse de cada corporação do que com o interesse do cidadão.

Finalmente, sobre os conselhos comunitários, pode-se dizer que, no Rio Grande do Sul, eles são atuantes e importantes, mas se tornaram pontos de arrecadação de recursos binários, ou seja, perderam-se e desnaturaram-se. Hoje, os conselhos comunitários estão sendo redirecionados para uma interação da comunidade com as polícias, no sentido de se estabelecer políticas responsáveis e participativas de segurança pública.

Uma outra modificação feita, principalmente através do Centro Integral de Segurança Pública, diz respeito ao conceito de abordagem, especialmente no que se refere ao tratamento destinado às pessoas que moram nos morros e favelas. É preciso entender que as pessoas que moram no morro são honestas, na sua grande maioria, e têm direito ao policiamento. Portanto, foi iniciado um trabalho nestas áreas e os resultados estão sendo os melhores possíveis. Morros

que eram de domínio de traficantes, hoje têm a Brigada Militar e a Polícia Civil atuando e garantido a segurança da população; não existe mais aquela idéia de que só os bairros de classe média e de classe alta podem ter segurança.

Entretanto, é preciso coragem e respaldo político para mudar. Todas essas mudanças só foram possíveis em razão da excelência das instituições e da maneira como foram conduzidas. Não foram mudanças impostas; ao contrário, foram engendradas dentro mesmo das instituições, que se conscientizaram e se tornaram o grande agente no processo de mudança. Hoje, tem-se uma Brigada Militar aberta, com um novo modelo de recrutamento, que redefiniu o seu currículo, adequando-o a uma instituição que vai trabalhar com pessoas humanas e que pretende preservar e atender ao cidadão.

Foi um processo de mudança que funcionou. Os resultados estão sendo colhidos, a qualidade do serviço é alta e o grau de satisfação das instituições, que antes eram quase antagônicas, hoje, também é muito bom.

*Sandra Valle**

Observa-se, hoje, que está havendo uma mudança nos paradigmas pelos quais se busca enfrentar os problemas da criminalidade. Como já foi apontado mais de uma vez, constata-se um aumento generalizado nos índices de violência nos últimos 20 anos, não só no Brasil, mas em todo o mundo.

Um dos aspectos que parece ser também já bastante consensual é que não se pode pensar no controle da criminalidade apenas pela perspectiva da maior repressão por parte do Estado, seja ampliando as penas, seja aumentando o número de policiais ou as taxas de encarceramento. A polícia comunitária surgiu, nos últimos anos, como uma alternativa mais eficiente para o controle do crime; mais do que isso, esse tipo de policiamento se ajusta melhor às exigências dos direitos humanos, às quais o Brasil está submetido tanto na ordem internacional, quanto através de sua própria Constituição e, ainda, por uma decisão firme do Governo Federal, que, já em 1996, elaborou o Programa Nacional de Direitos Humanos.

Sobre o sistema penitenciário, pode-se dizer que o grande problema é promover uma mudança na cultura, visando uma maior aplicação de penas alternativas. Nós pudemos ver a descrição de um modelo americano que, certamente, não é o modelo que escolheremos. Parece-nos um pouco irreal imaginar que uma prisão possa ganhar dinheiro a partir dos telefonemas dados pelos presos. Estamos longe de pensar nesse modelo para nós; o que nós queremos é que a prisão seja usada somente para aqueles que ofereçam perigo à

* Secretária de Justiça do Ministério da Justiça.

sociedade. No mais, já está provado, por números e estudos realizados, que o encarceramento não diminui a criminalidade.

Estamos caminhando nesse sentido, com a ajuda de pesquisadores e instituições estrangeiras que têm organizado publicações excelentes sobre penas alternativas, como a publicação da Fundação Konrad Adenauer e a do professor Damásio de Jesus, que fez a tradução da obra “Regras de Tóquio”, celebrada em 1994 pelos países na ONU, discorrendo sobre todas as vantagens que as penas alternativas oferecem sobre o sistema de encarceramento prisional.

Publicações anteriores da Série Debates:

Sistemas de Governo, Legislação Partidária e Eleitoral em Países do Cone Sul

nº 1 - 1993

Programas governamentais de assistência direta em países do Cone Sul

nº 2 - 1993

Formação da política ambiental em países do Tratado de Cooperação Amazônica e na República Federal da Alemanha

nº 3 - 1994

A Mídia e o desenvolvimento da Democracia

nº 4 - 1994

O desafio da questão social

nº 5 - 1995

Subsidiariedade e fortalecimento do poder local

nº 6 - 1995

O difícil caminho para a justiça social

nº 7 - 1995

Políticas ambientais no Mercosul e as experiências da integração européia

nº 8 - 1995

Partidos e sistemas eleitorais em tempos de reforma

nº 9 - 1995

Poder local face às eleições de 1996

nº 10 - 1996

Ação local e desenvolvimento sustentável

nº 11 - 1996

A política regional na era da globalização

nº 12 - 1996

O Brasil, a União Européia e as relações internacionais

nº 13 - 1997

A agenda política e institucional do Mercosul

nº 14 - 1997

Competitividade internacional e desenvolvimento das regiões

nº 15 - 1998

A projeção do Brasil face ao século XXI

Anais do IV Simpósio Brasil-Alemanha

nº 16 - 1998

A democracia como projeto para o século XXI

nº 17 - 1998