

Reflexões sobre Segurança Pública no Brasil

Coronel
Edison Duarte dos Santos Junior



A questão da violência nas grandes cidades vem se agravando ao longo dos anos, tanto por problemas de descontrole público e desordem urbana, quanto por incentivos perversos na operação das instituições de segurança pública. Problemas institucionais relativos ao controle da violência englobam questões críticas de direitos humanos, vitimização policial, saúde pública e economia, dentre outros. Mas o que mais impressiona na escalada da violência no Brasil é que ela parece ir de encontro a uma tendência declinante observada em outros países.

O Rio de Janeiro, como grande parte dos outros estados brasileiros, enfrenta graves problemas fiscais e políticos. A maior parte destes problemas decorre da má gestão e da corrupção, que foi responsável pelo desvio de milhões de reais dos cofres públicos nos últimos anos. Aliado a isso, a diminuição na arrecadação resultante das oscilações no preço do barril do petróleo no mercado internacional, nos últimos anos, fez com que o Rio de Janeiro perdesse recentemente muitos recursos decorrentes de sua maior fonte de receita.

A crise fiscal obviamente teve fortes repercussões na área de segurança pública e reduziu ainda mais a capacidade de investimentos nas forças policiais. Houve momentos em que a frota da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, chegou a ter índice de cerca de 50% de suas viaturas com problemas mecânicos por falta de recursos para a manutenção.

Com a crise fiscal e a conseqüente falta de recursos, o estado do Rio de Janeiro começou a experimentar o aumento exponencial nos principais índices criminais, notadamente naqueles eleitos pela Secretaria de Estado de Segurança como indicadores criminais estratégicos que, em tese, têm maior impacto na sensação de insegurança da população, como letalidade violenta, roubos de rua, roubos de veículos e, mais recentemente, os roubos de cargas. Essa alta expressiva nos índices criminais, que também afetou fortemente o turismo, outra importante fonte de receita do estado, foi a justificativa utilizada para a decretação da intervenção federal na segurança pública, em fevereiro de 2018. Como consequência da decretação de intervenção, todo o comando da segurança pública do estado foi substituído na ocasião.

Enquanto muitos especialistas em segurança pública denunciam riscos crescentes à vida e à propriedade, poucos examinam as verdadeiras razões pelas quais as instituições de segurança pública podem ter comprometidas as suas atribuições de proteção da sociedade.

O crescimento da violência nas médias e grandes cidades brasileiras tem se acelerado desde os anos de 1970. Um estudo do UNICEF, publicado em 2017, mostrou que o Brasil tem a sétima maior taxa de homicídios de jovens do mundo, ficando atrás de Honduras, El Salvador, Colômbia, Venezuela, Iraque e Síria^[1] e, a despeito das tendências demográficas favoráveis e do aumento da preocupação pública, a inércia dos governantes faz com que as autoridades de segurança pública, em geral, expliquem o crescimento da violência ou em termos socioeconômicos, mas eis que a violência continua a crescer, apesar da aparente melhoria das condições de vida dos brasileiros desde o lançamento do Plano Real, em meados de 1994, ou justifiquem como consequência da intensificação das operações ou do aumento da repressão policial.

Os problemas ligados à segurança pública não são privilégio de cidades como o Rio de Janeiro, pois o Brasil inteiro vê a violência cruzar todo o seu território. Nunca a violência esteve tanto em evidência. Sucodem-se os episódios, multiplicam-se as cenas de horror nos jornais, revistas, televisão e no cotidiano da família brasileira, que se mostra cada vez mais indignada e amedrontada. A prostituição infantil, que toma conta do País; a violência contra a mulher, que se multiplica com a explosão de casos de feminicídios; as invasões rurais, incentivadas em sua maioria por questões ideológicas; a violência das instituições policiais; os altos índices de acidentes de trânsito com vítimas fatais; rebeliões de presos e, mais recentemente, ondas de violência generalizada em alguns estados, como a que já deixou estragos no Rio de Janeiro agora assustou a população do Ceará. Tudo isso representa um quadro de um filme triste, que o Brasil já está cansado de assistir. O que fazer?

Inúmeros diagnósticos são feitos a cada dia na tentativa de se apontar uma causa para o caos em que se encontra a segurança pública em nosso país, dentre eles é comum citar:

- O Judiciário, aparentemente sobrecarregado face o excesso de processos e a vulgarização das ações que se multiplicam a cada dia e entopem as pautas de julgamentos;

- Os nossos códigos e leis, envelhecidos e ultrapassados, com brechas para que infinitos recursos sejam interpostos, buscando o adiamento de feitos e emperram o Judiciário;

- Presos condenados empilhados em penitenciárias caindo aos pedaços, com poucas perspectivas de ressocialização e sem espaço para respirar, confinados em ambientes insalubres, sem higiene alguma, dormindo uns sobre os outros, vivendo em um grande barril de pólvora prestes a explodir e promovendo fugas, rebeliões e chacinas intramuros. Presos provisórios amontoados com presos condenados, formando a terceira maior população carcerária do planeta, atrás apenas de Estados Unidos e da China, em parte graças a Lei de Drogas, vigente desde 2006, e ao modelo de “guerra” às drogas, adotado no Brasil.

- A ineficiência dos aparelhos policiais, com duas instituições para realizar o mesmo trabalho, ambas com problemas de credibilidade junto à sociedade, com falhas nos processos de seleção de seus recursos humanos, altos índices de vitimização de seus efetivos, baixos salários, escassez de recursos materiais, falta de treinamento adequado e impunidade, dentre outros problemas;

- A pobreza, fruto de má distribuição de renda e da recessão econômica e o desemprego, pode ser um fator de propulsão para o crime. A opção pela vida criminoso se daria, em geral, como resultado de uma escolha inevitável para o atingimento de ideais e valores absolutamente contrários aos meios legítimos disponíveis para sua obtenção. Há, ainda neste rol de problemas, a corrupção generalizada, endêmica, em processo de metástase no Brasil e a péssima utilização/gestão de recursos públicos;

- O atual sistema de segurança pública, que está mais voltado para a defesa do Estado do que para a proteção do cidadão, privilegiando o patrimônio em detrimento da vida. Sob os conceitos tradicionais de segurança pública, as instituições policiais são, historicamente, mais voltadas para a proteção do Estado, para o combate à criminalidade urbana, a garantia da ordem e a defesa das instituições. No entanto, olhando para os modernos conceitos de segurança cidadã^[2], percebe-se que a atuação destas instituições é primordial também para a promoção dos direitos humanos de todo cidadão, tirando então o foco da atuação policial meramente para a proteção do Estado e redirecionando esse foco para a proteção do cidadão, para a promoção da convivialidade, do bem estar social e da governança democrática.

Diante disso, percebe-se que duas tendências parecem se destacar mais nesses últimos anos:

- Uma quantitativa, ou seja, o aumento exponencial dos casos de delinquência, que é apresentado através dos números oficiais dos principais índices criminais, periodicamente divulgados e,

- Uma qualitativa, que se observa a partir da violência praticada contra as pessoas, que não está apenas relacionada à subtração de bens, mas que cada vez mais toma a forma de violência gratuita, desmedida e brutal, como se tivesse o objetivo de subjugar o cidadão, até mesmo podendo chegar a morte.

A ineficiência dos órgãos de segurança pública se evidencia quando se verifica que as políticas implementadas no setor não são capazes de estabilizar os altos índices de violência registrados em todo o território nacional, menos ainda, será sensato esperar que elas o reduzam. O corporativismo se evidencia na existência de dois segmentos distanciados entre si, as polícias civis e militares, e o Estado se esquivava de seus deveres jogando a responsabilidade sobre os ombros cansados dos combalidos policiais.

A segurança pública é uma atividade desenvolvida pelo Estado como instrumento de mudança para alcançar a paz social e a segurança de seus cidadãos e de seus bens, para que eles possam exercer sua cidadania. É um conjunto de propósitos do poder político do Estado, traduzido em diretrizes e ações, direcionadas às suas instituições orientando-as quanto ao caminho a seguir, visando reprimir a prática de atos antissociais, o que de fato não parece estar ocorrendo.

Assim como inúmeras são as causas para os problemas na segurança pública, muitas são as soluções, dentre as quais pode-se destacar as que usualmente são as mais divulgadas ou defendidas:

A Extinção das Polícias - Não parece lógico que a extinção das polícias Civil ou Militar seja a solução mais correta. Comparativamente, seria como a pena de morte. Não se pode matar para eliminar as consequências. É preciso estudar as causas e aí sim, desenvolver estratégias para combatê-las. A extinção seria uma solução política, defendida por algumas vertentes políticas ou ideológicas e meramente paliativa.

O ideal seria um processo de reestruturação das instituições policiais, que deveria se iniciar pelos seus recursos humanos, com o policial civil ou militar sendo muito bem qualificado para o exercício da função, sendo-lhe dadas condições dignas de trabalho e recompensas à altura, pois assim poderá se dedicar integralmente e ser cobrado por isso. O Estado recruta pessoas que não são suficientemente bem preparados, não lhes oferece condições mínimas de trabalho e muito menos remuneração condigna com o que enfrentam diariamente nas ruas. O Estado é omissivo e o culpado é o sistema. O policial pode ser violento, despreparado e revoltado, muitas vezes não tem as condições ideais de trabalho, mas o culpado não é o policial, nem o povo, mas o sistema, o governo, os governantes e o Estado.

No entanto, sobretudo em um passado recente, muitos especialistas ainda acreditavam que a única forma de melhorar o serviço de segurança pública seria a extinção das Polícias Civil e Militar, pois vários caminhos e estratégias já foram criados sem que se obtivesse uma solução satisfatória. Tais especialistas buscam uma reformulação dos aparelhos policiais nos seus procedimentos, tarefas e funções e que esta seria uma solução para o funcionamento das polícias. Um dos pontos polêmicos dos que defendem tal tese, seria a extinção do inquérito policial, hoje considerado arcaico, e a transferência do processo de produção de provas para a responsabilidade do Ministério Público.

Desmilitarização das Polícias Militares - Alguns especialistas e autoridades afirmam que

o serviço policial é de natureza civil e não militar e que as polícias militares estariam mais preocupadas com suas estruturas, formalidades e hierarquias, esquecendo-se da função principal, que é a de fazer polícia. Também citam que as polícias em quase todo o mundo são civis, com uma fração uniformizada para a polícia ostensiva ignorando, entretanto, o grande número de polícias militares, ainda que não ostentem exatamente esse nome, que existem pelo mundo. Com essas informações, estas pessoas entendem que as polícias devem ser todas desmilitarizadas, absorvendo os quadros das polícias militares em funções equivalentes aos das polícias civis. Mais uma vez, a desmilitarização seria uma solução política, também defendida por vertentes políticas ou ideológicas e que não resolveria o problema.

Unificação e Integração das Polícias - Defender a unificação é um tema polêmico devido a questões históricas, de cultura, administrativas, funcionais, constitucionais relativas ao art. 144 da Constituição Federal e não significa simplesmente defender o fim das instituições como se ouve constantemente. As modificações devem ser graduais, mas para que isso ocorra é necessário que haja um plano de remodelação de todo o sistema, na busca de políticas públicas mais eficientes e mais próximas da população. É necessário que, primeiro, haja a integração efetiva, pois é mais do que uma mudança estrutural, mas de mentalidade das duas corporações, que poderia criar uma polícia mais ágil e flexível. No entanto, a unificação tem sido duramente criticada por integrantes das duas polícias, pois envolve questões culturais, históricas e mesmo de rivalidade mútua, o que só serve para reduzir a eficiência da prestação de serviços à comunidade.

No ano de 1999, o ex-governador do estado do Rio de Janeiro, Anthony Garotinho, tentou a unificação das duas corporações policiais estaduais através da criação do Instituto de Segurança Pública (ISP), idealizado para ser o modelo de uma polícia eficiente e moderna, abrindo caminho para que as duas corporações, integradas e sob um comando único, conseguissem resultados melhores enfrentando criminosos cada vez mais bem aparelhados.

O ISP permitiria, segundo seus idealizadores, captar verbas para aparelhar, treinar e melhorar os salários dos policiais que fizessem parte dele. O primeiro passo ocorreu com a integração de efetivo das duas corporações na extinta Secretaria de Segurança Pública. Sabidamente que esse projeto não deu os resultados esperados e o ISP passou a ser uma autarquia da também extinta Secretaria de Estado de Segurança, com missão de produzir informações e disseminar pesquisas e análises com vistas a influenciar e subsidiar a implementação de políticas públicas de segurança e assegurar a participação social na construção dessas políticas.

Municipalização da Segurança Pública - É mais um tema polêmico entre os especialistas em segurança pública, sindicatos e instituições interessadas. Há quem considere a medida simplesmente inviável, primeiro, porque entendem que os municípios não têm responsabilidades sobre questões de segurança pública, esquecendo-se da relação dos municípios com as ações de prevenção primária, fundamentais para a segurança pública. Depois, porque defendem que as guardas municipais foram criadas apenas para a proteção de patrimônio, serviços e instalações públicas municipais, não lhes cabendo

responsabilidades de fazer policiamento ostensivo ou de investigação.

Alguns atores não querem a municipalização da segurança pública, mas veem com simpatia a extensão do poder de polícia às guardas municipais, sobretudo, após a promulgação da Lei 13.022/2014, que confere poder de polícia às guardas municipais, embora haja discussão sobre a dissonância dessa Lei com o artigo 144 da Constituição Federal. Segundo esta vertente, através de norma infraconstitucional os municípios passam a ter opção de assumir responsabilidades diretas sobre a segurança pública, afinal a partir da promulgação da lei, as guardas municipais estão autorizadas a auxiliar na manutenção da ordem pública. A Constituição Federal estipula que as guardas municipais, como já mencionado anteriormente, estão destinadas à proteção de bens, serviços e instalações públicas municipais.

Há integrantes das próprias corporações municipais que enfatizam, em defesa da municipalização da segurança pública, que quando a população precisa de apoio não distingue quem tem ou não poder de polícia, quem é policial ou quem é guarda municipal. Há ainda os que entendem que as polícias militares tem que atuar somente em situações de confronto e que as guardas municipais é que estão mais próximas do cidadão e podem auxiliar no ordenamento e controle de posturas municipais, evitando a ocorrência de pequenos delitos.

De uma forma ou de outra, a meta a se buscar deve ser a efetiva integração entre as polícias Civil e Militar e as guardas municipais, visando o aproveitamento dos seus efetivos e recursos logísticos, objetivando proporcionar à população melhorias na prestação do serviço ao cidadão, na redução efetiva dos índices criminais e, conseqüentemente, na sensação de segurança.

O Ciclo Completo de Polícia - Depois de anos e anos discutindo a desmilitarização das polícias militares, a extinção ou a unificação de polícias e a municipalização da segurança pública, surge com muita força a discussão sobre o Ciclo Completo de Polícia para todos os órgãos policiais, como também já acontece em muitos outros países.

O atual modelo de “meias polícias” prejudica a investigação criminal e burocratiza o atendimento ao cidadão. Mais uma vez aqui, o debate esbarra em questões históricas, culturais, administrativas, funcionais, corporativistas e acentua a rivalidade entre as instituições policiais, que possuem meios diferentes, regras diferentes de trabalho, formação profissional diferente, princípios organizacionais e valores diferentes.

As correntes contrárias ao Ciclo Completo de Polícia argumentam que as polícias militares, por exemplo, não estão preparadas, que criariam cartórios nos seus quartéis, que reviveriam supostas práticas ditatoriais ou até mesmo que deixariam suas atividades ostensivas em segundo plano. Os que defendem, no entanto, argumentam pelo contrário, dizendo que isso possibilitaria economia de recursos ao poder público, faria com que as ocorrências fossem atendidas no local, evitando-se o deslocamento dos efetivos das polícias militares de suas áreas de policiamento até as delegacias, deixando-as desguarnecidas, liberaria as polícias civis para a investigação e conseqüente poderia

proporcionar melhoria dos baixíssimos índices de resolução de crimes.

O fato é que, nas polícias modernas, as funções de policiamento uniformizado e de investigação devem boa parte de seus êxitos ao trabalho contínuo da investigação, sem que uma polícia “assuma uma ocorrência” e depois entregue para a outra instituição as informações sobre o crime, ou seja, a polícia que dá a primeira resposta é a mesma que segue na investigação, posteriormente. Nestes países, não há as “meias polícias”.

O que o cidadão deseja, quando busca a polícia, é celeridade. É que o policial que lhe atenda encaminhe imediatamente sua demanda, sem obrigatoriedade de que sua demanda seja reencaminhada a outro órgão policial para que este, então, prossiga um atendimento que foi o primeiro que iniciou. Algo que nos parece muito pouco produtivo ou eficiente.

Do exposto, quando se fala em segurança pública, há um anseio de que o Estado deva pautar suas atividades pela busca do bem comum, permitindo aos cidadãos a realização de seus objetivos pessoais, com segurança e tranquilidade, e uma das maneiras de se garantir estes princípios, é através de instituições modernas e sadias, que estejam em consonância com as mudanças da sociedade, pois assim como o direito não é algo estático, o mesmo ocorre com os homens e suas instituições.

Não é fácil remodelar um sistema de segurança pública quando muitas pessoas desrespeitam as mais elementares normas de direito, desconsiderando, assim, não apenas a lei, mas toda a coletividade. Há, também, muita preocupação com as conquistas de espaço, de poder, de *status*, ou com a importância das instituições no contexto social. Essa preocupação é sadia até o momento em que se coloca em risco o objetivo para o qual estas mesmas instituições foram criadas.

O que nos importa mesmo é saber se de fato queremos mudar ou, até que ponto a camada que detém o poder está realmente interessada nessas mudanças. Ou irão continuar se utilizando das instituições de segurança pública para seus fins eleitoreiros, como tem sido feito até aqui. Um modelo eficiente de prevenção e que reprima com eficácia a criminalidade, em todos os níveis, vai alterar profundamente a vida de uma faixa da sociedade que sempre se beneficiou dessa fragilidade do atual sistema. Mas vai alterar ainda mais a vida de outra faixa, que sempre sofreu com as mazelas e desmandos que só comprometem a segurança do cidadão que suporta e que paga regularmente a pesada carga tributária brasileira.

Os problemas de ontem e os de hoje, e as soluções que comumente são apresentadas, aparentemente são os mesmos. De diferente mesmo está o agravamento da crise moral e de autoridade, que se instalou justamente de onde deveriam brotar os maiores exemplos de correção e de austeridade. Basta ver que algumas figuras, outrora proeminentes e importantes, estão presas e sendo condenadas por práticas ilícitas.

O ano de 2019 poderá representar novos tempos ou novos desafios e exigirá empenho e dedicação de todos, dos órgãos governamentais, das instituições de segurança pública e da sociedade. Há problemas no cenário, mas também há boas perspectivas de soluções.

Há que se pensar na estruturação de nova arquitetura institucional para a segurança pública e reavaliar os papéis das forças de segurança pública no contexto brasileiro atual, bem como envolver e avaliar a importância do papel de outros atores públicos e privados no sistema de segurança pública. Além disso, é prioritário dotar às forças de segurança pública de uma estrutura jurídica renovada, uma retaguarda que lhes permita lutar mais eficazmente contra determinadas formas de criminalidade, cada vez mais poderosas.

É preciso atentar para o aumento da violência e da insegurança longe das grandes aglomerações, mostrando que os criminosos sabem que nas pequenas cidades as condições de segurança pública podem ser mais favoráveis para o cometimento de crimes, como é o que ocorre com o chamado “novo cangaço”, onde criminosos aterrorizam pequenos municípios e sítiam população, praticando uma série de barbaridades.

Nas cidades, em geral, é preciso impedir a multiplicação de zonas em que o Estado não exerce de maneira suficiente seu poder de polícia e, conseqüentemente, não garante a proteção das pessoas. Também o aumento, cada vez maior, do envolvimento de crianças e adolescentes com práticas criminosas mais e mais violentas, muitas vezes alimentando-se do sentimento de impunidade, é preciso ser enfrentado verdadeiramente.

A sociedade precisa conhecer do debate para que possa entender o problema, escolher o melhor modelo e definir o rumo correto. De certo é que devemos todos continuar buscando sempre a promoção e garantia dos direitos humanos, a melhoria das instituições, a valorização dos nossos profissionais de segurança pública, uma das categorias profissionais que mais sofrem em nosso país e o combate incessante contra a desigualdade e a corrupção endêmica brasileira.

[1] Disponível em <https://nacoesunidas.org/brasil-tem-7a-maior-taxa-de-homicidios-de-jovens-de-todo-o-mundo-aponta-unicef>.

[2] “O conceito de Segurança Cidadã parte da natureza multicausal da violência e, nesse sentido, defende a atuação tanto no espectro do controle como na esfera da prevenção, por meio de políticas públicas integradas no âmbito local”. FREIRE, M. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. Revista Brasileira de Segurança Pública |Ano 3 Edição 5 AgoSet 29.