

Violência e criminalidade como desafios para a democracia no Brasil

Paulo Sette Câmara

Presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. presidente@forumseguranca.org.br

Fala de abertura do "IX Simpósio Brasil-Alemanha Segurança Pública e Sociedade Democrática no Brasil e na Alemanha", realizado em Berlim, Alemanha, nos dias 24 e 25 de abril de 2008.

Cumprimento as autoridades presentes, os componentes dessa mesa e a seleta platéia. Inicialmente, em nome dos demais membros do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, quero agradecer a Fundação Konrad Adenauer, na pessoa do seu diretor no Brasil, Dr. Wilhelm Hofmeister, pelo convite e oportunidade de participarmos deste Simpósio e de enriquecer nossos conhecimentos.

O tema que me coube abordar impõe uma breve contextualização. Para falar sobre os desafios da segurança pública e o fortalecimento da sociedade democrática no Brasil, é necessário levar em conta os contrastes, as diversidades e o momento histórico brasileiro, que estão intrinsecamente ligados às causas e ao atual estágio da violência e da criminalidade que desafia as autoridades e assusta nossa população.

O Brasil é um país continental, com mais de 8.500.000 km² divididos em 26 Estados e um Distrito Federal, nos quais seus 185 milhões de habi-

Este descompasso cronológico na legislação e na gestão pública gera situações conflituosas entre instituições.

tantes estão distribuídos, com enormes desníveis regionais e sociais. Ao mesmo tempo em que algumas regiões atingiram um elevado índice de desenvolvimento humano, outras quedaram estagnadas, onde novas fronteiras são desbravadas sem que o Estado se faça presente, até mesmo para atender às necessidades elementares ou acompanhar as transformações que ali operam.

Nestas últimas décadas, ocorreu uma forte migração do campo para as cidades, as quais não estavam preparadas para receber uma massa humana com tantas demandas e poucos recursos financeiros. Surgiram aí áreas, verdadeiros bolsões de pobreza, desprovidas dos equipamentos básicos de saúde, educação, serviços sociais e principalmente de segurança. Em algumas cidades que ofereciam atrativos especiais, esse quadro se reproduziu em favelas e hoje a população de quatorze cidades já ultrapassa a casa de um milhão de pessoas, entre as quais o Rio de Janeiro, com mais de seis milhões de habitantes, e São Paulo, com mais de dez milhões.

Em 1988 foi promulgada uma nova Constituição Federal para repor a democracia plena no país e assegurar a todos os direitos e garantias individuais. Entretanto, a regulamentação de tais direitos e garantias, estabelecendo os limites para seu exercício e os recursos para colocá-los em prática, segue tempos diferentes e encontra-se sem conclusão até o momento. Este descompasso cronológico na legislação e na gestão pública gera situações conflituosas entre instituições, entre estas e grupos sociais e entre todos e o próprio Estado. E é exatamente nesse vazio legal que surgem as reivindicações organizadas por movimentos sociais, que vez por outra conflitam com o direito codificado; desobedecem decisões judiciais; desestabilizam a ordem pública e fragilizam a autoridade do Estado.

Essa mesma Constituição dispôs que segurança pública é dever do Estado e cabe às polícias o seu exercício. A partir de sua vigência, por mais de uma década, a União e os municípios se eximiram da responsabilidade pela segurança pública, deixando para os Estados o ônus dessa atividade. Conseqüentemente, uma absurda confusão de segurança pública com polícia ficou impregnada não só nas corporações, mas também na própria sociedade.

Esse quadro está se revertendo, mas lamentavelmente, até hoje, o Congresso Nacional não conseguiu articular um modelo de distribuição das ações de segurança que devem ser efetivamente desenvolvidas pelos três níveis de governo, acompanhadas dos recursos públicos compatíveis com as necessidades. A falta desse modelo tem dado oportunidade ao aumento da violência e da criminalidade e, em resposta, as instituições passaram a culpar umas às outras.

O agravamento desse quadro estimulou as universidades e as organizações não-governamentais a promoverem estudos e pesquisas sobre essa área, que até então ficara fora de suas preocupações. Aos poucos, seus técnicos passaram a ser convocados para elaborar projetos de políticas públicas, para subsidiar com suas pesquisas as autoridades responsáveis pela segurança e para colaborar na formação de recursos humanos para as instituições policiais.

Esse fato novo está permitindo a identificação dos pontos críticos que contribuem diretamente para a insegurança pública, entre os quais se destacam os relacionados a seguir.

- 1- A legislação penal e processual não foi compatibilizada com os direitos e garantias individuais assegurados pela

Uma absurda confusão de segurança pública com polícia ficou impregnada não só nas corporações, mas também na própria sociedade.

Constituição e continua mantendo procedimentos burocráticos, múltiplos recursos e instâncias que obstruem o andamento dos processos e a realização da justiça. O resultado desse desconcerto é a impunidade que incentiva a desobediência, encoraja os criminosos e gera a insegurança legal.

- 2- O sistema prisional, por falta de investimentos, mantém uma massa carcerária muito acima de sua capacidade e, com uma gestão precária e incapaz de atender aos mais elementares direitos humanos, contribui e realimenta a criminalidade. Raros são os gestores que constroem presídios, fazendo com que cada vez mais aumente a demanda por vagas. A alternativa posta em prática foi a edição de uma lei que reduz o tempo de cumprimento das penas. Esse desacerto vem se agravando com a resistência da Justiça em aplicar penas alternativas – mais justas e apropriadas à realidade – e pela demora nos julgamentos dos réus, levando à sua liberação por decurso de prazo. Com isso, a população está perdendo a confiança na Justiça.
- 3- O excelente Estatuto da Criança e do Adolescente, editado há dez anos, não foi totalmente implementado, por absoluta falta de integração entre os poderes e os níveis de governo, deixando uma lacuna nessa área crítica da segurança. Faltam recursos para os conselhos tutelares, são raros e inadequados os centros de ressocialização e ainda há deficiências estruturais nas demais entidades – Polícia, Ministério Público, Justiça, Serviço Social – que compõem a rede de proteção.
- 4- A Constituição, em seu artigo 144, limitou e fracionou a atividade policial dos Estados em duas corporações – uma

Raros são os gestores que constroem presídios, fazendo com que cada vez mais aumente a demanda por vagas.

Os promotores, juízes, policiais, etc. são transitórios em suas sedes e, conseqüentemente, não se comprometem com os usos e costumes locais.

civil e outra militar –, responsabilizando-as pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. E, ainda, reservou à União a competência para legislar sobre tais instituições, inibindo os Estados de promoverem os ajustes legais para o atendimento das peculiaridades regionais. Essa medida fortaleceu a independência das corporações e, somente agora, as polícias estão iniciando o processo de integração de atividades e superando a resistência à coordenação de suas ações.

- 5- A responsabilidade atribuída à polícia extrapola sua missão, uma vez que segurança pública é atividade complexa exercida por vários partícipes. O papel primordial da polícia – a proteção e a defesa do cidadão – depende de ações pró-ativas que são, preponderantemente, da alçada dos municípios. E sua atuação repressiva só se efetiva com o concurso do Ministério Público, da Defensoria, da Justiça, do Sistema Prisional. Esse conjunto de atividades deveria fazer parte da política de segurança pública e ter sua execução coordenada; todavia não é o que ocorre, pois seus atores encontram-se em diferentes esferas de governo. Pela dificuldade de articulação, cada qual segue seu próprio tempo e o resultado é danoso para a sociedade.
- 6- As instituições, que operam em Estados de dimensões gigantescas, exigem complexa administração e rígido controle pela natureza de sua atividade. Os promotores, juízes, policiais, etc. são transitórios em suas sedes e, conseqüentemente, não se comprometem com os usos e costumes locais. Sujeitos à gestão centralizada, lhes falta governabilidade sobre o que planejam e executam e o resultado fica aquém do esperado. A violência e a criminalidade ocorrem nos municípios e sua eficaz prevenção e

repressão dependem, fundamentalmente, da participação ativa das autoridades e da sociedade local. Não é por outra razão que, nos últimos tempos, as autoridades municipais vêm sofrendo pressão da população para assumirem seu papel na segurança pública e já surgiram exemplos bem-sucedidos.

7- A prevenção e repressão de delitos nas fronteiras, nos rios interestaduais e na costa marítima que competem à União são ineficientes. O mesmo ocorre com os delitos comuns que extrapolam os limites dos Estados. Até o momento, o Brasil não dispõe de uma Guarda Costeira para a cobertura estratégica dos mais de 7.300 km da fronteira marítima e nem de Guarda para cobrir os 16.800 km de fronteira seca. Os milhares de quilômetros de rodovias federais são fiscalizados pela polícia rodoviária federal que, por sua vez, não interage com as polícias estaduais na prevenção e repressão ao crime comum.

8- O crime organizado e as organizações criminosas, que exigem recursos humanos especializados para seu enfrentamento, surgiram sorrateiramente e cresceram por encontrarem uma polícia desprovida de recursos legais e materiais para inibi-los. Essa modalidade delituosa se alastrou e houve um atraso das autoridades em adotarem providências para contê-las, o que permitiu o avanço de quadrilhas interestaduais e internacionais, o surgimento de novas modalidades de delitos, bem como o aumento do tráfico de armas e de drogas.

Estes são apenas alguns itens do rol de entraves legais e institucionais que dificultam a ação reguladora do Estado e se antepõem aos gestores da segurança pública no Brasil. Some-se a isso

O crime organizado e as organizações criminosas surgiram sorrateiramente e cresceram por encontrarem uma polícia desprovida de recursos legais e materiais para inibi-los.

a complexa situação desse país em processo de transformação, com tantos problemas pendentes e uma população que ainda está aprendendo a exercitar a cidadania.

Felizmente esse quadro começou a se reverter com o fortalecimento da Polícia Federal, atuando articuladamente com o Ministério Público, a Justiça Federal e outros órgãos, com reflexos nas instituições estaduais. Também o Ministério da Justiça, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública, vem estimulando avanços nas áreas de integração, formação policial e modernização do aparelho policial. Paralelamente, os progressos da criminalística e da medicina legal, aliados à atividade de inteligência policial, estão influenciando positivamente os policiais mais tradicionais, enquanto os novos ventos soprados pelas universidades arejam as instituições. As naturais e previsíveis reações corporativas, em especial na área policial, aos poucos estão sendo superadas com a assimilação de novas idéias e conceitos. Posso lhes assegurar que os resultados são animadores, apesar de ser um processo de longa duração.

Foi nesse espaço que o Fórum Brasileiro de Segurança Pública surgiu, cercado-se da necessária isenção política, de independência econômica, de neutralidade e de respeito às diversas correntes de pensamento de seus integrantes, nasceu como um pólo de referência e cooperação técnica na atividade policial e na gestão da segurança pública, reunindo num espaço democrático policiais, cientistas, acadêmicos e jornalistas de todas as regiões do país. Dentro de um contexto em que a sociedade civil vem se fortalecendo, seguindo a direção do fortalecimento da própria democracia no Brasil, o Fórum mostra-se como uma entidade que oferece a esses profissionais, sempre zelosos quanto à qualidade técnica de seus trabalhos, o suporte para o aprofundamento do debate democrático acerca das instituições policiais e das políticas públicas de segurança.

As naturais e previsíveis reações corporativas, em especial na área policial, aos poucos estão sendo superadas com a assimilação de novas idéias e conceitos.

Recentemente, na cidade do Recife, que vem enfrentando elevados índices de violência e de criminalidade, o Fórum, em parceria com o governo do Estado de Pernambuco, promoveu seu II Encontro Nacional, que contou com a presença de autoridades de todo o país. Os 700 participantes tiveram oportunidade de ouvir e debater com especialistas de renome internacional e autoridades federais, conheceram experiências exitosas e discutiram temas de interesse comum. No intuito de expandir o debate com a sociedade, uma das mesas focou a abertura de espaços para a cooperação estratégica da iniciativa privada com a segurança pública, com ênfase no aprimoramento da gestão e de conhecimentos. A receptividade foi tão boa que o Instituto Ethos agendou um segundo momento do Fórum com empresários em sua próxima reunião.

O tema é fascinante, mas como teremos tempo para um debate mais objetivo, em linhas bem gerais procurei (e espero ter conseguido) oferecer-lhes um sintético panorama do atual estágio do fortalecimento da sociedade democrática no Brasil e de como estamos contornando os obstáculos para superar o desafio da violência e da criminalidade.

Grato pela atenção.