

A lição da crise paulista da segurança

119

JOSÉ VICENTE DA SILVA FILHO

Na manhã do dia 12 de agosto de 2006 um repórter e um auxiliar técnico da Rede Globo de Televisão foram seqüestrados. Após a soltura de um dos seqüestrados a emissora veiculou um vídeo gravado por criminosos como condição para libertação do outro repórter seqüestrado. A imagem com um discurso de pouco mais de três minutos, lido por um mascarado, foi veiculada após consultas da rede de televisão com organismos internacionais de comunicação e empresas de gerenciamento de risco e a despeito de orientações contrárias da polícia paulista que insistia na adoção de procedimentos preliminares de negociação, como a prova de vida.

Mas essa foi apenas a mais recente de outras importantes manifestações da mais conhecida organização criminosa paulista, o Primeiro Comando da Capital, popularmente denominado PCC. Em maio, após remoção de 765 presos selecionados entre os principais suspeitos de envolvimento em grupos criminosos, para o presídio de segurança máxima existente na cidade de Presidente Bernardes, distante 620 quilômetros da Capital, as lideranças do PCC decidiram fazer uma demonstração de força para as autoridades tão logo chegaram à nova unidade, fazendo uma grande mobilização para provocar rebeliões no maior número possível de presídios e acionar criminosos fora das prisões para atacar policiais.

A reação inesperada dos criminosos presos surpreendeu as autoridades e os policiais, pela envergadura, pela violência e pela capacidade de mobilização das ações de rua a partir das prisões. Apenas dois dias depois da transferência, no sábado, teve início um conjunto de ações criminosas sem precedentes: policiais de serviço e outros agentes públicos vinculados à segurança pública – agentes penitenciários e guardas municipais – passaram a ser atacados a tiros por criminosos, inclusive alguns em horário de folga. Dezenas de casas de policiais também foram alvos dos ataques. Em um dia foram realizados 63 atentados em 23 cidades paulistas. Na mesma ocasião as unidades prisionais foram se rebelando uma após outra, chegando a 74 os presídios submetidos pelos presos da rede estadual de 144 unidades. Em três dias foram assassinados 23 policiais militares e 8 policiais civis, superando os 28 que morreram em todo o ano de 2005. Foram mortos também 6 agentes penitenciários e 3 guardas municipais. Alguns criminosos foram acompanhados por vândalos ligados a transportes alternativos, conforme a polícia apurou, incendiando dezenas de ônibus na Capital e em algumas grandes cidades do interior, embora sem vítimas.

A intensa cobertura da imprensa, especialmente as imagens da televisão, muitas explorando um sensacionalismo inconseqüente, estimulou intensa boataria que gerou pânico coletivo na região metropolitana de quase 20 milhões de habitantes. Shoppings centers, lojas, empresas, fóruns, repartições públicas, universidades e escolas começaram a fechar no final da tarde da segunda-feira, terceiro dia dos conflitos, gerando congestionamentos inusitados entre as 17 e 19 horas. Às 17h30 o congestionamento em São Paulo chegou a quase 200 quilômetros, quatro vezes maior que o normal para esse horário. Às 21 horas a emblemática e movimentadíssima esquina das avenidas Ipiranga e São João, no centro de São Paulo, foi fotografada com uma imagem insólita: estava vazia.

A reação da polícia, após os primeiros momentos de surpresa, foi dura. Em menos de uma semana mais de 150 suspeitos foram presos e 122 foram mortos pela polícia, 91 dos quais teriam ligações com os atentados dos criminosos aos policiais, segundo contabilidade da Secretaria da Segurança Pública. Nas rebeliões 23 presos foram mortos pelos próprios colegas, embora nenhum preso tenha fugido e nenhum refém sofrido lesões de gravidade. Em menos de uma semana os ataques cessaram e os presídios voltaram à relativa normalidade, apesar dos grandes prejuízos causados em muitas instalações.

No início de julho nova onda de ataques voltou a surpreender os policiais paulistas com registro de 68 ônibus incendiados, 16 agências bancárias

atacadas além de seis agentes de segurança e um civil mortos pelos bandidos. No dia sete de agosto outra onda de ataques, desta vez longe de alvos policiais, atingiu quase duas centenas de outros alvos, entre ônibus, bancos, lojas, veículos e a sede do Ministério Público paulista, seguindo-se a prisão de 28 suspeitos de ligação com os ataques, além de cinco mortes em confronto.

O governo do Estado foi criticado por políticos e por amplos setores da mídia por não ter aceitado a oferta do Governo Federal de recursos de inteligência da Polícia Federal, da Força Nacional de Segurança ou do próprio Exército. As insistentes ofertas do Governo Federal insinuavam claramente que a situação de São Paulo estaria fora de controle. Mas havia motivos para não aceitar: a forte reação do aparato policial estadual prendeu mais de 500 suspeitos de participação nos ataques, matou quase cem em confrontos e em todas as três ondas de ataque tinha retomado o controle da situação no máximo em três dias. O Governo Federal se deu conta de que quatro mil efetivos da Força Nacional, a serem arrebanhados dos estados, demorariam pelo menos 10 dias para serem organizados e apresentados em São Paulo (seriam necessários pelos menos 30 vôos, 40 hotéis e 80 ônibus para viabilizar essa apresentação) e acabou aceitando as ponderações do Exército de que a participação dos militares federais só teria cabimento se houvesse um grau maior de comprometimento da ordem pública, como, por exemplo, a impossibilidade de normalizar o transporte público e a disseminação, em larga escala, de ataques a alvos civis e a instituições públicas (escolas, fóruns etc).

Não se sabem as possíveis evoluções dessas manifestações criminosas. As coincidências das características das ações com táticas terroristas – ações sem a habitual finalidade lucrativa de bandidos comuns, a constatação de que alguns setores funcionam como células estanques, os sucessivos ataques de surpresa gerando alto impacto na opinião pública, a tentativa de desmoralização das autoridades e agora o manifesto argumentando a justiça da motivação de suas ações – suscitam as mais variadas interpretações, inclusive a de que São Paulo perdeu o controle das ruas e sobre o crime organizado. É mais provável que as facções criminosas de São Paulo não sejam tão poderosas como muitos imaginam e que devam muito de sua força à deficiência dos sistemas de inteligência e de investigação que não conseguiram achar os pontos críticos para neutralizá-las. É provável também que estejam testando as possibilidades de incomodar as autoridades seguindo roteiro básico das cartilhas terrorismo e guerrilha urbana, utilizando a farta mão-de-obra de delinqüentes à solta que têm débitos a serem saldados com esses grupos criminosos. Não se descarta também um irracional e vaidoso uso de poder por parte de lide-

ranças criminosas, sujeitando seus comparsas a riscos e mesmo comprometendo a continuidade de seus negócios criminosos. O fato é que essas ações inéditas do banditismo urbano causaram forte impacto na opinião pública e trouxeram à tona a gravidade da situação da segurança pública em todo o país, impondo mudanças nos discursos políticos da campanha eleitoral.

Na verdade os seguidos e assustadores eventos de São Paulo colocaram à tona um pouco de todo o conjunto combinado de problemas da segurança pública do país, decorrente de mazelas, incompetências e omissões ao longo do tempo. A magnitude dos problemas de São Paulo e do Rio de Janeiro deve ser compreendida por serem áreas de grande concentração populacional, por constituírem os principais mercados para as várias modalidades de crime organizado, pela alta concentração de presos e pela quantidade e variedade de crimes sofridos pela população. A crise de segurança pública, ressalvada a particularidade dos ataques em São Paulo e a proporção dos fatos, é a mesma nos demais estados, como se podem constatar nos problemas freqüentes em localidades tão diferentes como Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Pernambuco e até no Acre, com população pouco superior a meio milhão de habitantes.

I. O PARADOXO PAULISTA

Quando se analisa superficialmente a crise de segurança ocorrida em São Paulo pode se ter uma impressão equivocada de que o aparato policial perdeu o controle sobre os criminosos e a população ficou entregue às mãos dos bandidos numa espiral generalizada e crescente de violência.

Nada mais equivocado.

O Estado de São Paulo está se tornando referência internacional de sucesso na redução da violência pela significativa redução dos homicídios em quase todas as cidades. Isso não é natural num país violento como o Brasil e nem seria de se esperar numa cidade gigantesca como São Paulo ou sua região metropolitana, uma das mais complexas do planeta. Neste momento, por exemplo, os analistas do FBI, a polícia federal americana, estão tentando compreender os motivos para o aumento da violência nos Estados Unidos em 2005, com preocupante crescimento dos homicídios em cidades importantes como Cleveland (aumento de 38%) e Milwaukee (aumento de 40%). A cidade de São Paulo hoje tem menos homicídios do que há vinte anos atrás apesar de ter crescido em quase dois milhões de habitantes: em 1986 foram registrados 2.864 homicídios dolosos, o total registrado em 2005 foi de 2.576 e a queda continuou no primeiro semestre de 2006, apesar dos ataques ocorridos.

Desde o ano 2000 vem ocorrendo no Estado de São Paulo um período de reversão da mortalidade com taxas declinantes e contínuas, inclusive na gigantesca e problemática cidade de São Paulo, onde o índice de 31,5 mortos por cem mil habitantes de 1986 para caiu para 23,9 em 2005.

No ano de 2005 constatou-se a impressionante redução de 2.842 mortos em comparação com os registros de 1999 em todo o Estado de São Paulo, verificando-se queda de 48% apurada sobre os índices por 100 mil habitantes. Os registros de homicídios no primeiro trimestre de 2006 ainda mostram forte recuo em relação a igual período do ano passado: de 27,08% em todo o Estado e de 27,92% na complexa cidade de São Paulo.

Para ilustrar a dimensão desses números fazemos a comparação com o Estado do Rio de Janeiro, pela magnitude populacional de ambos estados e suas capitais e pela similaridade de seus problemas de segurança.

Tabela I. *Evolução de homicídios dolosos em São Paulo e Rio de Janeiro*

	Localidade	2004	2005	Diferença
Rio de Janeiro	Estado	6.438	6.620	+ 2,82 %
São Paulo	Estado	8.934	7.276	- 18,55 %
Rio de Janeiro	Capital	2.653	2.406	- 9,31 %
São Paulo	Capital	3.404	2.576	- 24,32 %

Fontes: Secretarias de Segurança Pública dos Estados de SP e RJ

Tabela 2. *Índices de mortos por 100 mil habitantes em São Paulo e Rio de Janeiro em 2005*

	Estado	Capital
São Paulo	18,21	24,32
Rio de Janeiro	43,12	38,98
Diferença	136,79 %	60,27 %

Fontes: Secretarias de Segurança Pública dos Estados de SP e RJ

A comparação entre os dois maiores centros urbanos do Brasil mostra a grande diferença entre os resultados alcançados em São Paulo e a persistência dos altos níveis da violência no Rio de Janeiro. Observe-se que o coeficiente

por grupo de 100 mil pessoas ao ano é 136,79% maior no Estado do Rio de Janeiro e que a cidade do Rio de Janeiro teve apenas 170 mortos menos que a cidade de São Paulo, apesar de a capital paulista ter cinco milhões de habitantes a mais. Nos três primeiros meses de 2006 o Estado do Rio de Janeiro (população de 16 milhões) registrou 1.608 homicídios superando os 1.551 do Estado de São Paulo (população de 40 milhões).

Como foi possível a extraordinária queda dos homicídios e, ao mesmo tempo, algumas das maiores manifestações de violência em São Paulo?

Examinemos esse paradoxo que é da maior relevância.

1.1 Os três segmentos do crime

De maneira simplificada pode se considerar a existência de três grandes segmentos de atividade criminosa que demandam estruturas e estratégias diferenciadas por parte das polícias, ainda que haja permeabilidade entre esses segmentos.

O primeiro segmento é o das agressões interpessoais, geralmente decorrentes de carências e conflitos nas áreas mais pobres das grandes cidades. As agressões e os homicídios são crimes típicos deste segmento. Geralmente são delitos praticados sem nenhuma finalidade de obtenção de ganhos, além de vingança pessoal. Seus autores costumam praticar esses delitos sob influência de frustrações contínuas e de ambientes onde a provocação costuma ser comum, como nos bares de periferia. A desordem reinante nessas áreas abandonadas pelo poder público induz a uma estimulante sensação de impunidade reforçada pela costumeira ineficiência da investigação policial em esclarecer os crimes e prender os autores. A bem sucedida receita paulista para esse problema mostrou que a eficácia da ação policial depende de algumas providências críticas como reestruturar os efetivos do policiamento ostensivo nas áreas de maior incidência e dar alta capacidade de resposta nas unidades de investigação da Polícia Civil. Por este aspecto a estratégia do Departamento de Homicídios é um modelo de sucesso recomendado para outros estados, com sua coordenação para todas as cidades, com o trabalho descentralizado operando junto das delegacias de áreas críticas e com a utilização de um sistema básico de inteligência com informações e fotos de suspeitos e homicidas. O aumento em oito vezes na taxa de esclarecimento e prisões, no prazo de cinco anos, reverteu a situação de impunidade reinante, passando a tornar-se uma preocupação entre os brigões da periferia. Este é o segmento que mais se beneficia do complemento de medidas sociais de prevenção, como a restau-

ração urbana de áreas degradadas (inclusive iluminação), controle sobre bares irregulares ou restrições sobre vendas de bebidas alcoólicas, programas de complementação escolar e de lazer e principalmente programas qualificados para atendimento de jovens.

Nesse segmento os investimentos, programas e ações da segurança pública paulista foram extraordinariamente bem sucedidos. As evidências mostram que não foram ações pontuais de fechamento de bares em uma dúzia e meia de municípios, nem programas de inclusão social e mobilizações comunitárias presentes em muitas localidades brasileiras que estão longe de reverter seus índices de violência. Nem poderia se atribuir esse resultado à edição do Estatuto do Desarmamento em dezembro de 2003 e à grande adesão da população na campanha de entrega de armas, o que também beneficiaria o Rio de Janeiro e os demais estados. O cruzamento de cálculos feito pela Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria da Segurança estima que o impacto do desarmamento não supere os 5 % no coeficiente de redução.

A redução generalizada da violência no Estado de São Paulo, principalmente no crime mais grave de perda da vida, na verdade aponta para uma direção comum, o crescimento no investimento do aparato de segurança pública e o direcionamento eficiente dos recursos. Em estudo da Unesco sobre a queda da violência em São Paulo observa-se a evolução significativa dos recursos orçamentários das Secretarias da Segurança Pública e da Administração Penitenciária:

Tabela 3. *Orçamento com a segurança pública em São Paulo: 1998-2004 (Reais)*

Ano	Sec. Seg. Pública	Sec. Adm. Penitenciária	Total
1998	2.209.301.451,00	456.318.681,46	2.665.620.132,46
2001	4.148.987.391,00	731.578.828,43	4.880.566.219,43
2004	5.556.169.590,00	816.220.391,88	6.372.389.982,88

Fonte: Relatório da Unesco (2005) na publicação Mapa da Violência de São Paulo

O investimento não se limitou ao aumento orçamentário que no ano de 2006 chegou próximo dos oito bilhões de reais. Com os recursos financeiros o Estado de São Paulo direcionou medidas racionais para dar mais capacidade de resposta tanto ao seu aparato policial como abrigar o crescente número de presos. Dentre essas medidas destacamos as mais críticas:

1. Nos últimos cinco anos a atividade operacional das polícias resultou em 467.106 prisões e na apreensão de 184.220 armas com esses presos. O crescimento de presos no sistema penitenciário foi de 139% entre 1995 e 2004. Além disso, a polícia restringiu fortemente o registro de novas armas, caindo de 31 mil em 1995 para seis mil em 2003, uma redução de 80%.
2. Aumento dos efetivos policiais: a PM chegou em 2005 a 90.751 policiais militares e a Polícia Civil a 32.869 policiais. Os efetivos policiais foram ainda beneficiados com a criação de uma guarda penitenciária que liberou mais de quatro mil policiais militares que faziam o serviço de segurança nas unidades prisionais, além da liberação de policiais em serviços burocráticos com a criação de soldados temporários para serviços internos.¹
3. Aumento do período de formação policial: um soldado da PM passa por um período de 12 meses de academia, um dos mais longos do mundo.
4. Ao longo dos últimos quatro anos os efetivos policiais foram reajustados para adequação às áreas mais problemáticas, consertando-se irracionais dades da distribuição anterior.
5. O sistema penitenciário implantou, entre 1995 e 2005, quase quatro vezes mais vagas que as criadas nos últimos 50 anos (68.860), além de prisões de segurança máxima para presos perigosos e líderes de grupos criminosos. Apesar de abrigar mais de 130.000 presos – quase a metade da população carcerária do país – a eficiente gestão do sistema é considerada de melhor qualidade que as dos estados com menor número de presos e só no último ano passou a ter problemas de motins com o progressivo aumento de presos e das atividades das lideranças criminosas dentro do sistema.
6. O disque-denúncia, órgão de parceria de empresários e governo, teve desenvolvimento maior que o esperado e chega a atender quase duas mil ligações por dia, dentre as quais são registradas cerca de 400 denúncias. Em decorrência dessas denúncias foram registradas entre os anos de 2000 e 2004 a prisão de 2.236 criminosos procurados pela Justiça e a realização de 9.420 prisões em flagrante.

1. Não se afirma aqui que a quantidade de policiais possa ser fundamental. As polícias do Distrito Federal são proporcionalmente três vezes maiores que as de São Paulo e no entanto os resultados criminais são tão desfavoráveis que o governo tornou secreta a estatística de crimes.

7. A partir de 2001 o Departamento de Homicídios foi reestruturado com mais de 700 policiais, desenvolveu uma estrutura descentralizada para atender áreas críticas em cooperação com as delegacias locais e criou um sistema próprio de inteligência com mais de 20 mil fotos de homicidas e suspeitos de homicídio para facilitar a identificação e prisão de homicidas, principalmente dos matadores de periferia que foram sendo presos com prioridade. As chacinas tão comuns nas periferias há cinco anos (foram 53 casos no ano 2000) caíram drasticamente (22 casos em 2004) pela eficiência da investigação que chegou a taxas de 82% de esclarecimento desses casos. O resultado foi o aumento de 770% no número de homicidas presos entre 2000 e 2001, resultando em 13.000 pessoas cumprindo pena por homicídio. As estratégias bem sucedidas do Departamento de Homicídios foram disseminadas para toda a região metropolitana e para as principais cidades do interior, ajudando significativamente a redução da sensação de impunidade, com sensíveis efeitos preventivos.

Esse conjunto de ações teve forte impacto preventivo e mostrou efeito mais acentuado nos municípios que adotaram programas sociais de prevenção e colaboraram mais estreitamente com a segurança local. O exemplo paulista mostrou a possibilidade de redução significativa dos homicídios com a combinação de presença acentuada do policiamento ostensivo nas áreas críticas de incidência desse crime com estrutura competente de repressão aos homicidas pela investigação da Polícia Civil e, num plano secundário, a colaboração das autoridades municipais e organizações comunitárias.

O segundo segmento abrange a criminalidade esparsa que se distribui pelas ruas das grandes cidades. Constitui a grande preocupação da sociedade com a questão da violência, pela alta incidência e pela proximidade que tem com as pessoas. Enquanto numa grande cidade como São Paulo ocorrem em média 6 homicídios por dia, a quantidade de roubos é estimada em 800 a 1.000 casos diários (aproximadamente duas a três vezes a quantidade de registros, uma vez que apenas parte dos casos costuma ser registrada na polícia). Esses roubos somados aos casos de furtos são os principais fatores na formação da sensação de insegurança da população, ao lado da exploração sensacionalista de fatos isolados de grande violência. São praticados geralmente por indivíduos ou pequenos grupos que costumam entrar precocemente para a atividade criminosa e se aproveitam das oportunidades existentes nas grandes cidades para atacar os alvos – pessoas ou objetos – disponíveis. Essa categoria

de criminosos oportunistas é porta de entrada do crime para a maioria dos infratores da lei – inclusive crianças e adolescentes – onde exercitam a ousadia e aprendem técnicas essenciais da prática criminosa, podendo daí ser selecionados para estruturas de crime organizado. Esse é o segmento dos criminosos repetitivos quanto às maneiras e locais de ação, o que os torna relativamente previsíveis através de mapas de incidência criminal e de procedimentos elementares de inteligência.

A prevenção e programas de redução desses crimes dependem sobremaneira da chamada polícia territorial sediada em delegacias e destacamentos da polícia militar. Os instrumentos básicos desse controle criminal são a utilização cotidiana de bancos de dados para identificar os perfis dos principais tipos de crime, quanto ao local, dias e horário de incidência, e o planejamento constante e direcionado das ações da polícia para os focos de problemas. É o segmento que mais ressente o obsoletismo do modelo brasileiro de organização policial, por depender de refinada sintonia entre o policiamento ostensivo e as unidades de investigação, o que é praticamente impossível quando essas atividades pertencem a organizações policiais tão distintas. As dificuldades do aparato policial paulista são similares às dos demais estados, apesar de significativos avanços na organização territorial compartilhada e na tecnologia de informação aplicada ao dia-a-dia das operações policiais. Em nenhum estado, nem mesmo no Distrito Federal com uma das maiores polícias do mundo (um policial para cada 100 habitantes, para uma média nacional de um para 320), o controle da criminalidade das ruas chega a ser satisfatório devido a esse problema estrutural que pouco depende de decisão ou gestão das unidades federativas. Claro que não estamos falando da maioria das pequenas cidades, onde o controle das infrações sociais e criminais é mais exercido por fatores sociais, o que favorece a ação das polícias. É praticamente impossível ganhos significativos do controle dos crimes desse segmento com a estrutura de duas polícias, sendo necessária a mudança do modelo atual para uma polícia única, o que depende de alteração constitucional.

No caso de São Paulo foram adotadas três importantes iniciativas para melhorar a gestão da polícia territorial:

1. As regiões do Estado e as grandes cidades, começando pela Capital, foram divididas em áreas compartilhadas por unidades correspondentes da PM e da Polícia Civil, com a definição de responsabilidades conjuntas para cada divisão territorial.

2. Cada área com seus dois chefes, um da PM e um da Polícia Civil, passou a constituir um foco de cobrança de resultados que resultou em significativa melhoria de desempenho.
3. Foi implantado um sistema inteligente e compartilhado de banco de dados policiais atualizado a cada registro nas delegacias, denominado Infocrim, que permite aos policiais o ajuste instantâneo de estratégias de prevenção graças à facilidade de identificação das áreas críticas de incidência de comportamentos criminosos específicos.

Os resultados nesse segmento de atividade criminal foram positivos na polícia paulista, mas longe do desempenho na redução dos homicídios. Os furtos e roubos de veículos caíram 23% de 1999 a 2005 e os roubos em geral foram reduzidos em modestos 5%.

Esta é a área cujos resultados dependem sobremaneira da integração das polícias civil e militar, um delírio dos planejadores que prometem sempre uma integração que nunca ocorre. No modelo brasileiro será sempre um desafio por requerer de duas corporações extremamente diferenciadas – até em salários, na maioria dos estados – uma afinação cotidiana no diagnóstico, implantação e comando das ações, além de correções de estratégias, sempre feitas com bases nas críticas de planejamento e procedimentos..

Pode-se continuar tentando, mas serão sempre frustrados os esforços e os custos para uma competente integração das polícias civil e militar na fundamental gestão de controle territorial da segurança pública.

O terceiro segmento abrange as variadas modalidades do crime organizado que sofrem impacto ocasional do policiamento preventivo ou reativo. Se no segmento anterior a redução das oportunidades pelo direcionamento inteligente e oportuno das ações policiais pode afetar significativamente os índices criminais, nas ações criminosas de grupos organizados as oportunidades são construídas pelos delinqüentes e o controle depende prioritariamente das atividades de investigação – para esclarecer os crimes ocorridos – e inteligência – para identificar pessoas relevantes, bem como as estruturas, logística e planos das organizações criminosas. Infelizmente os sistemas de inteligência criminal são incipientes no Brasil e costumam ter sua eficácia comprometida pela falta ou deficiência em vários fatores: na mentalidade de inteligência e de modelos de organização, nos investimentos em estruturas e sistemas (inclusive em softwares específicos e sistemas modernos de escuta telefônica), na cooperação entre as várias agências que lidam com o problema (por exemplo, entre as várias delegacias especializadas, en-

tre os órgãos de inteligência da PM e da Polícia Civil, falta de cooperação com os órgãos especializados da Polícia Federal e do Ministério Público), na integração dos diversos bancos de dados, nos instrumentos avançados de perícia e, principalmente, no pessoal com treinamento avançado para análise de inteligência. Outro problema crítico que afeta a ação sobre o crime organizado é a corrupção policial, uma vez que o crime organizado lida com valores elevados de ganho criminoso e tem na cooptação de agentes públicos importante instrumento para a proteção e continuidade de suas atividades. Outra questão que ficou evidente com a crise paulista foi a subestimação da Polícia Civil em relação à importância das lideranças de grupos criminosos, mesmo presos, em função de facilidades de comunicação com seus comparsas dentro e fora dos presídios. As delegacias especializadas das polícias estaduais e mesmo da Polícia Federal não estão conseguindo ganhos significativos na redução e no controle das principais manifestações do crime organizado (tráfico de entorpecentes, contrabando, pirataria, roubos de cargas, roubos e furtos de veículos, roubos de carros-fortes etc) porque sua capacitação em investigação é precária e não desenvolveram instrumentos e capacidade para lidar com sistemas criminosos mais complexos, limitando suas atividades de inteligência a manifestações pontuais de quadrilhas criminosas.

O crime organizado, como prática planejada e coordenada de um grupo de pessoas associadas para a realização de crime – sejam fraudes na administração pública ou tráfico de entorpecentes – tem recebido pouco mais que ações pontuais das agências policiais. A Polícia Federal tem priorizado a repressão de crimes contra a administração pública e pouco esforço é direcionado às modalidades que envolvem crimes com prática de violência. As exuberantes ações das facções criminosas do Rio de Janeiro, com intermináveis e violentos confrontos entre facções adversárias ou entre elas e a polícia, evidencia uma das tantas e clamorosas deficiências dos sistemas de inteligência das forças de segurança. Ali ainda falta o direcionamento de ações da Polícia Federal para golpear a logística do tráfico de entorpecentes e do contrabando de armas de guerra que municiam fortemente os criminosos e possibilitem que dominem vastos territórios, onde o Estado só entra atirando ou pedindo permissão. Embora tenha uma sub-secretaria de inteligência, o trabalho é fortemente burocratizado e não consegue – como não conseguem todas as demais polícias – articular os vários bancos de dados criminais das polícias civil e militar e complementar informações através de eficientes buscas de campo.

No caso de São Paulo ocorreram diferenças significativas na estruturação das ações criminosas. É notória a existência de diferentes grupos de criminosos organizados para a prática relativamente especializada de alguns crimes como tráfico de entorpecentes, roubos e furtos de veículos, roubos de cargas, contrabando, produtos falsificados ou produzidos sem licença (pirataria), jogos ilegais, prostituição etc. Muitos desses grupos disputam o mesmo segmento e ocorrem conflitos. Entretanto, no âmbito paulista ocorreu um fenômeno inusitado: participantes dos mais diferentes grupos foram se associando, desde 1993, numa organização comum, à maneira de um sindicato do crime, aonde são carreadas contribuições mensais para um fundo que custeia proteção nos presídios, pagamento de advogados, eventuais socorros financeiros a familiares e investimentos (dinheiro, armas, “mão-de-obra”) em ações criminosas, principalmente no tráfico de entorpecentes que chega a render cerca de dois milhões de reais por mês, segundo uma das principais lideranças dessa cooperativa. Parte dos primeiros líderes que impunha a organização pela força foi sendo eliminada ou afastada e a racionalidade organizacional mais discreta foi ganhando adeptos, chegando a estimados seis mil os membros ativos da “entidade” criminosa, embora algumas autoridades da polícia paulista admitam o absurdo de que essa organização criminosa teria controle sobre mais de 100 mil presos (ressalte-se que durante a mega rebelião 70 unidades prisionais não aderiram ao motim). É cada vez mais evidente que a extensão dos motins nos presídios e que os mais de 300 ataques desferidos tiveram muita adesão espontânea de criminosos, fora de um suposto poder de coordenação.

O crescimento e fortalecimento dessa organização criminosa foram favorecidos por um conjunto de fatores:

- a polícia subestimou o agrupamento de criminosos e chegou a anunciar publicamente que esse grupo, já conhecido como PCC, estava falido e neutralizado. Ou seja, descartou a necessidade de monitorar sua atuação, dando espaço livre para seu fortalecimento.
- a polícia paulista, principalmente o setor de inteligência do Departamento Estadual de Investigações sobre o Crime Organizado, deixou de incluir em suas atividades de coleta e análise de dados criminais os criminosos já presos, como se, na condição de presos, não demandassem mais preocupações da polícia. Sabe-se que a maioria das lideranças nos presídios brasileiros tem muita facilidade de comunicação com o mundo exterior, seja por telefones celulares, seja por visitantes e advogados e, por isso, devem continuar a receber atenção da polícia.

- embora a Secretaria de Administração Penitenciária tenha estruturado um setor de inteligência prisional, faltou a seu pessoal a necessária capacitação e, principalmente, poder de polícia para exercer efetivamente essa atividade; a deficiente sintonia entre as Secretarias da Segurança Pública e da Administração Penitenciária prejudicou o necessário monitoramento das lideranças presas pela polícia.
- a multiplicidade de órgãos de inteligência não cooperavam e não se integravam para produzir um quadro coerente da situação do crime organizado: os vários bancos de dados de diversos setores da Polícia Civil, o setor de inteligência da PM, o precário sistema de inteligência prisional da administração penitenciária e o setor de acompanhamento do crime organizado do Ministério Público, além do setor correspondente da superintendência estadual da Polícia Federal. Se uma das principais finalidades de um serviço de inteligência é a competência em antecipar fatos adversos, a própria surpresa e a violência dos ataques aos próprios policiais acabou demonstrando a falta de colaboração e a incompetência do sistema até então existente.
- não existe no Brasil um sistema de inteligência prisional que integre os vários bancos de dados sobre os presos e que seja atualizado permanentemente com observações sobre os presos e suas visitas, as escalas de serviço dos funcionários do sistema, as mudanças dos companheiros de cela, as saídas para audiências e consultas médicas, os colegas nos momentos de banho de sol e lazer etc. Além disso seriam necessários softwares específicos e analistas treinados para produzir conhecimento sobre a combinação de informações e gerar instruções úteis para a administração dos presídios e da polícia.
- a precariedade do sistema de inteligência da segurança de São Paulo não difere muito do que ocorre nos demais estados e na própria Polícia Federal. Apesar de São Paulo ser pioneiro na implantação de um sistema capaz de rastrear informações em qualquer banco de dados de diferentes plataformas, ainda está longe de se integrar às agências estaduais, de empregar softwares apropriados e, principalmente, selecionar e capacitar analistas para extraír conhecimentos capazes de identificar os pontos críticos das organizações criminosas, antecipar suas ações e promover ações devastadoras em suas estruturas. Um problema, evidentemente, é que um bom sistema de inteligência fatalmente vai detectar incompetências gritantes, negócios escusos com empresas e agentes públicos envolvidos nas variadas manifestações do crime organizado, o que constitui o gran-

Ressalve-se que as ações do crime organizado não perturbam corriqueiramente a população mais que a massa de crimes de rua do cotidiano das grandes cidades. O problema é que essa modalidade de crime mostrou que constitui verdadeira ameaça institucional pela corrupção sistemática de agentes públicos e pelo potencial de desafiar autoridades, comprometer serviços públicos essenciais e a continuidade das atividades cotidianas da população. A crise de São Paulo expôs as agudas deficiências dos sistemas de inteligência que deveriam ter antecipado as ações dos criminosos, neutralizado sua estrutura e acionado as medidas de prevenção ou minimização de seus efeitos. Reorganizar esses sistemas, tanto no âmbito dos estados, como no âmbito federal, é uma das grandes urgências da segurança pública no país.

1.2 O falido sistema prisional

Outra particularidade da crise paulista a ser enfatizada foi a incrível influência de lideranças criminosas de dentro dos presídios para acionar seus comparsas, tanto na prática habitual de crimes, como nas ações de verdadeiro terrorismo. São Paulo é vítima do desequilíbrio do sistema, pois a dinâmica policial acrescentou 294,6% de presos ao longo de 11 anos, demandando a entrega de mais de um presídio por mês nos últimos cinco anos, gerando uma massa carcerária de cerca de 130 mil presos, quase a metade do conjunto prisional brasileiro. Com um déficit nacional de cerca de 100 mil vagas quase todos os presídios brasileiros estão em crise, com superlotação acima de 50% na maioria dos estados, como foi constatado por levantamento da Comissão de Direitos Humanos da Câmara Federal, realizado no primeiro semestre de 2006.² Esta situação agravada por dificuldades de toda ordem na gestão dos estabelecimentos prisionais, tornou a população prisional mais suscetível da manipulação e opressão de lideranças dentro do sistema.

De maneira geral a questão prisional tem sido tratada com verdadeira irresponsabilidade na precariedade dos investimentos – entre 2003 e 2005 o

2. A situação está menos pior em São Paulo, onde o déficit é da ordem de 20% e no Rio de Janeiro onde há sobra de vagas. No Rio de Janeiro há algo a ser explicado: deveria existir pelo menos o dobro dos presos existentes em função de sua população e seus níveis de criminalidade.

Governo Federal aplicou apenas 61% das já insuficientes verbas do Fundo Penitenciário Nacional – deixando os governos de investir tanto na criação de vagas penitenciárias como na implantação de programas de aplicação de penas alternativas que aliviariam a pressão da população prisional submetida a cárceres medievais.

No quadro abaixo pode se observar a gravidade da situação dos estados, proporcionalmente mais grave do que a situação de São Paulo, onde o déficit de vagas está na ordem de 20% da massa prisional, principalmente a Bahia onde a quantidade de presos é três superior às vagas existentes:

Tabela 4. *Situação de vagas prisionais em alguns estados*

Estado	Vagas existentes	Nº de presos
Acre	1.349	2.363
Bahia	6.024	19.202
Ceará	6.785	10.890
Minas Gerais	8.300	18.800
Mato Grosso	4.661	7.150
Mato Grosso do Sul	4.187	8.340
Paraná	10.000	17.000
Rio Grande do Norte	1.962	3.571
Rio Grande do Sul	16.037	23.667
Rio de Janeiro	23.458	22.155

Mas o problema é que as autoridades do Ministério da Justiça, particularmente do Departamento Penitenciário Nacional, não se dedicaram à execução de programas que poderiam ter melhorado as condições do sistema prisional brasileiro. A leitura dos relatórios de gestão publicados na página do Ministério da Justiça na internet dá conta de surpreendente incompetência na gestão da área, como se pode observar a partir de alguns dados alarmantes:

- Criação de vagas prisionais – nos anos 2003 a 2005 foram criadas apenas 9.907 vagas para um déficit estimado em torno de 100 mil vagas; das

10.739 vagas planejadas foram realizadas apenas 3.478. (só no último ano do governo anterior foram criadas 9.157 vagas).

- O programa de “assistência ao preso, vítimas e egressos” que, entre outras medidas, visa a assistência jurídica a presos para revisão de seus processos, planejava atender 60.000 pessoas em 2005, mas só conseguiu atender 708 (ínfimos 1,18%), cifra que chegou a 111.404 atendimentos em 2001.
- A capacitação profissional de presidiários programada para atender 10.800 presos em 2005, atendeu apenas 340 (3,14%).
- O serviço de atendimento a condenados a penas alternativas, um item enfático nos discursos do próprio Ministro da Justiça como fator de redução do déficit prisional, teve programado 3,1 milhões de reais em 2005, mas só conseguiu aplicar 1,4 milhão.
- O programa de reforma de instalações, necessário na melhoria das vagas e condições carcerárias, previu atender 20 unidades penitenciárias em 2005, mas só atendeu duas.

A par da dramática crise de vagas observa-se uma política orientada para beneficiar o preso com omissões e medidas que subtraem instrumentos de controle do ambiente prisional, principalmente sobre presos perigosos e vinculados a facções do crime organizado, tais como:

- A redução para 360 dias do período máximo de contenção do preso em regime de segurança máxima. Nos Estados Unidos um preso que se envolva em motins, mate um policial ou pratique crimes especialmente graves pode cumprir toda sua pena nesse regime; não é por acaso que são raros os motins nas prisões americanas onde existem mais de dois milhões de presidiários.
- A remoção de preso indisciplinado ou perigoso para regime de segurança máxima não é mais encargo da administração penitenciária, dependendo de decisão judiciária para essa remoção, conforme a lei federal 10.792 de 2003 que prevê necessidade de ouvir a defesa e o Ministério Público; o principal líder do PCC, estrutura do crime organizado paulista, teve sua remoção solicitada à Justiça em janeiro de 2006 e até a eclosão da crise em maio ainda não tinha sido decidido o pedido.
- A mesma lei 10.792/2003 aboliu a obrigatoriedade de exame criminológico para a progressão de pena e outras decisões judiciais em relação à concessão de benefícios a presos, como as saídas provisórias de presidiá-

rios. Dessa forma vale apenas o critério matemático de cumprimento de um sexto da pena, estando o preso no “bom comportamento” o que é comum acontecer pela desordem geral no sistema prisional. A pena máxima no Brasil, portanto, na prática é de 5 anos para quem cometer um conjunto bizarro de crimes violentos. Na segunda semana de agosto de 2006, por ocasião da polêmica saída de 13.085 presos para o Dia dos Pais, seis dos liberados já tinham sido presos por prática de crimes e um foi morto a tiros.

- Na prática, por falta de proibições claras, nada acontece ao preso que participar de motins, possuir celular ou fugir do estabelecimento; nos Estados Unidos a participação em motim pode obrigar o preso a passar o resto de sua sentença em regime de segurança máxima e no estado do Texas a posse de um celular pode aumentar em até dez anos a pena do sentenciado.
- Há evidências gritantes de que advogados funcionam como “pombos correio” em levar mensagens entre os presos, sem que nenhuma medida esteja sendo tomada a respeito.
- Desde setembro de 2001 está para ser votado o projeto de lei número 5075/2001 elaborado por um grupo de criminalistas que introduz um conjunto harmônico de 155 artigos na atual Lei de Execução Penal. Por esse projeto a condição para progressão da pena passaria do mínimo atual de um sexto de cumprimento para um terço; o direito à progressão seria suspenso em caso de cometimento de faltas graves estabelecidas no artigo 55, tais como participar de motins, ser surpreendido na posse de arma, com telefone celular ou com outro instrumento de comunicação.

A crise paulista, portanto, poderia ocorrer em qualquer estado e, provavelmente, com maior gravidade, pois nas demais unidades federativas a polícia não tem demonstrado o mesmo desempenho operacional na redução da violência. É perceptível que os diferentes segmentos do comportamento criminoso não são afetados por uma única solução – como o habitual aumento de efetivos, viaturas e armamentos –, exigindo estruturas e estratégias de controle diferenciadas. A questão paulista deixa evidenciado também que o sistema prisional não pode ser apartado das estratégias de segurança, devendo receber investimentos para garantir acomodação adequada dos presos e instrumentos de gestão e disciplina capazes de garantir o isolamento efetivo dos presos e a ordem interna nas unidades do sistema.

E um alerta: sem investimentos adequados os sistemas de segurança pública dos estados tenderão ao agravamento, com os perigosos antecedentes inaugurados em São Paulo, um dos poucos estados que ainda tem condições de reverter esse tipo de crise.

JOSÉ VICENTE DA SILVA FILHO é coronel da reserva da PM paulista, ex-secretário nacional de Segurança Pública (2002), foi consultor do Banco Mundial.