

SEGURANÇA PÚBLICA EM DEBATE

ANTONIO SALDANHA PALHEIRO

CARLOS BLANCO DE MORAIS

FELIPE SALTO

GABRIEL BARROS

GILMAR FERREIRA MENDES

LEILA CURY

MARIA TEREZA UILLE GOMES

MURILO CAVALCANTI

PAULO ROBERTO RODRIGUES PIMENTEL

RAFAEL VIANNA

RAUL JUNGSMANN

RODRIGO SERRANO

TAIS SCHILLING FERRAZ

VILMA DA CONCEIÇÃO PINTO

VITALINO CANAS

ORGANIZAÇÃO:



SEGURANÇA PÚBLICA EM DEBATE

ANTONIO SALDANHA PALHEIRO

CARLOS BLANCO DE MORAIS

FELIPE SALTO

GABRIEL BARROS

GILMAR FERREIRA MENDES

LEILA CURY

MARIA TEREZA UILLE GOMES

MURILO CAVALCANTI

PAULO ROBERTO RODRIGUES PIMENTEL

RAFAEL VIANNA

RAUL JUNGSMANN

RODRIGO SERRANO

TAIS SCHILLING FERRAZ

VILMA DA CONCEIÇÃO PINTO

VITALINO CANAS

ORGANIZAÇÃO:





Fundadores

Gilmar Ferreira Mendes | Paulo Gustavo Gonet Branco

Direção

Francisco Schertel Mendes

Coordenação Científica

Gilmar Ferreira Mendes | Paulo Gustavo Gonet Branco

Francisco Schertel Mendes

Coordenação Acadêmica

Jairo Gilberto Schafer | Sérgio Antônio Ferreira Victor

Atalá Correia

Coordenação Executiva

Gabriela Jardim | Cintia Lima



Primeiro Presidente Fundador | Founder and First President

Luiz Simões Lopes

Presidente | President

Carlos Ivan Simonsen Leal

Vice-Presidentes | Vice-Presidents

Sergio Franklin Quintella, Francisco Oswaldo Neves Dornelles,

& Marcos Cintra Cavalcante de Albuquerque

FICHA TÉCNICA

Editor Responsável

Sidnei Gonzalez

Gerente Executiva

Patricia Werner

Coordenação e Produção do Seminário

Alexandre Moretti

Coordenação Editorial

Marina Bichara | Ligia Lopes

Coordenação de Design

Julia Travassos | Bianca Sili

Projeto gráfico e Diagramação

Marcela Lima

Edição e revisão

Isabel Ferreira

O conteúdo desta publicação é de responsabilidade dos autores e não reflete, necessariamente, a opinião da FGV.

A divulgação desta edição é gratuita, estando disponível para download no site: www.fgv.br/fgvprojetos.

ISBN 978-85-64878-58-7

SUMÁRIO

Prefácio	07
Apresentação	09
Raul Jungmann	09
Capítulo 1. Inteligência e Segurança - Sistema Único de Segurança	27
Paulo Roberto Rodrigues Pimentel	28
Vitalino Canas	42
Capítulo 2. Gastos Públicos e Gestão em Segurança	49
Felipe Salto	50
Gabriel Barros	58
Vilma da Conceição Pinto e José Roberto Afonso	66
Capítulo 3. Experiências Internacionais	81
Rafael Vianna	82
Rodrigo Serrano.....	100
Carlos Blanco de Moraes	108
Capítulo 4. Encarceramento Feminino	131
Maria Teresa Uille Gomes	132
Tais S. Ferraz	140
Leila Cury	162
Capítulo 5. Pensando o Futuro da Segurança Pública	169
Murilo Cavalcanti	170
Antonio Saldanha Palheiro	176
Considerações finais	183
Gilmar Ferreira Mendes	184

NOTA DOS EDITORES

Esta publicação é resultado do 8º Seminário Internacional de Direito Administrativo e Administração Pública, realizado nos dias 24 e 25 de maio de 2018, em Brasília. Os textos reunidos nesta compilação foram formulados com base no conteúdo das palestras proferidas durante o seminário ou a partir de suas gravações, adotando-se as devidas adaptações para a forma escrita. Assim, os artigos que compõem essa publicação expressam as opiniões dos autores, não representando necessariamente a opinião institucional da Fundação Getúlio Vargas e do Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP). Ademais, gostaríamos de lembrar que a venda deste livro é proibida.

PREFÁCIO

Esta publicação apresenta os anais do 8º Seminário Internacional de Direito Administrativo e Administração Pública, realizado pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) e pela FGV. Os textos aqui reunidos reproduzem o conteúdo das palestras proferidas e exprimem os debates e as reflexões suscitados durante o evento.

O evento teve como tema “Segurança Pública em Debate”. A segurança pública é um dos pilares da democracia, pois auxilia na garantia das liberdades e na igualdade de condições. Este seminário, portanto, contribuiu para o fortalecimento e engrandecimento do sistema democrático, ao ouvir as experiências e análises de autoridades políticas, jurídicas e acadêmicas sobre um assunto tão atual e pertinente para a sociedade brasileira. Foram colocadas em pauta questões como a implementação de um Sistema Único de Segurança, os gastos públicos relacionados às políticas de segurança, as consequências do encarceramento feminino e as propostas para o Futuro da Segurança Pública, visando discutir as boas técnicas da Administração Pública no âmbito da Segurança Pública.

Os textos presentes nesta publicação demonstram como a segurança pública pode ser vista a partir de diferentes prismas. Assim, por ser um fenômeno multifacetado, ela exige a articulação de diferentes setores como os governos, o setor privado, os movimentos sociais e as instituições acadêmicas. Ademais, a garantia da segurança pública é uma demanda que emerge da sociedade e que, por possuir impacto difuso em diversas áreas e entre os cidadãos, precisa ser tratada como uma prioridade pelo Estado brasileiro.

Ao resgatar o que foi apresentado e debatido na 8ª edição do Seminário, esperamos contribuir para o desenvolvimento de reflexões e ações que auxiliem para o aprimoramento das políticas de segurança pública, nas suas diversas frentes.

Boa leitura!



RAUL JUNGMAN

Foi ministro do Desenvolvimento Agrário, deputado federal e vereador do Recife. Foi ministro da Defesa (2016-2018) e ministro extraordinário da Segurança Pública do Brasil (2018). Atualmente, é membro consultivo do Conselho Nacional de Justiça.

APRESENTAÇÃO

RAUL JUNGSMANN

OS RUMOS DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Pretendo fazer uma exposição estruturada em três pontos. Em primeiro lugar, desenvolverei uma remissão histórico-constitucional do tema da segurança pública no Brasil. Em seguida, farei uma fotografia da situação que temos hoje no país e, por último, apresentarei o que fizemos à frente do Ministério da Segurança Pública e o que pretendemos legar.

ABORDAGEM HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL DA SEGURANÇA PÚBLICA

Em todas as seis Constituições do país, a referência à questão da segurança é exígua e ocupa pouquíssimo espaço nas Cartas Constitucionais.

Na primeira Constituição, de 1824, o tema está relacionado à segurança interna, remetendo a algo que competia basicamente ao Poder Moderador – ou seja, ao imperador – e ao Conselho de Ministros do Brasil Império. Com a primeira Constituição republicana, em 1891, pouco mudou, a não ser o fato de que o país não mais tinha o Poder Moderador, nem o papel exercido pelo Conselho de Ministros.

Em 1934, fixa-se o padrão básico que será seguido por todas as Constituições nacionais, com o surgimento do tema da segurança pública. Também na Constituição de 1934 – como nas Cartas anteriores, e à exceção de duas outras Constituições que serão abordadas a seguir –, o papel do governo federal em relação à segurança é extremamente reduzido. Em um *continuum* histórico, isso significa que o governo central, a rigor, nunca deu um rumo para a segurança pública propriamente dita nas Constituições.

Com a criação do Estado Novo, em 1937, ocorre a primeira inflexão no tocante à questão da segurança, mediante a formulação de uma Carta autoritária. A Constituição de 1937 traz uma centralização, cuja lógica não obedece a um papel maior do poder central na segurança pública, mas a requerimentos que têm a ver com a Revolução Constitucionalista de 1932 e com a preocupação do então presidente da República, Getúlio Vargas, de ter o controle das Forças Armadas e das brigadas estaduais, algumas das quais com efetivos de tamanho igual ou maior ao efetivo do Exército Nacional.

Posteriormente, a Constituição liberal de 1946 retoma o status anterior ao Estado Novo, alterando pouco do que fora fixado pela Constituição de 1934 em termos de segurança pública.

Um novo processo de centralização constitucional ocorre durante o regime militar, com a Constituição de 1967. Data desse período a criação da Inspeção Geral das Polícias Militares, responsável por exercer esse papel centralizador. Os governadores não dispunham de autonomia para indicar os comandantes das polícias militares e civis, o que atendia à necessidade política de o governo federal não só ter o controle da segurança, como também de relacionar a segurança pública à segurança nacional, ou segurança interna.

Finalmente, a Constituição de 1988 introduz uma inovação em termos de segurança: o art. nº 144. Trata-se do único artigo que faz referência explícita ao tema e estrutura a arquitetura do sistema

nacional de segurança pública. Existem remissões à segurança enquanto direito em outros artigos constitucionais, como os artigos 5º e 6º, mas é somente no art. 144 que há o delineamento do pacto federativo, e é precisamente essa definição que estabelece o que é segurança pública no Brasil.

Art. nº 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:*

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III – exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;*

IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.*

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.*

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39.**

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas:***

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e ***

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei.***

* Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

** Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

*** Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014.

O art. nº 144 estipula que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade do cidadão. Essa percepção quanto ao papel do cidadão representa uma grande mudança, na medida em que abre as portas para um caminho participativo. Nesse mesmo artigo, são elencados os órgãos responsáveis por cuidar da segurança pública relacionando as suas atribuições.

Em síntese, são essas as previsões que temos na Constituição sobre segurança pública, o que dá margem à realização de alguns comentários críticos a respeito da arquitetura constitucional. O primeiro elemento que chama atenção, a exemplo das Constituições anteriores, é que o governo federal praticamente não possui atribuições na área de segurança pública, sendo ausente e omissor.

Mesmo considerando-se a Polícia Rodoviária Federal, que cuida dos 70 mil km de rodovias federais, e a Polícia Federal, que atua em crimes muito específicos (questões de fronteiras, drogas, interesses da União, entre outros), há de se reconhecer que a grande parte do trabalho de segurança pública compete às Polícias Militar e Civil.

O presidente da República, como alguém que tem o comando do governo central, não possui atribuições e responsabilidades na questão da segurança pública, a não ser para realizar intervenções extraordinárias, conforme prerrogativa do art. nº 142 da Constituição Federal.

Essas intervenções ocorrem quando falece a capacidade do governador de um determinado estado de manter a ordem, por insuficiência, incapacidade ou indisponibilidade das forças estaduais. Nesses casos, compete ao governador solicitar ao presidente da República o emprego das Forças Armadas. Trata-se de uma negociação a ser feita, mas que coloca o presidente em uma situação muito difícil.

Ao contrário de outros países, que possuem uma guarda nacional entre as forças regulares estaduais e as Forças Armadas, podendo mobilizá-la frente a situações como essa, no Brasil, dispomos da Força Nacional de Segurança, uma espécie de "arremedo" que não cumpre essa função, embora haja a pretensão de que o faça. Por isso, acredito que a Força de Segurança Nacional venha a ser constituída como um corpo permanente no país e fique entre a Polícia Militar, responsável pela ordem ostensiva, e as Forças Armadas.

Outro aspecto crítico em relação à Constituição de 1988 é o fato de ela não inserir os municípios na arquitetura do sistema de segurança pública. Apesar de termos aproximadamente 90% dos brasileiros nas cidades, elas estão fora. Essa crítica não é o mesmo que dizer que as cidades devem ter polícias militares e civis, mas busca ressaltar o papel estratégico que possuem no tocante à prevenção social. Em uma forma esquemática, podemos dizer que a

segurança pública possui dois eixos: o repressivo, que é aquele do qual falamos quase todo o tempo em função da situação de crise em que vivemos, e o de prevenção social.

Entre os frutos da crise da segurança pública estão a proliferação e a hipertrofia das guardas municipais. Hoje, no Brasil, temos aproximadamente cem mil membros nas guardas municipais. Essa tendência é mundial. O problema é que não existe regulamentação, acompanhamento, nem fiscalização das guardas municipais, o que implica dizer que há enormes desvios de capacidade e eficácia entre elas.

Um terceiro ponto passível de crítica à Constituição de 1988 refere-se à questão dos recursos para a segurança pública. Se o governo central não possui atribuições, por que iria dispor de recursos? Para chamar atenção para o que isso representa, traçarei um comparativo com outros setores.

Se observarmos, em termos constitucionais, o orçamento da seguridade social, encontraremos orçamento para a saúde, a previdência e a assistência social. A saúde, por exemplo, possui uma emenda constitucional que garante, para o setor, 15% dos impostos, o que lhe permite ter um Piso de Atenção Básica (PAB). Além disso, conseguiu construir um sistema de cooperação federativa envolvendo todos os níveis.

Uma vez que União, estados e municípios possuam papéis definidos, que seja possível contar com conselhos de saúde nas três esferas federativas e que haja regulamentação, PABs, fundos para realização de repasses e sistema de monitoramento, constitui-se um sistema de cooperativismo federal – o Sistema Único de Saúde (SUS). Embora tenha suas precariedades, o SUS é um avanço em relação ao modelo anterior centralizado.

Ainda em relação ao orçamento da seguridade social, verificamos que, no caso da assistência social, há a Lei Orgânica da

Assistência Social, pela qual, a exemplo do que acontece na previdência, se alguém alcança os requisitos para adquirir o direito – o tempo de contribuição mínimo para a aposentadoria, por exemplo –, esse direito transforma-se automaticamente em gasto público.

Por último, fora do orçamento da seguridade social, temos a educação. O setor possui um piso de 25% de impostos e também construiu um sistema nacional, que conta com fundos como o Fundeb¹ e o Fundef,² sistemas de avaliação para a elevação do padrão de ensino, vide o trabalho desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), entre outros dispositivos.

Frente a esse cenário, é pertinente questionar: e quando se trata de segurança pública? O que o setor tem? No que avançou? Em termos estruturantes e estruturais, nada. A segurança pública não possui piso, nem vinculação, tampouco tinha produzido um sistema de cooperação federativa até a criação, em 2018, do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), tópico que retomarei posteriormente.

Até então, a segurança pública permaneceu sem o rumo dado pelo governo federal, diferentemente do que ocorrera com a saúde, a assistência social, a previdência, a educação. Remontando à história do setor com base na formação do país, a segurança foi, tradicionalmente, um espaço de negociação entre as elites centrais e as provinciais.

Se voltarmos à criação da Guarda Nacional de 1831 ou à elaboração dos Atos Adicionais de 1834 e de 1840, encontramos o esboço da grande aliança feita entre as elites nacionais e regionais. Manter a possibilidade do uso e do controle da força nas mãos dos governos provinciais, em primeiro lugar, e estaduais, em um

1 Fundos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

2 Fundos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

segundo momento, pareceu ser absolutamente essencial – por isso, o governo central ficou fora. Resultado: até hoje não temos uma política nacional de segurança pública no país. Existem planos, mas isso é outra coisa, conforme explanarei mais à frente.

O ATUAL CENÁRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA

Para retratar o quadro que temos atualmente na segurança pública do país, o primeiro tópico que analisarei é o sistema penitenciário. Em 1990, o Brasil tinha 90 mil apenados, número que subiu para 726 mil nos dias de hoje. Atualmente, o país, que possui a quinta maior população do mundo, conta com a terceira maior população carcerária mundial, estando à frente de países mais populosos, como China e Estados Unidos.

De 1990 até hoje, a população brasileira cresceu aproximadamente 25%, enquanto o sistema carcerário aumentou 471%. As estatísticas mostram a insustentabilidade desse sistema, que não pode continuar se expandindo nessa proporção. Não temos como mantê-lo; faltam recursos e espaço.

Para construir uma unidade prisional no Brasil, é preciso lidar com a recusa dos prefeitos e a burocracia do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Em média, uma unidade prisional é construída no país a cada quatro anos, sendo que, com o ritmo de crescimento da população carcerária, teríamos que construir duas ou três unidades ao mês.

Essa situação significa que, se mantivermos esse crescimento, até o final do ano de 2019, teremos um milhão de apenados no Brasil.

E afinal, quem são esses apenados? Em torno de 77% dos apenados possuem entre 18 e 29 anos. São jovens, em sua maioria, negros e com baixa educação. Em relação ao tipo penal, prendemos principalmente por roubo, furto, uso de droga e tráfico de

pequeno porte. Todos configuram delitos que têm que ser punidos. Isso não está em discussão.

No entanto, não temos o impacto das prisões realizadas sobre a grande delinquência e o crime organizado, ou seja, sobre o motor desses crimes. Essa constatação demonstra que precisamos mudar, inclusive com grandes avanços de inteligência. Também devemos levar em conta que 40% desses presos são provisórios e sem condenação, e que 60% deles estão na prisão em decorrência de flagrantes, principalmente.

Essa é a radiografia do sistema carcerário nacional: prendemos muito, mas prendemos mal. O sistema prisional é um monstro que estamos criando e alimentando para nos devorar, quando deveria ser o *locus* de máxima imposição de poder do Estado.

As unidades prisionais, onde estão pessoas privadas de liberdade, são controladas por grandes gangues. Quem manda no sistema prisional brasileiro são facções como o PCC, o Comando Vermelho, o Amigo dos Amigos, o Terceiro Comando da Capital, o Guardiões do Estado, a Família do Norte, o Sindicato do Crime, entre outras.

Isso significa que todos somos recrutadores de soldados para o crime organizado, porque a opção que esses jovens presos têm para sobreviver é filiar-se a um desses grupos. Existem duas opções: morrer dentro da prisão ou fora dela. Não há muitas alternativas. Alguns conseguem escapar, mas a maioria, não. É isso que estamos construindo dentro do sistema prisional do país.

Aqui vale uma remissão a um outro aspecto que me preocupa: a falta de articulação entre os subsistemas que compõem a justiça criminal. Sempre que alguém comete um delito, para que se faça justiça – justiça criminal –, essa pessoa tem que fazer uma progressão entre as polícias, entre o Ministério Público, o Judiciário e o sistema carcerário; ou seja, tem que passar por uma travessia, para

que possamos dizer que a justiça criminal foi feita. Com o Susp, temos a possibilidade de promover alguma articulação entre esses subsistemas, que têm suas autonomias, velocidades, estilos, preocupações e corporativismos próprios.

Outro ponto de reflexão relevante é o fato de termos, sob a ótica da justiça criminal, juizados de primeira instância com um viés muito punitivo, sobretudo para crimes de baixo impacto e baixa agressividade.

Por exemplo, um jovem de 22 anos flagrado com um pacote de ecstasy e sem antecedentes criminais foi condenado a nove anos em regime fechado por ser um pequeno traficante. A pergunta é: sabendo que o sistema penitenciário é controlado por gangues, será que isso foi o correto a ser feito? Certamente esse jovem tinha que ser punido, mas precisamos questionar o que fizemos em termos de resultado para a sociedade, e também como ficamos em relação a esse tipo de punição.

Em casos de homicídio, o desdobramento para a punição do crime ocorre de forma diferente. Segundo o código de processo penal, a justiça criminal possui um prazo de 316 dias para tratar de crimes dolosos contra a vida. No entanto, na prática, a justiça criminal do país leva em média oito anos e meio para isso. Só no estado de São Paulo, onde a polícia é bem estruturada e há boas condições econômicas para os órgãos judiciários, de cada 100 processos relacionados a homicídios dolosos, 34 são denunciados e cinco chegam a julgamento. Trata-se de uma premiação à impunidade. O que mais impacta na ocorrência de crimes não são as penas longas, mas sobretudo a possibilidade da punibilidade.

No Brasil, temos algo muito interessante, que são as polícias de meio ciclo: a polícia judiciária, que é a Polícia Civil, e a Polícia Militar, que é a polícia mais ostensiva e que atua no patrulhamento. Neste exato momento, deve haver um número razoável de policiais que fizeram detenções em flagrante e estão aguardando em

delegacias para registrar o boletim de ocorrência. Em um estado como Minas Gerais, com cerca de 800 municípios, onde a Polícia Militar está presente em todos os municípios e a Civil, em um quarto deles, é de se imaginar o que os flagrantes representam em termos quantitativos.

Além disso, há um enorme desnivelamento quanto à formação desses policiais. Enquanto alguns se formam em escolas de alto nível, há também os que estão sendo formados em três meses. Não existem currículos nacionais para a formação adequada da força policial. Outro problema é a realização de concursos. O Rio Grande do Norte, por exemplo, não abre concurso para a Polícia Militar há mais de dez anos.

E o que isso representa? Que o Brasil possui o maior número absoluto de homicídios do mundo – 61 mil homicídios –, segundo anuário estatístico do Fórum Brasileiro de Segurança de 2016. Significa que o país registrou cerca de 50 mil estupros, 2,6 mil latrocínios, 70 mil desaparecidos – números estes subnotificados –, além de aproximadamente 500 mortes de policiais e uma taxa de letalidade policial de 4,2 mil, também em 2016. Esse é o quadro nacional.

Um último ponto: o Estado brasileiro, até hoje, não teve a capacidade de produzir estatísticas criminais. Os dados estatísticos sobre criminalidade são feitos por ONGs, entidades e institutos. Isso se deve ao federalismo, ao fato de alguns estados não terem base de dados e de que os estados que possuem tais bases utilizarem conceitos variados de classificação e compilação de dados. Essa ausência de dados e/ou de dados confiáveis dificulta a constituição de uma política nacional de segurança.

Em meio a esse quadro, em 2018, foi criado o Ministério da Segurança Pública,³ um ato de coragem do governo federal, mas

³ O Ministério da Segurança Pública foi criado com a edição da Medida Provisória no 821, convertida na lei no 13.690/2018, responsável pela cisão do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

que lidou com o desafio de ter pela frente um período de gestão curto para tratar de questões complexas e problemas com múltiplas causas.⁴ Não que a segurança pública tivesse que ter um ministério para chamar de seu, mas faltava esse grau de decisão a um tema que é essencial para o desenvolvimento do país.

O MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA: ONDE ESTAMOS E PARA ONDE QUEREMOS IR

Dentro da análise feita, entendemos que o governo federal precisava encontrar mecanismos para dar rumo à segurança pública nacional, mas como fazer isso? Construindo capacidades de governança, ou seja, a capacidade de governar.

O primeiro movimento nesse sentido esteve relacionado à questão financeira. Se tínhamos que induzir, fazer, dar um rumo à segurança pública, precisávamos de recursos. Nesse contexto, a primeira notícia foi que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) criara uma linha de financiamento de R\$ 40 bilhões para estados e municípios, sendo R\$ 5 bilhões em 2018. A segunda notícia foi que, depois de um longo périplo com os Ministérios do Planejamento e da Fazenda e com a Casa Civil, haveria uma medida provisória que, pela primeira vez, permitiria que a segurança pública possa contar com fontes permanentes de receita.

Anteriormente, afirmei que não temos políticas no Brasil – temos planos. Um exemplo disso foi o que aconteceu com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), considerado por especialistas um bom programa. No primeiro ano, o Pronaf recebeu R\$ 1,5 bilhão; no segundo ano, esse valor caiu para R\$ 500 milhões. Não há política que resista a uma variação como essa.

⁴ A lei que criou o Ministério da Segurança Pública foi sancionada em 10 de julho de 2018, por iniciativa do então Presidente da República Michel Temer, cujo término do mandato estava previsto para 31 de dezembro de 2018.

A medida provisória na qual trabalhamos pretende fazer uma revisão da distribuição dos recursos das loterias esportivas e das loterias em geral da Caixa Econômica Federal, destinando esses recursos para a segurança pública. Isso permite, por exemplo, a realização de contratos de gestão com os estados e o repasse de recursos para o setor.

O orçamento de 2016, referente à segurança pública nacional, foi de R\$ 81 bilhões, dentre os quais R\$ 67 bilhões ficaram com os estados (o equivalente a 85% do total), R\$ 9 bilhões com o governo federal e R\$ 5 bilhões com os municípios.

Os números deixam claro que o esforço está concentrado nos estados. Por isso, é necessário termos recursos para criar um *trade-off*. É o que chamamos de contrato de gestão. Repassamos os recursos, mas queremos discutir alguns indicadores. Queremos ter dados confiáveis para montar uma base igualmente confiável. Se possível, queremos fazer uma discussão sobre o índice de crimes dolosos, a formação dos policiais, entre outras questões pertinentes.

É isso que significa dar rumo à segurança pública nacional. Garantir, primeiramente, o braço do financiamento ao setor, com os recursos concessionais, que deverão ser crescentes em termos de arrecadação. O segundo ponto é a criação de um instituto nacional de estatística, estudos e pesquisas na área de segurança pública.

A educação brasileira evoluiu por um conjunto de fatores. Dentre eles, destaca-se o papel do Inep – instituto de estudos e pesquisas educacionais que produz o Enem, a Prova Brasil, o Pisa – como vetor fundamental para que seja possível acompanhar a evolução da qualidade na educação.

Assim, pretendemos criar e incubar, dentro do Instituto Econômico de Pesquisa Aplicada (Ipea), o Instituto Nacional de Estudos sobre Segurança Pública (Inesp). A criação de uma escola nacio-

nal de segurança e inteligência é outro aspecto que se refere à governança. Precisamos formar gestores de nível mundial, discutir currículos nacionais e outras questões relevantes para o tema da segurança pública.

Avançamos com a sanção para criar o Susp, sistema que permite um federalismo compartilhado na área da segurança pública, que está sob responsabilidade do Ministério da Segurança Pública. O Susp responde à boa parte dos nossos questionamentos em termos da construção, metas, conselhos, padrões, protocolos; em suma, cria toda uma arquitetura articulada com os três níveis de governo (municipal, estadual e federal) para que possamos dar rumo ao setor.

Essas são as principais estratégias e ações que estamos empenhados em implementar no Ministério – construir o que eu chamo de governança, que inclui a capacidade de financiar e apoiar os estados, e, em troca, apontar e negociar com eles novos rumos para a segurança pública nacional. Acrescente-se a isso ter uma escola nacional que estabeleça padrões e um instituto que avalie as nossas polícias e produza bases de dados e informações, para que possamos saber onde e como estamos.

Outra iniciativa importantíssima de resgatarmos é a questão da prevenção social. Um país que vive com medo e exposto tem como discurso predominante a repressão, a prisão, as penas mais longas. No entanto, volto a lembrar que temos dois eixos na segurança pública, o repressivo e o preventivo, e defendo que a melhor política é a preventiva. É preferível – e mais efetivo – trabalhar antes do fato delitivo do que depois.

Indo nessa linha, o Ministério da Segurança Pública criou uma câmara interministerial voltada para a prevenção social e a segurança, na qual todos os ministros da área social do governo reúnem-se, sob coordenação da pasta da Segurança Pública, para definir políticas para o setor.

Nesse trabalho conjunto, mapeamos qual é o grupo de fato vulnerável e, ao mesmo tempo, motor da violência no Brasil. Identificamos que se trata dos jovens na faixa de 15 a 24 anos. São os chamados “nem nem”, ou seja, sem emprego, nem trabalho, cujas famílias estão desestruturadas. Esse é o grupo dos que matam e que morrem acima da média nacional. Também identificamos que 109 municípios brasileiros – que correspondem a 2% das cidades do país – respondem por 50% das 61 mil mortes. A partir desse mapeamento, ficou claro que precisamos focar nesse grupo e nesse território específico, sem esquecermos, evidentemente, do restante do país.

Uma vez reunidos com os demais ministérios, nossa mensagem foi a de que não queríamos novos programas nem investimentos, mas redirecionar o foco de atuação com base no estudo realizado pelo Ipea com o DataSUS,⁵ para identificar os bairros mais violentos e procurarmos chegar até essa juventude com programas sociais.

Temos ainda outras questões a desenvolver (por exemplo, precisamos ter uma política de egressos e orientada para a juventude que reincide no crime), mas procurei apontar, nesta explanação, as principais ações nas quais estamos trabalhando na área da segurança pública.

Por último, também nos preocupamos com a globalização e a transnacionalização do crime. Dados do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco), de São Paulo, mostram que o número de apenados saltou de três mil para 13 mil entre 2013 e 2016. Essa estatística mostra que o crescimento do crime organizado representa uma ameaça ao Estado, às instituições e à democracia, e que, portanto, cabe a todos nós nos envolvermos.

5 O DataSUS é o departamento de informática do SUS, que tem como responsabilidade coletar, processar e disseminar informações sobre saúde.

A participação da sociedade para combater a deterioração da segurança pública é fundamental, seja no Rio de Janeiro, na Cidade de Juarez, no México, em Medellín ou em Bogotá, na Colômbia. Por isso, estamos reunidos com o empresariado, as prefeituras, as igrejas e demais atores e instituições para criar um conselho acadêmico para nos assessorar e orientar a política da segurança pública.

Em um passado não muito distante, tínhamos a questão da superinflação, que não permitia que caminhássemos como país. Não havia moeda, taxa interna de retorno, unidade de valor que estabilizasse a inflação, mas nós conseguimos vencer. Hoje, para podermos caminhar como nação, temos que enfrentar o desafio da crise na segurança pública.

CAPÍTULO 1

INTELIGÊNCIA E SEGURANÇA - SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA

PAULO ROBERTO RODRIGUES PIMENTEL

VITALINO CANAS



PAULO ROBERTO RODRIGUES PIMENTEL

Bacharel em ciências militares pela Academia Militar das Agulhas Negras, pós-graduado em defesa e segurança pelo Royal College of Defense Studies, mestre em operações militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais e doutor em ciências militares pela Escola de Comando e Estado Maior do Exército. Foi comandante do 15º Regimento de Cavalaria Mecanizado durante a pacificação dos complexos do Alemão e da Penha, observador militar na Missão das Nações Unidas em Chipre e chefe dos observadores militares na Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul. Atualmente, é general-de-Brigada e secretário-adjunto do Gabinete de Intervenção Federal.

PAULO ROBERTO
RODRIGUES PIMENTEL

A INTERVENÇÃO FEDERAL NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O AMBIENTE OPERACIONAL E O CONTEXTO EM QUE SE DESENVOLVE A INTERVENÇÃO FEDERAL

A ocupação urbana desordenada da complexa fisiografia do Rio de Janeiro e o intrincado terreno humano¹ que se sobrepõem constituem, por si só, fatores complicadores para qualquer planejamento de segurança pública. O quadro se torna mais agudo, quando se soma aos fatores citados a disseminação de armamento sofisticado e de alta letalidade entre diferentes facções criminosas, as quais exercem o controle ilegal sobre parcela ponderável das comunidades fluminenses. Em tais condições, pode-se afirmar que os desafios enfrentados pelos Órgãos de Segurança Pública (OSP) do estado do Rio de Janeiro são praticamente sem paralelo no mundo, além de limitarem e condicionarem as opções da ação policial.

Em 850 das 1.025 comunidades do Rio de Janeiro, por exemplo, há a presença de facções criminosas fortemente armadas (traficantes ou milicianos) que, com frequência, recorrem à tortura e ao assassinato para impor a vontade do crime e cometer extorsões.

1 Contexto social e cultural de determinado ambiente.

Normalmente, as áreas ocupadas por facções criminosas caracterizam-se por:

- 1) Terreno de absoluta desorganização urbana;
- 2) Cenário de total vulnerabilidade social;
- 3) “Leis” diferenciadas, impostas pela criminalidade; e
- 4) Cultura do medo.

Em tais áreas, a presença do Estado é quase inexistente e a sua autoridade é de pouquíssimo valor na organização das comunidades. Nesses ambientes, a forma com que se dá a interação do criminoso com a polícia é um indicador claro do desprezo pelo poder da lei. O senso comum indica que o fora da lei, ao enxergar na ação policial a própria força do Estado, evita confrontá-la. Via de regra, esquiva-se, evade-se, pois teme as consequências da lei. No Rio de Janeiro, esta não é uma verdade absoluta. Percebe-se que, em muitas ocasiões, o marginal tem como primeira escolha o confronto. O fustigo e a resistência pelo fogo, a partir de posições de comando, tornaram-se opções táticas vantajosas para os criminosos. Fortemente armados, sentem-se encorajados a dar combate à polícia. Valem-se de obstáculos lançados em becos e vielas, que em algo se assemelham às posições defensivas, comuns em confrontos entre forças militares; utilizam-se do terreno humano, que os acolhe, sendo fácil imiscuir-se na massa de moradores honestos, silenciada pelo medo; por fim, contam com uma liberdade de ação inimaginável para as forças do Estado, uma vez que livres de qualquer julgamento ético ou moral e do alcance da lei. Tais fatores somados conduzem a uma situação de assimetria inversa, na qual os bandos armados percebem-se mais fortes que o próprio aparato do Estado, passando a desafiá-lo. No limite, tal situação pode até mesmo ser comparada a um quadro de insurgência criminal.

Não fosse suficiente, nas últimas três ou quatro décadas, os altos índices de corrupção e o aparelhamento da máquina estatal, a gestão ineficaz, fraudulenta e irresponsável dos recursos – ao lado da recente crise econômica nacional – levaram à insolvência do Estado, com prejuízos em todas as áreas (econômica, social, científica e tecnológica, educação, segurança, infraestrutura etc.).

A profundidade da crise ensejou até mesmo a adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal que, fruto das vedações que impõe aos aderentes, restringe medidas que redundem em gastos públicos, limitando as opções da Intervenção Federal, impossibilitada que está de gerar novas despesas ao Estado.

Nesse contexto, é provável que a situação da segurança pública no Rio de Janeiro nem seja a mais crítica, quando comparada a outros serviços que deveriam ser prestados pelo Estado à sociedade, mas, certamente, é a face mais visível da crise. As polícias civil e militar do Rio de Janeiro, com flagrantes limitações em suas capacidades investigativas e repressivas, ao lado da sociedade, tornaram-se as principais vítimas do caos que se instaurou durante anos de desmandos.

Tal conjunto nocivo de fatores não representa novidade. De fato, trata-se de uma constatação sobejamente conhecida. Por vezes, no entanto, ele é minimizado nas análises de especialistas ou mesmo desconsiderado nas estratégias sugeridas para lidar com a questão da violência e da criminalidade no Rio de Janeiro.

Aproximações reducionistas – que remetam a soluções que privilegiem apenas uma ou algumas áreas do conhecimento, desconsiderando o caráter multidisciplinar da segurança; o dramático contexto econômico e social do Rio de Janeiro; sua singular arquitetura urbana; bem como o arsenal de posse dos bandos criminosos nas áreas ditas liberadas – são, via de regra, de limitado alcance e pouca efetividade. Ainda mais grave é quando as abordagens sobre o assunto mostram-se engessadas por visões ideológicas inflexíveis.

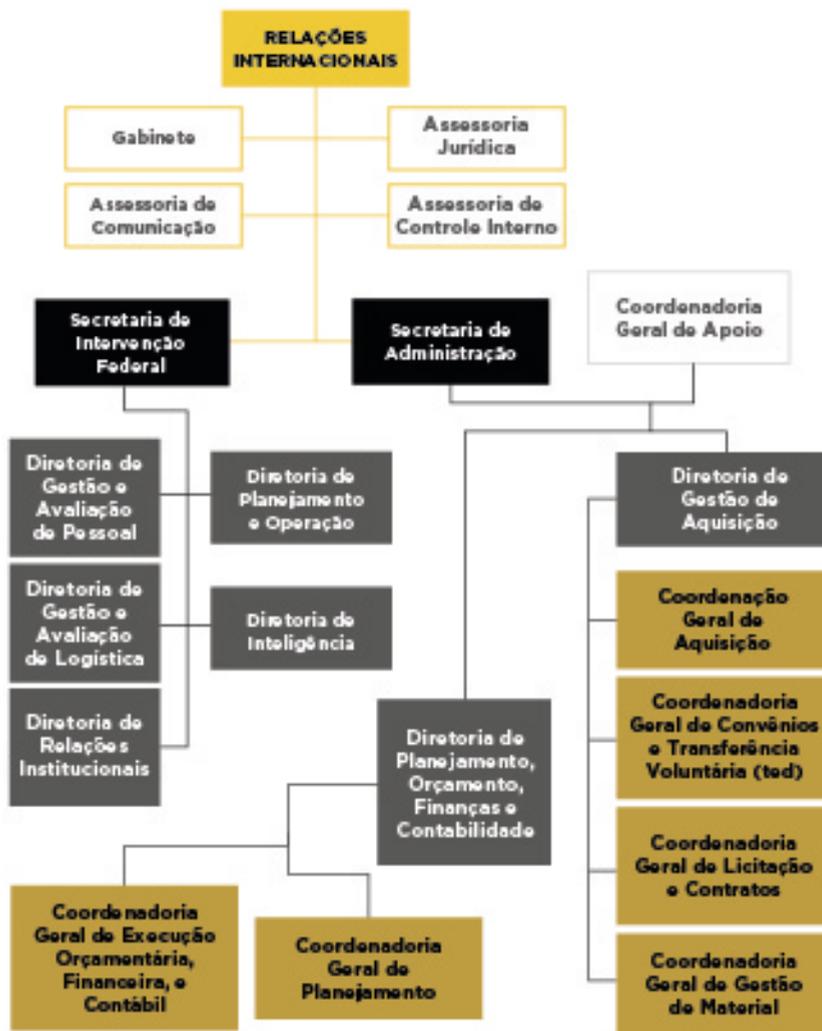
Inserire-se também neste quadro o histórico crescente de envolvimento das Forças Armadas (FFAA) na Garantia da Lei e da Ordem (GLO), em especial do Exército, com intensidade maior na última década. Nesse período, as FFAA têm sido constantemente empregadas para atuar sobre as consequências da falência do sistema de segurança, reprimindo a violência. Ainda que, por um lado, se possam avaliar tais inserções como positivas nos níveis tático e operacional, por outro, não se observa nenhum legado estratégico. Deve-se reconhecer que contra as causas da violência muito pouco foi executado pelo Estado, fazendo com que a política de segurança entrasse num círculo vicioso, pontuado de medidas paliativas. O alto custo das operações militares como força de pacificação refletiu negativamente no setor econômico do governo e em alguma parcela da sociedade, onde já há um consenso da inviabilidade deste tipo de operação. Em oposição, é notável o aperfeiçoamento das organizações criminosas em todos os aspectos: operacional, logístico, comunicações etc.

É nesse ambiente complexo que a Intervenção Federal desenvolve suas ações, buscando atingir seus objetivos estratégicos, para que, de forma metodológica e eficiente, possa, em curtíssimo espaço de tempo, pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública no estado do Rio de Janeiro, planejando, coordenando e executando ações que busquem efetivamente a recuperação da capacidade operativa dos órgãos de segurança pública e a diminuição dos índices de criminalidade, aumentando a sensação de segurança na população fluminense e garantindo um ambiente estável.

MISSÃO E ORGANIZAÇÃO DO GABINETE DE INTERVENÇÃO FEDERAL

O Gabinete de Intervenção Federal (GIF) é o órgão de planejamento, coordenação e controle da ação planejada a serviço do interventor federal, para executar as ações necessárias à consecução do objetivo estabelecido pelo Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, de “pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública”, com prazo fixado até 31 de dezembro de 2018.

Figura 1: Organização do Gabinete de Intervenção Federal



O ineditismo da Intervenção Federal nos leva a tecer algumas considerações a respeito do seu conceito operacional. O interventor federal, para todos os assuntos referentes à segurança pública, equivale ao governador do estado do Rio de Janeiro, respondendo diretamente ao presidente da República. Assim, fica definido o nível político nas esferas de governos estadual e federal. Fica tam-

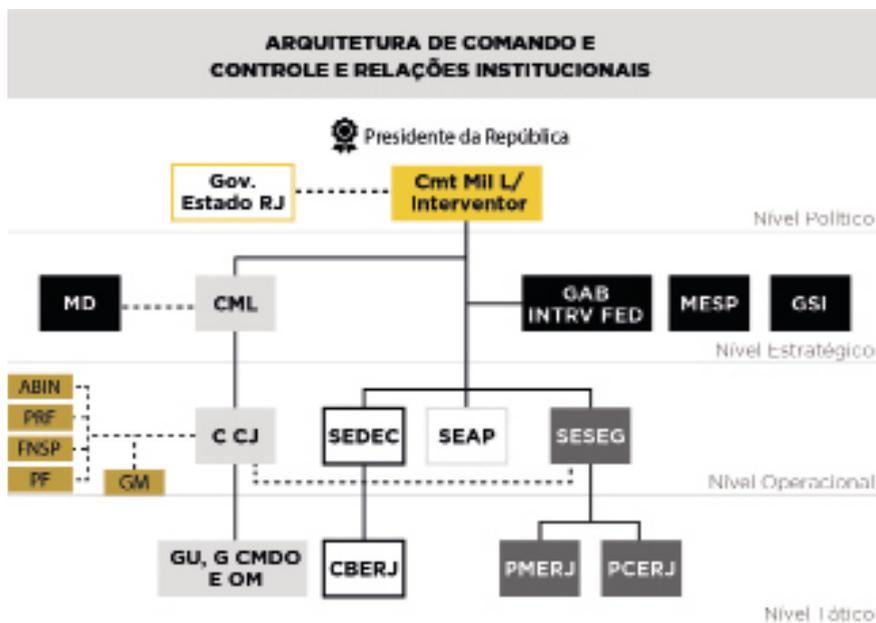
bém estabelecido, neste nível, que a gestão dos recursos federais disponibilizados para as ações da intervenção é de competência do interventor federal.

O GIF e o Comando Militar do Leste (CML), em estreita ligação com os ministérios da Defesa e da Segurança Pública, são os responsáveis pela coordenação e integração das ações que viabilizarão a Intervenção Federal, compondo o nível estratégico da Intervenção. Os objetivos, as estratégias, os planos de ação e as metas que compõem o Plano Estratégico da Intervenção Federal foram definidos neste nível, em coordenação e de forma integrada com os planejamentos do Comando Conjunto (CCj) e das secretarias de governo do estado intervencionadas: Secretaria de Segurança Pública (Seseg), Secretaria de Administração Penitenciária (Seap) e Secretaria de Defesa Civil (Sedec).

Juntamente com o CCj e as citadas secretarias de estado do Rio de Janeiro, as agências federais - representadas pela Polícia Federal (PF); Polícia Rodoviária Federal (PRF); Força Nacional de Segurança Pública (FNSP); e Agência Brasileira de Inteligência (Abin) - e municipais - representadas pelas Guardas Municipais (GM) dos municípios do estado do Rio de Janeiro - compõem o nível operacional da Intervenção, com forte característica interagências em todas as esferas de governo. Adicionalmente, integra também este nível o Centro de Coordenação Tático Integrado (CCTI), estrutura *ad hoc*, voltada para incrementar a capacitação técnica e tática dos órgãos de segurança pública do Estado.

O nível tático é composto pelas tropas federais das Forças Armadas adjudicadas ao CCj e pelos OSP do estado do Rio, nominalmente: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ) e Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro (CBMERJ).

Figura 2: Arquitetura de Comando, Controle e Relações Interinstitucionais da Intervenção Federal na área de segurança pública no estado do Rio de Janeiro



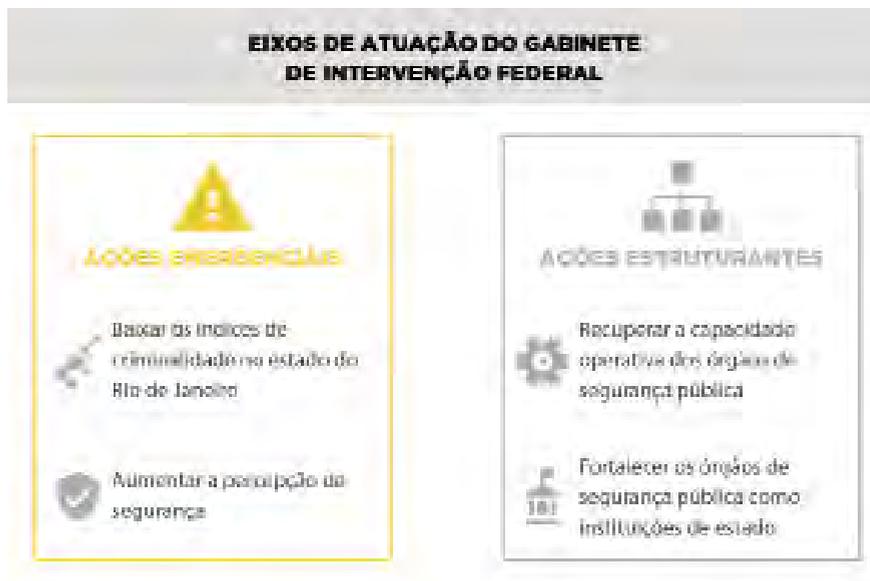
Considerando o tempo destinado à Intervenção e o caráter transversal dos assuntos de segurança pública em diversas áreas funcionais, o planejamento das ações de Intervenção tem seu contorno definido pelo tempo, complexidade e abrangência das ações necessárias a pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. Nesse sentido, o planejamento da Intervenção contempla ações emergenciais (curto prazo e duração) e ações estruturantes (médio e longo prazos), portadoras de futuro, abrangendo as áreas funcionais de Pessoal, Inteligência, Logística, Operações, Planejamento, Comunicação Social, Relações Institucionais e Administração e Finanças, representadas pelas assessorias funcionais do GIF, com as secretarias de governo e OSP.

Figura 3: Áreas funcionais de abrangência das ações da Intervenção Federal



Dando suporte às ações desenvolvidas, a Inteligência deverá produzir conhecimentos estratégicos, operacionais e táticos, visando subsidiar os planejamentos e as ações de segurança pública e de defesa, bem como assessorar o processo decisório do interventor. A coordenação dos órgãos de Inteligência, com base em um planejamento integrado e apoiado em meios de tecnologia da informação seguros, proporcionará informações protegidas e oportunas, visando ampliar a qualidade dos conhecimentos produzidos em proveito da Intervenção.

Figura 4: Eixos de atuação do Gabinete de Intervenção Federal



É com base neste conceito operacional que o planejamento de gestão para as ações da Intervenção Federal na área de segurança pública está estruturado.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DO GABINETE DE INTERVENÇÃO FEDERAL

Consoante com sua missão, intenção e diretrizes de planejamento expedidas pelo Interventor e coerente com o diagnóstico estratégico realizado, buscando o alinhamento de esforços, tendo como foco o estado final desejado pela Intervenção Federal, foram estabelecidos os seguintes objetivos estratégicos:

- 1) Diminuição dos índices de criminalidade (letalidade violenta, roubo de rua, roubo de veículos e roubo de cargas);
- 2) Recuperação da capacidade operativa dos órgãos de segurança pública;

- 3) Articulação das instituições dos entes federativos;
- 4) Fortalecimento do caráter institucional da segurança pública e do sistema prisional;
- 5) Melhoria da qualidade e da gestão do sistema prisional.

RESULTADOS

As medidas emergenciais promovidas pela Intervenção Federal nos primeiros 100 dias, com o apoio das Forças Armadas e da iniciativa privada, permitiram reforçar o patrulhamento ostensivo das vias urbanas e eixos rodoviários, inclusive nas divisas entre estados. Visou-se, prioritariamente, o roubo de cargas e de veículos, com impactos extremamente positivos sobre os índices de criminalidade, aumentando a sensação de segurança e redundando em um expressivo número de prisões e apreensões de armamento e drogas. A divulgação dos indicadores do Instituto de Segurança Pública (ISP), no mês de abril de 2018, confirmou a efetividade da estratégia.

Tabela 1 - Indicadores do Instituto de Segurança Pública

DELITO	MAR/18	ABR/18	ABR/17	DIFERENÇA ENTRE ABR/2018 E MAR/2018 (CONSOLIDADO)	DIFERENÇA ENTRE ABR/2018 E ABR/2017 (CONSOLIDADO)
HOMICÍDIO DOLOSO	503	475	436	-5,6%	8,9%
HOM. DECOR. OPOS. INTERV. POL.	109	101	80	-7,3%	26,3%
LETALIDADE VIOLENTA	636	592	539	-6,9%	9,8%
ROUBO DE RUA	11.182	11.057	12.654	-1,1%	-12,6%
ROUBO DE VEÍCULO	5.358	4.657	4.891	-3,1%	-4,8%
ROUBO DE CARGA	917	892	1.032	-2,7%	-13,6%

Fonte: ISP

No quadro de uma Intervenção Federal cooperativa, o governo do estado do Rio colocou em dia os salários e gratificações das polícias e dos bombeiros; 580 viaturas de patrulhamento foram adquiridas e, dessas, já foram distribuídos 265. Além disso, três viaturas blindadas Urutu foram cedidas à Polícia Militar pelo Exército, enquanto seguem os trabalhos de manutenção em seus blindados orgânicos e, também, em parte do seu armamento e viaturas consideradas recuperáveis, em unidades especializadas das Forças Armadas.

Visando aumentar o policiamento nas ruas, o pagamento do Regime Adicional de Serviço (RAS) foi retomado desde o dia 16 de maio de 2018. Tal iniciativa redundou num acréscimo de 1.300 policiais militares e 290 policiais civis por dia na atividade fim. Somaram-se a este efetivo, 301 policiais militares cedidos a outros órgãos, os quais retornaram ao serviço de policiamento. Espera-se a convocação de mais de 1.000 candidatos aprovados em concurso realizado em 2014 para a Polícia Militar.

Com a finalização da fase de diagnóstico das necessidades logísticas e estruturais dos órgãos intervencionados e com a aprovação da estrutura do GIF pelo Congresso Nacional, a Intervenção entrou em uma nova fase. As ações estruturantes, que visam fortalecer as instituições policiais no cumprimento de sua destinação constitucional, e dependem fundamentalmente da aquisição de bens e serviços, ganharam impulso.

Tão logo os equipamentos fundamentais à recuperação da capacidade operativa dos OSP sejam entregues, podemos esperar dias melhores para a população carioca.

Quanto às críticas de que a Intervenção Federal terá um efeito apenas paliativo, sem resolver de fato o problema da violência, devemos lembrar que o Rio de Janeiro vive uma situação de decadência econômica, crise política, esgarçamento do tecido social, colapso dos serviços públicos e corrupção generalizada. Cresceu o desemprego, fábricas foram desativadas, lojas fechadas e a pobreza, a informalidade e a anomia social se espalharam pelo estado e pelos municípios fluminenses. Dessa forma, não se vislumbra solução duradoura apenas com a melhoria do aparato policial. Torna-se imperativa, portanto, a necessidade da sociedade buscar caminhos para sua própria transformação.



VITALINO CANAS

Licenciado em direito, mestre e doutor em ciências jurídico-políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL). Foi chefe de Gabinete do Governador de Macau e secretário de Estado do Governo português. É deputado na Assembleia da República, membro e vice-presidente da Assembleia Parlamentar da Organização do Tratado do Atlântico Norte, e professor da FDUL e advogado.

VITALINO CANAS

Tive responsabilidades governativas em Portugal tendo participado numa reforma importante que impactou positivamente no sistema de segurança pública, a descriminalização do consumo de estupefacientes.

Neste texto, vou apresentar o contexto constitucional em que as questões de segurança se colocam, abordando o direito à segurança e o que isso significa em termos de obrigações e vinculações para o Estado.

Embora as Constituições portuguesa de 1976 e brasileira de 1988 consagrem o direito à segurança, não o fazem de forma totalmente igual. A Constituição portuguesa consagra o direito à segurança associado ao direito à liberdade – não há liberdade sem segurança e não há segurança sem liberdade. A Constituição brasileira, por outro lado, consagra esse direito em dois preceitos e em um deles considera o direito à segurança como um direito social, diferentemente da Constituição portuguesa. No entanto, isso não implica uma diferenciação muito grande sobre a perspectiva dogmática do que é o direito à segurança.

A questão que se coloca em relação ao direito à segurança é saber o que isso significa em termos de vinculações para o Estado ou prestações a que está obrigado. No caso português, tratando-se de um direito de liberdade ou de defesa, predomina uma clássica vertente negativa, que obriga o Estado a abster-se

de qualquer tipo de interferência ou de atentado à segurança dos cidadãos. Todavia, há também uma vertente positiva: o Estado é obrigado gerar condições para que esse direito seja realmente usufruído pelos cidadãos. Por outras palavras: embora não esteja consagrado como um direito social, diferentemente do que ocorre na Constituição brasileira, a interpretação que se faz sobre o direito à segurança na Constituição portuguesa, isto é, a interpretação de que, para além de uma componente negativa - que exige uma abstenção do Estado, que este não agrida a segurança dos cidadãos - há uma componente positiva - que obriga a que o Estado assuma um conjunto de comportamentos e de determinadas prestações que devem ser cumpridas para que o direito à segurança seja adequadamente usufruído pelos cidadãos - implica que o direito à segurança comporte, afinal, uma dimensão positiva em ambas as Constituições.

Esta dimensão positiva pede um conjunto de atuações do Estado. Quais são elas é objeto de discussão na doutrina portuguesa, pois há quem entenda que o Estado deve fornecer a cada cidadão, individualmente, um determinado conjunto de prestações. Eu não partilho dessa interpretação, pois penso que é excessiva. Eu entendo que o Estado deva realizar um determinado conjunto de atuações, ao nível de organização e dos procedimentos, que possuem uma dimensão essencialmente objetiva e que visam garantir o usufruto do direito à segurança por todos. Essas obrigações estão presentes, principalmente, no nível de uma organização eficaz das forças e serviços de segurança.

A Constituição brasileira, no Art. nº 144, estabelece um elenco taxativo de órgãos de segurança pública. Já a Constituição portuguesa se limita a estabelecer alguns princípios que enquadram a ação das polícias e forças de segurança. Na Constituição portuguesa, portanto, não existe uma lista de órgãos de segurança interno, ou de segurança pública. A Lei de Segurança Interna de Portugal, de 2008, que já foi alterada algumas vezes posteriormente, define, ela sim, quais são os serviços e forças de segurança bem

como as normas fundamentais a que se subordinam. Assim, a diferença entre as duas Constituições se dá porque a brasileira vai mais longe na cristalização do dispositivo de segurança.

As duas Constituições se aproximam ao se basearem no conceito clássico de segurança e ao serem pouco sensíveis aos novos contextos de insegurança ou de segurança. Isto é, as Constituições portuguesas de 1976 e brasileira de 1988 foram desenhadas em um ambiente de segurança bastante diferente do atual. Logo, há um conjunto de aspectos que hoje são sensíveis, críticos e essenciais, mas que não possuem abordagem constitucional. Isso tem várias consequências.

Há, por um lado, um excessivo apego às dicotomias segurança interna e segurança externa, segurança e defesa; em contrapartida, há silêncio sobre a coordenação entre os vários órgãos de polícia preventiva e de investigação, uma deficitária normatização das atividades de inteligência, ausência de imposição de coordenação entre os sistemas de segurança e de inteligência, omissão sobre as questões relacionadas com a partilha e acesso à informação, ignorância sobre as ameaças atuais e também um divórcio quase completo entre as forças e serviços de segurança e as forças armadas.

Ora, hoje em dia, muitas das mais graves ameaças ao Estado, à sua subsistência, à soberania, bem como às comunidades no seu todo, por exemplo, não se enquadram nas dicotomias tradicionais. O terrorismo perpetrado por organizações internacionais, os extremistas, o *cibercrime*, o branqueamento de capitais, a fraude fiscal, os vários tráficos, configuram uma criminalidade que, pela forma como se processa o crime, é difícil de enquadrar nas dicotomias e da conceituação tradicional, segurança interna vs. segurança externa, segurança vs. defesa nacional. Logo, basear o regime e a organização do dispositivo de forças nessas dicotomias cria dificuldades e entropias no sistema que se traduzem em ineficiências e em conflitos em relação a determinados eventos que requerem resposta rápida.

Além disso, as Constituições não abordam o problema da coordenação entre os órgãos da polícia preventiva e investigativa, pois foram elaboradas na base de princípio de especialização. O texto constitucional brasileiro baseia-se no princípio de especialização e no princípio de federalismo.

Em Portugal, há uma evolução no sentido de intensificar e aperfeiçoar o planejamento e a coordenação entre as várias forças e os serviços de segurança. O secretário-geral da segurança interna está recebendo crescentes poderes, competências e capacidades para articular os vários serviços. O mesmo ocorre no sistema de informações da República Portuguesa.

É possível detectar essa tendência também no Brasil.

Desse modo, busca-se integrar os vários componentes do sistema, cumprindo a obrigação constitucional que decorre da vertente positiva do direito à segurança, quer se entenda este como direito de defesa ou como um direito social, da qual decorre que o Estado é obrigado a organizar-se para garantir o direito à segurança. Assim, eu creio que, independentemente da estrutura política do país, deve garantir-se uma coordenação entre as várias forças que têm responsabilidade de segurança. Não admira e justifica-se que do ponto de vista operacional proliferem os gabinetes e salas de crise ou de situação, centros operacionais comuns, comandos unificados e um conjunto de estruturas que garantem que em uma mesma sala ou organização estejam representantes que possam reagir a situações sensíveis de segurança. Esta coordenação veio para ficar: não é, nem será no futuro, possível reagir às ameaças atuais de segurança sem isto.

Outros aspectos sobre os quais as Constituições são muito deficitárias é o silêncio absoluto que continua a existir em relação às questões da inteligência ou das informações de segurança. No caso português, isso deve-se também a questões de natureza histórica, como a ditadura que durou até 1974 e que se servia de

uma agressiva e odiada polícia política, que deixou uma lembrança traumática na população e nos políticos, fazendo com que os serviços secretos sejam vistos com alguma desconfiança pelos vários níveis da nossa sociedade. Mesmo na Constituição, há ainda alguma desconfiança em relação aos serviços de inteligência. Essa desconfiança em relação aos serviços de inteligência não deveria persistir porque atualmente estes serviços são vitais para uma atuação eficaz. Além disso, sem a existência de um serviço de inteligência que possa ser parceiro de outros serviços de outros países, sabemos que Brasil e Portugal não existem em termos de troca ou partilha de informação. Assim, temos que ultrapassar esta ideia de que o serviço de inteligência deve estar completamente separado dos serviços e forças de segurança e que se deve evitar a respectiva “contaminação”. Deve haver uma estreita coordenação entre eles.

As questões relacionadas com a partilha do acesso à informação merecem destaque. O paradigma clássico é de que a informação que nós colhemos é nossa e não devemos partilhar com ninguém. Neste sentido, somos proprietários da informação que captamos no exercício das nossas funções. É uma atitude errada e prejudicial aos cidadãos. Precisamos superar esses constrangimentos clássicos para enfrentarmos as ameaças à segurança.

Concluo ressaltando que as Constituições e os dispositivos em geral foram apanhados de surpresa nos últimos anos pelas *ciberameaças* às estruturas de poder, às infraestruturas e às estruturas econômicas. Esse é hoje um dos temas mais debatidos na Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), pois se reconhece explicitamente que está mal preparada e que há outras entidades rivais mais apetrechadas para enfrentar estes riscos. Hoje, portanto, entendemos que talvez este seja um dos principais problemas com que temos que lidar e para o qual ainda não temos resposta.

CAPÍTULO 2

GASTOS PÚBLICOS E GESTÃO EM SEGURANÇA

FELIPE SALTO

GABRIEL BARROS

VILMA DA CONCEIÇÃO PINTO E JOSÉ ROBERTO AFONSO



FELIPE SALTO

Graduado em economia pela Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EESP FGV) e mestre em administração pública e governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da FGV. Foi consultor econômico na Tendências Consultoria e atuou como assessor de assuntos econômicos e fiscais dos senadores José Serra e José Aníbal. Além disso, foi professor EESP FGV. Atualmente, é diretor executivo da Instituição Fiscal Independente (IFI) no Senado Federal.

FELIPE SALTO

A Instituição Fiscal Independente (IFI) foi criada¹ em novembro de 2016, com a finalidade de ampliar a transparência das contas públicas e colaborar para a disciplina da política fiscal. Suas atividades envolvem calcular os custos de decisões tomadas pelos Poderes da República e estabelecer um contraponto aos números oficiais do governo para as projeções macroeconômicas e fiscais. A IFI auxilia, assim, a atividade parlamentar e informa a sociedade, ajudando a melhorar a compreensão sobre as contas públicas no país. O processo orçamentário é o ponto máximo da democracia, no qual se realiza a partilha e decisão sobre a alocação e os dos recursos públicos, que são escassos.

Os objetivos fundamentais da IFI definidos na Resolução nº 42/2016 são: estimar os parâmetros orçamentários, incluindo o Produto Interno Bruto (PIB), a inflação e os juros; projetar receitas e despesas públicas; estimar a evolução das variáveis fiscais, principalmente a dívida pública e em horizonte de médio e longo prazos; acompanhar o cumprimento das metas fiscais, tais como: a meta de resultado primário e o teto para os gastos públicos;² e calcular o efeito de eventos que tenham impacto fiscal relevante, como a reforma da previdência e outras ações dos três Poderes. A IFI é inspirada em organizações similares ao redor do mundo, principalmente, o Congressional Budget Office (CBO), nos Estados Unidos, que existe há mais de 40 anos, e o Office for Budget

1 A IFI foi criada pela Resolução nº 42, de 2016, do Senado Federal.

2 Emenda Constitucional nº 95.

Responsability (OBR), no Reino Unido. Hoje, há cerca de 40 instituições realizando esse tipo de trabalho.

A presente análise apresentará o contexto macroeconômico e fiscal e alguns dados sobre o financiamento do sistema de segurança pública no Brasil.

O quadro econômico e fiscal é complexo. A dívida pública está em uma trajetória crescente, porque a taxa real de juros no Brasil ainda é muito alta, apesar da queda que já aconteceu, mas sobretudo porque o país apresenta déficits primários (receitas menos despesas, exceto pagamento de juros sobre a dívida pública) persistentes. Na presença de uma taxa de crescimento econômico real muito baixa, é difícil fazer com que essa razão dívida/PIB se estabilize rapidamente. Se nós estivéssemos crescendo a 4% ou 5%, seria mais fácil, porque o esforço primário exigido para estabilizar a mesma dívida seria menor. No entanto, como o crescimento é muito baixo – em 2017, foi de apenas 1% e a expectativa da IFI para este ano é de 1,4% – a sustentabilidade da dívida torna-se um problema mais intrincado.

Reequilibrar a dívida é o principal objetivo da política fiscal. Quando os agentes econômicos percebem que a dívida vai continuar crescendo, eles exigem mais juros para financiá-la e, conseqüentemente, o serviço da dívida vai ocupando os espaços orçamentários da educação, da segurança e da saúde. Gradativamente, isto vai criando um contexto em que o governo fica de mãos amarradas para conseguir melhorar a qualidade e o financiamento das políticas públicas. Equilibrar a dívida em relação ao PIB requer esforço para gerar fluxos positivos (superávits), juros reais baixos (o que reduz o peso do gasto financeiro na dívida) e crescimento econômico (afetando positivamente o denominador da relação dívida/PIB).

A estabilização da dívida em mais de 80% do PIB (estimativa da IFI para 2023), um nível alto se comparado aos outros países, só acontecerá se mantivermos o compromisso com a regra do teto

de gastos³ ou melhorarmos a dinâmica das receitas públicas. Uma combinação das duas estratégias também seria possível. O fato é que o ajuste requerido para gerar o primário suficiente à estabilização da relação dívida/PIB é de centenas de bilhões de reais. Como se vê, é um cenário de restrição orçamentária muito evidente, que demandará esforços coletivos para ser transposto.

Além do cenário base, a IFI projeta outros dois cenários – otimista e pessimista. O otimista contempla mudanças mais estruturais em toda a despesa obrigatória, permitindo à dívida/PIB decrescer mais rapidamente e antes de 2023. No pessimista, a dívida cresce de maneira sistemática até 2030 e atinge o nível de 100% do PIB. O que dispararia este cenário seria o abandono do ajuste fiscal e do compromisso com o controle da despesa e, consequentemente, taxas de juros elevadas e baixo crescimento econômico.

Ainda que comparações internacionais mostrem o Brasil abaixo do nível de dívida dos países desenvolvidos, é preciso lembrar que lá os juros reais são próximos de zero ou negativos. Aqui, um nível de 80% do PIB de dívida já se torna insustentável, pelas condições macroeconômicas apresentadas pelo país. É preciso restaurar a capacidade do Estado de poder tomar dívida e, para tanto, as contas públicas têm de ser reorganizadas, com aumento de receitas e corte de gastos públicos. A importância das reformas está justamente no enfrentamento nunca feito das despesas obrigatórias, que incluem a previdência e os gastos com pessoal, principalmente.

Uma das formas de mostrar essa restrição fiscal é por meio da margem fiscal, calculada pela IFI. Dentro das despesas primárias (sem juros) há dois grupos importantes: as despesas chamadas discricionárias e as obrigatórias. A margem fiscal é o pedaço da despesa discricionária passível de ser ajustado. Sem promover mudanças nas despesas obrigatórias, a consequência do teto de gastos é espremer a margem fiscal até um limite em que seria im-

3 Emenda Constitucional nº 95/2016.

possível continuar cortando essa fatia do gasto público para cumprir o teto ou a máquina pública paralisaria (*shutdown*). O exercício mostra que ainda seria possível sustentar por dois anos (2019 e 2020) o teto de gastos sem mudar o gasto obrigatório. Já em 2021, sem mudanças estruturais, o teto seria descumprido e os gatilhos previstos na Emenda Constitucional nº 95/2016 seriam acionados (proibição para aumento do gasto real).

O problema fiscal no Brasil, portanto, está muito relacionado à discussão do gasto obrigatório. Por isso, o salário médio no serviço público precisa ser discutido, bem como as questões previdenciárias e os benefícios sociais. O teto de gastos foi importante para dar um norte às contas públicas, mas é preciso que se tomem as medidas para sua exequibilidade. Se o país não promover mudanças nos gastos obrigatórios, terá como consequência a concentração do ajuste na queda dos investimentos públicos, como ocorreu no Brasil nos últimos anos. Na década de 70, investia-se mais de 10% do PIB, incluindo estados, municípios, União e estatais. Hoje, o investimento é inferior a 2% do PIB. Os países com baixo nível de investimentos em infraestrutura tendem a ter baixo nível de investimentos privados e taxas de crescimento econômico reduzidas.

Apresentado o quadro fiscal mais geral, é possível discutir o quadro específico do financiamento da segurança pública, uma das despesas essenciais do Estado. Os estados concentram grande parte dessa despesa: a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros. A União tem as Forças Armadas e os dois fundos principais: o Fundo Penitenciário Nacional (FunPen) e o Fundo Nacional de Segurança Pública. Já os municípios possuem a Guarda Civil. Os estados têm mais de 80% dos gastos totais, o que representou, em 2016, em termos financeiros, R\$ 67,3 bilhões. A União e os municípios tiveram gastos de R\$ 8,8 bilhões e R\$ 5,1 bilhões, respectivamente, naquele ano. Em perspectiva comparada, os gastos com segurança no Brasil (1,4% do PIB) apresentam situação abaixo da maior parte dos países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Trata-se de um fato estilizado que não implica necessidade de se ampliar o volume de despesas no caso brasileiro.

Os dados representam o primeiro passo para que se possa fazer uma discussão sobre a qualidade do gasto público na área de segurança. Como essas despesas estão sendo aplicadas? Há pouco investimento? Há necessidade de promover realocações? Para isso, precisamos avançar na agenda da avaliação de políticas públicas. Avaliar é a única forma de saber o que deve ou não ser descontinuado e o que deve ou não ser ampliado.

O gasto primário total aumentou 3,6 pontos do PIB e a previdência social aumentou 2,2 pontos. A segurança, por exemplo, no nível federal, está estagnada há pelo menos 10 anos em porcentagem do PIB. Outras políticas essenciais, como educação e saúde, também têm um desempenho muito tímido.

Em porcentagem do PIB, 0,2% vai para segurança e em porcentagem do orçamento da União, só 0,8% é destinado para esta área. É preciso ainda averiguar se este valor está sendo orientado para gastos correntes, investimentos ou pessoal. Nos últimos anos, 64%, ou seja, 2/3 está destinado à folha salarial. É natural que haja um valor grande para pessoal porque as ações de segurança dependem eminentemente de pessoas. No entanto, os investimentos estão em nível muito baixo, de 8%, enquanto as outras despesas correntes estão em torno de 27%.

Uma outra forma de ver a divisão dos gastos também são as grandes áreas: defesa civil, policiamento, inteligência e administração geral. A maior parte vai para a administração geral, ou seja, funcionamento e gastos com pessoal. Isso não necessariamente significa que nós estamos executando bem ou mal as políticas de segurança, mas é um dado que precisa ser colocado para a discussão pública e para que se possa avaliar melhor o direcionamento dos recursos públicos nesta matéria. A administração geral é seguida pela Defesa Civil e prevenção de desastres. A lista termina com o item fortalecimento de instituições de prevenção e de repressão ao tráfico.

Nos últimos anos, houve uma mudança importante, a transferência fundo a fundo dos recursos do FunPen para os fundos dos estados. É importante avaliar como estas transferências estão sendo destinadas e aplicadas na ponta, pois há uma demanda por mais recursos que foi, em parte, atendida, mas o governo precisa checar se isto está se transformando em políticas públicas. Alguns avanços importantes estão acontecendo, como a criação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), no qual se pode obter informação integrada para elaboração de diagnósticos mais bem feitos.

O principal recado desta análise é que a restrição fiscal impõe um limite sério para a execução e a elaboração de políticas públicas. Se não criarmos as condições econômicas e fiscais para que haja mais recursos para financiar as ações do Estado, a situação que hoje vemos em alguns estados, como no Rio de Janeiro, vai se espalhar pelo Brasil. A responsabilidade fiscal é a chave para voltarmos a crescer de maneira integrada e sustentável. Estamos em uma situação limite – a pior crise fiscal e econômica que já vivemos, com uma grande recessão. O hiato do produto, que funciona como um termômetro para os economistas medirem o grau de dinamismo da atividade produtiva, está negativo em 7%. Isto é, a economia está distante do seu potencial em sete pontos percentuais, o que prejudica a recuperação das receitas do governo e conseqüentemente a dívida pública.

Na IFI, o nosso papel é reforçar a importância do ajuste fiscal na direção de melhorar a disciplina das contas públicas, a transparência, a eficiência e a qualidade das políticas públicas. Nestes dois anos de atuação, que comemoramos em 30 de novembro de 2018, os trabalhos publicados pela IFI têm influenciado a agenda pública nestas questões e colaborado para o papel fiscalizador do Senado Federal, com reconhecimento de organismos multilaterais e da imprensa. Este seguirá sendo o nosso trabalho.



GABRIEL LEAL DE BARROS

Pós-graduado em finanças empresariais pela Universidade Federal Fluminense e mestre em economia e finanças pela Escola Brasileira de Economia de Economia e Finanças da Fundação Getulio Vargas (FGV). Foi pesquisador de crédito e finanças públicas no Instituto Brasileiro de Economia da FGV e trabalhou no departamento econômico do Banco BTG Pactual. É diretor da Instituição Fiscal Independente.

GABRIEL BARROS

A crise do Rio de Janeiro não é uma crise só de finanças públicas ou de segurança. É uma crise que está espalhada por outros setores – como educação, saúde, transporte –, ou seja, é uma crise generalizada. No entanto, o grande fator que acionou o gatilho da crise foi o desequilíbrio fiscal do estado. Por ter uma despesa incompatível com o volume de sua arrecadação, o estado do Rio de Janeiro foi acumulando um grande déficit ano a ano e começou a ter dificuldade em pagar seus fornecedores. Conseqüentemente, isso afetou diversas políticas públicas e, com o agravamento da situação fiscal, o estado passou a atrasar salários. Por não ter receita suficiente para manter diversas políticas públicas, o Rio de Janeiro acabou se financiando em cima de fornecedores e de servidores públicos por meio do atraso de pagamento. Precisa-se, portanto, fazer uma consolidação fiscal, cujo objetivo é equilibrar as contas para que o Estado possa executar políticas públicas de qualidade, com previsibilidade e compatíveis com a necessidade da população no curto e no médio prazos.

Nós podemos fazer esta mesma associação para o Governo Federal. O Brasil possui uma dívida muito alta que, de acordo com as projeções feitas pela Instituição Fiscal Independente (IFI), deve continuar a aumentar, especialmente por conta do déficit primário (não financeiro) que se tem ano após ano. Se somarmos o déficit não financeiro ou primário com as receitas e as despesas financeiras, a magnitude do resultado negativo é ainda mais elevada. Para 2018, a meta de déficit é de R\$ 159 bilhões e para 2019 de

R\$ 139 bilhões, de maneira que o governo central ainda deve demorar bastante tempo até conseguir registrar um resultado positivo nas contas federais. Até que isso ocorra, a insuficiência de receitas tributárias para cobrir o gasto não financeiro será coberta por meio da emissão e acúmulo de dívida pública. Logo, há enorme preocupação com a trajetória do endividamento público do país, que pode caminhar para patamar insustentável. Nesse sentido, para controlar a velocidade de crescimento da dívida pública é fundamental atacar o coração do problema que é o déficit não financeiro do governo, resultado do crescimento do gasto acima da capacidade de arrecadação de tributos.

O reequilíbrio das contas de todo o setor público deve ser uma prioridade, assim como a redução da rigidez na gestão do orçamento. O Governo Federal, por exemplo, possui pouca flexibilidade para fazer cortes de despesas no curto prazo. Apesar do gasto não financeiro (ou primário) ser superior a R\$ 1 trilhão, apenas 8% da despesa é passível de ajuste no curto prazo.

Quando observamos o orçamento de despesa do Governo Federal, por exemplo, percebe-se que há um grande “guarda-chuva” que abarca todas as despesas a título de transferências de renda do governo para as famílias, como o Bolsa Família, a previdência social, os benefícios para as pessoas idosas ou com deficiência, o abono salarial e o seguro desemprego, que representa 55% do gasto. Se somarmos os salários de pessoas ativas e inativas, esse percentual sobe para 75% da despesa do Governo Federal. Quando incorporado os gastos com saúde e educação e mais outras despesas que não são passíveis de corte no curto prazo, caminhamos para 90% de rigidez.

Logo, para controlar a escalada da dívida e reequilibrar as contas públicas, será preciso tomar decisões difíceis como atualizar as regras previdenciárias, melhorar a focalização dos gastos sociais e reestruturar as carreiras e remuneração do serviço público. Não é um desafio trivial, mas é o que tem que ser feito. Este desafio não está

presente apenas no Governo Federal, mas em todas as esferas de governo, de maneira que a execução de políticas públicas seja possível não apenas no curto mas também no médio e longo prazos.

No nível dos estados e municípios, por exemplo, existem vinculações constitucionais de gastos que tornam seus orçamentos mais rígidos. Essas vinculações constitucionais, vale notar, são horizontais e não levam em consideração o perfil heterogêneo entre os entes da federação. A variância no perfil populacional, por exemplo, afeta os estados de forma diferente. O estado do Rio de Janeiro, por exemplo, apresenta uma população relativamente mais idosa que os diversos outros estados, de maneira que sua demanda é proporcionalmente mais elevada nas áreas de saúde, urbanismo e despesas relacionadas à mobilidade urbana à ordem pública (como calçamento de ruas e calçadas).

Entretanto, o estado (assim como os demais) é constitucionalmente obrigado a gastar 25% da receita com educação, o que cria um antagonismo: apesar da demanda e necessidade social serem de maiores gastos relacionadas à terceira idade como previdência e saúde, há uma obrigatoriedade de aplicar percentual elevado e pré-definido em educação, onde há menor demanda. Para um estado com esse perfil demográfico, há relativamente maior número de idosos do que de jovens.

A obrigatoriedade de gastar determinado percentual da arrecadação como mínimo constitucional pode fazer pouco sentido para estados que possuam perfis demográficos e demandas sociais distintas. A obrigatoriedade, neste caso, cria uma ineficiência alocativa dos recursos, bem como uma ineficiência na gestão do orçamento e atendimento das demandas locais. Nesse sentido, faz-se necessário uma rediscussão do pacto federativo e das regras constitucionais de gasto dos governos.

Soma-se a isto o desafio político, pois muitas dessas atribuições são estabelecidas na Constituição, cuja alteração requer votação em dois turnos em ambas as casas legislativas. Logo, precisa-se do quórum necessário para passar em dois turnos, pelas duas casas com dois terços dos votos. Apesar da complexidade política, a atualização destas regras é fundamental na repactuação da federação e na ampliação da capacidade de resposta dos governos as demandas e necessidades locais, com ampliação da eficiência no uso dos recursos públicos.

Ao longo dos últimos 20 anos, no Brasil, a previdência tem ocupado um espaço cada vez maior no orçamento. Isso faz com que outras funções do Estado percam espaço, inevitavelmente. Neste sentido, para consecução do desenvolvimento de políticas públicas de médio prazo em consonância com as demandas sociais, é necessário que haja maior equilíbrio no gasto público entre as distintas funções.

O reequilíbrio fiscal não é um fim em si mesmo, é um meio para um fim. A compatibilização das receitas e despesas públicas é condição necessária para o controle do endividamento público e, por sua vez, para garantia de que o estado terá capacidade de executar políticas públicas não apenas no curto mas também no médio prazo. Estado sem capacidade orçamentária terá dificuldade de honrar compromissos e fôlego para executar políticas públicas de forma sustentada.

Caminhar nesta direção não vai ser fácil porque há necessidade de alterar as estruturas remuneratória, de cargos e de salários nos serviços públicos federal, estadual e municipal, bem como atualizar as regras previdenciárias e os critérios de elegibilidade para concessão de benefícios sociais. Neste último, há um problema de focalização, pois na medida em que há espécie de “transbordamento” dos benefícios concedidos para indivíduos que não necessariamente estão no core do público-alvo da política. Nesse sentido, é possível fazer melhor com o mesmo volume de recurso, atendendo a quem efetivamente necessita.

O objetivo da aprovação do teto de gastos foi tentar controlar a trajetória de crescimento do gasto público não financeiro (ou primário), pois seu crescimento nos últimos 20 anos tem sido muito acima do Produto Interno Bruto (PIB) e, em vários momentos, muito acima da arrecadação. O teto de gastos, então, foi instituído para conter o crescimento insustentável da despesa. Todavia, o cumprimento do teto demandará, obrigatoriamente, mudanças nas despesas obrigatórias, como salário, previdência e gastos sociais.

No caso de descumprimento do teto dos gastos, há previsão constitucional para o acionamento de uma série de gatilhos, como a vedação para concessão de reajustes salariais ou vantagens de qualquer tipo, reestruturação de carreiras, bem como elevação do gasto acima da inflação. Naturalmente, o incentivo desenhado com a regra de gasto é para que as reformas sejam feitas justamente antes, de maneira a cumprir o teto constitucional.

A necessidade de atualizar as regras fiscais no país é ainda mais complexa em razão das inter-relações atualmente existentes entre cada uma delas. São vários os desafios colocados no cenário macrofiscal, como: a definição da política de reajuste do salário mínimo a partir de 2020, que terá de ser decidida em 2019; a necessidade de cumprir a regra (Constitucional) de ouro das finanças públicas, assim como o teto de gastos; bem como qual será a profundidade e abrangência da reforma previdenciária.

A integração dos temas se dá na medida em que 65% dos benefícios da previdência são pagos até um salário mínimo, seguidos por 100% dos benefícios a título do abono salarial e dos benefícios de prestação continuada (BPC), direcionado para idosos e pessoas com deficiência. O seguro desemprego mínimo tem ainda cerca de metade dos seus pagamentos relacionados ao salário mínimo. Existem, portanto, diversas políticas públicas que são vinculadas ou indexadas ao salário mínimo de trabalho. A esse respeito, vale destacar que o Brasil é um dos poucos países do mundo que vincula o salário mínimo de trabalho com o seguro para a perda de capacidade laboral, que são os benefícios previ-

denciários. Essa vinculação faz com que uma política de valorização do salário mínimo amplie as despesas do governo e, por sua vez, o desequilíbrio fiscal. As soluções para todas estas questões, portanto, têm de ser pensadas de forma integrada.

Além destes temas, há ainda a necessidade de avançar em diversas outras questões, como as reformas tributária e administrativa no setor público. Sem resolver esse conjunto básico de desafios, o debate em torno da execução de políticas públicas de forma sustentada, fica comprometida e limitada. Na medida em que a previdência deve gradual e continuamente consumir parcela cada vez maior do orçamento público. É fundamental, portanto, que o *status quo* seja alterado como forma de se criarem as condições para a recuperação da solvência da administração pública no país, bem como da ampliação da capacidade de resposta e execução de política em prazos médio e longo.



VILMA DA CONCEIÇÃO PINTO

Bacharel em economia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e mestre em economia empresarial e finanças pela Escola de Pós-Graduação em economia da Fundação Getulio Vargas (FGV). É pesquisadora do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da FGV, especialista em finanças públicas e responsável pela sessão fiscal do boletim macro do FGV IBRE. Além disso, é consultora da Rede de Economia Aplicada do Mercosul (RedSur) em temas relativos à tributação do tabaco e comércio ilegal de cigarros no Mercosul.

JOSÉ ROBERTO RODRIGUES AFONSO

Possui mestrado em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e doutorado pela Universidade Estadual de Campinas. É economista, contabilista e consultor independente, além de pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas e professor do Instituto Brasiliense de Direito Público.

VILMA DA CONCEIÇÃO E JOSÉ ROBERTO AFONSO

GASTOS PÚBLICOS COM SEGURANÇA PÚBLICA: UM DIAGNÓSTICO RECENTE

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu Art. n° 144 que “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Parágrafos deste mesmo dispositivo vinculam as polícias civis e militares e o corpo de bombeiros à competência dos governos estaduais. Isto faz com que o gasto nacional de todos os governos brasileiros com segurança pública seja fortemente concentrado nos Estados – mais de 85% do total, em 2016.¹

Tal função pública tornou-se extremamente sensível ao que se passa com o pacto federativo e, em particular, muito afetada pela crise fiscal que assola os governos estaduais. É ilustrativo o caso da intervenção federal no Rio de Janeiro, por exemplo, como medida drástica motivada pelo “grave comprometimento da ordem pública”.² Este ato revela o colapso na condução da segurança pública por parte de um Estado que ocupa a terceira posição no *ranking* dos que mais gastam recursos, em termos absolutos, com esta função.

1 “A função (...) pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos Ministérios. Há situações em que o órgão pode ter mais de uma função típica, considerando-se que suas competências institucionais podem envolver mais de uma área de despesa. Nesses casos, deve ser selecionada, entre as competências institucionais, aquela que está mais relacionada com a ação.” (Brasil, p. 27, 2018)

2 Art. n° 34, III da Constituição Federal.

Esta breve análise apresenta um diagnóstico de como está distribuído o gasto público com segurança pública no Brasil, com foco na comparação da dimensão da despesa realizada por cada um dos governos estaduais.

GASTOS NACIONAIS

As estatísticas fiscais indicam que o gasto nacional com a função orçamentária denominada Segurança Pública é significativa: R\$ 87,4 bilhões em 2017, equivalente a 1,3% do Produto Interno Bruto (PIB). Em que pese esse volume de gasto público, a sociedade ainda se vê na necessidade de complementar a provisão de segurança com meios privados.

Além do custo financeiro diretamente associado à segurança pública e financiado pelo Estado e pela sociedade, há também os custos indiretos envolvidos com a preservação da ordem pública, como levanta Cerqueira.³ O maior custo dos transportes e dos seguros, encarecendo a logística; as incertezas e os desestímulos, atuando contra a acumulação de capital; além do agravamento da transição demográfica, dada a morte precoce de jovens, tratam-se de efeitos cuja precificação acompanha o nível de violência. Ainda de acordo com o estudo mencionado, outros custos não explícitos requerem atenção. Entre esses custos intangíveis estão, por exemplo, a perda de produtividade por morbidade física ou psicológica e os prejuízos por interrupção dos negócios e dias de trabalho/escola perdidos.

A ideia de que a violência impõe perdas à sociedade e à atividade econômica de um país, na medida em que pesa sobre os preços como faz um imposto, é corroborada por estudo recente da Confederação Nacional da Indústria (CNI).⁴ De acordo com ele, a inadequação dos serviços públicos está associada à baixa qualidade da gestão pública, o que leva, por sua vez, às pessoas pagarem pela segurança duas vezes: por meio dos impostos e median-

3 Cerqueira, 2017.

4 CNI, 2018.

te soluções de segurança privada. Estas últimas estão associadas também às perdas de produtividade decorrentes do desvio de recursos que, em outras circunstâncias, poderiam ser empregados na produção.

Ainda segundo a CNI, as decisões de investimentos também são afetadas pela violência, fazendo com que localizações mais eficientes sejam desconsideradas devido à insegurança, elevando, portanto, o custo de produção. A frágil vigilância das fronteiras brasileiras e o grande número de roubos de carga registrados no transporte rodoviário também são problemas tipicamente observados fora dos centros urbanos com os quais as empresas lidam há muitos anos.

Na mesma direção, números levantados em estudo divulgado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID),⁵ para investigar os custos do crime e da violência na América Latina e Caribe (ALC), revelam a preocupante situação do Brasil. No ano de 2014, o custo da violência foi de US\$ 75.894 milhões para o Brasil ou, em termos relativos, 3,14% do seu PIB. Este valor, baseado em um cenário conservador onde são considerados somente os custos diretos do crime, representa 53% do custo total da criminalidade na ALC. Conseqüentemente, cabe ao Brasil outro destaque: seu elevado gasto com segurança privada, que representa cerca de 48% do custo total do crime, seguido da despesa pública (36% dos custos). Segundo o BID, tal cenário “pode ser entendido como indício do sentimento da população sobre o serviço de segurança prestado pelo governo”.

Estudo similar divulgado pela Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR),⁶ intitulado “Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil”, mostra o crescimento substancial desses custos no período 1996 e 2015, passando de R\$ 113 bilhões para R\$ 285 bilhões – equivalente a um incremento

5 BID, 2017.

6 SAE/PR, 2018.

real médio de cerca de 4,5% ao ano. Para o ano de 2015, os componentes considerados no cálculo desses custos foram da ordem de grandeza: segurança pública (1,35% do PIB); segurança privada (0,94% do PIB); seguros e perdas materiais (0,8% do PIB); custos judiciais (0,58% do PIB); perda de capacidade produtiva (0,40% do PIB); encarceramento (0,26% do PIB); e custos dos serviços médicos e terapêuticos (0,05% do PIB), totalizando 4,38% da renda nacional. No entanto, concentrando a discussão nos gastos públicos com segurança pública, a SAE/PR aponta que, entre 1996 e 2015, os gastos reais do setor público se expandiram significativamente, registrando um aumento acumulado de cerca de 170%.

DIVISÃO FEDERATIVA DO GASTO

Considerada a composição do gasto executado por cada esfera governamental em 2017, 84,1% foram realizados pelos estados, contra 10% pela União (sobretudo com a Polícia Federal) e 5,9% pelos municípios (com suas guardas municipais).

Tabela 1 - Despesas com função Segurança Pública em 2017
(por nível de governo executor)

	UNIÃO 2017*	ESTADOS 2017	MUNICÍPIOS 2017	CONSOLIDADO 2017
R\$ MILHÕES CORRENTES	8.742	73.504	5.129	87.375
EM % TOTAL	10,0%	84,1%	5,9%	100%
EM % DO PIB	0,13%	1,12%	0,08%	1,33%

Fontes Primárias: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Siga Brasil.

*Transferências Intergovernamentais: deduzido da União valor transferido para outros governos e liquidados no mesmo ano, supondo não ter havido repasse dos estados para municípios.

O fato das prefeituras gastarem mais de R\$ 5 bilhões com segurança expressa, por sua vez, a dificuldade dos governos estaduais em cumprir com a manutenção da ordem, a despeito do seu elevado volume de gastos.⁷

DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS GASTOS

A divisão horizontal dos gastos com esta função entre os governos estaduais reflete as profundas assimetrias que marcam o federalismo fiscal brasileiro, como revelado a partir da execução orçamentária por eles informada ao Tesouro Nacional.⁸ Embora seja pressuposto que todos os estados adotem as mesmas práticas contábeis, é possível que tratem gastos – como aposentadorias – de forma diferenciada.⁹

No ano de 2017, os estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro foram os que mais gastaram, em valores absolutos, com segurança pública. Desembolsaram R\$ 14,1 bilhões, R\$ 11,5 bilhões e R\$ 8,6 bilhões, respectivamente. Para fins de comparação entre os estados, no entanto, a análise mais relevante está nos indicadores relativos – como a comparação do gasto por número de habitantes, em volume do PIB estadual ou da receita corrente líquida.

A Tabela 2 apresenta os gastos daqueles três maiores estados e a média nacional, sinalizando a profunda dispersão dos resultados. Na consolidação nacional, foram gastos o equivalente a R\$ 356 por habitante, o que representa 1,1% do PIB ou 12,1% da receita corrente. Cabe destacar que, embora seja o estado mais populoso, São Paulo aparece abaixo da média nacional mesmo em indicadores não relacionados à renda *per capita*.

7 Cumpre destacar que, de acordo com o § 8º do Art. n.º 144 da Constituição Federal de 1988, para os governos municipais é facultativa a existência de guarda municipal.

8 Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), reportado pelos entes federados e divulgado através do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Disponível em: < <https://bit.ly/1FnyUd6> >

9 Em princípio, é de se esperar que os procedimentos contábeis adotados por todos os estados sejam os mesmos. Na prática, no entanto, divergências na taxonomia contábil padrão permitem diferentes interpretações para um mesmo tipo de lançamento. A análise de tais dados exige, portanto, cautela, uma vez não há como corrigir os registros dos governos que eventualmente fujam da regra.

Tabela 2 - Despesa estadual com Função Segurança Pública em 2017 (indicadores)

UF	VALORES PER CAPITA (R\$)	% DO PIB DO ESTADO	% DA RLC DO ESTADO
MG	669,66	2,52%	25,49%
RJ	514,08	1,14%	17,04%
SP	256,38	0,56%	7,57%
BRASIL*	356,35	1,12%	12,14%

Fontes Primárias: STN, IBGE.

*Equivalente à soma das Unidades Federativas (UFs).

Ampliando a análise para as 27 unidades federativas, observa-se que, em valores *per capita*, Roraima assume a ponta do *ranking*, com um gasto de R\$ 746 por habitante. Em seguida, Minas Gerais aparece na segunda posição, com aproximadamente R\$ 670, enquanto o Rio de Janeiro aparece na sétima posição, com R\$ 514. Ambos muito à frente de São Paulo (22ª posição) com R\$ 256. Destaca-se que este gasto *per capita* é em torno de metade do gasto realizado pelo Rio de Janeiro e um pouco mais do que um terço do gasto feito pelo primeiro colocado.

Do ponto de vista orçamentário, o gasto com segurança compromete 17% da receita corrente líquida (RCL) fluminense, o segundo maior percentual entre os estados, atrás somente dos 25,5% verificados em Minas Gerais. Já São Paulo aparece com 7,6%, na penúltima posição, à frente apenas do Distrito Federal, com 3,6%. Sobre a capital federal, vale lembrar que, por regra legal, cabe à União custear grande parte dos gastos com sua segurança pública, assim como com saúde e ensino.

Uma possível explicação para a vice-liderança do Rio de Janeiro não está apenas no que gasta nessa função, mas também no fato de que a receita do estado é relativamente baixa comparada

aos demais (se expressa em proporção da economia local, como revelado em outros estados). Se o gasto com segurança acaba sendo, de certa forma, um múltiplo da população, o mesmo não ocorre com a arrecadação, tendo o Rio de Janeiro a menor razão receita própria/PIB de todos os 27 estados.

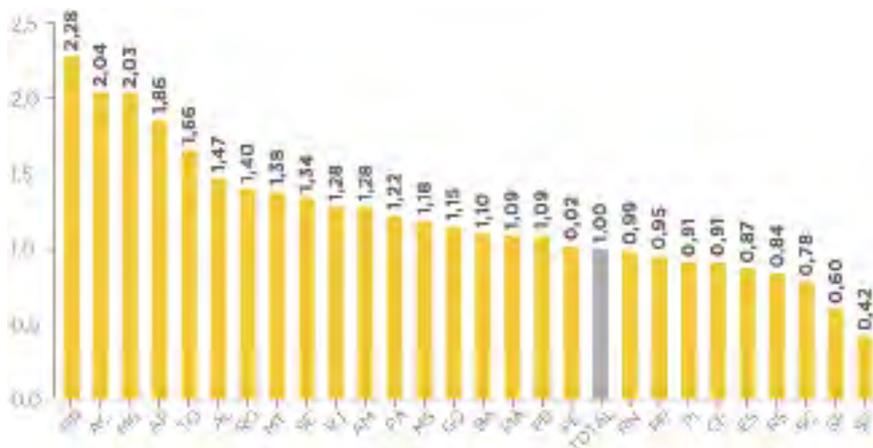
Considerando o gasto com a função segurança pública em proporção do PIB, a posição do estado do Rio despenca no *ranking* nacional, passando a figurar na 20ª posição, com 1,2% do produto estadual – 2,6 pontos percentuais atrás do líder, Roraima, embora ainda ligeiramente acima da média nacional acima comentada, de 1,1%. Esse resultado atípico do Rio também decorre da pequena dimensão do orçamento estadual em relação ao tamanho de sua economia. As finanças deste estado, altamente dependentes do complexo do petróleo, foram fortemente impactadas pela queda da arrecadação de *royalties* em 2015 e 2016, após o ápice vivido em 2014. Soma-se a isso, o fato de que o Rio de Janeiro não recolhe o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) na produção desse setor, sendo os serviços também excluídos da base desse imposto.

ESFORÇO ESTADUAL COMPARADO

Na tentativa de consolidar essa análise comparativa dos gastos com segurança pública de todos os estados, apresenta-se abaixo um índice que pondera as variáveis antes mencionadas acrescidas da renda domiciliar – isto é, população, RCL, PIB estadual e renda domiciliar estadual.

Para cada variável, calculou-se a distância de todas as UFs em relação à média nacional (sendo esta, por hipótese, sempre igual a 1). Foram atribuídos os seguintes pesos relativos: 30% à RCL, 25% à renda domiciliar e ao produto, bem como 20% aos valores *per capita*. Desta forma, índices ponderados superiores a 1 são observados para estados que gastam acima da média nacional, bem como com índices ponderados inferiores a 1 são observados para estados que gastam abaixo da média nacional. O Gráfico 1 apresenta a comparação desses índices estaduais para 2017.

Gráfico 1 - Despesa estadual com Segurança Pública em 2017
(Índice ponderado)



Fonte: STN. Elaboração própria.

A análise dos índices ponderados reforça os resultados encontrados previamente. Com índice de 2,28, Roraima lidera com folga o *ranking* dos estados que mais gastam relativamente com a função Segurança Pública. Em seguida, aparecem Acre e Minas Gerais (104% e 103% acima da média nacional, respectivamente). Ainda acima da média, estão Amapá (1,86), Tocantins (1,66) e Alagoas (1,47), acompanhados por Rondônia (1,40), Mato Grosso (1,38), Sergipe (1,34) e Rio de Janeiro (1,28). A penúltima posição, ocupada por São Paulo, abre espaço para hipótese de que este estado faça uso de diferentes classificações contábeis com relação a seus pares.

Das unidades federativas, nove encontram-se abaixo da média nacional – seis a menos que no ano anterior, estando apenas três destas com diferença maior do que 20 pontos em relação à média. Primeiro e último colocados, Roraima e Distrito Federal, respectivamente, encontram-se a distâncias bem diferentes da média nacional, ratificando a já comentada dispersão dos resultados.

O mesmo índice permite observar o gasto a partir de sua participação no orçamento total, ou seja, como proporção de suas despesas. Minas Gerais e Rio de Janeiro, dois estados que decretaram estado de calamidade financeira, aparecem entre os primeiros do *ranking* com 15,3% e 12,6%, do gasto total em 2017, respectivamente. A média nacional ficou em 9,6% do total das despesas liquidadas. As últimas posições de São Paulo e Distrito Federal comentadas anteriormente se repetem nesta medição, com ambos se afastando ainda mais da grande maioria dos estados.

As discrepâncias entre os estados remetem, inclusive, à discussão das prioridades de cada governo quanto às funções que estão sob seu comando. No mesmo ano analisado acima, por exemplo, a média nacional das despesas com a função saneamento correspondeu a 0,5% do total das despesas liquidadas, enquanto a função ciência e tecnologia foi, na média nacional, apenas 0,4%.

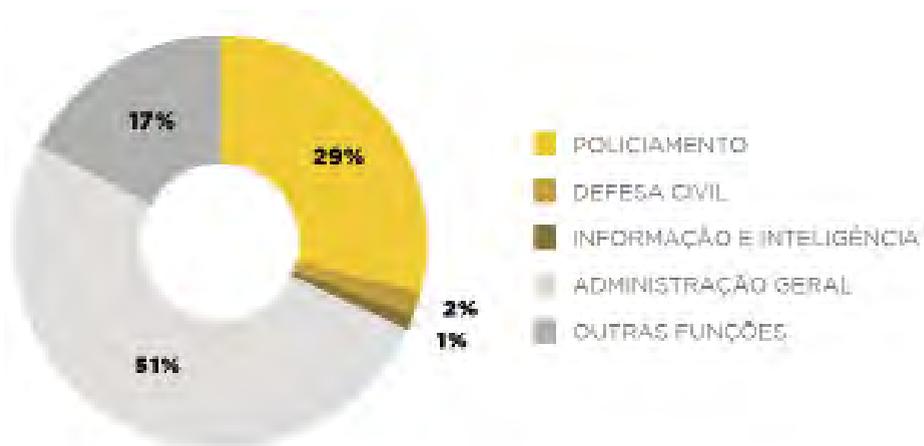
DECOMPOSIÇÃO SETORIAL DO GASTO

Os balanços estaduais consolidados e publicados pelo Tesouro Nacional permitem decompor com que se gasta com a segurança pública - ou seja, a despesa é divulgada desagregada por subfunção. Chama-se a atenção que é preciso supor que todos os contadores estaduais sigam os mesmos procedimentos e práticas na classificação dos gastos - o que é uma hipótese heroica.

O Gráfico 2 apresenta a distribuição (entre as subfunções)¹⁰ do total dos gastos estaduais com segurança pública durante o ano de 2017. Mais da metade do total liquidado pelas 27 unidades federativas com segurança pública concentrou-se, em 2017, na subfunção Administração Geral (51%). Outros 29% dos gastos ficaram com a subfunção Policiamento, enquanto apenas 2% com Defesa Civil e 1% com Informação e Inteligência.

¹⁰ "A subfunção (...) representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar a natureza da atuação governamental. De acordo com a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, é possível combinar as subfunções a funções diferentes daquelas a elas diretamente relacionadas, o que se denomina matricialidade." (Brasil, p. 27, 2018).

Gráfico 2 - Distribuição dos gastos estaduais com Segurança Pública em 2017 (% do total liquidado na função)



Fonte: Siconfi. Elaboração própria.

Esta última rubrica é de grande preocupação para especialistas da área de segurança, que atribuem papel estratégico a este tipo de despesa, principalmente quando consideradas as dificuldades recentes em acompanhar a evolução da violência e criminalidade decorrentes de inovações em suas formas de organização e operação. Apesar dessa relevância, estes terminam por serem os gastos que mais sofrem contingenciamento diante da rigidez que marca um orçamento quase inteiramente destinado a pagar salários, aposentadorias e pensões. Ainda que tenham seu pagamento priorizado, as despesas com pessoal também têm sofrido atrasos frequentes.

Enquanto a maior parte das despesas continuar concentrada em pessoal e custeio, pouco sobrar para investir em segurança. O estado do Rio de Janeiro, por exemplo, foi o terceiro estado que mais gastou nessa função em 2017, e destinou nesse mesmo ano uma cifra correspondente a somente 0,00003% desses recursos para a rubrica Informação e Inteligência. Resta perguntar qual o desenvolvimento tecnológico que a segurança pública de um

estado é capaz de implementar investindo apenas R\$ 2.470 ao longo de um ano inteiro. Este é apenas um dos vários estados que possuem entre 80% e 90% de seus recursos na função drenado pela folha de pagamento. Após do Rio, em termos de gastos com Inteligência, encontra-se apenas o Acre, que investiu nessa subfunção somente R\$ 689 (ou 0,0001% do seu gasto com segurança) durante 2017.

Na outra ponta, São Paulo encontra-se como líder absoluto, com R\$ 279 milhões gastos em Informação e Inteligência (ou 2,4% do seu gasto com segurança), três vezes mais que o Paraná – o segundo que mais gasta nessa subfunção (R\$ 81 milhões ou 2%). Se na comparação entre estados tais cifras parecem admiráveis, o mesmo não acontece quando se observa o orçamento individual desses mesmos entes, que gastam, em termos proporcionais, muitos mais em outras subfunções. São Paulo e Paraná gastaram, ainda em 2017, 86% e 75% de seus orçamentos com Segurança Pública na subfunção Policiamento, respectivamente.

De modo geral, portanto, a alocação de recursos praticada na Segurança Pública expõe a profunda falta de planejamento no exercício desta função, o que explica consideravelmente seu vertiginoso processo de sucateamento. Tal deterioração, observada em diferentes estruturas da segurança pública – da prevenção ao sistema carcerário – impõe dificuldades ao combate da violência e, por consequência, ao cumprimento de sua função social.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Ressalta-se não ser baixa a proporção gasta com a função Segurança Pública. Crise fiscal, gasto público elevado e ampliação da insegurança deveriam ser encarados como uma combinação bastante sugestiva da urgência em se repensar as políticas de segurança pública, focando na modernização e na melhoria da qualidade dos serviços, assim como seu controle e avaliação – ao invés de buscar-se, necessariamente, aumentar o volume aplicado nessa função.

A comparação entre os estados mostra as profundas dispersões que marcam não apenas o gasto com segurança pública, mas todo o orçamento estadual. Ao contrário do que pode acreditar o senso comum, em termos relativos, os estados que mais gastam são aqueles de menor porte e, em geral, de regiões menos desenvolvidas. A explicação para tal paradoxo pode ser, em parte, atribuída ao fato de que são estes os estados proporcionalmente mais beneficiados pelas receitas dos fundos de participação e, no caso de ex-territórios federais, por menores gastos com aposentadorias. Não falta o que discutir e analisar quando se trata das funções básicas do poder público e, especialmente, da federação brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J. R. (2017). Gastos Públicos com Segurança Pública. Revista de Conjuntura Econômica, Instituto Brasileiro de Economia, Fundação Getúlio Vargas (FGV/IBRE). Novembro de 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2NXJmml>.

BRASIL, (1988). Constituição Federal (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. Disponível em: <https://bit.ly/1bLJ9XW>. Acessado em 01-10-2018.

BRASIL, (2018). Manual Técnico de Orçamento: MTO 2019. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Brasília-DF, Edição 2019 (4ª versão). 21 de agosto de 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2zHKRq>. Acessado em 01-10-2018.

BID, (2017). Os custos do crime e da violência: novas evidências e constatações na América Latina e Caribe. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2JEJAbO>. Acesso em: 10 maio 2018.

CERQUEIRA, D. (2017). Custo de Bem-estar da Violência e Criminalidade no Brasil. Anuário Brasileiro de Segurança Pública, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2iOq4B8>. Acesso em: 10 maio 2018.

CNI, (2018). Mapa estratégico da indústria 2018-2022. Brasília: Confederação Nacional da Indústria - CNI, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2JMXQ5N>. Acesso em: 15 maio 2018.

SAE/PR (2018). Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil. Brasília: Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, Presidência da República, Junho de 2018. (Relatório de Conjuntura nº 4). Disponível em: <https://bit.ly/2DUtjS3>.

CAPÍTULO 3

EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

RAFAEL VIANNA

RODRIGO SERRANO

CARLOS BLANCO DE MORAIS



RAFAEL VIANNA

Bacharel em direito pela Universidade Federal do Paraná, pós-graduado, mestre e doutor em ciências jurídico-criminais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL). Também é pós-graduado em direito aplicado pela Escola da Magistratura do Paraná. Atualmente, é pesquisador do Centro de Investigação de Direito Penal e Ciências Criminais da FDUL.

RAFAEL VIANNA

A SEGURANÇA PÚBLICA DO SÉCULO XXI: O QUE SE PODE VISLUMBRAR A PARTIR DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

A segurança pública é um problema nacional. No Brasil, ocorreram 61.283 mortes violentas intencionais em um ano (dados de 2016).¹

Se somarmos os homicídios ocorridos em um ano em toda a Europa, Estados Unidos, China e Indonésia, para trazer realidades bem distintas e regiões com grande população, ainda assim o Brasil estaria à frente do total dessa soma em quase 10 mil mortes.² A primeira contribuição que a experiência internacional nos traz é um choque e um espanto absolutos: vivemos no Brasil uma situação de completo desespero e desalento, constituindo o caos da segurança pública no problema nacional, o qual precisa ser pensado, discutido e solucionado com urgência. Todo o resto pode esperar.

Observa-se, ainda, que não foram expostos os números das infindáveis tentativas de homicídios, roubos, mortes violentas no trânsito, estupros e tantos outros crimes que também ocorrem em grande quantidade e revelam a situação grave e alarmante do país. Este é, sem dúvida, o problema nacional. Neste artigo, eu

1 FBSP. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO_11_2017.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2018.

2 UNODC. Global Study on Homicide 2013. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2018.

apresento possíveis soluções para o problema do crime (ou da segurança pública) no Brasil, a partir de reflexões sobre a realidade brasileira e a complexidade do tema.

Primeiro problema: filosofias fundacionistas e pragmatistas lutam pelo meu espírito, ainda que a existencialista esteja um pouco à frente. Como pensar no que é certo fazer e no que precisa ser feito ao mesmo tempo? Como tratar de crimes bárbaros, ver a morte todos os dias, encarar famílias destruídas pela dor de não ter um filho na mesa do jantar na noite seguinte (e nunca mais) sem perder o viés humanista, o amor ao próximo, a esperança de que o ser humano pode se construir de uma boa maneira, para o bem, para o belo e para o justo? Como sentir nojo das pessoas e de seus atos em diversos momentos e ao mesmo tempo trabalhar para dignificá-las? Como eliminar essa pluralidade de personalidades e possibilidades que há dentro de todos nós sem que ninguém nos explique qual metodologia utilizar para organizar e sistematizar este caos? Qual o melhor modelo para eu estruturar a minha fala? Por onde seguir?

Na segurança pública, a reflexão sobre de onde partir e para onde seguir, leva os incautos a soluções prontas, radicais, à formação de grupos de pressão que se antagonizam. Para outros, mais reflexivos e observadores da realidade, a crítica de tudo que está errado e não funciona pode levar à inação, à paralisia, à fuga pura e simples. Robert Martison, criminólogo estadunidense, já nos trouxe, na década de 1970, essa visão pessimista de que em matéria de políticas criminais e de reabilitação de criminosos nada funciona.³

É difícil compreender o que somos, entender o mundo e a existência, escrever algo com rigor intelectual e semântico, construir algo que possa ser útil para a sociedade e que ajude a humanidade. Parece, realmente, que nada funciona. No entanto, isso é o trabalho de uma vida, um modo de ser e de estar no mundo, um trabalho sobre a complexidade do ente.

3 MARTINSON, Robert. What works? Questions and answers about prison reform. *The Public Interest*, 35, pp. 22-54, 1974.

Aqui, eu resolvi seguir o conselho do professor de filosofia do direito da Universidade de Lisboa, José Lamego: deve-se escrever o que se pretende falar, pois as palavras soltas perdem-se, saem sem rigor e sem a devida reflexão, podem conter impropriedades, ofender pessoas e fazer mais mal do que bem. Emitir opiniões faladas é sempre um grande risco. É melhor, portanto, não falar sobre um assunto até que tenhamos escrito sobre ele.

Contudo, e aqui a vida nos coloca os seus sempre novos e antigos empecilhos, quando nos habilitamos para falar sobre determinado tema, já que escrevemos sobre ele, assumindo uma ponderação refletida sobre cada palavra que se eterniza no papel, não tem mais sentido falar sobre aquilo, bastando que aqueles que se interessam sobre o assunto leiam o que você escreveu. Desta forma, falar sobre um problema essencial raramente vale a pena.

Esta posição é passível de críticas, não agrada a todos, talvez não sirva para todos os momentos, traz consequências. No entanto, decidir é ter coragem de perder. Esta é uma lição ou uma lei universal que vem sendo esquecida e precisa ser reforçada. Não se pode escolher e ao mesmo tempo deixar em aberto todas as possibilidades.⁴

De qualquer forma, palestrei, depois de ter escrito, sobre um tema que caminha muito próximo ao modo como preparei a palestra que proferi, sobre tudo que a envolve, que vem antes e que pode causar depois. Um mundo cheio de variáveis, de fatores aleatórios, de contradição, imprevisão e dúvidas. Uma decisão diante da inércia que nos move para a paralisia permanente, mesmo diante de palavras que causam perplexidade, como o crime. Enfim, complexidade.

4 VIANNA, Rafael Ferreira. O paradoxo da liberdade. In. VIANNA, Rafael Ferreira. A melhor maneira de viver: inquietações da razão humana. Curitiba: Editora do Chain, 2012, pp. 39-42.

AS TRÊS GRANDES ÁREAS DA SEGURANÇA PÚBLICA

A segunda grande decisão que precisa ser tomada para pensarmos a segurança pública é como organizar a multiplicidade de caminhos, aspectos ou fatores que podem ser evidenciados, escolhidos ou escondidos quando discutimos ou tratamos do crime (da segurança pública). Como manter uma visão humanista que faça frente à maldade extrema? Como entender esta maldade, evitá-la e alterá-la, transformando-a em bondade ou mesmo em tolerância? Como tratar, em pouco tempo e coerentemente, de questões teóricas, ideológicas e práticas? É este o ponto.

Acredito que a grande contribuição que a experiência internacional pode nos trazer no campo da segurança pública é o seu planejamento estratégico abrangente, holístico e integrativo. É impossível encontrar respostas simplistas para problemas complexos. A criminalidade endêmica no Brasil é um desses problemas que envolve diversos aspectos, fatores (biológicos, psicológicos, sociológicos, culturais) e consequências, não podendo ser seriamente discutido, pensado e abordado sem uma compreensão metodológica de como dividir o problema (para transformá-lo em algo palatável ou alcançável para nossa mente limitada) e suas possíveis soluções. Estas podem ser importantes para um aspecto do problema, mas precisam ser entendidas como uma parte que influencia o todo, não como uma panaceia que move paixões e discussões futebolísticas (o que parece muitas vezes ser vivenciado na segurança pública do país).

O conhecido pesquisador francês Edgar Morin nos explica que “o nosso universo constitui-se num tetragrama dialógico de interações nas quais se combinam de maneira, ao mesmo tempo, antagônica, concorrente e complementar: ordem, desordem, interações e organização”,⁵ sendo essencial, no campo do estudo e controle do crime, o que se costuma chamar de segurança pública, implementar o pensamento complexo para compreen-

5 MORIN, Edgar. *O Método 6: ética*. 4ª ed. Trad. Juremir Machado da Silva. Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 32.

der o problema e pensar soluções, pois “o pensamento complexo é animado por uma tensão permanente entre a aspiração a um saber não fragmentado, não compartimentado, não redutor, e o reconhecimento do inacabado e da incompletude de qualquer conhecimento”.⁶

Assim, pode-se dividir, grosso modo, a segurança pública em três grandes áreas:⁷ i) antes do crime; ii) no momento do crime; e iii) depois do crime.

A primeira grande área busca entender o que causa o crime, por que ele existe ou ocorre, o que gera a violência e por que alguns se tornam criminosos (ou levam uma vida em que cometem condutas proibidas e classificadas como crimes em determinada sociedade) e outros não. Enfim, nesta área pode-se localizar os estudos das causas mais profundas da criminalidade, aqueles que buscam compreender os fatores de risco que contribuem para o crime ocorrer e quais questões precisam ser compreendidas para existir uma mudança profunda e permanente na cultura (ou sub-cultura) criminosa e de violência que existe em uma sociedade.

A segunda área trata da prevenção do crime pontualmente, ou seja, da prevenção situacional da violência e da criminalidade, buscando identificar como as polícias e os possíveis envolvidos no cenário de violência podem retirar as condições propícias para a situação crítica ocorrer. Sob este viés não se busca explicações de base para o problema da violência e o da delinquência, mas tão somente evitá-las e controlá-las. A segurança pública, historicamente, é tratada preponderantemente sob este aspecto, o que torna a discussão sempre incompleta, ainda que relevante.

6 MORIN, Edgar. *Introdução ao Pensamento Complexo*. 4ª ed. Trad. Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 07.

7 VIANNA, Rafael Ferreira. *Entender para prevenir: as três grandes áreas da segurança pública*. In. VIANNA, Rafael Ferreira. *Sobre crime, processo, pena e desculpa: ensaios reunidos*. Curitiba: Blanche, 2013, pp.185-204.

A terceira grande área trata das questões que surgem depois que o crime ocorreu, sendo tratados temas como: o melhor modelo de polícia de investigação criminal para elucidar crimes, como deve funcionar o sistema de persecução penal para cumprir um papel de prevenção geral e específica, quais as penas e sanções mais efetivas e como o sistema penitenciário deve tratar o criminoso em uma sociedade que se pretende humanista, aberta e justa.

Nenhum país do mundo conseguiu, consegue ou conseguirá manter os índices de criminalidade dentro de margens aceitáveis para uma vida social saudável se não entender o crime nestas três dimensões, pensando, organizando e integrando planejamento e ações que passem por essas três grandes áreas. Discursos e propostas que focam apenas um desses campos serão sempre incompletos e conduzirão sempre a ações fracassadas como política pública geral de segurança.

CASOS EMBLEMÁTICOS E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO DA SEGURANÇA (PÚBLICA?) - TECNOLOGIA, INTELIGÊNCIA (ARTIFICIAL) E INTEGRAÇÃO

Diante da impossibilidade de tratar de todos os variados assuntos que envolvem a experiência internacional nas mais diversas políticas, posturas e ações nas três grandes áreas da segurança pública, optei por destacar alguns pontos que julgo inovadores para o Brasil e que podem ser pensados e trazidos como modelos em um futuro não muito distante.

I. Na primeira grande área da segurança pública destaco dois pontos que me chamaram a atenção em minhas pesquisas sobre criminalidade e cultura em outros países:

1º) Precisamos superar a ideia de que drogas geram criminalidade e que todos os nossos problemas criminais podem ser explicados e solucionados com uma guerra contra as drogas. Como já demonstrado em diversas pesquisas conduzidas ou orientadas pelo

professor da Universidade do Porto e grande criminólogo Cândido da Agra a relação entre droga e crime é processual e não causal.⁸

Precisamos superar essa ideia das drogas e entender que pesquisas etiológicas e a criminologia experimental séria e desvinculada de questões meramente ideológicas precisam ser estimuladas em todos os países que buscam entender a sua criminalidade específica, suas causas e quais podem ser modificadas ou influenciadas por políticas públicas.⁹

Em todos os países da Europa existem centros de pesquisa criminológica e acompanhamento da criminalidade (*think tanks*, nos Estados Unidos), enquanto no Brasil, país que mais sofre com o caráter endêmico do crime, a criminologia não tem outra difusão que seu caráter crítico ou radical. Na Europa, o criminólogo tem uma formação universitária específica, com graduação, mestrado e doutorado em criminologia, o que ainda não existe no Brasil.

Políticas públicas sérias não podem ser adotadas com base apenas em convicções pessoais, religiosas, midiáticas ou ideológicas dos governantes ou de parcela da população. É essencial a pesquisa, o acompanhamento, a reflexão e escolhas humanistas conscientes.

2º) Dentro dessas escolhas, gostaria de citar a experiência desenvolvida, nesta primeira grande área, nos Emirados Árabes Unidos, exposta no livro *Reflections on Happiness and Positivity*, de Mohammed Bin Rashid Al Maktoum, o Sheikh Mohammed,¹⁰ a partir do qual podemos perceber a importância da positividade

8 AGRA, Cândido da. *Entre Droga e Crime*. 2ª ed. Cruz Quebrada: Cada das Letras, 2008.

9 Como leitura inicial, sugere-se o livro: KUHN, André; AGRA, Cândido da. *Somos todos criminosos? Pequena introdução à criminologia e ao direito da sanções*. Trad. Joana Agra. Alfragide: Casa das Letras, 2010.

10 AL MAKTOUM, Mohammed Bin Rashid. *Reflections on Happiness & Positivity*. Dubai: Explorer, 2017.

e da felicidade na vida das pessoas, em suas escolhas e no meio social. A positividade afeta nossos julgamentos e decisões, nossas relações com os outros, como encaramos os desafios que aparecem em nossas vidas e na sociedade em que vivemos. Estas questões influenciam nossa vida individual, nossa nação, as pessoas de todo o mundo.

Assim, diante dessa visão e da constatação da importância de promover valores de otimismo, perdão e convivência harmoniosa, assim como de formar as pessoas e orientar os governantes da necessidade de dedicação, boa vontade e positividade, que nos Emirados Árabes Unidos foi criado o "Ministério da Felicidade, Tolerância e Futuro". Algo parecido precisa ser pensado no Brasil e em outros países que enfrentam a violência.

Medidas profundas e que antecipam a formação criminosa precisam ser pensadas e implementadas, ainda que seus efeitos apenas apareçam daqui a alguns anos, para as próximas gerações. Ter filhos, por exemplo, exige responsabilidade afetiva, comprometimento com a formação de uma pessoa, de seu caráter, com o seu desenvolvimento espiritual pleno. Responsabilidade parental é questão de segurança pública, ainda que, em um primeiro momento, não pareça. Encerro este ponto com uma frase do Sheikh Mohammed: "o papel de um governante é criar um ambiente em que as pessoas possam alcançar os seus sonhos e realizar as suas ambições na vida, não criar um ambiente que o governo possa controlar".¹¹

II. Na segunda grande área, os dois pontos que gostaria de destacar são:

1º) O crescimento do uso da tecnologia no policiamento e na prevenção do crime, sendo uma realidade em diversas regiões do mundo o conceito de *smart cities*.

11 AL MAKTOUM, Mohammed Bin Rashid. Reflections on... Op. Cit., p. 150.

A ideia de *smart city* não fica restrita ao âmbito da segurança pública, pois abrange aspectos de sustentabilidade ambiental, energética, locomoção urbana e acompanhamento de dados e informações de políticas governamentais. No entanto, daremos destaque ao aspecto do uso da tecnologia no campo da prevenção situacional do crime em cidades inteligentes, nomeadamente o monitoramento das vias públicas por meio de câmeras analíticas e o uso de inteligência artificial.

Tal concepção de segurança pública já é uma realidade em diversas cidades do mundo, permitindo que ocorra o reconhecimento facial de suspeitos ou pessoas com mandados de prisão em aberto, o acompanhamento de veículos com chips (que substituem as câmeras com leitor de placas de veículos e envio de alertas quando possuem registro de furto ou roubo) e a vigilância permanente de locais, com o desenho de cercas virtuais e a emissão de alertas diante da detecção de qualquer situação anormal, como um objeto abandonado, a exposição em público de uma arma de fogo, um acidente, uma explosão, o rompimento ou transposição de um obstáculo etc.

Nos Estados Unidos – por exemplo, em Nova York, Washington D.C., Seattle, Chicago e tantas outras cidades – busca-se incrementar tais medidas de prevenção situacional do crime, almejando-se alcançar também a predição da criminalidade por meio da análise de *big data*. Essas tecnologias unidas – mineração de dados, atuação em *hotspots* e vigilância eletrônica das cidades – não resolvem o problema do delito e não servem como política de segurança isolada, mas parecem ser o aspecto atual mais relevante na prevenção situacional do crime, questão tratada nesta segunda grande área da segurança pública.

No Brasil, algumas cidades vêm desenvolvendo projetos ambiciosos nesta temática, como em Curitiba, com o projeto liderado pelo meu amigo e Secretário Municipal de Defesa Social, Guilherme Rangel, existindo, ainda, os Centros Integrados de Comando e Controle Regionais (CICCR) implementados em diversas capitais

do Brasil em razão dos grandes eventos ocorridos nesta década (Copa do Mundo de Futebol, principalmente), os quais podem ser utilizados como centros catalisadores desse processo.

2º) O outro ponto que destaco nesta segunda grande área é a crescente utilização de policiais robôs e o incremento de políticas de endurecimento dos alvos para prevenir crimes de oportunidade. Diversos países, como Canadá e Suíça, guardadas as diferenças reais com o tipo de criminalidade existente lá e nas grandes cidades do Brasil, conseguiram diminuir sobremaneira alguns índices de criminalidade com propagandas de conscientização para que potenciais vítimas participem da sua própria segurança, tornando-se um alvo mais difícil, mais duro, e reduzindo os fatores propícios para um criminoso atuar.¹²

Diante das restrições orçamentárias e previdenciárias enfrentadas atualmente no mundo todo, uma crescente exigência e necessidade de redução dos gastos públicos com pessoal e a impossibilidade real/concreta de se ter um policial em todos os locais onde um crime pode ocorrer, parece-me que nas próximas décadas veremos uma redução significativa na utilização profissional de seres humanos no policiamento das cidades ao redor do mundo.

Nos Emirados Árabes Unidos e na China, a utilização de sistemas de programação cognitiva (inteligência artificial) em robôs já é uma realidade em aeroportos e até no patrulhamento das ruas. *Softwares* instalados nesses robôs podem aprender com o dia a dia de atendimento à população e diante de situações de riscos, tomando suas próprias decisões de acordo com a probabilidade de um ou outro evento ocorrer. Registro de ocorrências, reconhecimento facial, detecção de situações anormais, perseguição a um suspeito com drones que existem acoplados aos robôs, aciona-

12 CHAMBLISS, William J.; HASS, Aida Y. *Criminology: connecting theory, research and practice*. New York: McGraw-Hill, 2012, p. 112.

mento de uma central de monitoramento para seguir ordens de um operador humano e até o uso progressivo da força diante de uma ameaça podem ser esperados desses robôs.

Essa tecnologia, como tudo na vida, traz pontos positivos e preocupantes, exigindo reflexão e ponderação. Por um lado, no século XXI, o Estado pouco gastará com servidores policiais contratados e concursados, mantendo apenas policiais monitores de robôs, programadores e alguns serviços muito especializados de segurança. Não mais será necessário uma força policial de segurança pública expressiva. Da mesma forma, dificilmente um policial humano precisará colocar a sua própria vida em risco para enfrentar uma ameaça, pois os robôs farão esse trabalho.

Por outro lado, as máquinas aprenderão com complexas redes neurais artificiais, tomando suas próprias decisões com base em padrões e probabilidades, o que exigirá um salto nas discussões penais travadas hoje nas universidades e na comunidade acadêmica. Alguns institutos de pesquisa de direito penal e ciências criminais, como o da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, do qual eu faço parte, já travam discussões sobre o tema, refletindo se as categorias existentes no direito penal atual (conduta, autoria, culpabilidade, por exemplo) serão suficientes para lidar com o problema que o futuro nos reserva.

No mesmo sentido, em alguns círculos de reflexão filosófica sobre segurança e realidade, ampliam-se as discussões sobre a abstração inaceitável que é a ideia de segurança pública e a impossibilidade de manter a segurança real/concreta do indivíduo enquanto a discussão do crime estiver sediada em questões de “segurança pública”.

Nesta perspectiva, adota-se a ideia de que é impossível existir uma força policial capaz de evitar todos os crimes e antecipá-los, sendo imprescindível cada indivíduo constituir sua própria segurança contra ameaças que podem surgir de maneira tão imprevi-

sível quanto diversa. A segurança pública é uma abstração, assim como a criminalidade, existindo tão somente o crime. É esse que existe na realidade e é isso que precisa ser evitado ou enfrentado.

A criminologia ambiental, neste aspecto, adota um posicionamento claro quanto a não querer ser vítima, pouco importando entender porque o crime ocorre (o que, diante da liberdade e da complexidade humana, pode realmente ser impossível). Nesta perspectiva, interessa-me mais não ter minha casa roubada do que entender por quê e como alguém consegue ter coragem e vontade de entrar nela, fazer minha família refém e tirar o único lugar em que consigo ser eu mesmo, sem máscaras ou papéis a serem representados.

Interessa-me mais a proteção efetiva de cães de alerta, cães de segurança territorial e de uma arma de fogo ou de um robô programado para fazer o uso diferenciado da força (com alarmes sonoros, comandos de alerta, jatos d'água, lançamento de esferas antimotins, choques elétricos ou até disparos de projéteis de armas de fogo) do que qualquer redução dos índices de criminalidade ou nova política para redução dos roubos de residências. Todo dinheiro gasto em "segurança pública" não assegura que minha casa não será invadida por bandidos, que não serei agredido injustamente (pouco importa se com uma arma de fogo, uma faca ou mesmo com os punhos treinados de alguém) e que terei alguma defesa possível. Pouco importa onde moro, se em Israel, nos Emirados Árabes Unidos, nos Estados Unidos, na Noruega ou no Brasil. Basta um crime no qual eu (representando aqui qualquer indivíduo) ou meus entes queridos sejam vítimas indefesas para a minha vida real, concreta, mudar completamente, independentemente de tudo que se pensa, se fala ou se escreve sobre esse ente distante e duvidoso chamado "segurança pública".

III. Por fim, também trago duas questões para reflexão que podem ser enquadradas, didaticamente, de acordo com a metodologia aqui exposta, na terceira grande área da segurança pública.

A primeira diz respeito à eficiência das investigações de um crime, seus responsáveis e o modelo que parece ser o mais adequado em uma perspectiva racional e não classista. Para tratar da segunda questão, farei algumas ponderações sobre a legislação penal e a necessidade de um posicionamento sólido sobre o fundamento e a finalidade da pena.

Para tratar do primeiro aspecto, trago como exemplo o modelo português para uma possível superação da constante discussão que existe no Brasil entre a unificação das polícias, o ciclo único e a presidência ou direção da investigação criminal.

A Lei de Organização da Investigação Criminal portuguesa¹³ estabelece, com resultados positivos verificados no dia a dia da vida naquele país e nas atividades e relações existentes nos e entre os órgãos de polícia, que a Polícia Judiciária (PJ) tem exclusividade nas investigações apenas para os casos mais graves e que requerem investigação mais complexa (por exemplo, casos que envolvam a morte de uma pessoa, sequestros, associações criminosas etc.), podendo nos demais casos a própria Polícia de Segurança Pública (PSP), órgão responsável pelo policiamento preventivo fardado/uniformizado, realizar a formalização das investigações e fazer o encaminhamento direto ao Ministério Público.

Um modelo próximo a esse permite maior agilidade nas investigações, desburocratização no atendimento de ocorrências em flagrante e menor "reserva de mercado" em virtude de interesses meramente classistas e não em razão da eficiência e agilidade da investigação. Tendo em mente que é o Ministério Público que analisa se estão presentes os elementos para propor uma ação penal, ou seja, os membros da Polícia Judiciária, considera-se contraproducente para o país discutir quem preside a investigação criminal, seja pela pouca influência que isso causa na prática, quando tal formalidade vem desacompanhada do preparo permanente que a investigação para a identificação da autoria de crimes exige, seja porque a realidade nos impõe verdades que quando enfrentadas

13 PORTUGAL, Lei n° 49/2008, de 27 de agosto.

seriamente são incontestáveis. Em Portugal, o modelo funciona; sendo, no Brasil, inarredável a superação de interesses classistas para alcançarmos os primeiros resultados nessa terceira grande área da segurança pública.

Por fim, é preciso enfrentar de forma clara, direta e sem meias verdades a discussão sobre a pena, seus fundamentos e suas finalidades. A doutrina alemã sobre o tema (com destaque para o estudioso Wagner Marteleto Filho) caminha muito à frente da brasileira, sendo imprescindível decidirmos qual caráter da pena irá prevalecer, se o retributivo, o de neutralização, o preventivo específico ou o de reafirmação da validade da norma violada. Concorro que é necessário discutir a legitimidade da lei penal, ponderar quais interesses a norma penal protege, questionar quais normas penais são realmente úteis para reduzir a criminalidade ou proteger interesses sociais relevantes. Afinal de contas, o direito penal não deve conduzir ética e moralmente a vida em sociedade ou as escolhas do modo de vida de cada indivíduo, mas alguns limites intransponíveis devem ser demarcados.¹⁴ De outra forma, tudo é possível, nada é sério, nenhuma pena é cumprida e passamos a relativizar o certo e o errado, o belo e o horrendo, o justo e o injusto, o que um ser humano pode fazer contra o outro e o que é inadmissível, sob qualquer pretexto. Assim, nos perdemos em uma névoa pesada e ilusória que nos impede de ver até que ponto a sociedade organizada e aberta ainda pode existir.

Acredito que um direito penal mínimo é essencial para o bom funcionamento da polícia e da segurança, pois de outra forma ele se torna meramente simbólico e a polícia um mero órgão burocrático de registros. Mas com isso há o outro lado, que consiste no estabelecimento claro do que é inaceitável, do que merece punição e até onde iremos para manter a vida em sociedade.

14 VIANNA, Rafael Ferreira. Contribuição da filosofia e da psicologia para a (não) justificação penal diante de dilemas morais. *Revista de Estudos Criminais*, São Paulo, ano XV, n. 60, pp. 177-211, jan./mar. 2016, maxime pp. 205 e ss.

Adotando o jurisprudencialismo de Castanheira Neves¹⁵ como parâmetro do que é e para que serve o direito, isto é, compreendendo que realizar o direito é realizar um projeto axiológico do indivíduo com os outros, entendo que o futuro e a emancipação humana estão sob a responsabilidade constitutiva do homem, podendo ser arquitetados e alterados, mas com seus limites, em um mundo onde nem tudo é possível.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRA, Cândido da. *Entre Droga e Crime*. 2ª ed. Cruz Quebrada: Casa das Letras, 2008.

AL MAKTOUM, Mohammed Bin Rashid. *Reflections on Happiness & Positivity*. Dubai: Explorer, 2017.

CHAMBLISS, William J.; HASS, Aida Y. *Criminology: connecting theory, research and practice*. New York: McGraw-Hill, 2012.

F BSP. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO_11_2017.pdf>. Acesso em: 20 maio 2018.

KUHN, André; AGRA, Cândido da. *Somos todos criminosos? Pequena introdução à criminologia e ao direito da sanções*. Trad. Joana Agra. Alfragide: Casa das Letras, 2010.

MARTINSON, Robert. *What works? Questions and answers about prison reform*. *The Public Interest*, 35, pp. 22-54, 1974.

MORIN, Edgar. *O Método 6: ética*. 4ª ed. Trad. Juremir Machado da Silva. Porto Alegre: Sulina, 2011.

¹⁵ NEVES, António Castanheira. [Questão de fato - Questão de Direito ou o problema metodológico da juridicidade: ensaio de uma reposição crítica.] Coimbra: Almedina, 1967, maxime p. 907.

_____. Introdução ao Pensamento Complexo. 4ª ed. Trad. Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2011.

NEVES, António Castanheira. Questão de fato - Questão de Direito ou o problema metodológico da juridicidade: ensaio de uma reposição crítica. Coimbra: Almedina, 1967.

UNODC. Global Study on Homicide 2013. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2018.

VIANNA, Rafael Ferreira. O paradoxo da liberdade. In. VIANNA, Rafael Ferreira. A melhor maneira de viver: inquietações da razão humana. Curitiba: Editora do Chain, 2012, pp. 39-42.

_____. Entender para prevenir: as três grandes áreas da segurança pública. In. VIANNA, Rafael Ferreira. Sobre crime, processo, pena e desculpa: ensaios reunidos. Curitiba: Blanche, 2013, pp.185-204.



RODRIGO SERRANO

Bacharel em sociologia pela Universidade de Buenos Aires, mestre em planejamento urbano e doutor em políticas públicas pelo Instituto de Tecnologia de Massachusetts. Coordenou a Equipe de Segurança Cidadã para a América Latina e o Caribe, do Banco Mundial. É especialista principal em Segurança Cidadã na Divisão de Inovação para Servir ao Cidadão, no Banco Interamericano de Desenvolvimento.

RODRIGO SERRANO

COMO MELHORAR A QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA E JUSTIÇA PENAL?

Eu vou abordar um trabalho que o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) vem fazendo sobre como melhorar a qualidade do gasto público em segurança pública e justiça penal na América Latina. Vou focar neste trabalho porque a violência é um dos maiores desafios não só do Brasil, mas da região como um todo.

A América Latina tem 9% da população mundial e concentra mais de 30% dos homicídios que ocorrem no mundo. Infelizmente, 42% desses homicídios estão no Brasil. Segundo cálculos do BID, os custos do crime e a violência na região são de 3,5% do Produto Interno Bruto (PIB) e, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), esses custos, no Brasil, chegam a 5,5% do PIB ou R\$ 365 bilhões por ano. Esses dados explicam em parte por que a segurança pública é a principal preocupação dos moradores da região e do Brasil.

Assim, os governos desses locais destinam uma parte significativa de seu orçamento à Segurança Pública e à Justiça Penal (SPJP). O Brasil gasta 2% do seu PIB em SPJP e 5% do orçamento público total. Mesmo que muito significativo, o Brasil gasta pouco em relação à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

Econômico (OCDE), sendo aproximadamente a metade do gasto *per capita* – Brasil: US\$ 286; OCDE: US\$ 532 *Purchasing Power Parities* (PPP) –, apesar de ter um problema muito maior de insegurança (o Brasil tem uma taxa de homicídios dez vezes maior que a OCDE: 30,3 por 100 mil habitantes vs. 3,6. Como resposta à importância crescente da temática, os governos aumentaram gradativamente o investimento em segurança – 34% entre 2008 e 2015 para um grupo de dez países que passaram, em média, de US\$ 196 a US\$ 262 de gasto *per capita* em segurança pública.

Neste contexto, a pergunta que surge é: o aumento do orçamento tem algum efeito na prevenção ou redução da criminalidade? Essa é uma questão difícil de responder, porque não se consegue estabelecer relações diretas entre causas e efeitos.

Na minha opinião, antes de aumentar o orçamento, é preciso aprender a gastar melhor, ou seja, é preciso mudar os padrões de investimento. Se o país não mudar a qualidade ou a alocação desse gasto, não haverá uma diminuição significativa da criminalidade. O gasto em segurança pública no Brasil (União, Estados e Municípios) aumentou um 27,5% entre 2007 e 2016, mas, no mesmo período, os indicadores da criminalidade pioraram. A maior parte desse orçamento é feita pelos Estados, e o foco principal é a polícia, seguida pela justiça penal e pelas prisões. Infelizmente, sabe-se pouco sobre a alocação desse gasto.

COMO GASTAR MELHOR?

Todos os países da região têm espaço para melhorar a eficiência do seu gasto. A eficiência é a relação entre insumos e produtos. Na área policial, por exemplo, alguns insumos-chave são a quantidade dos policiais, de computadores e de veículos. Produtos podem ser a taxa de esclarecimento ou o número de arrestos que levaram a uma condenação. O BID fez um estudo para comparar a eficiência relativa das polícias da região, utilizando a metodologia *Data Envelopment Analysis* (DEA). Segundo os cálculos do BID, o

Brasil poderia, com o mesmo número de policiais que possui atualmente, prevenir 27% dos crimes, se conseguisse atingir o nível dos países mais eficientes no nível mundial.

Além da questão da eficiência, existem muitas oportunidades para melhorar a eficácia do gasto. Por isso, eu gostaria de apresentar três ideias.

A primeira é a importância de se investir mais na prevenção do que na reação, que, infelizmente, é o que predomina nas polícias. Há muita pressão para sempre estar atendendo às emergências e pouco envolvimento na prevenção da violência. Ademais, é muito difícil medir quanto se gasta em prevenção, porque são muitas as agências mobilizadas, e as despesas não são bem especificadas no orçamento. A literatura mostra que os investimentos mais efetivos são na prevenção. Ao conseguir que um jovem não comece no crime ou que saia desse mundo, evita-se muitos outros crimes adiante. Evita-se, portanto, não só os crimes individuais, mas todas as consequências e os custos que eles podem trazer para a sociedade. A cidade de Chicago, por exemplo, possui programas de acompanhamento intensivo de adolescentes em risco, como terapias cognitivo-comportamentais. Desse modo, eles conseguiram 44% de queda nas detenções por delitos violentos e fizeram uma análise de custo-benefício: para cada US\$ 1 que o Estado investiu, o retorno foi de US\$ 8. Assim, mesmo quando os investimentos parecem caros, ao se pensar no retorno para a sociedade, vale a pena.

A segunda ideia é a de que, quanto mais focalizado o gasto, melhor. O delito tem sempre uma concentração territorial, no âmbito das pessoas e dos comportamentos. No que tange ao território, 10% das ruas concentram 64% dos crimes, então é importante focar parte dos recursos da segurança nesses locais. Nessa mesma linha, 10% da população é responsável por 65% dos crimes, ao mesmo tempo em que 10% da população é vítima de 74% dos crimes. Esses dados podem orientar claramente a política. Como os recursos são escassos, não se consegue atingir todos; logo, a prioridade devem ser aqueles locais onde os crimes estão concentrados.

O terceiro ponto que deve ser considerado é que as políticas devem ser orientadas pelas evidências científicas, e não por achismo. Todos temos boas ideias do que pode funcionar, mas, na maioria das vezes, estamos errados. Um bom ponto de partida são os diversos sites que sistematizaram as intervenções com evidências de impacto. O **crimesolutions.gov**, por exemplo, é um site do Departamento de Justiça do Governo dos Estados Unidos com mais de 300 intervenções, as informações sobre os seus respectivos impactos, as metodologias utilizadas etc. O BID está fazendo algo similar para a América Latina.

TRÊS OPORTUNIDADES

Para finalizar, eu gostaria de explorar três oportunidades para se fazer um gasto mais preventivo, focalizado e informado por evidências científicas.

- Policiamento de *hot spots*

Na área policial, existem vários métodos de policiamento proativo, como o policiamento orientado à solução de problemas, o policiamento baseado em inteligência ou o policiamento de *hot spots*. Infelizmente, a maioria desses estudos é dos Estados Unidos, da Inglaterra ou da Austrália. O BID está tentando trabalhar com outros governos, para apoiar as polícias e fazer programas desse tipo. Nós desenvolvemos com o Uruguai, por exemplo, um programa de *hot spots* e conseguimos reduzir o roubo violento em 22%, que era a principal preocupação, focando em apenas 1% das ruas, que concentravam 23% dos roubos.

- Persecução penal dos criminosos mais perigosos

No Brasil, a maioria dos presos foi pega em flagrante e, geralmente, são os crimes de baixa monta que provocam menos danos. No entanto, para ter maior impacto, é imprescindível focar nos criminosos mais perigosos, como, os homicidas contumazes. Um

bom exemplo dessa estratégia é a queda no número de crimes em São Paulo, onde a Divisão de Homicídios investigou e prendeu homicidas prolíficos. Para realizar esse tipo de ação no país, são necessários sistemas de informação que permitam identificar os alvos mais importantes.

- Alternativas ao encarceramento

Finalmente, um dos desafios mais importantes na questão do encarceramento é que há muitas pessoas na cadeia que não precisariam estar lá. Muitas vezes, são presos por crimes não violentos ou que poderiam ter uma pena alternativa; mandar essas pessoas para a prisão, ao invés de ajudá-las, pode ser pior.

O BID fez uma projeção dos privados de liberdade na América Latina e no Brasil. Em 2014, era 1,2 milhão de pessoas privadas de liberdade na América Latina. Destas, a metade estava no Brasil. Ao fazer a projeção, percebe-se que, no ano de 2030, se nada mudar, a população carcerária no Brasil poderia aumentar entre 400 mil e 1,4 milhão de pessoas, dependendo se a projeção for linear ou exponencial. Em termos monetários, o gasto anual em 2030 seria de US\$ 2 bilhões a US\$ 7 bilhões de dólares a mais do que no presente (sem considerar a infraestrutura). Por isso, é preciso ter um portfólio de soluções alternativas, como tribunais de tratamento de drogas, que são muito utilizados nos Estados Unidos e no Chile, por exemplo.

O DESAFIO POLÍTICO

A questão que se coloca é como tornar essas reformas viáveis. O clima político no Brasil é muito mais favorável à punição do que à prevenção. Neste sentido, deve-se apoiar a desconstrução desse discurso público. Depois do superencarceramento nos Estados Unidos, no final dos anos 1990, com a crise fiscal, começou um movimento chamado *smart on crime*, que uniu pessoas da direita e da esquerda com diferentes argumentos, mas que concordaram

que a prisão não poderia ser a única forma de melhorar a segurança do país. As restrições fiscais deram força e apoio político para procurar intervenções que tivessem alto impacto e fossem efetivas, além de descartar aquelas que não tinham impacto e tinham um custo muito alto. Por exemplo, na política de drogas, muitos estados optaram pela descriminalização da maconha e por focar os esforços punitivos nos criminosos mais perigosos. Um movimento desse tipo precisa contar com organizações que alimentam o debate público baseado em conhecimento científico. Uma organização que faz esse tipo de trabalho no Brasil é o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que une policiais, juízes, procuradores e organizações não governamentais (ONGs), e tenta elevar o nível da discussão política. Eu considero que o país precisa apoiar e promover esses tipos de organizações e debates públicos para melhorar a qualidade do gasto público em segurança pública e justiça penal.



CARLOS BLANCO DE MORAIS

Licenciado, mestre e doutor em direito pela Universidade de Lisboa. Foi consultor principal para os assuntos constitucionais da Presidência da República. É professor catedrático da Faculdade de Direito de Lisboa (FDUL), presidente do Departamento de Ciências Jurídico-Políticas e coordenador científico do Centro de Investigação de Direito Público, ambos da FDUL.

CARLOS BLANCO DE MORAIS

O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS EM MISSÕES DE SEGURANÇA INTERNA: UMA VISÃO COMPARADA

PREMISSA CONTEXTUAL: O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS EM NATAL, NO ESPÍRITO SANTO E NO RIO DE JANEIRO EM MISSÕES EXTRAORDINÁRIAS DE SEGURANÇA PÚBLICA INTERNA

A minha intervenção tem uma premissa contextual que está ligada ao emprego das Forças Armadas brasileiras em missões de segurança interna para a Garantia da Lei e da Ordem (GLO), fora do regime dos estados de exceção, ou seja, do estado de defesa e do estado de sítio.

O Art. nº 142 da Constituição, desenvolvido pela Lei Complementar nº 97, de 1999, e pelo Decreto nº 3.897, de 2001, concede transitoriamente às Forças Armadas a faculdade de atuar com poderes policiais, até o restabelecimento da normalidade, em área restrita e por tempo limitado, sempre que se esgotem ou mostrem inviáveis os meios policiais ordinários.

Trata-se de um poder presidencial designado por GLO que foi acionado mais de 29 vezes entre 2010 e 2017. Nesse último ano, registou-se uma missão de ordem pública em Natal e outra, num contexto de especial gravidade, no estado do Espírito Santo,

a pedido dos respectivos governadores. Em 2018, foi decretada a intervenção militar no Rio de Janeiro, diante de uma grave quebra de segurança que, contudo, operou no âmbito de uma intervenção federal restrita à segurança pública, ao abrigo do Art. nº 84-X da Constituição. Com a nomeação de um general interventor, as Forças Armadas agiram na esfera de um regime diferente do GLO, no quadro do Art. nº 145. Aqui as autoridades militares passaram a comandar o sistema de garantia de ordem pública, apenas com subordinação ao governo e vinculando as autoridades civis e policiais.

Existe, assim, no Brasil e outros estados da América Latina uma grande agilidade e flexibilidade no uso das Forças Armadas, um corpo especial da administração pública, em missões de segurança, em complementaridade ou substituição da polícia, fora do contexto dos estados de exceção. Será que este tipo de missão não tradicional ou típica das Forças Armadas, no Rio, sem termo à vista, encontra paralelo em outros Estados Democráticos de Direito como os da União Europeia (UE), dos Estados Unidos da América (EUA) e do Canadá? É o que veremos numa análise comparada.

DELIMITAÇÃO DO OBJETO DA EXPOSIÇÃO: UTILIZAÇÃO DE MEIOS MILITARES EM MISSÕES DE SEGURANÇA INTERNA E ORDEM PÚBLICA FORA DO CONTEXTO DE ESTADOS DE EXCEÇÃO

A nossa análise restringe-se ao uso das Forças Armadas em missões de segurança pública que, ordinariamente, deveriam ser desempenhadas por forças policiais. Exclui-se, portanto, intervenções militares em missões de auxílio ao poder civil, não conexas com a segurança pública de viés policial, como a atuação em incêndios, situações de calamidade pública, ações de salvamento, proteção civil e investigação científica.

Exclui-se, igualmente, a atuação das Forças Armadas no quadro de estados de exceção, num contexto de suspensão de direitos fundamentais, em que podem atuar sob a direção das autoridades civis ou, em estado de sítio, como administradores das próprias medidas de exceção.

Examinaremos, sim, o papel das Forças Armadas atuando numa situação híbrida de normalidade situada no limite da legalidade ordinária, mas operando fora das missões principais que justificam a sua existência e que consistem na defesa externa do Estado.

EVOLUÇÃO DO PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS NA EUROPA, ESTADOS UNIDOS E CANADÁ APÓS O FIM DA GUERRA FRIA

REDUÇÃO DOS GASTOS COM A DEFESA E NOVAS MISSÕES INTERNACIONAIS

Até o final da Guerra Fria, a generalidade dos Estados democráticos europeus assentavam-se em um conceito de segurança em que as Forças Armadas se encontravam exclusivamente afetas à defesa externa do Estado, excetuados os cenários de estado de exceção e atuação no quadro de catástrofes. Agregados na Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), os mesmos Estados enfrentavam um inimigo objetivo (o bloco comunista do Pacto de Varsóvia) e atuavam em frentes coloniais (Portugal, Reino Unido e França) ou pós-coloniais (França). Em regra, e estado de emergência, em cenários de combate ao terrorismo e a motins civis na Irlanda do Norte.

Com o fim da Guerra Fria, entre 1989 e 1991 – dissolução da União Soviética (URSS) –, a perda do inimigo externo cedeu lugar a uma política de distensão. Reduziu-se a dimensão das FA e o orçamento da defesa, os militares foram envolvidos em tarefas de treino realizadas na esfera de alianças de defesa (Otan; União da Europa Ocidental, Comunidade dos Estados Independentes) e floresceram políticas de envolvimento das FA ocidentais em missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) – Somália, Haiti – ou ratificadas pela ONU (Kosovo). Vivia-se a ilusão de uma nova ordem mundial garantida pela ONU e instrumentalizada pelo braço secular dos EUA, a única superpotência.

○ SURGIMENTO DE NOVOS TIPOS DE AMEAÇAS À ORDEM CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICA

Com os atos terroristas de larguíssima escala do 11 de setembro de 2001, a invasão anglo-americana do Afeganistão e, posteriormente, do Iraque, em 2003, e o apoio ocidental às “primaveras árabes”, em 2011, que culminaram na guerra na Síria, surgiu uma grave ameaça ligada ao terrorismo islâmico transnacional que se espalhou pela Europa e EUA graças a uma desordenada e acrítica política de acolhimento de migrantes e refugiados do levante.

A par de atentados terroristas súbitos e incontroláveis dirigidos contra alvos civis passou a ocorrer, em simultâneo, um fenômeno de desordens religiosas, sociais, raciais e políticas nos grandes centros urbanos com as quais a polícia passou a ter dificuldade em lidar no plano da ordem pública. Cumpre igualmente sublinhar o despontar de uma criminalidade transnacional altamente organizada, ligada ao tráfico de droga e de pessoas, oriunda da Europa oriental e do mundo islâmico, e o aparecimento mais recente daquilo que se designa por guerra híbrida, a qual ocorreu após a deterioração das relações entre a Otan e a Rússia.

A par da alimentação de guerrilhas e dos fenômenos separatistas pelos dois blocos, os contendores passaram a recorrer a atentados de autor desconhecido, à vigilância e à espionagem no *ciberespaço* e a *ciberataques* a alvos empresariais e governamentais, operando em regime de *outsourcing* através de terceiros. Do mesmo modo, a radicalização política e social gerada pela imigração e crise financeira do *subprime* norte-americana e da dívida soberana europeia criou uma oposição inorgânica de esquerda e direita radical contra o *establishment* político e a dinâmica da globalização que recorre a atos separatistas, de violência civil e a *ciberataques* de forma difusa.

A AMPLIAÇÃO DO CONCEITO ESTRATÉGICO DE SEGURANÇA E OS NOVOS PAPÉIS CONFIADOS ÀS FORÇAS ARMADAS COMO COMPONENTE PRINCIPAL OU SUBSIDIÁRIA NOS NOVOS SISTEMAS SECURITÁRIOS ALARGADOS

A Otan, em face de novos tipos de ameaças, alterou o seu conceito estratégico (2010) e os Estados-membros fizeram o mesmo. Terrorismo, tráfico de drogas e de seres humanos, criminalidade organizada transnacional, *ciberataques* e segurança energética foram elencados como novos e principais tipos de ameaça e a Otan concebeu uma ideia-força de defesa coletiva contra esses riscos e desafios.

Embora seja diferente o tipo de aproximação dos Estados europeus da Otan relativamente ao conceito de segurança, virtualmente eles coincidiram na ideia de que deixou de haver barreiras firmes de separação entre segurança interna e externa, precisamente as mesmas linhas que no continente, durante anos, separavam a ação das Forças Armadas e a ação das forças policiais, inibindo as primeiras de intervir em ameaças internas.

Os Estados passaram a criar novos tipos de órgãos de coordenação envolvendo polícias, serviços de informações e Forças Armadas para lidar com os novos desafios securitários, mormente ameaças terroristas e ameaças híbridas, passando a admitir operações militares no interior do país para garantir segurança e integridade territorial em situações de necessidade em que os militares passaram a cumprir missões subsidiárias em relação aos corpos policiais.

O terrorismo em áreas urbanas onde se concentra grande parte da população e os órgãos de poder, assim como a proteção de infraestruturas (aeroportos, caminhos de ferro, telecomunicações e abastecimento de água e energia), constitui o principal tipo de ameaça armada que justificou a intervenção militar, na esfera da ordem pública, situação diversa da que sucede no cone sul da América Latina e Brasil onde a criminalidade organizada e o narco-

tráfico nas grandes cidades emergem como os riscos principais. A porosidade fronteiriça entre Estados da UE facilitou e catalisou a circulação dos agentes portadores de ameaças e exigiu uma cooperação conjunta, sendo esta uma realidade menos palpável entre Estados latino-americanos.

Mas a adaptabilidade das Forças Armadas a missões de segurança como atividade secundária ou “não tradicional”, seguiu caminhos e intensidades diversas: tornou-se mais ágil no Reino Unido, Canadá, França, Itália e Bélgica do que, por exemplo, na Alemanha, Áustria, Espanha e Portugal.

No Reino Unido, as Forças Armadas, com experiência em missões antiterroristas no território inglês e Ulster, foram e são colocadas nas ruas por períodos curtos e em missões específicas, mas permanentes. Já na França, depois dos atentados terroristas, as Forças Armadas foram integradas na operação Vigipirate de apoio às forças da ordem passando, no quadro da operação Sentinelle, a patrulhar permanentemente os locais, depois da declaração do estado de emergência.

Já na Alemanha, o emprego de contingentes militares em missões de segurança interna foi objeto de restrições constitucionais que durante longo tempo confinaram as Forças Armadas à defesa externa. O fenômeno terrorista conduziu o Tribunal Constitucional a realizar, no ano de 2012, uma interpretação extensiva do Art. nº 87, em conjugação com o Art. nº 91, que admite o emprego das Forças Armadas em casos de perigo existencial para a ordem federal e a dos *länder* sempre que as forças da ordem se mostrem insuficientes para lidar com a ameaça. O Tribunal Constitucional integrou o terrorismo nesse quadro de ameaças e habilitou o uso das Forças Armadas como instrumento preventivo e subsidiário da ação da polícia.

Em Portugal, a Constituição da República Portuguesa integra as Forças Armadas na missão de assegurar a defesa militar da República¹ e a atividade de defesa nacional, prevista no n.º 2 do Art. n.º 273, visa proteger o Estado e os cidadãos contra ameaças externas. No n.º 6 do primeiro artigo supracitado, as missões civis e subsidiárias das Forças Armadas não incluem a segurança. Um excesso de rigor na interpretação destes preceitos conduziu a dificuldades absurdas e kafkianas de utilização da engenharia militar em bloqueios de comunicações por manifestantes, como a “crise da Ponte”.

Ainda assim, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional foi ajustado ao Conceito Estratégico da Otan e incorporou em uma ideia de unidade estratégica as dimensões fundamentais de segurança e defesa, com uma articulação entre as Forças Armadas e as forças e serviços de segurança em missões no combate a agressões e a ameaças transnacionais à ordem interna, através de um Plano de Articulação Operacional.

O sistema de segurança interna passou a não ser considerado isoladamente, mas antes integrado no sistema mais amplo da segurança nacional, que apela aos princípios da complementaridade e da interdependência. A Lei de Segurança Interna prevê, no Art. n.º 12, um órgão de coordenação, com um número excessivo de membros e sem a agilidade do “cobra” no Reino Unido, que é o Conselho Superior de Segurança Interna. Este, a par de ministros, chefes policiais e dirigentes do sistema de informações, compreende também o Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas. O Art. n.º 35 desta lei prevê atuação das Forças Armadas em missões de segurança e, para o efeito, uma articulação operacional entre o Secretário-Geral do sistema de segurança interna e o Chefe do Estado-Maior General. Portugal, neste ponto é um dos ordenamentos mais rígidos da UE, relativamente ao uso das Forças Armadas em missões de segurança interna.

1 N.º 1 do art. n.º 275.

A MILITARIZAÇÃO DE COMPONENTES DA SEGURANÇA NACIONAL NUMA ANÁLISE COMPARADA

SITUAÇÕES JUSTIFICATIVAS DA UTILIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS EM MISSÕES E EM OPERAÇÕES CONEXAS COM A SEGURANÇA INTERNA

Sem grande preocupação exaustiva, elencar-se-á o tipo de situações onde as Forças Armadas podem ser envolvidas em missões de segurança pública com um componente policial, por ordem de frequência e de importância. São elas:

- i) Ordem pública (manifestações violentas, pilhagens, motins);
- ii) Combate ao terrorismo;
- iii) Controle e patrulha das fronteiras e preclusão de entrada de ilegais;
- iv) Combate ao narcotráfico e à alta criminalidade armada;
- v) Cumprimento forçado da lei em caso de distúrbios graves;
- vi) Vigilância de grandes eventos públicos (concertos, eventos desportivos, reuniões de cúpula, congressos);
- vii) Guarda de edifícios sensíveis (sede de autoridades públicas, certas escolas e locais de culto) e infraestruturas (aeroportos, portos, caminhos de ferro, abastecimento de água e energia, centrais nucleares);
- viii) Cibersegurança;
- ix) Informações;
- x) Reforço das autoridades civis com equipamento auxiliar.

FATORES CONDICIONANTES DE UMA GEOMETRIA VARIÁVEL DO ALCANCE E INTENSIDADE DAS MISSÕES SECURITÁRIAS DAS FORÇAS ARMADAS

Uma leitura atenta de diversos artigos sobre este tema, dentre os quais destaco o artigo de Schnabel e Marc Krupanski,² chegamos à conclusão que diversos pressupostos condicionam um maior ou menor envolvimento das Forças Armadas em missões de segurança interna nos Estados europeus, EUA e Canadá.

a) Regime e sistema político

Dentre os regimes democráticos representativos, as monarquias constitucionais são mais propensas a favorecer o envolvimento de forças militares em missões de segurança interna do que os regimes republicanos, dada a estreita relação histórica e institucional entre as mesmas e a Coroa que atua, neste ponto, mediante iniciativa do Governo ou Parlamento e delega, posteriormente, competências concretas no Executivo. É o caso do Reino Unido, Canadá, Bélgica, Holanda e Dinamarca.

No caso do Reino Unido, além do uso frequente de meios militares em Londres durante recentes ataques e ameaças terroristas, entre 1969 e 2007, foram colocadas tropas na Irlanda do Norte para auxiliarem o Royal Ulster Constabulary e depois a polícia do território em missões de lei e ordem e de combate ao terrorismo, tendo as mesmas sofrido 700 baixas. Veja-se, também, o Canadá durante a "Crise de Oka" de 1990, que envolveu uma insurgência de índios Mohawk e que conduziu a uma intervenção militar na cidade de Oka. A Bélgica colocou e ainda coloca militares na rua, na sequência de atentados terroristas do Daesh, tendo lançado a operação Vigilant Gardien em 2015.

2 "Mapping Evolving Internal Roles of the Armed Forces" Albrecht Schnabel and Marc Krupanski" do SSR-DCAF-2012

Embora este fator não conduza a uma relação de causa-efeito, sistemas políticos de governo com um Poder Executivo mais reforçado (presidencialistas e semipresidencialistas de pendor presidencial e parlamentares de gabinete) tendem a assumir uma posição mais robusta no envolvimento de militares. É o caso da França, do Reino Unido e, mais recentemente, dos EUA. Há, contudo, exceções à regra como Portugal (um semipresidencialismo muito restritivo no uso das Forças Armadas em missões de segurança interna) e da Bélgica (parlamentarismo de assembleia mais flexível no uso de meios militares).

b) Natureza e limites da ordem constitucional

Por um lado, sistemas sem Constituição formal, como o Reino Unido, têm facilitado o uso de meios militares no plano da segurança interna, já que estes são habilitados por lei ordinária e por regulamentos, sem limites contidos em normas de hierarquia superior. O Emergency Powers Act permite ao monarca, através de Ordens in Council, determinar, controlar ou mitigar numa situação concreta, situações emergenciais. O Reino Unido, a par de uma longa prática consolidada de cooperação e ligação entre polícia e Forças Armadas dispõe de órgãos de coordenação interna para atalhar situações de crise (como o comitê "Cobra") e observa procedimentos bem detalhados sobre o uso de armas pelos militares, a atuação destes frente a multidões hostis e motins, a relação das Forças Armadas com a polícia e o envolvimento castrense em operações de contra-terrorismo. No entanto, nem sempre atos de grave perturbação da ordem têm sido objeto do emprego de forças militares. Nos sérios motins de 2011, em Londres,³ o governo optou, pressionado pelos Liberais e pelo comandante da polícia metropolitana, que os militares não intervissem, e o resultado foi muito negativo, pois a polícia foi incapaz de conter incêndios, pilhagens e depredações graves de propriedade.

3 Aos quais assistimos presencialmente durante 5 dias.

Já os Estados com Constituições rígidas como a Alemanha, Áustria, Portugal, EUA e Espanha, fixaram maiores restrições ao uso das Forças Armadas em quadros de perturbação da ordem. Portugal, conforme supracitado, é um exemplo extremo de limitação ao uso de Forças Armadas, enquanto a Espanha, que teve de lidar com o terrorismo da ETA e outros fenômenos separatistas, exhibe menos limites. Na Alemanha, o fenômeno terrorista levou em 2012 o Tribunal Constitucional a permitir o uso suplementar das Forças Armadas em atividades de combate a esta ameaça, como força complementar da polícia.

Nos EUA, os Arts. nº I, seção 8; nº II, seção 2; nº IV, seção 4; e a Emenda nº 14, seção 1, limitam o uso de forças militares federais pelo presidente, em questões de segurança domésticas. Ainda assim, vários atos legislativos flexibilizaram o uso das Forças Armadas, tendo o presidente Reagan autorizado o envolvimento de tropas federais nos motins de Atlanta, em 1987, embora não tenha sido necessário o seu uso efetivo. Nos motins raciais de Los Angeles em 1992 foi, contudo, ordenada pelo presidente Bush a intervenção de tropas federais ante a incapacidade da guarda nacional para pôr termo a distúrbios e pilhagens. Se esta intervenção federal é rara, tem sido mais comum o emprego da Guarda Nacional, uma força de reservistas paramilitares, mobilizada mais raramente pelo presidente (12 vezes até 2017) e mais frequentemente pelos governadores dos estados, fundamentalmente para conter motins ou para ações antiterroristas.

Na Espanha, especulou-se recentemente sobre se a intervenção do Estado na Catalunha, em 2017/2018, contra um governo regional separatista, poderia compreender o uso de forças armadas. O Art. nº 155 da Constituição, à semelhança das disposições constitucionais alemães sobre intervenção federal num estado federado (e com tradução no instituto da intervenção federal no Brasil) consiste numa norma vaga que, em caso de grave incumprimento das obrigações constitucionais e legais e violação do interesse geral

de Espanha pelas autoridades de uma região o governo, mediante confirmação do Senado, pode “adotar as medidas necessárias para obrigar àquela ao cumprimento forçoso das ditas obrigações ou para a proteção do mencionado interesse geral”.

A maioria dos constitucionalistas recusou qualificar o Art. nº 155 como uma cláusula de plenos poderes, semelhante ao Art. nº 16 da Constituição francesa que, por conseguinte, fosse passível de implicar o uso de meios militares, os quais, salvaguardadas ações antiterroristas, apenas deveriam poder agir em estados de exceção. Contudo, membros do governo entenderam, diversamente, que a fórmula “uso das medidas necessárias” era suficientemente ampla para permitir o uso das Forças Armadas numa situação grave de quebra da unidade nacional na Catalunha, já que o Art. nº 8 da Constituição lhes confere a missão de “garantir a soberania e independência de Espanha, defender a sua integridade territorial e a ordem constitucional”.

Sendo aparentemente suficientes as forças policiais e paramilitares, em caso de atos de violência separatista não extremos, não parece haver dúvidas que as Forças Armadas seriam empregadas no contexto do Art. nº 155 como força complementar da polícia, perante um agravamento da situação que provasse a insuficiência dos primeiros.

c) Condicionantes histórico-políticas

Em Estados onde existe um passado recente de intervenção das Forças Armadas na política ou um envolvimento destas com regimes autoritários despontam maiores limites constitucionais e reticências políticas à utilização de militares em missões de segurança interna. É o caso de Portugal, Alemanha e, em menor medida, da Espanha. Nos Estados Unidos, a ocupação militar do Sul por forças militares após a guerra civil deixou cicatrizes e reticências ao envolvimento de tropas federais. Já, como exceção, da Itália, apesar do passado da colaboração do exército com o regime

fascista, existe alguma fluidez do uso de forças militares que são, por vezes, colocadas nas ruas, tanto como dissuasor em face de ameaças terroristas, como também no combate à criminalidade organizada. Em 1992, quando Palermo foi devastada por atentados da máfia que, segundo alguns, converteram a cidade num simulacro de Beirute, foram colocados em diversos pontos da cidade 1.500 soldados com armas automáticas numa demonstração de força, em ato inédito desde o termo da II Guerra Mundial. Em 2008, o governo enviou, igualmente, 500 soldados para a Campanha para enfrentar a Camorra, após o assassinato de emigrantes do Norte da África, no contexto de uma luta pelo domínio de feudos de narcotráfico.

Por contraste, no Reino Unido, no Canadá, na França e, em menor grau, na própria Bélgica, onde não se registraram precedentes recentes de intervenção militar na política, existe um maior histórico do uso de Forças Armadas em missões de segurança interna e uma maior propensão para uma alguma fluidez na sua utilização.

d) Especialização de corpos militares e capacidade de forças policiais ou militarizadas em lidarem com ameaças graves e extraordinárias

Certos Estados pontificam nas Forças Armadas unidades especializadas para lidar com problemas de segurança interna, tais como motins, pilhagens, combate à criminalidade organizada e atos terroristas. Assim, nos EUA, a Guarda Costeira tem um papel importante na luta contra o tráfico de droga. O mesmo sucede com a Home Guard na Noruega (que integra os três ramos das Forças Armadas) e com diversas unidades militares do Reino Unido que são treinadas para enfrentar multidões amotinadas. Virtualmente, todos os Estados considerados têm unidades especiais treinadas para o combate ao terrorismo.

Numa outra perspectiva, uma menor tendência para recorrer às Forças Armadas para enfrentar quadros de insegurança interna explica-se, em certos Estados, pela existência de forças policiais militarizadas, que aliam experiência de polícia a uma capacidade

de combate e enfrentamento de ameaças ligadas a motins, pilhagens, insurgências civis, combate ao narcotráfico, tomada de reféns e terrorismo. É o caso da Guarda Nacional Republicana em Portugal (cerca de 22.000 efetivos em 2016), da Guarda Civil na Espanha, dos Carabineiros na Itália, da Polícia Montada no Canadá e da Guarda Nacional nos EUA.

Na França, após o lançamento da operação Sentinela que implicou o emprego das Forças Armadas, foi necessário criar, em 2016, como nos EUA e com precedentes em um corpo militarizado da Revolução Francesa, uma Guarda Nacional de 70.000 efetivos composta por reservistas (oriundos das Forças Armadas, dos *gendarmes* e da polícia) e por voluntários, destinada a complementar o trabalho da Gendarmerie. Todos os dias, 7.300 reservistas são lançados no terreno.

e) Determinantes internas e externas

Certos tipos de riscos específicos como fronteiras abertas e porosas, exposição à penetração no território a partir de uma costa larga, zonas de floresta de difícil acesso, bairros urbanos problemáticos e de complexa penetração ou permanência pelas autoridades podem justificar o uso de Forças Armadas, se a polícia não for suficiente para missões de patrulha. Na Hungria, as Forças Armadas patrulham desde 2015 a fronteira com a Sérvia para precluir a entrada de imigrantes clandestinos e terroristas que se dissimulam entre eles.

No plano externo, o pertencimento de Estados ocidentais a organizações de segurança militar, como a Otan, pode limitar, por um lado, o tipo e a escala da intervenção interna das Forças Armadas, dado que os Estados-membros têm a obrigação de preparar grande parte dos seus contingentes para missões internacionais ou para treinos destinados a enfrentar ameaças externas. Por outro lado, estar nesta organização permite uma partilha de informação sensível e útil, o exercício de atividades conjuntas no

enfrentamento de *ciberataques* e a incorporação de um conceito estratégico que encoraja as Forças Armadas a cooperarem entre si no combate ao terrorismo, ao tráfico de drogas e à criminalidade transnacional.

VANTAGENS, RISCOS E PRECAUÇÕES INERENTES À MILITARIZAÇÃO DE COMPONENTES DA SEGURANÇA INTERNA

BENEFÍCIOS

Recolhendo experiências de fenômenos conexos com intervenções militares em missões de segurança, cumpre elencar as seguintes vantagens:

1° Uma presença robusta e visível em centros urbanos devolve uma percepção de segurança na população civil e intimida ou dissuade criminosos, provocadores de distúrbios, bandos rivais e potenciais terroristas;

2° A intervenção das Forças Armadas implica o emprego de meios e de sistemas de reação mais intensos e eficazes do que os utilizados por forças policiais, em caso de agravamento do quadro segurança que envolva, numa escala mais elevada, o uso de armas letais por parte de responsáveis pela quebra da segurança pública;

3° As Forças Armadas constituem um poderoso instrumento supletivo ou substitutivo das polícias, frente à incapacidade, total ou parcial, destas últimas para lidarem com situações críticas que envolvam missões de combate contra atos terroristas, guerrilha urbana ou grupos fortemente armados oriundos do crime organizado;

4° As Forças Armadas podem disponibilizar às autoridades civis e forças policiais meios técnicos para lidar com obstruções à via pública (engenharia militar) ou para conter *ciberameaças*.

RISCOS

Existem numerosos riscos derivados do emprego de contingentes militares em missões de segurança interna. Entre eles, estão:

1º A colocação de unidades militares nas ruas em missão de ordem pública transmitem, internacionalmente e na opinião pública, uma imagem de crise, insegurança e impotência dos instrumentos comuns de imposição da lei e ordem para lidar com uma ameaça ou uma perturbação da ordem política e social. Se o uso for constante e repetido permite a formação de uma ideia de fragilidade do Estado de Direito, já que a segurança passa a ser confiada a um corpo da administração cuja prioridade é o uso da força na defesa externa do país;

2º Em caso de prolongamento de uma intervenção militar, em que o comando e execução das operações de segurança transite do poder civil para os comandos militares, cria-se o risco de alguma perda de controle das autoridades democráticas sobre o modo de garantia de um dos fins fundamentais do Estado, a segurança, podendo despertar nas Forças Armadas a tentação do alargamento da sua intervenção a outras áreas, como a justiça e as comunicações, com impactos negativos na qualidade da democracia ou no modelo de democracia instituído;

3º Existe o perigo de uma falta de preparação das unidades militares para lidar com perturbações de ordem pública, motins e enfrentamentos armados de pequena intensidade. Os militares não foram treinados para agir como polícias, mas para missões de combate onde o objetivo é causar o máximo de perdas ao inimigo. Situações de contingência, com provocações e hostilização popular às forças deslocadas, podem levar companhias constituídas por jovens oficiais e recrutas a reagir desproporcionadamente como se estivessem num teatro de guerra, causando um número expressivo de baixas civis que, para além da responsabilidade que acarretam para os próprios, criariam um impacto público passível

de inviabilizar a missão militar e comprometer politicamente toda a intervenção das Forças Armadas, em cenários de incapacidade previamente testada das forças policiais.

Por outro lado, o uso das unidades de elite em perturbações civis não constitui uma opção racional, já que nem sempre os melhores soldados são os melhores policiais, descontando-se, como é óbvio, operações contra terroristas ou grupos fortemente armados.

Em vários Estados europeus, incluindo o Reino Unido, é dado treino a certas unidades para que possam lidar com missões para-policiais, munindo-as de equipamento adequado (gás, capacetes e bastões), sendo certo que se as unidades deslocadas forem munidas apenas com armas automáticas e tenderão a fazer uso delas em caso de perigo para a sua integridade física.

4° Outra dificuldade sentida na Bélgica e na França com as operações Vigilant Gardien e, especialmente, com a Sentinelle consiste no fato de o emprego de contingentes militares em *roulement* (as forças deslocadas devem ser substituídas ou rendidas com frequência) prejudica o tempo de treino militar para as suas missões principais. Isto traduz-se em uma menor preparação para missões de defesa externa e menor disponibilidade ou capacidade para missões no âmbito de organizações internacionais como a Otan;

5° A utilização das mesmas unidades em áreas urbanas críticas sem que haja substituições regulares pode criar vulnerabilidades nos contingentes, já que o contato dos mesmos militares com a população civil catalisa o perigo de envolvimento emocional (reduzindo capacidade de combate) assim como de exposição à corrupção, passando os soldados a sofrer os mesmos males de corpos policiais corruptos que atuam em zonas onde impere a criminalidade organizada e abastada;

6° A colocação de militares em patrulhas regulares de rua ou em tarefas de sentinela estática no contexto de missões de guar-

da a infraestruturas, num cenário urbano de ameaça terrorista ou de ações da alta criminalidade organizada converte-os em alvos preferenciais e em vítimas fáceis de ações armadas de *hit and run*. Os comandos militares belgas aludem ao risco de terem soldados transformados em *sitting ducks* junto de sinagogas, colecionando baixas que desacreditam a operação e desmoralizam o pessoal. No entanto, a alternativa de transformar o patrulhamento em operação de vigilância com veículos automóveis tem menos eficácia e, sobretudo, cria menos confiança na população;

7º Já a normalização da presença de forças militares nos centros urbanos, como “fazendo parte da paisagem”, em missões prolongadas reduz o seu impacto dissuasor, potencializa uma maior fadiga dos próprios e alguma queda da moral em termos de prontidão para o combate, e permite o ajustamento de terroristas e insurgentes aos seus hábitos (França e Bélgica). No Reino Unido e na Espanha, pelo contrário, a aparição de contingentes não é constante, mas sim um episódico e inesperado, tendo mais impacto;

8º Operações temporalmente indeterminadas que pressupõem contingentes militares a realizar ações de polícia, sem meios jurídicos para operar buscas e detenções eficazes em ruas e bairros inteiros (na lógica dos mandados coletivos) e sem capacidade de impedir a circulação ou atuar de noite em residências, compromete a eficácia da sua ação, deprecia a sua imagem e crédito na sociedade civil e política e afeta a respectiva moral. Sendo as Forças Armadas um último recurso em termos de segurança, o seu uso não pode ser esbanjado por falta de meios, jurídicos e outros;

9º Uma deficiente articulação com as forças de segurança policial pode ter efeitos críticos. Se atuam como força puramente subsidiária da polícia e por orientação desta existe uma natural reação conflitual no corpo militar que entende não poder ser diminuído ante unidades de segurança que consideram inferiores em capacidade de combate (Bélgica). Se, pelo contrário, as Forças Armadas têm o comando da situação e supremacia sobre a polícia, a tendência é tratar esta como um corpo menor e serviçal, conduzindo

à conflitualidade e à desmoralização. A articulação com a polícia é vital. No Reino Unido e, de algum modo, na França existem boas estruturas de coordenação entre comandos policiais e militares. Uma efetiva falta de coordenação, ausência de bons oficiais de ligação e mau aproveitamento de sinergias podem comprometer a eficácia intervenção e a harmonia entre corpos administrativos essenciais ao sistema de segurança nacional. Esta articulação é, antes de mais nada, responsabilidade do poder político.

EPÍLOGO

Não nos cumpre tecer considerações específicas de ordem técnica sobre a intervenção federal no Rio com o emprego de meios militares.

Apenas três observações:

1º A evolução no universo da Europa, EUA e Canadá para uma ideia de segurança unitária em que as Forças Armadas deixam de estar confinadas à sua principal missão no âmbito da segurança externa para passarem a atuar, complementar ou subsidiariamente, em missões de segurança interna nada ensina ao Brasil que desde décadas atrás compreende em teoria e na prática esta integração, à luz da velha doutrina da segurança nacional.

2º Um envolvimento permanente das Forças Armadas em missões policiais é indesejável pelas razões já expostas, havendo que meditar se a Polícia Militar constitui, em certos Estados, um corpo policial suficientemente apto para lidar com a criminalidade. A ideia de uma guarda nacional militarizada como nos EUA, Portugal, Espanha e França pouparia as Forças Armadas deste tipo de intervenções recursivas e dispensivas.

3º Uma intervenção militar em larga escala e prolongada num grande centro urbano sem os meios apropriados de ação comporta riscos de ineficiência. Terminaria, citando apenas para reflexão o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho quando se pronunciou sobre a intervenção no Rio:⁴

“A intervenção federal assim não importa, em si mesma, num alargamento do poder de repressão à violação da ordem pública, não altera os seus limites constitucionais e legais. Age em lugar de e nos termos em que o Poder substituído poderia atuar. Entretanto, o restabelecimento ou a preservação da ordem pública podem - e isto é frequente - um alargamento excepcional dos poderes repressivos do Poder público.

Veja-se o esquecido Título V - da defesa do Estado e das Instituições democráticas, onde se disciplina tal excepcionalidade. Nele há previsto na Seção I um Estado de Defesa e na seguinte um Estado de Sítio, que se traduzem num regime extraordinário e temporário de medidas destinadas a enfrentar situações de gravidade anormal, que exigem providências especiais.

Fica assim insofismável que, havendo estado de defesa, as prisões (*lato sensu*) não necessitam de mandado, nem de um “mandado coletivo”, podendo ser efetuadas em relação a quem quer que seja suspeito de envolvimento na perturbação da ordem pública. Isto abre as portas de refúgios que não podem existir em face de situações anormais, a ponto de exigirem medidas excepcionais.

Não se pode, portanto, dar à intervenção federal um alcance e um papel que ela não tem.

4 FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira - Intervenção Federal e Segurança Pública-2018- “Cadernos do Instituto Pimenta Bueno.”

CAPÍTULO 4

ENCARCERAMENTO

FEMININO

MARIA TEREZA UILLE GOMES

TAIS SCHILLING FERRAZ

LEILA CURY



MARIA TEREZA UILLE GOMES

Bacharel em direito pela Universidade Estadual de Londrina, mestre em educação e especialista em direito processual penal pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, especialista em direito administrativo pelo Instituto Romeu Felipe Bacellar e doutora em sociologia pela Universidade Federal do Paraná. Foi procuradora-geral de Justiça do Estado do Paraná, vice-presidente do Conselho Nacional de Secretários de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Administração Penitenciária, secretária de Estado de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Paraná, vice-presidente do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União e promotora de justiça. Atualmente é conselheira do Conselho Nacional de Justiça.

MARIA TEREZA UILLE GOMES

GESTÃO PRISIONAL: CADASTRAR, DESENCARCERAR E PRENDER MELHOR

A minha intenção é traçar um breve cenário sobre a questão do encarceramento feminino. Na atual situação prisional do Brasil, o número de 726 mil presos é um número aproximado porque nem o Executivo e nem o Judiciário sabem exatamente quantos presos o Brasil tem. Não há um cadastro nominal de presos que permita pesquisar pelo nome quem está preso e onde está. Esta falta de organização de dados é um dos problemas mais complexos que o sistema carcerário possui. Além disso, há o problema da superlotação, de quase 200% e do deficit de pelo menos 358 mil vagas. Ao se observar a evolução da população carcerária, de 1990 até 2016, percebe-se um aumento muito significativo.

Neste contexto, hoje, há uma preocupação muito grande com a população prisional feminina. De acordo com os dados de 2016 do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), o número de vagas para mulheres é de 27 mil. Há, portanto, um deficit de 15 mil vagas. No contexto internacional, o Brasil hoje é o 4º país com maior número de mulheres encarceradas, com uma taxa de aprisionamento alta. A taxa de aprisionamento do Brasil, entre 2000 e 2016, quando comparado com os cinco países com maior população prisional feminina do mundo, é de 455% e o perfil das mulheres encarceradas é de jovens e presas por tráfico. Há também um número considerável de presas provisórias.

Fala-se muito da falta de vagas e, para solucionar esse problema, o custo seria aproximadamente de R\$ 11 bilhões apenas para a construção das unidades prisionais, sem contar a gestão prisional, que acaba tendo um impacto maior que o das construções, sendo em torno de R\$ 7 bilhões por ano para manter o serviço. O cálculo feito não considera as despesas com contratação de mão de obra, ou seja, a situação do sistema prisional que hoje tanto prende talvez não seja a melhor solução. Não estou dizendo que não precisa prender, mas deve-se prender com critério seletivo diferenciado e pensando em outras soluções que não apenas o encarceramento. Se existem outras possibilidades e se são eficientes, essa é a discussão.

Muitos outros encaminhamentos podem ser feitos, mas eu gostaria de fazer o recorte do encarceramento feminino e tratar da questão das mulheres, porque precisamos melhorar a forma de encaminhamento para a prisão, ou seja, cadastrar, desencarcerar e prender melhor. Conforme citado anteriormente, não há um cadastro nacional de presos, apesar de já ter sido determinado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento de um Recurso Extraordinário (RE) com repercussão geral para todo o Brasil, dando ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) o prazo de 180 dias para realizar esse Cadastro Nacional de Presos, com a finalidade de organizar a falta de vagas no regime semiaberto. Se não há vagas suficientes para todas as pessoas, pelo menos se organiza um cadastro e a porta de saída das pessoas que estão mais próximas de obter o benefício. Com isso, concede-se a progressão antecipada para aqueles que estão mais próximos de cumprir a pena. No entanto, identifica-se alguns problemas: primeiro, conseguir organizar o cadastro nominal; e, segundo, a elaboração de um cadastro por ordem de porta de saída. Essa desorganização de dados no Brasil é o que mais incomoda ao CNJ.

Uma das preocupações, hoje, do CNJ é concluir uma versão atualizada do banco nacional de mandados de prisão e a ordem tem que ser judicial porque depois do flagrante existe um prazo e o juiz mantém essa prisão e expede o mandado. Então, todo

preso teoricamente tem que ter um mandado de prisão. Organizar esse banco nacional de mandados de prisão tem sido uma prioridade. Existe também um esforço por parte do Depen nacional de reunir os dados do poder Executivo dos estados para cruzar essas informações. Alguns estados já possuem dados estruturados e organizados. O Paraná, por exemplo, fez um cruzamento de dados entre Executivo e Judiciário e conseguiu reduzir de 30.500 para 27 mil presos.

Além disso, é necessário desencarcerar e prender melhor porque muitas pessoas presas por crimes não violentos não precisariam estar necessariamente encarceradas. Prender melhor também significa reduzir o número de mandados de prisão. Atualmente, existem mais de 500 mil mandados de prisão pendentes de cumprimento, ou seja, o número de presos que há no Brasil é quase o número de mandados de prisão que estão aguardando cumprimento. Logo, precisa-se ter coragem de fazer uma política de desencarceramento de pessoas que cometeram crimes não violentos, ou seja, fazer uma seleção daquelas pessoas que não precisariam estar encarceradas ou estão mais próximas de obter algum benefício. Pensar em outras formas alternativas à prisão e estabelecer metas de cumprimento dos mandados de prisão, principalmente mandados de prisão por homicídio e latrocínio, de pessoas que tiraram a vida de outras pessoas também é de suma importância.

Uma das soluções viáveis, portanto, seria a de o Poder Executivo cumprir a Resolução nº 2/2016 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), ao estabelecer que cada unidade prisional do Executivo deve ter uma listagem organizada com dados mínimos dos presos e também que seja possível, por parte do CNJ, a conclusão desse banco nacional de mandados de prisão. Um projeto conectado a esse, que o CNJ está tentando colocar em prática junto com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), é o da emissão de documento de identidade porque, hoje, a maioria dos presos e presas sequer tem registro. O preso entra e sai sem documento do sistema. Esse projeto tem o intuito de desenvolver um Documento Nacional de Identidade (DNI), não apenas para os

presos, mas para toda a população brasileira, que está em fase de teste. É um documento digital, que se tem no celular por meio de um aplicativo, no qual há o documento com foto, CPF, assinatura, QR code e o título de eleitor, inicialmente. É um documento absolutamente seguro e que o cidadão vai conseguir tirar em menos de cinco minutos, sem pagar. Simplesmente confere-se a biometria com a registrada no TSE e imediatamente baixa-se o documento pelo aplicativo. Além do documento eletrônico, está sendo desenvolvido um formulário que permitirá a impressão do DNI. Eu acredito que essa medida trará um grande avanço de cidadania pois será possível emitir documentos para as pessoas, prevenir fraudes e corrupção, além de garantir o direito ao exercício da cidadania, inclusive às pessoas encarceradas que, hoje, não é possível saber quem pode ou não votar, dada a dificuldade de se separar presos provisórios, de presos condenados.

Uma das sugestões, que não se aplica a todos os estados porque cada um tem uma realidade, seria a de ter um desembargador de garantias em cada Tribunal, capaz de conversar com os juízes de 1º grau responsáveis pela execução penal, porque, muitas vezes, estes juízes determinam a prisão no mesmo presídio, sem que haja qualquer análise em relação ao cenário prisional, quantidade de vagas etc. A autuação dos magistrados sem preocupação com a capacidade do sistema, gera superlotação. Portanto, é fundamental que se estabeleça um diálogo entre estes magistrados para ver qual é a possibilidade de soltar pessoas que estão presas há mais tempo por crimes que não são tão graves ou não violentos. Não se deve impor, mas dialogar, administrativamente. Entendo que essa é uma figura que falta na estrutura atual.

Cito alguns precedentes do STF, como a Súmula Vinculante nº 56 e o RE nº 641.320, a partir dos quais o condenado não pode ser submetido a regime mais grave, ou seja, permite-se a progressão antecipada daqueles que estão mais próximos da porta de saída. Em nenhum dos julgados do STF há a recomendação para interdição de presídios. Logo, a ideia não é interditar, mas sim reorganizar. Deve-se organizar o fluxo de entrada – a audiência de

custódia¹ tem auxiliado nesse sentido – e organizar a porta de saída, para equilibrar a capacidade com a lotação, superlotação e perfil dos presos, fiscalizar a alimentação de cadastro de presos e a razoável duração do processo. Nessa ótica, questiona-se: Como as determinações com efeito vinculante do STF estão sendo atendidas? Uma das sugestões, portanto, seria, que alguns estados, conforme a sua realidade, editassem um ato normativo dispendo sobre a possibilidade de ter um desembargador de garantias para analisar de forma estratégica e administrativa o perfil das pessoas encarceradas com base nos mandados de prisão e dialogar com os juízes responsáveis, sejam os juízes responsáveis pela instrução, antes da condenação, ou pelos juízes da execução. O desembargador de garantias teoricamente coordenaria essas reuniões, tendo a relação nominal dos presos, e um plano estratégico que não caberia a ele impor, mas dialogar com os juízes competentes e traçar diretrizes para a atuação.

Algumas medidas de desencarceramento estão sendo adotadas pelo Executivo e pelo Legislativo. Uma medida do Legislativo é o projeto de atualização da Lei de Execução Penal, que já foi aprovado no Senado. Esta lei é composta por cerca de 200 medidas inovadoras. A remição da pena pelo estudo por meio da leitura² também tem sido uma medida interessante. Penso que se avançar ainda com um plano de metas e indicadores do Sistema Único de Segurança Pública e o indulto para mulheres.³ O Sistema Único de Segurança Pública,⁴ pela primeira vez, dá um contorno do que é uma política pública de segurança, com a sua organização, reunindo todas as polícias e o sistema penitenciário e compartilhando a gestão entre um Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, do qual participarão representantes do Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, de outros órgãos e também representantes da sociedade civil. Isto é importante porque o problema do encarceramento não é só do Executivo e do Judiciário. Também é uma necessidade da sociedade.

1 Resolução CNJ n° 213/2015.

2 Recomendação CNJ n° 44/2013.

3 Decreto 9.370/2018.

4 Lei n° 13.675/2018.

Se fizéssemos um recorte nas pesquisas acadêmicas em relação à questão das mulheres jovens encarceradas por tráfico e analisássemos, por amostragem, as sentenças condenatórias, deveríamos nos ater aos detalhes, como a natureza, a quantidade e a pena fixada. Um dos fatos que mais acontece, por exemplo, são mulheres que vão levar drogas para os maridos no presídio. Estas teriam ou não, em tese, direito à redução da pena por tráfico privilegiado, que reduz a pena desde que seja primário, de bons antecedentes e que não seja integrante de organização criminosa. A Lei de Drogas é do ano de 2006 e a Lei das Organizações Criminosas é do ano de 2013. O que significa, portanto, ser integrante ou não de organização criminosa com base no princípio constitucional da presunção de inocência? Se a mulher for condenada por tráfico, eu posso dizer que ela integra organização criminosa? Esta é uma dúvida e uma questão que deve ficar para reflexão.



TAIS SCHILLING FERRAZ

É mestre em direito e doutoranda em ciências criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Atualmente, é juíza federal e conselheira do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

TAIS SCHILLING
FERRAZ

ENCARCERAMENTO FEMININO

VIOLÊNCIA E FATORES QUE EXASPERAM A PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE IMPOSTA À MULHER

Uma longa história de opressão à mulher marca a estruturação das sociedades, não apenas no Brasil, como no mundo. A conduta das mulheres sempre foi alvo de especial controle e julgamento. Qualquer desvio em seu esperado e vigiado comportamento, sempre foi motivo para a mais variada plêiade de avaliações e reprimendas, provenientes de diversas fontes de censura, com forte conteúdo moral. Além disso, desde a infância, são elas as mais vulneráveis à violência, em suas inúmeras variações, que vão de ameaças e agressões físicas e psicológicas até mesmo à morte.

Em muitos aspectos, na História do Brasil, a violência contra a mulher esteve institucionalizada, foi considerada legítima, seja na cultura que estava em formação, seja no teor da legislação vigente. Atos de especial barbárie buscavam legitimação nas normas. Nas Ordenações Filipinas previa-se, por exemplo, que se o homem casado encontrasse sua mulher em situação de adultério, "licitamente poderia matá-la como ao adúltero", salvo se o marido fosse peão e o adúltero Fidalgo, ou "nosso Desembargador, ou pessoa de maior qualidade".¹ O Código Penal de 1890, ao tipificar o crime de adultério, fazia distinção entre a culpabilidade da mulher e a do

¹ BRASIL. Ordenações Filipinas de 1603, livro V. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242733>. Acessado em 05 ago. 2018. Livro V, título XXXVIII.

homem, punindo a primeira com prisão celular de um a três anos e prevendo que o homem só seria punido se tivesse concubina “teúda e manteúda”.

Em que pese toda a modificação normativa que vem sendo empreendida com vistas à garantia da igualdade, a verdade é que esta condição não se impõe por decreto. Casos de violência doméstica, assédio, abuso sexual e desigualdades nos mais variados contextos em razão do gênero ainda não encontram suficiente censura no meio social, muitas vezes entre as próprias mulheres. Os dados de feminicídio, que chegou a ser tipificado como homicídio na forma qualificada, demonstram esta censura, bem como os meios mais utilizados para matar a mulher.

Quando privadas de liberdade, a vulnerabilidade da mulher se acentua. Por questões talvez culturais, são comuns as reclamações de grande rigidez de tratamento pela direção das unidades que, paradoxalmente, está sob a responsabilidade de mulheres. Vivenciam, com frequência, sanções disciplinares de natureza coletiva, em que todas pagam pela falta de uma ou de algumas. Recebem muito menos visita da família do que seus correspondentes do sexo masculino quando estão encarcerados. Isto revela que a sociedade, e por vezes a própria família, lhes censura o comportamento de forma mais intensa que aos homens.

A vida da mulher no cárcere traduz muito da opressão de gênero, podendo-se dizer que a concentra e a revela em inúmeros aspectos. Abandonada pela família ao ser presa, a mulher fica sujeita a quadros sucessivos de revitimização. O risco da privação de liberdade, segundo Garapon,² é o de que, ao sair da prisão, “o detido se tenha finalmente excluído, não apenas de si próprio, das suas referências e valores, mas ainda de toda a forma possível de ligação. Que se tenha desconhecido de si mesmo, sem se ter reconciliado com nada.” A avaliação do autor ajusta-se de forma peculiar às mulheres.

2 GARAPON, Antoine; GROS, Frederic; PECH, Thierry, *Punir em Democracia: E a justiça será.* Lisboa: Instituto Piaget, 2001, p. 21.

Este trabalho pretende descortinar aspectos do encarceramento feminino que são ainda pouco percebidos e que fazem do período de privação de liberdade para as mulheres uma fase de especial sofrimento com efeitos indeléveis sobre suas almas e vidas futuras, a reclamar um olhar mais atento da sociedade e dos agentes e operadores do sistema de Justiça. O estudo tem por referencial os dados recolhidos nos relatórios do sistema prisional, produzidos pelas diversas organizações que fazem a respectiva fiscalização, e faz o confronto destas informações com as relacionadas ao aprisionamento de homens e com diversos estudos e pesquisas já desenvolvidos sobre o tema e com documentos internacionais.

O propósito da reflexão é trazer à luz a violência a que ficam sujeitas as mulheres encarceradas, para que seja percebida pelos operadores do direito e por toda a sociedade, com vistas a um constante repensar da política criminal e penitenciária, à avaliação com maior profundidade das alternativas ao encarceramento, à redução de danos, quando efetivamente imprescindível a prisão, e ao necessário reconhecimento, em mais um aspecto, dos efeitos que decorrem das diferenças de gênero.

PRIVAÇÕES DE DIREITOS PROVENIENTES DA ESTRUTURA

Há poucas unidades no país concebidas ou reformadas para o encarceramento de mulheres. O dado é pouco conhecido, mas a maior parte da população prisional feminina está concentrada em unidades prisionais mistas. Embora se procure e, em geral, se consiga evitar o contato entre internos e internas, o fato é que os centros de detenção foram projetados para o aprisionamento de homens. As adaptações, quando feitas, são insuficientes às especificidades do gênero feminino.

Não se desconhece que a população prisional de mulheres no Brasil é substancialmente inferior à masculina, representando cerca de 6,5% do total de pessoas encarceradas. Este percentual, porém, entre os anos 2000 e 2014, cresceu 567%, enquanto o aprisiona-

mento masculino cresceu 220% no mesmo período.³ O aumento vertiginoso do aprisionamento de mulheres não foi acompanhado da criação de vagas em unidades adequadas, o que resultou na necessidade de uso de espaços já existentes e na concentração das poucas unidades femininas nos grandes centros. O resultado, além da distância da residência das famílias para um grande universo de mulheres, foi a superlotação, a arquitetura imprópria, a ausência de estruturas específicas para ocupação feminina, inclusive de equipamentos para cuidados com a saúde, berçários e creches para a permanência eventual dos filhos, espaços de trabalho e formação, locais para tratamento da saúde mental, sem falar da absoluta carência de privacidade e de fornecimento de materiais mínimos de higiene, além do uso de medidas de segurança das unidades desnecessárias e especialmente degradantes. Os dados do sistema de informações estatísticas do sistema penitenciário brasileiro (Infopen, 2016) dão uma ideia da carência de estrutura física. Há, no Brasil, 1.067 unidades prisionais masculinas (74% do total), 107 unidades femininas (7%) e 244 mistas (17%).⁴

Os problemas de estrutura parecem acompanhar o universo feminino em muitos outros países, nos quais também vem sendo registrado o aumento, embora muito menor, do encarceramento de mulheres. O Informe sobre Mulheres e Detenção, do Alto Comissariado das Nações Unidas, elaborado pela Relatora Especial sobre Violência contra Mulheres, registra que:

"(...) Como a grande maioria dos prisioneiros é de homens, os sistemas prisionais e regimes prisionais foram historicamente desenhados para homens, desde a arquitetura das prisões até os procedimentos de segurança, instalações para cuidados de saúde, contato com a família, trabalho e

3 BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. INFOPEN Mulheres - Junho de 2014. Disponível em <http://www.justica.gov.br/news/estudo-traca-perfil-da-populacao-penitenciaria-feminina-no-brasil/relatorio-infopen-mulheres.pdf>. Acesso em 5 ago. 2018.

4 BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. INFOPEN - Junho de 2016. Disponível em http://www.justica.gov.br/noticias/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil/relatorio_2016_junho.pdf. Acesso em 5 ago. 2018.

treinamento. Como consequência, um pequeno número de prisões atende as necessidades específicas das mulheres prisioneiras. Estas prisões normalmente não fornecem serviços de reabilitação apropriados ao gênero, incluindo serviços de saúde sexual, reprodutiva e mental, assistência para vítimas de abuso físico ou sexual, cuja falta é muitas vezes a causa dos crimes praticados pelas mulheres (...)"

No Brasil, relatos destas carências surpreendem até os mais experientes no universo prisional. Singularidades que caracterizam a vida feminina, como menstruação, gravidez, lactação, alterações hormonais ao sabor do momento, puerpério, além de diferenças culturais e violência já vivenciada na história pregressa, que interferem diretamente na saúde mental das mulheres, estão longe de serem consideradas durante o cumprimento da pena privativa de liberdade. Suas necessidades não foram tradicionalmente dimensionadas ou priorizadas no contexto do sistema prisional.

O resultado disso é que, ainda que a Constituição não mais admita o castigo físico, é do sofrimento impingido ao corpo que aqui se trata. Quanto à alma, como a seguir se verá, é também atingida de forma indelével. A mulher presa no Brasil é uma pessoa roubada de sua cidadania, de sua dignidade e alienada de si, da sua história e da sua sociedade.⁵

PRIVAÇÕES QUE ATINGEM A ALMA

Tristeza, medo, raiva, ansiedade, perplexidade, solidão com certeza não são sentimentos exclusivamente femininos. Quando experimentados, porém, pela mulher encarcerada, são especialmente intensificados por fatores de ordem cultural e mesmo biológica.

⁵ A analogia, aqui, é feita a partir da descrição de Márcio Seligmann-Silva, ao referir-se às vítimas da ditadura militar, no artigo intitulado *Literatura como testemunho da ditadura*, inserido na coletânea *O Direito Achado na Rua: Introdução Crítica à Justiça de Transição na América Latina*, v. 7 (SOUZA JUNIOR, José Geraldo et al (Coord.). *O Direito Achado na Rua: Introdução Crítica à Justiça de Transição na América Latina*, v. 7, Brasília: UNB, 2015 p. 164).

A perda do vínculo familiar talvez seja a mais grave consequência a que a mulher presa é submetida. No Brasil, cerca de 74% das mulheres presas são mães, e têm no mínimo um filho, sendo que, entre os homens, 53% não têm filhos, ao menos declarados.⁶ A separação dos filhos é o principal motivo de ansiedade das internas, gerando, não raras vezes, desespero e depressão. Em grande medida, são elas as responsáveis pelo sustento dos filhos, por formarem famílias monoparentais ou por terem companheiros também encarcerados. Com frequência, não têm informações sobre os cuidados que seus filhos estão (ou não estão) recebendo durante seu período de confinamento e sobre quem os está provendo (se uma avó, uma vizinha ou se abandonados à sorte).⁷ Além de tudo, têm receio de supressão do poder familiar e sofrem intensamente por perderem a possibilidade de participar do crescimento dos filhos, como revelam os depoimentos colhidos de mães no cárcere:⁸

"Mande um ofício para o ministro, para o meu advogado e para o meu juiz pedindo serviço comunitário, albergue domiciliar, o que fosse para eu poder ficar com meu filho. Quando fui presa, meu filho estava aprendendo a andar de bicicleta, escrever o nome dele. Eu sinto muito, porque perco tudo isso."

"Por eu ser primária e, que nem eles falam, menor de 21 anos na época dos fatos, por ter residência fixa, trabalhar registrado, por eu ter filhas pequenas que dependem de mim, eu não podia estar nessa cadeia faz mais de um ano."

6 Os dados são do INFOPEN - Mulheres, de 2014, e partem de uma amostra de pouca representatividade, já que a grande parte das unidades não registra este dado nos cadastros das internas. Dados de relatórios anteriores apontam para um percentual ainda maior, chegando a 84%.

7 Os dados relacionados e muitos outros sobre a condição dos encarcerados no Brasil podem ser recolhidos dos relatórios das inspeções nas unidades do sistema prisional, realizadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público (dados totalizados disponíveis em http://www.cnpmp.br/portal/images/Livro_sistema_prisional_web_7_12_2016.pdf. Acesso em 05 ago. 2018), pelo Conselho Nacional de Justiça (http://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php. Acesso em 05 ago. 2018), pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnppc/relatorios-de-inspecao/relatorios-de-inspecao>. Acesso em 05 ago. 2018) e pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (Disponível em <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/tortura/relatorios-mnppc/relatorio-anual-2016-2017>. Acesso em 05 ago. 2018).

8 Os depoimentos foram colhidos através de entrevistas realizadas pela equipe do Programa Justiça Sem Muros, do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania. Disponível em <http://mulheresemprisao.org.br/depoimentos/>. Acesso em 5 ago. 2018.

Eu estou aqui e não estou ajudando a minha família, eu não estou do lado das minhas filhas... elas estão crescendo traumatizadas porque eu não estou do lado delas... Por tudo isso, eu acho que o governo é muito burro."

Sob o ponto de vista da maternidade, não são apenas as mulheres que já têm filhos e que ficam privadas do convívio e da possibilidade de a eles assistir que experimentam sofrimento para além da privação de liberdade. Há também, em grande quantidade, mulheres que, durante o confinamento, serão apartadas violentamente de sua prole e as que, em razão do confinamento, perderão a própria possibilidade de serem mães.

Para a gestante, a lactante e a mãe no período pós-parto, não se asseguram condições de convivência nos primeiros anos de vida. A Lei de Execuções Penais⁹ permite que mãe e filho permaneçam juntos pelo prazo mínimo de seis meses após o parto, período que a grande parte dos estabelecimentos prisionais femininos adota como máximo, pela carência de adequadas condições de permanência digna da criança no ambiente carcerário. A falta de berçários, creches e espaços de convívio para a permanência e visita dos filhos, provoca a necessidade de submetê-los ao ambiente de confinamento de uma cela ou de afastamento prematuro das mães, interrompendo a convivência antes mesmo de um período mínimo de lactação e dificultando as visitas posteriormente.

O aprisionamento, quando ocorre durante a fase fértil da vida da mulher, é medida que agrava especialmente o castigo impingido. A perda ou a substancial diminuição das possibilidades de ser mãe pelo simples fato do isolamento, são circunstâncias que contribuem para aumentar o rigorismo da pena, resultando em desproporcionalidade da sua força retributiva, na comparação com seu potencial ressocializador. A origem desta afirmação está nos dados do Infopen – estes revelam que 68% das presas têm entre

9 Art. n° 83, §2°.

18 e 34 anos, período em que se concentra a idade fértil, sendo que 67% do contingente prisional feminino recebe penas privativas de liberdade entre 4 e 20 anos.

Além das questões relacionadas à maternidade, há outras circunstâncias que distinguem o encarceramento pelo gênero. A mulher recebe muito menos visita enquanto encarcerada, que o homem. Normalmente são as mães, as esposas, as irmãs ou mesmo as filhas que visitam os homens privados de liberdade. As mulheres não recebem o mesmo suporte da família enquanto estão presas. Elas são comumente abandonadas pelos companheiros (quando já não se encontram também presos), e pelos núcleos de origem, inclusive mães e irmãs, uma vez que a sociedade tende a ser mais rígida, até cruel, na censura ao crime praticado por uma mulher, a quem se atribui dupla falta: uma contra a sociedade e outra contra a família, que fica desassistida de seus cuidados por efeito da prisão.¹⁰

Estudos apontam que menos da metade das mulheres recebe visitas dos familiares,¹¹ e que muitas delas, embora sofram com o abandono, justificam a ausência e não insistem para serem visitadas, tentando, ao seu modo, mesmo confinadas, cuidar de alguma forma da família, evitando que seus filhos ou mães passem por toda a sorte de constrangimento, inclusive revistas vexatórias, ou que as vejam em situação de humilhação. As visitas, quando ocorrem, são de mães, irmãs e filhos. Visitas íntimas são excepcionais para as mulheres presas, diferentemente do que ocorre nas unidades masculinas, em que nos dias designados para tal espécie de convívio, formam-se filas de mulheres, entre esposas e companheiras.¹²

10 Relatório do CNMP sobre o sistema prisional aponta que “em evidente contraste com as unidades prisionais que abrigam condenados do sexo masculino, as filas são pequenas e um reduzido número de internas possui visitantes assíduos. São raros os casos em que cônjuges buscam manter contato com as mulheres presas, pois muitas delas acabam sendo esquecidas, negligenciadas até mesmo pelas próprias famílias” (Disponível em http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/Livro_sistema_prisional_web_7_12_2016.pdf. Acesso em 5 ago. 2018.

11 Segundo dados do relatório da Associação de Juízes pela Democracia - AJD, cerca de 47% das mulheres presas não recebem visitas ou as recebem menos de uma vez por mês. Disponível em <http://ajd.org.br/relatorio-sobre-mulheres-encarceradas/>. Acesso em 5 ago. 2018.

12 SAMPAIO, Paulo. Visita íntima é rara em presídio feminino. Revista Cotidiano da Folha de São Paulo, 2005. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2711200523.htm>. Acesso em 5 ago. 2018.

Chama a atenção, ainda, a extrema vulnerabilidade a que ficam sujeitas as presas por ações de outras mulheres, responsáveis pela administração e pela disciplina nas unidades femininas. Inobstante a vedação legal da prática,¹³ são extremamente comuns, inclusive perante o Judiciário, mas em especial durante as visitas de inspeção, as reclamações de que são impostas sanções coletivas, em que muitas ou todas pagam por faltas praticadas por uma ou algumas detentas. As diretoras dos estabelecimentos, talvez também por questões culturais, demonstram maior intolerância frente às oscilações de comportamento das internas, caracterizando como de maior gravidade, para fins de registro, as faltas eventualmente praticadas, o que dificulta sobremaneira, na sequência, a obtenção dos benefícios da execução da pena.

O ócio provocado pela permanência nas celas por mais de 20 horas por dia, e a ausência de oportunidades de trabalho e de atividades educacionais ou produtivas são também fatores de intensificação do sofrimento gerado pela privação da liberdade. A mulher, sobretudo por questões culturais, tem mais dificuldade de se adaptar ao “não fazer”, o que contribui para a instalação ou a intensificação de problemas de saúde mental, especialmente a depressão. As detentas que têm a oportunidade de trabalhar na prisão apresentam sintomas depressivos significativamente menores, porém a oferta de trabalho é escassa e geralmente limitada à manutenção da própria unidade.¹⁴

Sobre o tema da saúde mental feminina, ainda não há estudos abrangentes, e os dados do sistema prisional não permitem estimativas estaduais ou nacional, uma vez que a quase totalidade das unidades femininas não têm profissionais psicólogos, psiquiatras e terapeutas ocupacionais, em que pese a previsão da respectiva

13 Art. nº 45, § 3º da Lei de Execuções Penais (Lei 7.210/84).

14 Em pesquisa realizada com mulheres encarceradas no Rio Grande do Sul, constatou-se que das encarceradas que trabalham, 91,9% afirmaram sentirem-se satisfeitas com a atividade, o que foi considerado pelos pesquisadores como fator de proteção para a minimização de sintomas depressivos durante a execução da pena (CANAZARO, Daniela; ARGIMON, Irani I.L. Características, sintomas depressivos e fatores associados em mulheres encarceradas no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 26; 1323-1333, jul. 2010).

presença dentre os integrantes da equipe multiprofissional.¹⁵ Um estudo realizado com detentas em um presídio do Rio de Janeiro indicou que as mulheres encarceradas têm cinco vezes mais chance de apresentarem problemas de saúde mental do que as em liberdade e que, durante o período de confinamento, as mulheres relataram ansiedade, estresse, depressão, alteração do padrão de sono, uso indevido de medicação psicotrópica, uso abusivo de drogas lícitas e ilícitas, abstinência sexual, precárias condições de confinamento e interrupção das relações familiares, tendo a maioria sofrido algum tipo de violência.¹⁶ No Rio Grande do Sul, pesquisa sobre fatores depressivos em mulheres encarceradas revelou que as implicações psicológicas para a vida dessas mulheres são maiores que para os presos do sexo masculino e da comunidade em geral, sendo que as que são mães apresentam uma tendência maior a sintomas depressivos do que as que não têm filhos.¹⁷

Doenças e agravos acometem uma grande parte da população prisional feminina. Do total, 5,3% sofrem de alguma patologia transmissível. Atualmente, a proporção brasileira de pessoas contaminadas com o vírus HIV é de 20,4 por 100 mil habitantes, sendo que, entre as mulheres presas, esta proporção é de 1.215 por 100 mil. No caso da tuberculose, a escala é de 24,4 pessoas por 100 mil na população em geral, sendo que entre as presas é de 940 mulheres contaminadas a cada 100 mil.

Estudos realizados com as mulheres norte-americanas presas apontam para uma alta prevalência de história de violência e fuga de casa em idade precoce, sendo que os dados recolhidos indicam que 70% da amostra reportou vitimização direta, 62% sofreu

15 A Portaria Interministerial n. 1 MS/MJ instituiu a Política Nacional de atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP), estabelecendo a composição das equipes de saúde nas unidades, e a Portaria 482/2014 estabelece normas da PNAISP no âmbito do SUS.

16 SANTOS, Márcia Vieira et. Al. Saúde Mental de Mulheres Encarceradas em um Presídio do Estado do Rio de Janeiro. *Texto Contexto Enferm*, v. 26, p. 1-10. 2017.

17 CANAZARO, Daniela; ARGIMON, Irani I.L. Características, sintomas depressivos e fatores associados em mulheres encarceradas no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 26; 1323-1333, jul. 2010.

algum tipo de trauma infantil, sendo 48% abuso sexual.¹⁸ Daí decorre que uma grande parcela já chega à privação de liberdade com problemas de saúde mental relacionados com sua vida pregressa, os quais exigem atenção diferenciada.¹⁹

O Mapa da Violência de 2015, avaliados especificamente os assassinatos de mulheres no Brasil, revela que, se nos homicídios em que as vítimas são homens prepondera largamente a utilização de arma de fogo (73% dos casos), nos femininos esta incidência é bem menor (48%), porque são amplamente usados, em contrapartida ao estrangulamento e à sufocação, objetos cortantes, penetrantes e contundentes, indicando maior presença de crimes de ódio ou por motivos fúteis ou banais.²⁰

Assim, embora, segundo a lei, as mulheres acusadas ou condenadas por infringir regras de conduta ou a lei não mais possam ser liminarmente mortas por seus companheiros ou pelo Estado, como já se previu na história brasileira, nem submetidas a qualquer tratamento desumano ou degradante, a realidade aponta para a manutenção da violência em níveis físico e psicológico, com forte legitimação ainda no seio da própria sociedade.

PRISÃO E ALTERNATIVAS À PRISÃO

Em que pesem as substanciais e mais gravosas consequências que se agregam à privação de liberdade no caso das mulheres, os motivos que determinam seu encarceramento cautelam pouco se distanciam dos que justificam a prisão preventiva de homens. As justificativas, no entanto, parecem vir carregadas de uma maior reprovabilidade social da conduta.

18 CANAZARO, Daniela; ARGIMON, Irani I.L. Op. cit., p. 1330.

19 Relatório apresentado pelo Secretário Geral das Nações Unidas, produzido pelo Relator Especial sobre violência contra mulheres registrou diversos caminhos que conduzem ao cárcere as mulheres, em diversos países do mundo, atestando que a vitimização por violência, na história pregressa e a coerção exercida por parceiros abusivos estão na base das causas da criminalidade feminina. Disponível em <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/A-68-340.pdf>. Acesso em 5 ago. 2018.

20 Disponível em https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf. Acesso em 05 jul. 2018.

A necessidade de garantia da ordem pública é a hipótese legal mais adotada nas decisões que autorizam a prisão, quando não a exclusiva, para cuja configuração é comum que sejam invocados, ainda que contrariamente à remansosa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF),²¹ o clamor público, a necessidade de assegurar credibilidade à Justiça e a gravidade em abstrato do crime. No caso do tráfico de entorpecentes, que motiva 62% do encarceramento feminino, os julgadores e julgadoras valem-se, alternativa ou cumulativamente, de argumentos em tese e conceitos jurídicos indeterminados, como gravidade do delito (equiparado a hediondo), risco à saúde pública, periculosidade e presunção de que a pessoa voltará a delinquir.²² Dados do Infopen revelam que a proporção de presas provisórias é de 30% do total, sendo que nos dados totalizados (homens e mulheres) 40% da população prisional seria provisória (presos sem condenação). Entretanto, a grande parte das unidades da Federação tem percentuais de encarceramento feminino provisório acima desses patamares, sendo que em dez estados há mais de 50% de mulheres presas sem condenação.²³

A situação de angústia entre as mulheres encarceradas se intensifica pela privação de informações, inclusive sobre as suas perspectivas de retorno à liberdade. Dentre as presas preventivamente, a ansiedade é ainda maior, o que resulta em maior instabilidade de comportamento. Buscam, sem êxito, informações sobre seus processos, não sabem quando terão oportunidade de estar à frente de um juiz, se já foram denunciadas, quanto tempo falta para obterem liberdade provisória ou para terem suas prisões con-

21 O STF tem jurisprudência consolidada no sentido de que não é suficiente a simples menção aos requisitos presentes no art. 312 do CPP, sendo necessários fundamentos concretos aptos a demonstrar a indispensabilidade da segregação cautelar (HC 98821), de que a fundamentação da prisão preventiva com base na credibilidade da justiça não é idônea (RHC 84293), de que a gravidade em abstrato do crime não a justifica (HC 95454), de que no delito de tráfico, considera-se inadequada a fundamentação lastreada na gravidade do delito e na periculosidade que os réus representam para a ordem e a saúde públicas (HC 104339).

22 Pesquisa realizada no Rio Grande do Sul por Fernanda Silva, sob a coordenação da professora Simone Schroeder, em uma amostra de decisões sobre prisão provisória de mulheres, identificou a garantia da ordem pública como o fundamento principal, ou mesmo exclusivo das decisões (SILVA, Fernanda Silva da; SCHROEDER, Simone. A motivação das prisões preventivas nos delitos de tráfico de drogas envolvendo mulheres. Apresentação de Trabalho em Congresso, 2016).

23 O percentual de 30% não é representativo da grande parte dos Estados, uma vez que São Paulo, que concentra 39% da população feminina reduz a média por ter menos de 20% de presas provisórias.

vertidas em execução de pena. Quanto às condenadas, também faltam dados sobre direitos relacionados à execução da pena e até mesmo sobre o direito à defesa quando acusadas da prática de falta grave nas unidades.

No âmbito do direito internacional, as Regras de Bangkok, adotadas pelas Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras, reconhecem que tais mulheres presas constituem grupo vulnerável, com necessidades e exigências específicas, que os princípios internacionais de não discriminação exigem dos Estados que enfrentem os desafios relacionados ao encarceramento feminino, indicando que sejam providos cuidados quanto à saúde mental, que seja garantido o contato com os membros da família, que sejam melhor treinados os profissionais que com elas interagem durante o período de privação de liberdade e que medidas especiais sejam adotadas relativamente às mães e às gestantes.²⁴ O mesmo documento internacional convoca os Estados para que adotem e desenvolvam alternativas ao encarceramento, viabilizando respostas adequadas às mulheres que pratiquem crimes, tendo em conta a história de vitimização de muitas delas e suas responsabilidades enquanto cuidadoras.

No Brasil, especial atenção deve ser dada, neste ponto, ao crime de tráfico de entorpecentes. Grande parte das mulheres envolve-se no tráfico através dos companheiros e filhos, tendo poucas opções de evitá-lo. A análise das circunstâncias da prisão preventiva de mulheres por este crime, indica que derivam largamente de flagrantes que ocorrem quando tentam introduzir substâncias entorpecentes nas unidades onde seus maridos, companheiros ou mesmo filhos estão presos, fazendo-o, em muitas situações, porque recebem ameaça diretamente ou a seus familiares. Outra ocorrência que as pesquisas indicam ser comum, é a transfor-

24 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras (Regras de Bangkok). Aprovadas pela Assembleia Geral em dezembro de 2010. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/a858777191da58180724ad5caafa6086.pdf>. Acesso em 5 ago. 2018.

mação da mulher de usuária em pequena traficante, a partir do respectivo histórico de vida ou das circunstâncias atuais de subsistência. Neste ponto, uma importante diferença entre os homens e as mulheres sujeitos à persecução penal nos crimes de tráfico de entorpecentes é que, por ocuparem posições de menor importância nas organizações criminosas, elas têm pouquíssima possibilidade de colaboração premiada, seus depoimentos valem pouco para que lhes seja assegurada eventual barganha ou mesmo para que sejam elegíveis ao programa de proteção de testemunhas e colaboradores.

Por todas estas distinções, é imperativo que se busquem alternativas à prisão de mulheres e que, quando for inevitável a privação da liberdade, que sejam implementadas soluções que atendam às particulares condições e necessidades femininas.

Impõe-se reconhecer que tem havido algum progresso neste caminho, frente às recentes decisões do STF que vêm concedendo, inclusive de ofício, liberdade às mulheres, fazendo uso de soluções alternativas, como a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar. No julgamento do *Habeas Corpus* Coletivo nº 143641, em que o ministro Ricardo Lewandowski foi relator, o STF concedeu liberdade a todas as mulheres presas, inclusive adolescentes, que fossem gestantes, puérperas ou mães de crianças com até 12 anos de idade e de deficientes sob guarda, enquanto perdurar tal condição, substituindo a medida por prisão domiciliar, e excetuando apenas as mulheres que tenham cometido crimes mediante violência ou grave ameaça contra os próprios filhos e em situações excepcionais, a serem justificadas pelos magistrados de origem à própria Corte Suprema. Atualmente, segundo o Cadastro Nacional de Presas Grávidas e Lactantes, há 237 gestantes no sistema prisional e 165 lactantes, sendo que não há dados totalizados relativamente ao cumprimento da ordem de *habeas corpus* quanto a mães de crianças até 12 anos e deficientes sob guarda.

Os fundamentos adotados no julgamento do *Habeas Corpus* pela 2ª Turma do STF são, em grande medida, aplicáveis à aplicação da pena privativa de liberdade em sentença, devendo-se tomá-los como guias na definição prioritária de medidas substitutivas à prisão. Não por outro motivo, antes mesmo da decisão coletiva, os Decretos de Indulto já vinham trazendo regras especiais e para mulheres e, desde 2015, para as mães, sendo que a decisão da Suprema Corte, afastando a natureza hedionda do chamado tráfico privilegiado,²⁵ permitiu que o indulto se estendesse também para tal tipo penal, em que enquadrado o grande contingente de mulheres. Todas estas medidas caminham no sentido de dar atenção diferenciada ao encarceramento de mulheres, porém não esgotam o problema. Não são apenas as mães e cuidadoras, como visto, que vivem, pela prisão, situações de ilegítima violência e desproporcional retribuição pelas faltas que praticam.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Convive-se, até hoje, nos presídios brasileiros, com formas de sofrimento físico e moral muito maiores que a privação de liberdade.²⁶ É como na era do suplício,²⁷ em que o corpo do condenado era o local sobre o qual se exercia a vindita soberana do Estado,²⁸ numa liturgia punitiva onde a crueldade constituía elemento do triunfo sobre o criminoso. A instituição prisional legitima-se socialmente ao impor o castigo, e as condições de confinamento devem ser ruins, de forma a intimidar aquele que pensar em praticar um crime. No Brasil, o imaginário social ainda está, em grande

25 Art. nº 33, §4º da lei nº 11.343/2006.

26 FERRAZ, Tais Schilling. O Silêncio nos Presídios Brasileiros: um Mecanismo de Legitimação do Quadro de Violação de Direitos Humanos. *Revista Síntese Direito penal e Processo penal*, n. 110, jun.-jul. 2018, p. 22.

27 Segundo Foucault, a pena, para ser considerada suplício, deve aplicar-se sobre o corpo do condenado, produzindo sofrimento que guarde alguma proporção com a gravidade do crime cometido, fará parte de um ritual, comporá a liturgia punitiva, destinando-se a tornar infame aquele que praticou o crime. Pelo lado da justiça que o impõe, o suplício deve ser ostentoso, deve ser constatado por todos, um pouco como seu triunfo (FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*. Petrópolis: Vozes, 2014, p. 36-37).

28 FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*. Petrópolis: Vozes, 2014, p. 56.

medida, vinculado à prisão como martírio e vingança.²⁹ Se estas afirmações se aplicam ao sistema prisional como um todo, elas são especialmente intensificadas quando aplicadas às mulheres. Se já não aportam à prisão trazendo as sequelas da vitimização pela violência ao longo da vida, experimentam-na durante o cárcere de inúmeras formas, com o agravante do abandono a que são relegadas, não raro pelas próprias famílias.

As diferenças que foram objeto de abordagem neste trabalho indicam ser imprescindível um olhar mais atento sobre a prisão de mulheres, que tenha em consideração suas necessidades diferenciadas que, negligenciadas, conduzem à exasperação do sofrimento imposto com a privação da liberdade.

É fundamental uma abordagem multidisciplinar quando se examina a problemática do encarceramento feminino, que integre aspectos de saúde física e mental. Urge que sejam feitos maiores investimentos para a ampliação e a qualificação dos serviços de psicologia, terapia ocupacional e de acompanhamento médico específicos. Os cuidados com a saúde da mulher presa são diferenciados, como o são seus materiais de higiene, remédios e exames de rotina, a exigir equipamentos e procedimentos próprios, preferencialmente coordenados e fiscalizados por mulheres.

Sob o ponto de vista da estrutura das unidades, são muitos os desafios. As penitenciárias e centros de detenção femininos existentes foram adaptados de estruturas de outros imóveis, em especial os presídios tradicionais, que não foram projetados para a custódia de mulheres. Além de equipamentos singulares de saúde, as unidades devem ter berçários e creches e espaços de convívio, para os dias de visita, de forma a permitir a manutenção do convívio saudável com familiares, em especial com os filhos.

29 AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. **O Sistema Penitenciário no Brasil - Déficit Democrático e perpetuação da violência.** In SOUZA JUNIOR. José Geraldo et al (Coord.). *O Direito Achado na Rua: Introdução Crítica à Justiça de Transição na América Latina*, v. 7, Brasília: UNB, 2015, p. 432.

Oportunidades para trabalho, educação e outras formas saudáveis de ocupação do tempo são medidas de especial relevância, frente aos maiores impactos da falta de ocupação sobre as mulheres. No processo de mudança, devem também ser concebidos e implementados programas de formação direcionados a todos os agentes e operadores do direito que atuam em interface com as detentas, de forma a que desenvolvam competências relacionadas às questões de gênero.

Além dos desafios relativos ao aperfeiçoamento das condições do cárcere, é preciso refletir sobre a efetiva necessidade e aferir permanentemente os impactos da adoção de medidas cautelares de prisão e da imposição de penas privativas de liberdade às mulheres. Trata-se de um movimento que ocorre em âmbito mundial e que requer dos operadores do direito e da sociedade a necessária ponderação.

A imagem da fragilidade feminina, que provém da cultura, nunca combinou com o envolvimento das mulheres em crimes. A virtude, no seu mais variado espectro de significados, é o que tradicionalmente se espera delas. Ao invés, porém, de se buscar enfrentar as causas dessa percepção e da maior vulnerabilidade da mulher à violência, a resposta do Estado, da sociedade e das próprias famílias acaba, ainda que inconscientemente, sendo forjada sobre a ideia de que seus crimes devem ser punidos e censurados mais rigorosamente que os praticados pelos homens, uma vez que, quando infringem a lei, estariam se desviando de sua própria natureza, em verdadeira aberração, a indicar mais grave reprimenda. Há uma forte contradição neste proceder.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Emanuel. A Ferro e fogo: formas de violência no Brasil colonial. In CANCELLI, Elizabeth (org.). História de violência, Crime e Lei no Brasil. Brasília: UNB, 2004, p. 11-40.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. O Sistema Penitenciário no Brasil - Déficit Democrático e perpetuação da violência. In SOUZA JUNIOR, José Geraldo et al (Coord.). O Direito Achado na Rua: Introdução Crítica à Justiça de Transição na América Latina, v. 7, Brasília: UNB, 2015.

CANCELLI, Elizabeth. Os crimes de paixão e a profilaxia social. In _____ (org.). História de violência, Crime e Lei no Brasil. Brasília: UNB, 2004.

CANAZARO, Daniela; ARGIMON, Irani I.L. Características, sintomas depressivos e fatores associados em mulheres encarceradas no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 26; 1323-1333, jul. 2010.

FERRAZ, Taís Schilling. O Silêncio nos Presídios Brasileiros: um Mecanismo de Legitimação do Quadro de Violação de Direitos Humanos. Revista Síntese Direito penal e Processo penal, n. 110, jun.-jul. 2018.

FOUCAULT, Michel. Vigiar e Punir. Petrópolis: Vozes, 2014.

GARAPON, Antoine; GROS, Frederic; PECH, Thierry, Punir em Democracia: E a justiça será. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

GAUER, Gabriel J. C. e GAUER, Ruth M.C. (orgs.). A Fenomenologia da Violência. Curitiba: Juruá, 2011.

SAMPAIO, Paulo. Visita íntima é rara em presídio feminino. Revista Cotidiano da Folha de São Paulo, 2005. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2711200523.htm>. Acesso em 5 ago. 2018.

SANTOS, Márcia Vieira et. Al. Saúde Mental de Mulheres Encarceradas em um Presídio do Estado do Rio de Janeiro. *Texto Contexto Enferm*, v. 26, 2017, p. 1-10.

SILVA, Fernanda Silva da; SCHROEDER, Simone. A motivação das prisões preventivas nos delitos de tráfico de drogas envolvendo mulheres. *Apresentação de Trabalho em Congresso*, 2016.

ZALUAR, Alba. M. Violência e Crime. In: MICELI, Sergio (Org.). *O que ler na Ciência Social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Editora Sumaré/ANPOCS, 1999, v. 1, p. 15-107.

Documentos consultados:

ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES PELA DEMOCRACIA. Relatório sobre mulheres encarceradas. São Paulo, 2018. Disponível em <http://ajd.org.br/relatorio-sobre-mulheres-encarceradas/>. Acesso em 5 ago. 2018.

BRASIL. Ordenações Filipinas de 1603, livro V. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242733>. Acesso em 05 ago. 2018

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *A Visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional brasileiro*. Brasília: CNMP, 2016. Disponível em http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Livro_sistema_prisional_web_7_12_2016.pdf. Acesso em 05 ago. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Geopresídios: Dados das inspeções nos Estabelecimentos Penais*. Disponível em http://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php. Acesso em 05 ago. 2018.

BRASIL: Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. *Relatórios de Inspeção*. Disponível em <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnpcp-1/relatorios-de-inspecao-1/relatorios-de-inspecao>. Acesso em 05 ago. 2018.

BRASIL. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Relatório Anual 2016-2017. Brasília: MNPCT, 2016. Disponível em <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/tortura/relatorios-mnpc/relatorio-anual-2016-2017>. Acesso em 05 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. INFOPEN - Jun. 2016. Disponível em http://www.justica.gov.br/noticias/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil/relatorio_2016_junho.pdf. Acesso em 05 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. INFOPEN Mulheres - Junho de 2014. Disponível em <http://www.justica.gov.br/news/estudo-traca-perfil-da-populacao-penitenciaria-feminina-no-brasil/relatorio-infopen-mulheres.pdf>. Acesso em 5 ago. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório apresentado na 68ª Sessão da Assembleia Geral, pelo Relator Especial sobre violência contra mulheres, suas causas e consequências. New York, 2013. Disponível em <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/A-68-340.pdf>. Acesso em 5 ago. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras (Regras de Bangkok). Aprovadas pela Assembleia Geral em dezembro de 2010. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/a858777191da58180724ad5caafa6086.pdf>. Acesso em 5 ago. 2018.

WEISELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da Violência 2015. Homicídio de mulheres no Brasil. Disponível em https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf. Acesso em 05 ago. 2018.



LEILA CURY

Bacharel em direito pela Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal (AEUDF) e pós-graduada em direito penal e processual penal pela AEUDF. Foi promotora de justiça do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios. Atualmente é juíza e coordenadora do Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Socioeducativo do Distrito Federal.

LEILA CURY

Na penitenciária feminina do Distrito Federal há, na presente data um total de 780 pessoas presas. Destas, 682 são mulheres reclusas em regimes prisionais diversos. Esses números mudam diariamente porque mulheres são soltas e são presas. Destas, 279 mulheres estão no regime fechado e 225 estão no regime semiaberto, sendo que 82 realizam trabalho externo. Quando há prisão temporária, as mulheres também ficam na penitenciária feminina, pois não existe mulher alocada em outro local a não ser que seja advogada ou qualquer outra pessoa que tenha a prerrogativa de ficar, enquanto em prisão provisória, alocadas no Núcleo de Custódia da Polícia Militar, localizada na entrada do Complexo da Papuda.

A Ala de Tratamento Psiquiátrico (ATP) da penitenciária feminina abriga, atualmente, 84 homens reclusos (54 definitivos e 30 provisórios). Destes, 22 internos fazem parte do projeto Mão Dadas. Eles fazem parte do regime semiaberto masculino e são contratados por meio da Fundação de Amparo ao Trabalhador. Estes internos prestam serviços de manutenção na penitenciária e estão alocados em blocos separados das mulheres. Nesta ala, há uma academia ao ar livre, que foi construída para que os que são considerados inimputáveis possam fazer atividade física e há também grupos psicoterápicos, que são grupos de apoio de prevenção a recaídas, de dependentes químicos, de transtorno de personalidades e de escutatória. Além disso, há o projeto Família Integrada,

que aproxima a família do interno em cumprimento de medida de segurança via inclusão digital, e o Projeto Acolhimento, que fornece assistência ao interno e seus familiares.

Em relação à educação, os ensinos fundamental e médio são ministrados pela Secretaria de Educação. Já o ensino superior é fruto de uma parceria com a iniciativa privada (via ensino a distância) e com o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Foi construído recentemente um galpão de trabalho, que dispõe de oficina de costura, serralheria, reciclagem, laços de fita, chinelos e de serigrafia. A diretora do presídio busca estabelecer parcerias com a iniciativa privada para ajudar na manutenção e na construção dessas oficinas.

O bloco três desta penitenciária abriga internas sentenciadas do regime fechado, semiaberto e sem benefícios. Todas as internas do bloco estão trabalhando ou estudando, remindo pelo trabalho ou pelo estudo interno. Neste bloco também são abrigadas as internas da ala maternidade e da ala berçário. Há o Núcleo Materno-Infantil, que enxerga a maternidade como um fator ressocializador. A penitenciária possui uma ala para internas gestantes e idosas e outra para mulheres com recém-nascidos de até seis meses de idade. Hoje, existem dez internas gestantes e 11 com bebês. Nesta ala, há instalações para que as mães custodiadas possam oferecer cuidados materno aos bebês. Todas elas recebem enxoval completo, material de higiene para mãe e filho – bebê conforto, fraldas descartáveis, sabonetes infantil e adulto, pomadas, banheiras de plástico, sabão para lavar o enxoval, absorventes etc. Para as crianças e as mães que necessitam de complementação alimentar são fornecidos leite, sopas e frutas. O Núcleo de Saúde oferece acompanhamento pré-natal realizado na própria penitenciária, exceto em caso de gravidez de alto risco, nos quais as grávidas são encaminhadas para redes referenciadas. A mãe custodiada tem suporte para cuidar do bebê desde o momento da confirmação da gravidez até o encaminhamento da criança aos cuidados de familiares ou instituição adequada conforme determinada pela vara da infância do Distrito Federal. O acompanhamento do desen-

volvimento fetal, a orientação nutricional e os exames solicitados são providenciados pela unidade e há uma pediatra da Secretaria de Saúde que atende mensalmente os bebês filhos das reclusas na unidade. Caso a mãe tenha sido presa após o nascimento de uma criança menor de seis meses, o filho pode permanecer junto com a mãe e usufruir dos cuidados e do suporte da penitenciária até o prazo permitido (seis meses que foram fixados a partir de um parecer de psicólogos que atuam junto à Vara da Infância e Juventude). Ademais, há grupos de apoio às mães reclusas no presídio feminino, como o grupo de pré-natal psicológico, de suporte emocional às gestantes – com o objetivo de prepará-las para a maternidade, favorecendo a experiência saudável e estimulando a criação do vínculo materno –, de prevenção à depressão pós-parto – que dá suporte emocional às puérperas com o objetivo de prevenir e tratar casos de depressão pós-parto já existentes, pois é sabido que, em decorrência da depressão pós-parto, muitas mães têm dificuldades de cuidar do bebê.

Em relação à saúde integral do bebê, há o acompanhamento de cada recém-nascido até a saída deles, por intermédio de profissionais de saúde. Há um grupo, por exemplo, de estimulação psicomotora de bebês que tem o objetivo de estimular o desenvolvimento neuropsicomotor dos bebês e fortalecer o vínculo mãe-bebê por meio do brincar. Também são trabalhadas as temáticas referentes aos cuidados com o bebê e há a avaliação de crescimento e desenvolvimento seguindo as normas do Ministério da Saúde. Há também a oficina de Shantala, realizada por grupo de preparação para a separação da mãe e bebê, que trabalha temas relacionados à rotina dos bebês, aos costumes diários, com quem o bebê vai ficar etc. O Centro Espírita Nosso Lar trabalha em parceria com a direção do presídio feminino com o objetivo de ensinar as internas as atividades de artesanato e de confecção de bordados, que são úteis para o enxoval das internas e dos bebês. Neste sentido, são feitos contatos possíveis com os familiares indicados pela interna para acolher os bebês após os seis meses.

Além da assistência à saúde, a unidade conta com duas equipes multidisciplinares, conforme a portaria interministerial que instituiu a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade, no âmbito do Sistema Único de Saúde. Há também o médico individual das internas hipertensas e diabéticas.

O presídio não é diferente do que nós temos do lado de fora. É um universo de emoções e de situações diversas oriundas de ações que caracterizam crime grave, outros não, uns necessitam que nós olhemos com olhar de benevolência e outros não. Não existem soluções mágicas, mas o meu objetivo é que todas as presas e presos tenham trabalho interno porque o ócio não faz bem para ninguém e pelo trabalho se consegue caminhar no sentido da ressocialização.

CAPÍTULO 5

PENSANDO O FUTURO DA SEGURANÇA PÚBLICA

MURILO CAVALCANTI

ANTONIO SALDANHA PALHEIRO



MURILO CAVALCANTI

Bacharel em administração de empresas pela Universidade de Pernambuco, pós-graduado em marketing. É especialista em políticas públicas de combate à violência urbana e, atualmente, é secretário de Segurança Urbana da cidade do Recife e membro do Pacto pela Vida de Pernambuco.

MURILO CAVALCANTI

Hoje, a questão da segurança pública é o principal problema nacional que aflige regiões ricas e pobres, como o Nordeste brasileiro, que vive uma epidemia de violência, principalmente nos grandes centros urbanos como Fortaleza, Aracaju, Sergipe e João Pessoa. Lugares que não tinham nenhum histórico de violência urbana estão com taxas altíssimas de homicídios, roubo e assalto.

Eu estudo a questão da violência urbana, não do ponto de vista policial, mas do ponto de vista da prevenção. Por isso, considero interessante observar o que foi feito em locais como Bogotá, na Colômbia. Nos anos 80, Bogotá foi a capital mais violenta da América Latina e Medellín foi considerada a cidade mais violenta do mundo. No entanto, atualmente, Medellín é conhecida internacionalmente como o melhor case de reversão da violência urbana. Os dados são impressionantes, pois nos anos 80, a taxa de homicídio era de 381 para 100 mil habitantes, enquanto em 2017, esta taxa caiu para 20 para 100 mil habitantes.

O caso de Bogotá e de Medellín mostra que para enfrentar a violência é preciso uma política articulada no território. Essas duas cidades colombianas trabalharam fortemente a cultura de paz e não violência, como também, propiciaram os melhores equipamentos públicos para população mais pobre.

Bogotá, Medellín, Rio de Janeiro e Recife são lugares diferentes, mas com problemas semelhantes. Em Bogotá, nos anos 80, morria tanta gente que o carro do Instituto Médico Legal (IML) que não conseguia mais recolher os mortos e eram usados carros de boi para recolher tantos corpos. Em um ano, 600 policiais foram mortos em Medellín. Pablo Escobar pagava de mil a cinco mil dólares por cada policial morto, dependendo da patente.

A primeira e mais importante providência foi a valorização da vida e o contato com a população para mostrar que o problema da violência não era somente um problema da polícia. Os prefeitos foram os protagonistas dessa política bem-sucedida na Colômbia. Ela começou no início dos anos 90 com Antanas Mockus. Mockus foi reitor da Universidade da Colômbia e não tinha capilaridade entre os partidos políticos tradicionais, mas mesmo assim se elegeu prefeito de Bogotá e começou a implementar uma política conhecida como política de cultura cidadã. Depois de Mockus, Peñalosa assumiu a prefeitura e realizou uma intervenção de obras estruturadoras na periferia de Bogotá, como os bibliotecas-parque e o corredor de ônibus – TransMillenio – que transporta dois milhões e 400 mil pessoas por dia. Isso ajudou muito a reduzir a violência urbana em Bogotá. Depois, vieram novos prefeitos de Medellín que mudaram o destino de uma cidade.

O terceiro componente consiste na devolução da cidade para as pessoas. As cidades devem ser planejadas para as pessoas mais vulneráveis e deve ser boa para todos. Quanto mais gente na rua, mais seguro é o espaço urbano. Isto gera cidadania e igualdade de condições para a população que reside no espaço urbano. O quarto componente é que estes prefeitos perceberam que o jovem da periferia, hoje, não quer somente a escola pública de qualidade, ele quer um espaço de convivência cidadã, conectado com o mundo inteiro com um *smartphone* na mão. Logo, somente a escola não segura mais esse jovem para que ele possa ser um cidadão e entrar no mercado de trabalho. Por isso, foi realizada o que ficou conhecida como intervenção integrada

no território. O biblioteca-parque, o fomento ao empreendedorismo e a escola pública de altíssima qualidade são exemplos do que foi realizado nesta intervenção.

Neste contexto, fomentou-se a convivência cidadã, dos cidadãos com a polícia, com seus vizinhos nas suas comunas onde moram. A polícia e a Justiça também tiveram um comportamento novo. Em torno de 30% do efetivo policial da Colômbia foi colocado para fora da corporação por desvio de função. A Casa de Justiça – instituição que pertence à Prefeitura e se coloca entre o Judiciário e o cidadão – acolhe pessoas vítimas de violência. Existe uma Casa de Justiça em cada comuna e, assim, é possível a realização de um trabalho integrado no território para combater a dinâmica do crime e das organizações criminosas. Isto consistiu em uma pluralidade de ações que consolida a segurança no território vulnerável.

O quinto componente foi acabar definitivamente com a lógica perversa de fazer obra pobre para quem é pobre. Em Medellín, há uma escada rolante que serve como meio de transporte para os moradores da favela, excelentes escolas públicas em comunidades muito pobres e bibliotecas-parque de altíssima qualidade, do ponto de vista da engenharia e da arquitetura. Assim, arquitetura e urbanismo acolhem os moradores daquela região. Chamam isto de urbanismo social – urbanizar favelas, colocar iluminação pública de altíssima qualidade, alargar as calçadas e fazer espaços de convivência cidadã. Este urbanismo pensado para as pessoas mais pobres ajuda, também, a combater o narcotráfico.

O sexto elemento refere-se ao planejamento a curto, médio e longo prazos. Em Medellín, nenhum prefeito ousa acabar com aquilo que foi planejado, e um exemplo é o Plano Diretor de Medellín até 2030. O sétimo componente é a gestão transparente e focada em resultados. Considerando que o dinheiro público é sagrado, não há uma solução, ideia ou propósito que justifique o uso da violência. Neste contexto, unem-se planejamento com arquitetura voltados para os mais pobres.

Outros itens importantes são a educação e a cultura cidadã, pois quanto mais alto é o nível de educação de uma população, menos violenta ela é. Este é um dos grandes gargalos do Brasil, visto que mais de 60% dos jovens fora da escola têm entre 15 a 17 anos. Estes são os jovens cooptados mais facilmente para o mundo do crime.

Há também o componente da necessidade de saber informações precisas e confiáveis. No Brasil, cada estado possui uma forma de contabilizar as estatísticas. Deste modo, é muito difícil confiar nelas. O último item é a sociedade participativa. A Câmara de Comércio de Bogotá financia o programa Zonas Seguras. Investe-se na polícia, pois é utópico achar que vamos fazer programas de redução da violência sem a polícia. A polícia nacional da Colômbia tem uma numeração própria e se algum desvio é cometido é muito fácil identificar o autor. Ademais, a família de todo policial que ingressa na polícia nacional da Colômbia recebe vários benefícios indiretos do Estado. Logo, se esse policial comete qualquer desvio de função, todos da família perdem os benefícios. A família, portanto, tem o controle social do policial na Colômbia. Os melhores equipamentos e esse trabalho têm um reconhecimento internacional.

Neste contexto de melhoria, a queda dos assassinatos trouxe de volta os investimentos estrangeiros. O problema da violência é um problema econômico também. A Colômbia cresceu mais do que a média dos países da América Latina e Medellín é a cidade que mais recebe investimentos privados na América Latina. Isto era impossível 15 anos atrás. Todo ano, a Colômbia tem comemorado a nova redução de violência e Medellín recebeu o prêmio de cidade inovadora do mundo, em função dessas políticas públicas, sociais, de educação e de reversão da violência urbana, e não por causa do uso ou do desenvolvimento de tecnologias. Além disso, o Produto Interno Bruto (PIB) da Colômbia ultrapassou o da Argentina e passou o Brasil no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa) que mede a educação.

A partir do exemplo de Medellín, desenvolvemos aqui em Recife um equipamento que está dando excelente resultado chamado Centro Comunitário da Paz (Compaz). Ele está dentro das áreas muito vulneráveis e pobres da cidade do Recife. O Compaz é o segundo tempo da escola e é aberto todos os dias, inclusive nos fins de semana para a comunidade. Nas atividades são discutidos temas como políticas para mulher, balé, música, *street dance*, circo, cultura e, principalmente, cultura de paz e não-violência. Além disso, realizamos uma parceria com o Sistema S e promovemos campanhas de saúde, cursos de estética, formação profissional, empreendedorismo etc., cursos online de espanhol, inglês e alemão e palestras sobre gênero, direito das mulheres, dos negros e dos gays e sobre protagonismo. A biblioteca-parque tem uma unidade de tecnologia da educação, robótica e muitas palestras voltadas para a cultura cidadã. Ademais, valoriza-se as tradições e a terceira idade. Nós entramos na comunidade e usamos os centros comunitários para cadastrar a população. Dentro do Compaz, nós criamos uma TV, fazemos a mediação de conflitos, levamos alunos para o exterior, damos aula de reforço etc. Nós buscamos valorizar a educação e a população local para empreender e se desenvolver.

A vida é sagrada e não é normal que em um país 61 mil pessoas morram assassinadas por ano. Neste sentido, é importante que o Judiciário, o Executivo, o Legislativo e o Ministério Público, atuem em conjunto com uma corrente. Se Medellín e Bogotá conseguiram, nós também podemos.



ANTONIO SALDANHA PALHEIRO

Bacharel e mestre em direito pela Faculdade Brasileira de Ciências Jurídicas da Pontifícia Universidade Católica (PUC). Foi juiz do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Atualmente, é ministro do Superior Tribunal de Justiça e professor da Fundação Getulio Vargas, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro e da PUC do Rio de Janeiro.

ANTONIO SALDANHA PALHEIRO

Atualmente, observamos que a segurança deixou de ser uma crise para ser uma situação consolidada. No Brasil, algumas cidades enfrentam uma grave questão de segurança pública. Todas as variáveis que nós temos apontam para um cenário extremamente pessimista, pelo menos até 2023, de recrudescimento da violência no país. Em 2016, tivemos uma redução de gastos com a segurança, a União diminuiu 10,3% e os estados 1,7%. Uma política pública indefinida, atuações fragmentadas, subfinanciamento e atraso tecnológico geram uma grande sensação de insegurança.

Eu sou do Rio de Janeiro e posso trazer aqui um depoimento de quem vive em um estado de sítio permanente. Por causa da violência, 72% da população do Rio de Janeiro mudaria de cidade. Segundo a divisão por zona, a porcentagem é: 73% na zona norte, 72% na zona oeste, 70% na zona sul e 69% no centro. O centro é uma zona mais comercial e fica menos sujeita à violência.

Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o ano de 2016 teve o maior número de mortes violentas já registrado no Brasil: 61.283 mortes. Houve um crescimento de 4% em relação a 2015 e 10% desde 2005, com uma média de 30 pessoas assassinadas a cada 100 mil habitantes. Assim, o número de mortes violentas nos estados é assustador. Sergipe teve 64 mortes a cada 100 mil habitantes, o Rio Grande do Norte, 60, Alagoas, 56, e o Rio de Janeiro com 38 mortes a cada 100 mil habitantes. São Paulo é o estado com menor número de mortes violentas, 11 pessoas a cada

100 mil habitantes. A média de elucidação de caso de homicídio é de apenas 5% a 8%. Em 2016, tivemos também 2.666 latrocínios, ou seja, matar para roubar, o que representa um crescimento de 50% em cinco anos. O custo financeiro da violência, além do custo social, é de 2,5% do PIB nacional.

Segundo uma pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), haverá uma manutenção do perfil de desigualdades sociais e do fácil acesso às armas de fogo. Além disso, a criminalidade violenta no interior do país crescerá e migrará das grandes cidades. No Rio de Janeiro, é possível verificar isso na Região dos Lagos, que é uma região de veraneio, na qual, no máximo, haviam armas curtas. Hoje, existem fuzis na maioria das cidades da Região dos Lagos. O crescimento da criminalidade violenta no interior deve-se também à sua entrada nos mercados legais e ilegais, ou seja, as organizações criminosas estão deixando o mercado ilícito e entrando no mercado imobiliário, assemelhando-se a uma organização mafiosa.

Neste ponto, é necessário abordar a questão das drogas. Esta questão envolve a circulação de drogas ilícitas, a manutenção da política repressiva da restrição da oferta, o endurecimento penal, com o aumento da população carcerária, privatização da segurança e da expansão do monitoramento eletrônico, a ampla divulgação de ocorrências criminais, da alta sensação de insegurança e da grande repercussão na mídia de crimes graves. Ademais, existem diversos equívocos nas ações de segurança pública, devido ao populismo penal, ou seja, cada vez que ocorre um crime específico surge uma medida ocasional, eleitoreira, que chamam de direito penal de emergência, como a lei dos crimes hediondos. Assim, em um determinado momento vem uma lei sem fundamentação e sem visar ao bem jurídico que se quer proteger.

Há o desenvolvimento, portanto, de um direito pena simbólico, como o aumento de penas e de tipos. Não creio que o aumento de pena iniba o crime, pois o bandido não vai observar a pena antes de cometer um ato ilícito. Assim, as autoridades usam o direito pe-

nal apenas para alcançar objetivos políticos e eleitorais sem efetiva correlação com a finalidade de proteção e de segurança. Estudos demonstram que a eficácia do sistema prisional está menos no tempo de prisão e mais na certeza de que haverá punição, ou seja, investigar com eficiência e reduzir a impunidade é comprovadamente mais eficaz do que aumentar penas indiscriminadamente.

Atualmente, no entanto, há uma tendência punitivista por parte dos juízes. Os magistrados brasileiros já tiveram uma postura predominantemente garantista, de assegurar as garantias dos encarcerados e dos acusados de qualquer tipo de crime. Isso se inverteu. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) tenta equilibrar essas tendências para não deixar que isso gere uma situação de encarceramento exacerbado. É necessário uma circulabilidade nas prisões, ao mesmo tempo em que se deve definir que tipo de crime se quer efetivamente encarcerar e segregar. O STJ está tentando, a partir de cada caso concreto, priorizar o endurecimento dos crimes violentos, o aprisionamento daquelas pessoas que efetivamente ameaçam a segurança patrimonial e física do cidadão e a mitigação dos crimes sem sangue e sem violência. Assim, o que tem que ser segregado prioritariamente é aquele indivíduo que vai intervir na liberdade e na segurança do outro.

O tráfico exige um tratamento diferente porque ele tem um efeito secundário, que são as guerras entre as facções. O crime do tráfico, propriamente dito, de vender entorpecentes, não obriga ninguém a comprar, ele oferece e as pessoas compram porque querem. Logo, é um crime de potencialidade menos gravosa. No entanto, o tráfico é um crime bastante estigmatizado.

A partir de 2016, o Brasil passou a ser o terceiro país com a maior população carcerária do mundo - 726.712 presos - e possui 368 mil vagas no sistema penitenciário para 726 mil presos. Nesse contexto, 89% dos presos estão em ambientes superlotados, 78% em ambientes que há mais presos do que vagas e a taxa nacional de ocupação de presídios é de 197,4%. Destaca-se que entre os presos, 40% são de presos provisórios, e, entre 1990 e 2016, houve

um crescimento de 700% da população carcerária. Chega-se, portanto, à conclusão de que conforme se prende mais, aumenta-se mais o crime e a violência. Se a solução fosse prender mais efetivamente, essa tendência teria que ser inversa. Logo, precisamos repensar nossos critérios e a prisão no Brasil precisa de ordenamento. Há um acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF) que estabelece a premissa de que a situação carcerária do Brasil veicula um estado de coisas inconstitucional, dada a quantidade de irregularidades que acontecem no encarceramento e aquilo que ele se propõe a fazer.

A política de guerra às drogas gerou um aumento de 447% da taxa de encarceramento por tráficos e crimes relacionados, representando 28% da população carcerária. Se houvesse um tratamento diferenciado para o tráfico de drogas, geraria a diminuição de 30% no número de presos. Além de se diminuir as guerras entre as quadrilhas, se reduziria também a corrupção em setores do governo por conta da ilicitude das drogas. Segundo um levantamento do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), a prisão de pequenos traficantes é ineficaz para a redução da criminalidade, além de implicar em custos para o sistema. No Brasil, isto é o que mais ocorre e, segundo a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), 67% dos juízes são contra a liberdade provisória para os delitos de tráfico de drogas. A partir disso, percebe-se a posição conservadora da magistratura nacional. Segundo a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, 75% dos presos por tráfico são primários e 57% são presos em flagrante. Se o pequeno traficante e o usuário forem presos, entrarão em contato com o crime organizado e se envolverão com valores criminosos e não de ressocialização.

Um outro ponto que merece preocupação é a privatização da segurança, porque quem vende segurança vive do aumento da violência, logo, quanto mais aumenta a violência mais se fatura com a segurança privada. O faturamento das empresas de segurança privada aumentou em 300% entre 2005 e 2015, segundo a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro.

Uma questão controvertida é o desarmamento. No Brasil, dados mostram uma queda no número de homicídios entre 2004 e 2008, logo após a promulgação do estatuto do desarmamento, mas que durou de três a quatro anos e depois aumentou vertiginosamente. Em 2016, houve a redução de 12,6% no número de armas apreendidas.

Neste contexto, o futuro da segurança pública encontra-se na conjugação de políticas de bem-estar de longo prazo – saúde, educação, lazer – com medidas mais eficazes no curto prazo e na prevenção de crimes. Ademais, deve-se fortalecer as políticas de ressocialização dos presos, principalmente os que cometeram crimes não-violentos, e se repensar a política de drogas.

CAPÍTULO 6

CONSIDERAÇÕES

FINAIS

GILMAR FERREIRA MENDES



GILMAR FERREIRA MENDES

Possui graduação e mestrado em direito pela Universidade de Brasília e mestrado e doutorado pela Universidade de Münster. É ministro do Supremo Tribunal Federal, professor do Instituto Brasileiro de Direito Público, da Universidade de Brasília e da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

GILMAR FERREIRA MENDES

O tema da segurança pública é multifacetado e se conecta a questões importantes, como educação, saúde, urbanismo e composição dos órgãos de repressão e de prevenção e à Justiça. Em suma, todos estes fenômenos precisam ser articulados, para que a política de segurança pública seja vigorosa.

Quando eu lia o Art. nº 5, a partir do inciso XXXVI, do texto constitucional, ficava impressionado com a falta de eficácia das normas, pois não havia mecanismos de aplicação.

Em 2007, após receber a comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos que vinha ao Brasil verificar o caso no qual uma mulher ficou presa 30 dias em um presídio masculino em Abaetetuba, fui ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e desenvolvi, junto com os juizes, os mutirões carcerários, para conhecermos as realidades e os problemas dos presídios. Durante este trabalho, constatamos que o problema principal estava na prisão provisória, que se alongava por muitos anos. Isto indica que o equívoco é de quem solicitou a ordem de prisão, ou seja, do aparato judicial. Logo, passamos a discutir o que a Justiça poderia fazer em relação a esta situação e colocamos este tema na agenda.

Conforme o mutirão carcerário foi avançando, fizemos um convênio com a Fundação Professor Doutor Manoel Pedro Pimentel (Funap), e o Supremo Tribunal Federal (STF) passou a receber

egressos do sistema prisional. A partir disso, lançamos o “Começar de Novo” – um projeto de ressocialização incentivado pelo Poder Judiciário. Vários governadores e prefeitos apoiaram a iniciativa.

A partir disso, acredito que seja possível introduzir um projeto de ressocialização com devido encaminhamento, para que estas pessoas provem mudanças nos seus planos de vida. Se isso não for feito, é evidente que o indivíduo vai voltar para a casa e vai reincidir. Em geral, nós vemos isso nos *habeas corpus* no Supremo. E todo o ciclo se repete.

É necessário discutir, também, o planejamento urbano, pois o Ministério Público e o Poder Judiciário também têm responsabilidade sobre a formação urbanística selvagem, que resulta na impossibilidade de que se faça qualquer desenvolvimento humano adequado. Neste debate, é fundamental o envolvimento do município, pois este tem grande responsabilidade, na medida em que terá que atuar no desenvolvimento e no provimento de serviços preventivos nos desenlaces.

Concluo, portanto, ressaltando que a questão da segurança pública deve ser enfrentada de forma conjunta, multidisciplinar e sob os pontos de vista científico e acadêmico.

