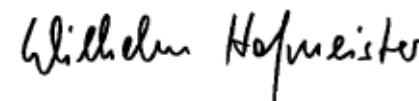


ticas de segurança pública acompanhando o ritmo das mudanças da sociedade? As polícias estão preparadas para enfrentar a criminalidade, da forma como ora se apresenta? Como estão sendo pensadas as políticas de segurança pública em médio prazo?

Tomando em consideração um período de cerca de trinta anos até hoje identifica-se facilmente diversas mudanças fundamentais. Houve, no Brasil, a redemocratização, uma nova constituição, os avanços em termos de informática e telecomunicações que mudaram de modo irreversível o modo de vida das pessoas. Novos estilos de vida surgiram, e novas modalidades de crime não tardaram a se fazer presentes, exigindo das polícias respostas eficazes às novas ameaças. O acentuado crescimento demográfico nos grandes centros urbanos nas últimas décadas constitui desafio grave em todos os setores da administração da coisa pública, sendo a área de segurança pública um dos pontos nevrálgicos, considerando os crescentes índices de criminalidade. Todas essas novas variáveis trazem à tona assuntos fundamentais na agenda de discussão sobre segurança pública no Brasil: políticas públicas de enfrentamento da violência, estratégias para formação e qualificação das polícias, questão salarial, reforma do judiciário, código penal etc. Os altos índices de mortes de pessoas inocentes em ações policiais apontam a urgência de se pensar na qualificação policial para muito além da compra de coletes à prova de balas, armamento e viaturas. A demora na adoção de medidas consistentes e sustentáveis nesse setor apenas aumenta a sensação de insegurança e impunidade, por parte da população. Setores da sociedade civil cobram ações mais energéticas da polícia, uma justiça mais ágil e políticas governamentais mais efetivas no combate à criminalidade. Tais demandas na área de segurança pública tem recebido diversas respostas.

O tema é complexo e não raro polêmico. Para abordar essa temática convidamos diversos especialistas para expor alguns aspectos numa perspectiva crítica, objetivando contribuir no debate sobre segurança pública no Brasil de modo que possamos refletir a partir de diversas perspectivas sobre o assunto.



WILHELM HOFMEISTER

Diretor

Centro de Estudos
Fundação Konrad Adenauer

Políticas Públicas de Segurança e Justiça Penal¹

SÉRGIO ADORNO

Asociedade brasileira vem conhecendo profundas transformações econômicas, sociais e políticas nas últimas duas décadas. Importantes segmentos do mercado vêm experimentando acelerado processo de modernização tecnológica. Seu parque industrial – o mais importante da América Latina – vem se diversificando e adquirindo maior complexidade. O setor de serviços, cada vez mais informatizado, passou a desempenhar um papel menos secundário na composição do produto interno bruto. As políticas econômicas adotadas, em especial desde a criação do plano real (Governo Itamar Franco, 1992-1994), aprofundadas no governo subsequente (Fernando Henrique Cardoso, 1994-2002) têm buscado rigoroso controle da inflação, estabilização monetária, redução da presença do Estado no mercado mediante um extenso programa de privatização e contenção dos gastos públicos. Com isto, o governo brasileiro aprofunda a integração do país ao mundo globalizado e tenta enfrentar complexos desafios postos pelo desenvolvimento.

Nesse domínio, o governo Lula da Silva (2002:2007) manteve as diretrizes fundamentais dessas políticas econômicas, porém as redirecionando em parte. Ao invés de dar prosseguimento a um programa de privatizações, optou por aprofundar programas sociais de renda mínima voltadas para as famílias de menor ingresso e situadas nos tradicionais bolsões de pobreza. Por isso, a

¹ Este texto constitui versão revista, ampliada e atualizada de: Adorno, S. (2006). “Crimen, punición y prisiones em Brasil: um retrato sin retoques.” *Quorum – Revista Iberoamericana* – Universidad de Alcalá (Espanha), inverno 2006, 16: 41-49.

despeito das enormes carências sociais e da dívida social acumulada, houve avanços em especial nos domínios da escolarização fundamental e do consumo popular de alimentos e bens de primeira necessidade.

Este cenário vem sendo acompanhado de substantivas mudanças nas relações sociais, em especial nas relações entre classes sociais, entre gerações, entre gêneros, raças e etnias. Encontra-se em marcha profunda afirmação de identidades sociais, desconhecida anteriormente na história social e cultural desta sociedade. Ela traduz demandas por mais e mais espaços de participação social.

Atravessamos graves crises políticas sem a suspensão do Estado de direito e da ordem democrática, como ocorreu no passado recente. Avanços democráticos também podem ser anotados em não poucos domínios: maior transparência das decisões governamentais, maior liberdade de imprensa, maior liberdade de circulação de idéias e de associação, maior participação dos cidadãos na vida pública, sobretudo em questões relacionadas ao consumo e ao meio ambiente. Ainda que de modo desigual, os governos estaduais orientam-se pelo princípio republicano da responsabilidade pública e política. O pluralismo expressa-se, sobretudo, na convivência pacífica entre partidos e organizações civis portadoras de distintas identidades políticas e ideológicas. Eles opõem-se e lutam na esfera parlamentar, nos gabinetes do poder executivo e nos espaços públicos sem comprometer a normalidade da vida constitucional. A Constituição (1988) que pôs fim a mais de vinte anos de regime autoritário consagrou as liberdades civis e públicas bem como estendeu o leque de direitos sociais.

Os padrões de concentração de riqueza e de desigualdade social, consolidados há quatro décadas passadas, ainda permanecem, conquanto tenha havido redução entre os extremos das hierarquias sócio-econômicas. Estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) revelaram declínio da desigualdade de renda familiar *per capita*, de forma contínua e substancial, com repercussão na queda da pobreza e da pobreza extrema. Programas como Bolsa Família e o Benefício da Prestação Continuada responderam por 28% dessa queda, medida pelo coeficiente de Gini. Igualmente importantes foram políticas relacionadas com o mercado de trabalho, expansão da escolarização e inclusão previdenciária. (cf. <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/report6.pdf>)

Porém, a desigualdade de direitos e de acesso à justiça agravou-se à proporção mesma em que a sociedade se tornou mais complexa e mais densa. Os conflitos sociais tornaram-se mais acentuados. Nesse contexto, se consi-

derado o período de 1970 a 2000, a sociedade brasileira veio conhecendo crescimento das taxas de violência, nas suas mais distintas modalidades: crime comum, violência fatal conectada com o crime organizado, graves violações de direitos humanos, explosão de conflitos nas relações interpessoais e intersubjetivas. Em especial, a emergência do narcotráfico promovendo a desorganização das formas tradicionais de vida entre as classes populares urbanas, estimulando o medo das classes médias e altas e enfraquecendo a capacidade do poder público em aplicar lei e ordem tem grande parte de sua responsabilidade na construção deste cenário de insegurança coletiva. Em outras palavras, a sociedade mudou, os crimes cresceram e se tornaram mais violentos, mas as instituições encarregadas da proteção dos cidadãos bem como de aplicar lei e ordem permaneceram operando segundo o mesmo modelo que o faziam há três ou quatro décadas. Polícia, justiça penal e sistema penitenciário não acompanharam o ritmo dos novos tempos. Mantiveram práticas tradicionais de controle social, baseadas na manutenção de uma “cordão sanitário” em torno das “classes perigosas”. Essas práticas se revelam hoje completamente superadas.

Contra esse quadro, mobilizam-se opiniões que tendem a identificar, no Brasil contemporâneo, o mesmo cenário que predominava, ainda há pouco, na Colômbia, desde ao menos quatro décadas. Não poucos sugerem a entrada do país na guerra das drogas, mediante medidas draconianas que não excluem a pena de morte e a aplicação de tratamento penal duro aos criminosos, portanto na contramão da política de proteção dos direitos humanos. Esquecem, contudo, que o cenário colombiano é bastante distinto. A Colômbia é um país produtor de drogas, onde a produção da folha de coca possui larga tradição no campesinato empobrecido. Na produção, distribuição e exportação de drogas estão implicados extensos segmentos das classes dirigentes – empresários e políticos – em escala ainda não conhecida no Brasil. Ademais, a Colômbia vive uma situação de guerra civil, em aberta contestação à ordem pública, com a existência de grupos que controlam partes significativas do território nacional nos quais o Estado não tem qualquer predomínio. Naquela sociedade, o que se tem visto é a aliança entre segmentos das guerrilhas urbanas e rurais e o narcotráfico, em clara alusão de que um poder paralelo efetivamente existe e funciona. Certamente, este não é o processo que se repete integralmente na sociedade brasileira, conquanto alguns de seus efeitos não sejam muito distintos, pelo menos no saldo das mortes assim como o enraizamento do crime organizado no interior da sociedade, notadamente entre os mais pobres estratos sociais.

Neste capítulo, abordo as tendências das políticas públicas de segurança pública e justiça penal, adotadas pelos governos democráticos, desde o retorno do estado de direito, há vinte anos. O texto está dividido em quatro partes: a primeira é dedicada a uma rápida exposição dos planos governamentais para a área de segurança pública; a segunda descreve os constrangimentos sociais e institucionais que conformam aquelas políticas públicas; a terceira enfoca problemas relacionados à impunidade penal; por fim, a quarta parte aborda realizações no campo penitenciário, como resposta quer ao crescimento da violência e do crime quer às pressões da opinião pública, sequiosa por mais lei e ordem.

SEGURANÇA PÚBLICA NOS PLANOS GOVERNAMENTAIS

De início, algumas considerações de ordem conceitual. Políticas públicas constituem um conjunto articulado de diretrizes impressas à ação coletiva visando alcançar metas determinadas, como sejam o desenvolvimento econômico, a redução de desigualdades sociais, a promoção de direitos ou o controle legal da ordem pública. Podem ter origem em iniciativas da sociedade civil organizada; em planos de ação governamental ou combinar parcerias entre ambas as dimensões da ação coletiva. Resultam, via de regra, do diagnóstico de problemas sociais que ensejam intervenção deliberada visando mudanças de cenários e institucionalização de processos e procedimentos de conduta governamental. Estão, com freqüência, inscritas em documentos – relatórios técnicos, por exemplo – que definem objetivos e metas, meios e recursos (humanos, materiais e financeiros), expectativa de resultados e cronogramas de execução. Mais importante, mobilizam atores e agências sociais em contextos institucionais determinados e, não raro, em conjunturas político-econômicas singulares, em torno de alvos prioritários (como o crime organizado, por exemplo), da aquisição de equipamentos e tecnologias para ampliar o raio de ação e de eficiência, ou em torno da formação e recrutamento de pessoal especializado.

No âmbito da segurança pública, as políticas governamentais estão, de início, determinadas por competências definidas na Carta Constitucional. De acordo com a Constituição brasileira (1988), assegurar e promover a segurança pública constituem responsabilidades do estado, executadas pelos governos federal, estaduais e municipais. No Brasil, o policiamento preventivo e repressivo compete à polícia militar, considerada força auxiliar das Forças Armadas, daí o peso desse modelo em sua organização. As tarefas de polícia

judiciária, isto é, de realização das investigações visando o reconhecimento da materialidade do delito e identificação de possível ou possíveis autores competem à polícia civil. Ambas, polícias militares e polícias civis pertencem à esfera dos governos estaduais. Todo registro policial deveria, em princípio, ensejar a abertura de inquérito policial. Uma vez aberto e concluído, o inquérito policial é encaminhado ao poder Judiciário e distribuído ao juiz. Este, por sua vez, encaminha-o ao Ministério Público - órgão que possui independência face ao Executivo e ao Judiciário.

No MP, o inquérito é apreciado pelo promotor público, que poderá solicitar novas investigações policiais, o arquivamento do inquérito por insuficiência de provas ou apresentar denúncia. Caso a denúncia seja aceita pelo juiz, instaura-se o processo para apuração de responsabilidade penal, oportunidade em que o indiciado no inquérito policial se transforma em réu perante a Justiça penal. Salvo nos casos de homicídios dolosos, o processo de apuração da responsabilidade penal segue, em linhas gerais, esta trajetória. Em consequência, o conjunto de agências que intervêm nesse processo compreende o que se costuma chamar de sistema de justiça criminal. Quanto aos crimes de competência da União, eles ficam a cargo da polícia federal, subordinada ao Ministério da Justiça e sob a jurisdição dos tribunais federais.

Além desses atores e suas agências, as políticas públicas de segurança e justiça penal também são influenciadas por políticos profissionais com ou sem mandato parlamentar, governantes à testa de postos executivos eletivos (ou não eletivos, como ministros e secretários de estado) nas administrações públicas, tanto quanto militantes de organizações de defesa de direitos, formadores de opinião, pesquisadores e estudiosos (vinculados às universidades e centros de pesquisa) e lobistas voltados para a mobilização de interesses corporativos de diversas ordens, como representantes de associações policiais, de empresas de segurança privada ou da indústria de armas e material bélico. É, portanto, complexa a rede de interesses, de atores e de agências que intervêm na disputa pela definição institucional das políticas de segurança e de justiça criminal na partilha de recursos previstos em orçamento.

Essa complexidade é ainda mais acentuada em virtude de, ao menos, dois fatores intervenientes: primeiramente, as mudanças na gestão governamental. Dependendo do partido e das alianças políticas no poder, essas políticas estarão ora mais inclinadas a implementar lei e ordem, mesmo que para isso tenham que, por assim dizer, "sacrificar" direitos consagrados e afinados com a agenda internacional de direitos humanos; ora, ao contrário, estarão mais inclinadas a promover direitos humanos em detrimento de diretrizes essen-

cialmente repressivas e punitivas. Não é preciso dizer que essas inclinações, tomadas como opostas e irreconciliáveis, constituem fontes de tensão e conflito que perturbam a eficiência e eficácia que se esperam dessas políticas no controle legal da violência e do crime.

Em segundo lugar, as tensões entre os níveis federal e estadual da intervenção governamental. Cabe ao governo federal formular as diretrizes nacionais para a condução das políticas públicas, em princípio sob a responsabilidade dos estados da federação. Essa exigência vem se tornando cada vez mais presente no cenário institucional em virtude de mudanças nos padrões convencionais de crime e delinquência, cada vez mais internacionalizados no contexto da economia global. No entanto, conforme consta da Constituição brasileira, o controle da ordem pública civil é responsabilidade dos governos estaduais que dispõem de autonomia para formular suas diretrizes e comandar suas polícias militar e civil. O governo federal não pode intervir, exceto em casos determinados, como grave ameaça à segurança pública e do estado ou por força de solicitação do governo estadual. Neste domínio, as relações entre ambas as esferas da ação governamental são marcadas por frágil equilíbrio porque tensões podem influenciar o disputado apoio de bancadas federais aos projetos governamentais.

No Brasil, alguns analistas afirmam que nunca houve efetivamente políticas de segurança pública e de justiça criminal, exceto recentemente a partir dos governos civis que sucederam o último regime autoritário encerrado após 21 anos de vigência (1964-1985). Sustentam que, no passado, o governo republicano, quer durante os regimes de exceção quer durante os períodos de normalidade institucional, jamais havia formulado um conjunto de ações coordenadas, com metas e fins determinados e recursos próprios. Limitava-se, rotineiramente, a manter suas forças e conter o crime segundo a cultura organizacional dominante nas agências policiais, marcadas pelo propósito de “caçar bandidos” conhecidos. Na esfera dos governos estaduais, esse cenário não era diferente. Foi ainda mais acentuado quando o regime militar instaurado pelo golpe de 1964 buscou exercer controle férreo sobre as forças policiais estaduais, em especial as polícias militares. Não é o caso de discutir, neste espaço, se este ponto de vista se sustenta em evidências históricas. Uma coisa é certa: o acelerado crescimento da criminalidade urbana – em torno dos roubos, seqüestros, homicídios e graves violações de direitos humanos representadas por linchamentos, execuções sumárias praticadas por esquadrões da morte bem como freqüentes abusos de poder e de uso indiscriminado de força física por agentes policiais – pressionou por mudanças nesse âmbito da inter-

venção governamental. Segurança pública passou a comparecer com maior intensidade na agenda política governamental.

Eleito em outubro de 1993, o Governo FHC (1994-2002) propôs redefinir os rumos do desenvolvimento no país para a próxima geração. No âmbito da segurança pública, o programa de governo partiu de um diagnóstico do cenário de insegurança no Brasil contemporâneo, apontando como problemas: o descrédito nas instituições públicas, a influência acentuada do tráfico e uso de drogas na evolução dos crimes, o ciclo crescente de impunidade, a sistemática violação de direitos humanos. Referiu-se, ainda, ao peso relativo da pobreza e das injustiças sociais como causa da violência.

Conseqüentemente, nomeou vários problemas: insuficiência do policiamento ostensivo, quadros humanos mal preparados, escassez de efetivos e equipamentos, distorções salariais, métodos de investigação policial ultrapassados, corrupção, inquéritos atrasados, registros de ocorrências engavetados. Na esfera judicial, identificou déficits nos quadros de promotores e juízes, ressaltou o envelhecimento do Código Penal, o congestionamento dos tribunais e a morosidade da justiça. Além do mais, destacou a superpopulação dos prédios.

A partir deste diagnóstico, o programa de governo teve por objetivo retomar o controle da criminalidade mediante respeito aos princípios constitucionais, rigoroso cumprimento das leis penais e fortalecimento das agências do sistema de segurança e justiça. Em decorrência, fixou quatro linhas de ação: a) cooperação com os estados e municípios na defesa da segurança pública; b) justiça mais rápida e acessível para todos; c) reaparelhamento e reorganização dos órgãos federais de segurança e fiscalização; d) implementação e aperfeiçoamento do sistema penitenciário previsto na legislação vigente. Cada uma destas linhas de orientação vinha acompanhada de metas, entre as quais apoio aos governos estaduais para construção, reforma, ampliação e reequipamento de penitenciárias e estabelecimentos prisionais.

O Governo Lula da Silva, em seu primeiro mandato (2003-2006) não alterou substancialmente esses propósitos. Seu programa também investiu em lei e ordem, prevendo medidas não muito distintas do governo anterior. Porém, procurou superar o que lhe parecia descompasso no governo FHC: elevada capacidade propositiva e baixa capacidade de execução. À diferença do governo anterior, propôs-se atuar em duas direções: primeiramente, assumir uma função efetivamente coordenadora da política nacional de segurança, imprimindo novos termos às relações entre governo federal e governos estaduais, freqüentemente conflitivas em virtude da natureza do pacto federativo

no Brasil, como dito anteriormente. Assim o fez, por meio de convênios, nos quais em troca de financiamento e recursos federais os governos estaduais se comprometiam à adoção de diretrizes nacionais para as políticas de segurança pública. Em segundo lugar, pela maior presença da sociedade civil organizada nos conselhos encarregados da gestão de políticas setoriais.

Em seu segundo mandato (2007-2010), o atual governo federal procurou aprofundar essa orientação com iniciativas mais localizadas. Embora iniciada no governo FHC, a modernização da polícia federal parece ter conquistado maior amplitude no governo Lula da Silva. Uma série de espetaculares operações procurou combater o crime organizado, operações de lavagem de dinheiro, corrupção de autoridades, envolvendo lobistas, empresários e políticos profissionais. Essas operações revelam maior profissionalização do aparato policial bem como maior orientação técnica e de inteligência nas investigações. Ainda é cedo para avaliar resultados, até porque a maior parte dos inquéritos tramita nas esferas judiciais, sem desfecho processual.

Ao lado dessas iniciativas, a criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), sob o encargo da Secretaria Nacional de Segurança (SENASA) do Ministério da Justiça. Seu escopo pretende articular o enfrentamento da criminalidade com ações sociais, priorizando a prevenção e o tratamento das causas que explicam o crescimento da violência nesta sociedade, sem abrir mão da aplicação de lei e ordem. Suas metas principais residem na valorização dos profissionais de segurança pública, na reestruturação do sistema penitenciário, no combate à corrupção policial e no envolvimento da comunidade na prevenção do crime. Envolve 94 ações, cuja execução requer parcerias entre forças policiais e organizações da sociedade civil organizada, mediante acordos e convênios celebrados entre o governo federal e os governos estaduais e municipais, organizações não-governamentais e organismos internacionais.

Igualmente, é preciso acrescentar aquelas ações de responsabilidade da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, vinculada ao gabinete da Presidência da República, sobretudo programas de erradicação da tortura, de proteção de testemunhas, de promoção de direitos, inclusive o direito à segurança para os grupos sociais vulneráveis à violência, como crianças e adolescentes, mulheres, negros, homossexuais.

Não há dúvidas quanto aos avanços conquistados pelos governos democráticos. Não obstante, não lograram alcançar inteiramente suas metas, sobre tudo porque não romperam com as heranças do regime autoritário, ainda incrustadas nos domínios da polícia e das prisões. Buscaram conferir uma fei-

ção modernizadora às políticas formuladas, a despeito de terem de agir no interior de um quadro institucional conservador, dominado por atores que reivindicam o monopólio do saber técnico, não escutam especialistas fora de seus círculos corporativos, não se sujeitam à crítica externa, não prestam contas à sociedade, e – o pior – não se sentem responsabilizados pelas consequências de suas ações.

OS CONSTRANGIMENTOS SOCIAIS, POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS

Ecerto que os governos têm atuado em um ambiente pleno de constrangimentos sociais, políticos e institucionais, o que dificulta e limita o alcance de seus resultados.

Segundo levantamento, realizado pelo instituto de opinião pública *Data Folha*, entre 1996 e 2000, a preocupação dos brasileiros com segurança foi crescente, alcançando seu maior percentual (13%) no mês de junho desse último ano. Nos anos seguintes, a despeito de oscilações conjunturais, os percentuais voltaram a acusar crescimento, possivelmente impulsionados por graves crimes de repercussão nacional que abalaram a opinião pública. Igualmente que o antecessor, o governo Lula da Silva foi freqüentemente sacudido por ondas de mortes causadas pelo tráfico de drogas nas favelas do Rio de Janeiro (2005), ensejando a intervenção do Exército ou a rebelião nos presídios de São Paulo (2006) com repercussão internacional.

Não havia, até fins da década de 1990, estatísticas oficiais de criminalidade para o país em seu conjunto², lacuna que começou a ser suprida senão recentemente. Os dados disponíveis, para os anos de 1999 a 2001, divulgados pela SENASP revelam que, relativamente ao país como um todo, as taxas de crimes violentos por cem mil habitantes - homicídio, roubo, roubo seguido de morte, extorsão mediante seqüestro, tráfico de droga, estupro - são, grosso modo, superiores a de outros países com características de organização social comparáveis às do Brasil. A taxa de homicídios para o Brasil (26,70 homicídios por cem mil habitantes, ano de 2000) foi um pouco menor do que a média esperada para países com renda baixa e média (=32,1 homicídios por cem mil habitantes). [Cf. OMS, 2002]. Considerando o período de 1991 a 2000, essa taxa cresceu, para o país como um todo 72,58%. Convém notar

² Apenas para a mortalidade por causas externas, categoria que inclui os homicídios, há dados nacionais. Contudo, provêm do Ministério da Saúde e não da área de segurança e justiça do governo federal.

que o Brasil estava em primeiro lugar, em 1999, no ranking de mortes por homicídios de jovens entre 15 a 24 anos, com taxas de 86,7 e 6,5 por cem mil, respectivamente para os sexos masculino e feminino. São taxas mais do que o dobro daquelas para países como México e Rússia (www.paho.org).

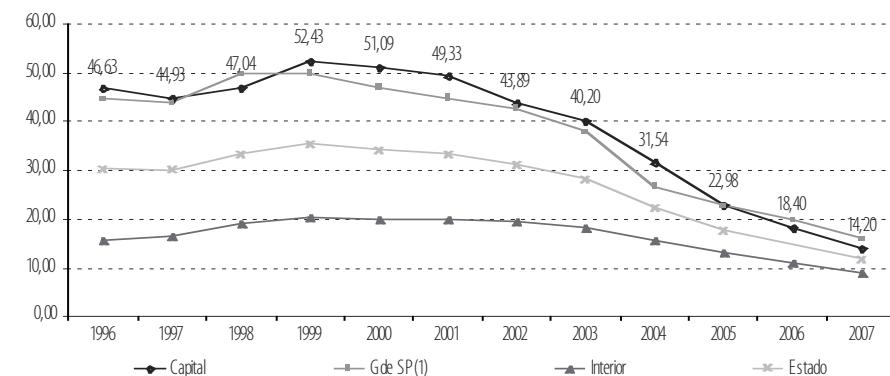
Essas tendências foram crescentes ao longo da década de 1990, começando a perder força nos seus anos finais, período que coincide com o segundo mandato FHC. A partir desse período, as taxas de homicídio vêm apresentando declínio, nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, cujas razões ainda não são bem conhecidas (Adorno, 2005). Algumas hipóteses têm alimentado o debate acadêmico, entre as quais: a desaceleração do crescimento demográfico entre os estratos etários juvenis; os investimentos em política social e em segurança pública, reduzindo as oportunidades de envolvimento de crianças e adolescentes com o crime; a política de desarmamento cujo impacto, por sua vez, estreitou o acesso, anteriormente despido de constrangimentos, às armas de fogo; melhorias no desempenho das polícias, em virtude da expansão das polícias comunitárias e da inteligência policial, dos equipamentos técnicos (como georeferenciamento) para monitoramento de áreas de maior incidência de crimes assim como institucionalização de mecanismos como as ouvidorias no controle do uso abusivo da força letal. Ao lado desses aspectos, nunca é demais lembrar o papel das mudanças nos padrões de crime e de delinquência. Sabe-se que está havendo transição no consumo de drogas, da maconha e cocaína para as drogas sintéticas. Estas parecem dispor de menor potencial ofensivo à integridade física dos protagonistas desse comércio ilegal. Os conflitos nas relações entre vendedores e consumidores não convergem necessariamente para desfechos fatais. Na mesma direção, a exemplo do que se passou recentemente na Colômbia, o próprio crime organizado teria evoluído no sentido de controlar as mortes gratuitas, pois que atraem atenção da polícia e da mídia impressa e eletrônica, perturbando o fluxo regular dos negócios.

O crescimento dos crimes e da violência no Brasil é, em grande medida, consequência da emergência e disseminação do crime organizado no Brasil, em especial em torno do tráfico de drogas, fenômeno intensificado a partir da década de 80 do século passado (Zaluar, 2004). Como se sabe, o tráfico de drogas necessita de um mercado consumidor em emergência, à busca de novas experiências sociais e que disponha de meios suficientes para aquisição regular de drogas. Para funcionar, esse mercado requer o concurso de cidadãos empobrecidos, sem trabalho ou sem perspectiva de futuro definido, para, como trabalhadores assalariados, exercerem controle da distribuição de dro-

gas, do ponto de vendas, da circulação de dinheiro, das dívidas contraídas quer por consumidores quer por pequenos vendedores. Em contrapartida, eles devem obedecer a comandos externos, inclusive matar desafetos e promover a desordem urbana, ateando fogo em prédios privados e públicos (como delegacias de polícia), destruindo veículos de transporte público e determinando o fechamento do comércio varejista, como jamais visto, na cidade de São Paulo, dos dias 12 a 16 de maio de 2006, cujo resultado é o número oficial de 439 mortos.

Não se sabe ao certo, como todos esses fatores interagem entre si e qual o peso de cada um na redução do homicídio, cuja representação, para o Estado de S. Paulo e região metropolitana segue nas figuras abaixo:

Gráfico 1. Evolução dos homicídios. Estado de S. Paulo, Região Metropolitana (GSP) e Município da capital. 1996-2007.



Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE

Esse cenário social afeta o controle público da ordem social, justamente porque a evolução dos crimes não foi acompanhada de mudanças radicais no sistema de justiça criminal, em todos os seus segmentos - aparelho policial, aparelho judicial e sistema penitenciário, a despeito dos esforços governamentais. Seus sintomas mais visíveis são as dificuldades e desafios enfrentados pelo poder público em suas tarefas constitucionais de deter o monopólio estatal da violência, sintomas representados pela sucessão de rebeliões nas prisões, grande parte delas organizadas de dentro dos cárceres por dirigentes do crime organizado, como o *Primeiro Comando da Capital*, responsável pelo motim simultâneo de 63 estabelecimentos penitenciários no estado de São Paulo, naquele mesmo mês de maio, com mobilização de cerca de 80.000 presos.

Políticas de segurança pública e justiça criminal são ainda influenciadas por sentimentos coletivos quanto à punição. É corrente o sentimento coletivo de que os crimes cresceram, se tornaram mais violentos, porém não são punidos. É compreensível que esse sentimento suscite, em não poucos segmentos da sociedade, obsessivos desejos punitivos, que compreendem desde a reforma das leis penais no sentido de suspender benefícios que hoje parecem proteger os criminosos, até a aplicação de medidas como a pena de morte ou a tolerância para com execuções sumárias de suspeitos de haver cometido crimes. Pesquisa em andamento no NEV-CEPID/USP pretendeu justamente responder a tais inquietações presentes no debate e na opinião pública. Empiricamente, a pesquisa consiste em estudo sociológico da impunidade penal no município de S. Paulo³. Trata-se de caracterizar, entre um universo de crimes determinados, a desistência de aplicação de sanções penais. Buscou-se isolar possíveis circunstâncias e/ou fatores que favorecem a distribuição seletiva de punição bem como identificar as possíveis causas (ou conjunto associado de causas) que a explicitam. A avaliação do desempenho da polícia civil em suas atribuições de polícia judiciária é verificada através da conversão de ocorrências policiais (BOs) em inquéritos policiais (IPs). Apenas 5,48% desses registros se converteram em inquérito policial, conforme Tabela 1 a seguir.

Tabela 1. Total de Boletins de Ocorrência Registrados, total de Boletins de Ocorrência convertidos em Inquéritos Policiais distribuídos segundo o grupo de classificação e a natureza do crime.

Grupo/natureza	Total de Bos	Total Bos Convertidos	%
Crimes não violentos	211832	8216	3,88
Furto	202632	6553	3,23
Furto qualificado	7811	414	5,30
Uso de entorpecentes	1389	1249	89,92
Crimes violentos	117418	9553	8,14
Estupro	1630	364	22,33
Homicídio	4913	2954	60,13
Roubo	109831	5362	4,88
Latrocínio	372	250	67,20
Tráfico de entorpecentes	672	623	92,71
Ocorrências não criminais	15517	1139	7,34
Encontro de cadáver	167	105	62,87
Morte a esclarecer	1618	500	30,90
Resistência seguida de morte	82	68	82,93
Verificação de óbito	13650	466	3,41
Total	344767	18908	5,48

Fonte: Livros de Registro de Boletins de Ocorrência e Livros de Registro de Inquérito Policial – 3ª Seccional/ SSP-SP

Pesquisa: Estudo da Impunidade Penal. Município de São Paulo, 1991-1997.

3 Cf. Estudo da impunidade penal no município de S. Paulo, 1991-1997, em andamento. Sob coordenação de Sérgio Adorno, Wânia Pasinato e atualmente Cristina Neme, a pesquisa contou com a participação de Carlos Henrique Ferreira, Carlos Eduardo Barbalarga, Cássia Santos Garcia, Crístiane Lamim de Souza Aguiar, Dalila Vasconcellos, Diego Jair Vicentin, Helena Bartolomeu, João Marcelo Gomes, Mariana Mendonça Raupp, Marcelo Santana de Oliveira, Otávio Albuquerque, Renato Oliveira de Faria e Ricardo Rosa, Patrícia Carla e Marcelo B. Nery. Projeto financiado pela FAPESP (NEV-CEPID/USP, www.nevusp.org) e pelo CNPq. Maior detalhamento da metodologia, encontra-se em Adorno, Pasinato e Carla (2008).

Essa proporção é maior (8,14%) para crimes violentos. E, entre os crimes violentos, as maiores proporções de registros convertidos em inquéritos correspondem ao tráfico de drogas (92,71%), em geral resultado de flagrante; a latrocínio, isto é, roubo seguido de morte (67,20%) e a homicídio (60,13%). É quase três vezes maior a proporção de ocorrências violentas que se convertem em inquérito (8,14%), do que não-violentas (3,88%). É flagrante a pouca disposição das agências policiais civis em investigar crimes. Tudo indi-

ca que seja menor a inclinação das vítimas em denunciar tentativas às autoridades policiais e/ou menor a motivação destas em promover seu registro e sua consequente investigação. Essa tendência pode estar refletindo, por um lado, a desconfiança dos cidadãos nas agências policiais encarregadas de investigar crimes e apurar responsabilidade penal, ou ainda o medo do contato com a agência policial. Ao mesmo tempo, revela a seletividade dos agentes e das agências policiais na resolução de casos.

POLÍTICAS PENITENCIÁRIAS

Até o final da década de 1980, as mudanças na legislação penal buscavam amenizar os efeitos indesejáveis de uma política penal excessivamente centrada em torno da privação da liberdade, reservando tal pena aos delinqüentes reincidentes ou que haviam cometido crimes de intensa gravidade. Entre as mudanças verificadas na legislação penal, alterou-se a classificação das penas, cuja tipologia passou a reconhecer ao lado das penas privativas de liberdade – de larga aceitação e aplicabilidade entre os magistrados brasileiros –, penas restritivas de direito e multa. Não obstante os esforços legislativos, os projetos que favorecem a aplicação de penas alternativas à prisão tendem a não ser cumpridos, por força da ausência de previsões orçamentárias.

Essas inovações legislativas têm contribuído muito pouco para alterar o desequilíbrio entre o crescimento da criminalidade - mais particularmente da chamada criminalidade urbana violenta - e as taxas de produção da justiça criminal, sempre a reboque dos acontecimentos e da superpopulação dos presídios. Tudo se passa como se bastassem leis justas e perfeitas para que o sistema de justiça criminal, nisto incluído o sistema penitenciário, pudesse funcionar de modo a atender suas demandas, as demandas da "opinião pública" e os requisitos de controle social eficaz. Permanecem intocáveis os pontos de estrangulamento e as zonas de tensão que fragmentam o sistema de justiça criminal em áreas descontínuas de competência, fragilmente integradas entre si, somente capazes de ofertar insegurança à população, em lugar de proteção.

No início da década de 1990, essa tendência "humanista" da reforma da legislação penitenciária foi interrompida sob pressão da opinião pública, insegura face à sucessão de crimes violentos, sobretudo seqüestros seguidos da morte da vítima, ocorridos em todo o país. Introduz-se a figura penal do "crime hediondo", de má sustentação jurídica. Essa legislação agravou as sentenças nos casos de extorsão mediante seqüestro, em especial aqueles que

resultam na morte da vítima. Na mesma direção, cinco anos mais tarde, é editada a lei do crime organizado com o propósito de incorporar essa modalidade, antes inexistente, na legislação penal, visando alcançar igualmente os crimes conexos. Votadas em contextos de comoção nacional, por iniciativa apressada quer do governo federal quer do parlamento, sequiosos por respostas firmes e imediatas ao clamor popular, ambas iniciativas não produziram os resultados esperados, além do descrédito e da crítica que granjearam entre juristas e operadores técnicos do direito penal.

Decorrente em parte do endurecimento na aplicação das penas para os crimes violentos é o encarceramento massivo de delinqüentes, condenados ou aguardando sentença judicial, sobretudo lideranças do crime organizado. Essa tendência tem pressionado os governos estaduais e o governo federal a intensificar a expansão do sistema penitenciário, mediante programa de construção de novos edifícios. Desde as quatro últimas décadas do século passado, a tônica dominante das políticas públicas penitenciárias no Brasil tem sido a de promover a segregação e o isolamento dos sentenciados. (ADORNO & FISCHER, 1987; SALLA, 2006).

Durante a ditadura (1964-1985), o sistema penitenciário foi completamente envolvido pela política de segurança nacional. Adotando como diretrizes a contenção da oposição política e da criminalidade a qualquer custo e o encarceramento arbitrário de suspeitos e perseguidos, essa política contribuiu para a superlotação das cadeias públicas e presídios. Apesar do retorno ao estado de direito e à democracia (1985-1989), por largo tempo persistiram: prisões para averiguações sem ordem judicial; assombrosa atividade clandestina das organizações para-militares; elevada impunidade nas graves violações de direitos humanos, inclusive naquelas de responsabilidade direta do Estado como torturas enquanto métodos usuais de investigação nas delegacias e distritos policiais; arbítrio na aplicação das normas regimentais, nisto incluído o uso de celas fortes como instrumento de contenção e repressão da massa carcerária e maus tratos impingidos cotidianamente aos presos. Ademais, a ausência na proteção de direitos consagrados em convenções internacionais (direito ao trabalho, profissionalização, escolarização, tratamento humano digno, assistência jurídica e social) colocou em evidência, nos dez anos seguintes ao retorno do país ao estado de direito (1985-95), a falência das prisões.

Os governos FHC e Lula da Silva são herdeiros desse cenário institucional. Agiram, contudo, no interior de um quadro tenso e delicado: o de ter de aplicar lei e ordem com rigor, não raro respondendo aos apelos das pressões públicas, e ao mesmo tempo respeitar direitos humanos de presos sob tutela

e custódia da justiça penal. Para tanto, as ações governamentais objetivaram: a) aumentar a oferta de vagas no sistema penitenciário e reduzir drasticamente a superpopulação carcerária; b) criar penitenciárias subordinadas ao governo federal, para o cumprimento de penas determinadas pela justiça penal federal; c) promover e financiar a edificação nos estados federados de penitenciárias de segurança máxima para conter os chefões do tráfico de drogas e de outras atividades do crime organizado.

O crescimento da população prisional é uma realidade, conforme ilustrado na tabela seguinte:

Tabela 2. População encarcerada e taxa por 100.000 habitantes. Brasil, 1988-2003.

Ano	Presos	Taxa
1988	88.041	65,2
1993	125.152	83,2
1995	148.760	95,4
1997	170.207	108,6
2000	211.953	134,9
2002	248.685	146,5
2003	308.304	181,5
2004	336.358	184,8
2005	361.402	196,2

Fonte: DEPEN, Ministério da Justiça

Em um espaço de sete anos, a população encarcerada, no país, cresceu 410,6%. A taxa de população prisional por 100.000 habitantes, no ano de 2005 (196,2) é mais alta do que na Itália (40 presos por 100.000 habitantes), Suécia (60/100.000 hab), Inglaterra (90/100.000 hab), todavia é mais baixa do que a África do Sul (400/100.000 hab.) e Estados Unidos (690/100.000 hab). (http://resistir.info/eua/sistema_prisional.html).

Nos planos governamentais, propôs-se a edificação de um estabelecimento de segurança máxima por região (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste), com duzentas vagas cada um, distribuídas em pavilhões inde-

pendentes com 50 vagas, “destinados aos presos de alta periculosidade e organizados para o crime”. Formulado no último ano da gestão FHC (2002), este propósito prosseguiu na gestão Lula da Silva, o qual elaborou um Programa de Modernização do Sistema Penitenciário Nacional, previsto no Plano Plurianual 2004/2007. O Programa que resultou na publicação “O Sistema Penitenciário no Brasil: Diagnóstico e Propostas” (DEPEN-Ministério da Justiça, 2006) estimou em 70.000 o *deficit* de vagas no Brasil. No item construção e ampliação dos estabelecimentos penitenciários estaduais, a execução orçamentária foi de 68,60%; no item reforma dos estabelecimentos penitenciários estaduais, a proporção foi ainda bem menor, 34,26% (DEPEN-Ministério da Justiça, 2006).

Muitos problemas, acumulados historicamente, custam a ser efetivamente enfrentados, entre os quais: formatação burocrática ineficiente; persistência de padrões normativos ultrapassados de gestão administrativa sujeitos aos interesses corporativos; crescimento acelerado da população carcerária em descompasso com a capacidade dos governos estaduais de proverem recursos humanos qualificados sobretudo para enfrentar problemas mais complexos, de controle e segurança dos estabelecimentos, que envolvem vigilância e fiscalização do fluxo de pessoas, equipamentos (como armas e celulares) e de informações. A interação de todos esses fatores, materializada em densa rede de relações sociais, implica a manutenção do *status quo*, vale dizer do quadro político-institucional onde predomina o uso da força e da violência em prejuízo de padrões democráticos de controle e contenção da criminalidade.

Venha de onde e de quem vier, a violência constitui código normativo de comportamento. Tudo é passível de querela: confrontos entre quadrilhas; suspeita de delação; envolvimento no tráfico de drogas, na exploração de atividades internas, no tráfico de influências sobre os “poderosos”, sejam aqueles procedentes da massa carcerária ou da equipe dirigente; posse de objetos pessoais; obtenção de favores sexuais, o que compromete não apenas os presos, sobretudo os mais jovens e primários, muitas vezes comercializados no interior da população, mas também suas esposas, suas companheiras e suas filhas; manutenção de privilégios conquistados ou cedidos; disputas de postos de trabalho. Não raro, verificam-se homicídios praticados com requintes de barbaridade, veiculados boca a boca como sinais de virilidade e coragem. Afora esse espectro de violência, haveria que se contabilizar os estupros, as agressões de uns contra outros, os acertos de contas verificados notadamente durante as rebeliões e motins, os “pactos de morte” e a confrontação, vezes dramática, entre presos organizados no interior das prisões e as autoridades constituídas.

No outro pólo desse circuito de violência estão os agentes de segurança penitenciária. O despreparo e a formação direta no mundo da violência, baixos salários, inadequadas condições de trabalho, inexistência de carreiras que permitam ascensão na escala funcional, número insuficiente de pessoal comparativamente ao tamanho da população prisional, regime de trabalho estimulante de *stress* emocional vêm adicionar mais tensão a esse ambiente institucional frágil, precário, onde tudo – a vida, as coisas, as relações interpessoais – têm que ser permanentemente negociadas.

É certo que a expansão da oferta de vagas vem fazer face à existência de déficits. Mas, é igualmente certo, que o encarceramento em massa, em especial de lideranças do narcotráfico e de outras modalidades de crime, trouxe paradoxalmente para dentro das prisões o crime organizado. Este se beneficia de *high tech* representada pelos celulares e centrais telefônicas, da complacência de agentes institucionais de controle, de vasta rede de apoio externo constituída de familiares dos presos, não estando mesmo excluída a participação de advogados, além da opressiva dominação dos mais fortes sobre os mais fracos. Políticas, como a implantada pelo governo do Estado de São Paulo, de isolamento rigoroso das lideranças do crime organizado e dos movimentos carcerários, enfeixadas sob a nomenclatura RDD – Regime Disciplinar Diferenciado – somente têm contribuído para acentuar a violência, ampliar a rede de coerção de uns sobre outros e, ainda pior, criar condições favoráveis para o enraizamento cada vez maior do crime organizado tanto entre os presos quanto, no entorno das prisões, na sociedade inclusiva. Sair deste círculo cerrado que opõe aplicação de lei e ordem à proteção dos direitos humanos, como se fossem domínios irreconciliáveis, constitui maior desafio às políticas públicas de segurança e justiça formuladas e implementadas por governos democraticamente eleitos.

Sérgio Adorno. Professor Titular, Departamento de Sociologia (FFLCH), coordenador do Núcleo de Estudos da Violência (NEV-CEPID-USP), coordenador da Cátedra UNESCO de Educação para a Paz, Direitos Humanos, Democracia e Tolerância, sediada no Instituto de Estudos Avançados (IEA-USP) e pesquisador I-B do CNPq. Coordenador da área de Sociologia da CAPES. e-mail: sadorno@usp.br

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, S. Le monopole étatique de la violence: le Brésil face à l'héritage occidental. *Culture & Conflits*, 59 : 149-174, 2005.
- ADORNO, S. e Fischer, R.M. *Políticas penitenciárias no Estado de São Paulo: o gerenciamento da marginalidade social*. Relatório de pesquisa. São Paulo: CEDEC, 1987.
- ADORNO, S.; Pasinato, W.; Carla, Patrícia *Estado, legitimidade e impunidade*. Paper preparado para First Isa Forum of Sociology, Sociological Research and Public Debate, Session 1, Violence and social control: dilemmas for the Latin American democracies. Barcelona, Spain, September, 5-8, 2008, 15p. www.nevusp.org, 2008.
- Departamento Penitenciário Federal – DEPEN, Ministério da Justiça, 2005.
- Organização Mundial de Saúde – OMS. *Situação da violência no mundo*. Genebra: OPAS, 2002.
- Organização Pan Americana de Saúde – OPAS. *Perfis de saúde e de mortalidade no Brasil: uma análise de seus condicionantes em grupos populacionais específicos*. Brasília: OPAS. www.opas.org.br, 2001.
- Pan American Health Organization – Paho. *Situación de la salud en las Américas. Indicadores básicos*. Washington: Paho. www.paho.org, 2001.
- SALLA, F. *Fugas, rebeliões e mortes nas prisões*. Footcoming. 118p., 2006.
- Secretaria Nacional de Segurança (SENASP), Ministério da Justiça, www.mj.gov.br/data/Pages
- ZALUAR, A. *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.