

Segurança e justiça no Estado de São Paulo*

Hélio Janny Teixeira

Professor Doutor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo e Diretor da Fundação Instituto de Administração — FIA

Sérgio Mattoso Salomão

Mestrando da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo e Pesquisador da Fundação Instituto de Administração — FIA

INTRODUÇÃO

Em um Estado democrático, muito embora devam ser consideradas prioritárias saúde, educação e outras dimensões atinentes ao desenvolvimento sócio-cultural, poucos assuntos ocupam tanto espaço na imprensa e na mente das pessoas como a segurança, ou melhor, a insegurança pública. Ela, aliás, tem tido presença constante nas últimas campanhas políticas, como principal cabo eleitoral de muitos candidatos. No final dos mandatos, entretanto, acaba se voltando contra eles, de forma até desmoralizadora, como vimos recentemente nas gestões Brizola e Moreira Franco no Rio de Janeiro. Olímpicamente, a insegurança ignora as promessas e os discursos e continua, cada vez mais, atormentando a vida dos cidadãos, inclusive daqueles que governam.

Por que isso ocorre? Por que a insegurança tem se comportado como um vírus resistente a todos os tratamentos parciais que lhe procuram ministrar? Podem ser apontadas razões sociais, econômicas e culturais. Pode-se, ainda, culpar a superficialidade, a dispersão e a parcialidade das soluções usualmente adotadas. Por fim, seria um erro não notar a impotência de qualquer agente isolado, mesmo quando as posições defendidas são corretas e as intenções louváveis. Nosso propósito, contudo, não é fazer mais uma crônica sobre o assunto, somando-nos ao já grande número de vozes impotentes. Acreditamos que o caminho da evolução envolve debates, resolução de conflitos e definição de valores comuns que reorientem a ação de todos. Para tanto, é básico ter-se uma visão global, compreendendo-se as funções, os processos, as instituições e as suas responsabilidades.

CONDICIONANTES

A Secretaria da Segurança Pública, ao lado de outras instituições, participa de uma cadeia de eventos e ações voltados à manutenção da ordem e à garantia da justiça, compondo o que se pode chamar de **Sistema de Persecução Criminal**. Mais especificamente, Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, Poder Judiciário, Secretaria da Justiça são as instituições que diretamente participam das funções e atividades do sistema, encarregado, basicamente, de prevenir e reprimir o crime, identificando-o e a seus autores; colher provas e denunciar suspeitos; punir e segregar o criminoso; recuperá-lo para o convívio social.

Um tratamento abrangente para a questão da criminalidade implicaria a consideração e a eliminação, inclusive, de suas causas de natureza sócio-econômica. Por serem fatores de grande importância, envolvem formulações econômicas e sociais abrangentes como uma melhor distribuição de renda e a consolidação do processo de democratização do país. O desenvolvimento desequilibrado, agravado pela migração, constitui-se também em fator alimentador da criminalidade.

A esses fatores aliam-se, obviamente, as deficiências do Sistema de Persecução Criminal.

Tais problemas, típicos de nossa realidade, mostram contudo alguns dos possíveis fatores da criminalidade no país, os quais inúmeras vezes são desconsiderados quando se transfere à polícia (e ao Estado, por extensão) a culpa por algo que é responsabilidade de todos: governo e sociedade em geral. O alto nível de criminalidade é problema complexo, exigindo, conseqüentemente, soluções amplas e integradoras.

* Em 1988 os autores participaram, através da Fundação Instituto de Administração, respectivamente como coordenador e membro da equipe técnica, da elaboração de projetos para o Diagnóstico Operacional da Secretaria da Segurança Pública de São Paulo e do Ministério Público.

Soluções de cunho econômico atuam no sentido de reduzir as pressões de demanda existentes sobre os componentes do sistema. Já as de natureza sócio-política tenderiam a orientar, cada vez mais, os esforços das instituições envolvidas no sentido do atendimento aos objetivos da sociedade.

Essas questões, contudo, apesar de importantes, são enfocadas neste texto apenas como condicionantes das recomendações específicas que nos propomos a fazer.

Outro conjunto de condicionantes da atuação dos componentes do Sistema de Persecução Criminal deve ainda ser considerado. Alguns dos fatores que examinaremos são alimentados por deficiências do próprio sistema e ao mesmo tempo as alimentam. Qualquer esforço de reforma administrativa, dentro de um contexto mais amplo dos sistemas Jurisdicional e de Persecução Criminal, deve considerar esse ambiente, cujos aspectos principais resumiremos a seguir.

Descrência na justiça

Há crescente descrência nos processos convencionais de apuração de delitos e punição dos culpados; os linchamentos têm aumentado de forma assustadora. Isto, além de minar as bases da sociedade, tem impacto direto sobre a Secretaria da Segurança Pública ao reduzir o número de fatos delituosos levados a seu conhecimento, qualquer que seja a forma de comunicação. A sociedade está cada vez mais se conformando com a injustiça, aceitando-a como mais uma condição da vida social.

Democratização e serviço policial

A natureza pública do serviço policial e suas peculiaridades, aliadas às exigências da sociedade pela prestação de contas dos resultados e atos do governo, exigem a atuação do sistema de segurança pública em ambiente pleno de cobranças. As polícias moldaram suas posturas de forma a atender às demandas deste período específico, inclusive devido a pressões exercidas sobre elas na história recente do país, e vêem-se envoltas na necessidade crescente de adaptação às novas relações com a sociedade, intrinsecamente mais complexas no Estado democrático.

Legislação desatualizada

A primeira impressão extraída do exame da legislação referente à segurança pública é a de um labirinto sem uma única entrada, repleto de becos sem saída e com novas vias e saídas abertas a cada momento. Este exame realça a inserção do serviço de segurança pública em um ambiente político, sofrendo mudanças sempre que o arranjo de forças sociais se altera.

Outras constatações importantes são a ligação natural existente entre Segurança Pública e Justiça e a grande necessidade de coordenação entre elas, visto ser a atividade da polícia judiciária preparação indispensável para o processo penal que ocorrerá no Poder Judiciário a

partir de denúncia oferecida pelo Ministério Público. Concentrando a análise na legislação vigente, observamos não ser a integração entre as esferas da segurança pública e da justiça um objetivo que tenha sido suficientemente atingido pelos legisladores. Ao contrário, os dispositivos legais respaldam a desintegração, omitindo-se ou criando subdivisões que, apesar de complementares, apresentam grande autonomia. Além disso, a falta de consolidação da legislação sobre justiça e segurança causa problemas tanto ao nível institucional quanto ao operacional. Existem pelo menos quatro dispositivos legais em vigência que possibilitam a composição da função institucional da Secretaria da Segurança Pública e de sua estrutura básica, além da Constituição do Estado de São Paulo. Se não chegam a ser contraditórios, ao menos percebe-se que se **revogam** parcialmente, obrigando sua utilização conjunta. Além disso, não cobrem lacunas e criam sobreposições e ambigüidades.

As demandas assistenciais

Em uma sociedade como a brasileira, plena de desequilíbrios e desigualdades, é marcante o fato de que enorme parcela dos atendimentos efetuados pelos órgãos de segurança do Estado — Polícias Civil e Militar — decorre de demandas assistenciais, sem conotação delituosa, sem natureza criminal. Isto impõe certas peculiaridades ao exercício das funções da Secretaria da Segurança Pública, ao mesmo tempo em que atribui carga de trabalho adicional e de difícil cumprimento, pois nem sempre há pessoal especializado para atender às múltiplas exigências, tampouco equipamentos e meios para transporte e acomodação provisória de menores, doentes, gestantes, acidentados etc.

DISPERSÃO E PERDA DE ESFORÇOS

Neste ponto dirigimos nossa análise para os problemas internos do Sistema de Persecução Criminal.

Problema típico da área pública, a insuficiência de integração entre planos e entre decisões das entidades intervenientes sobre um mesmo assunto causa sérias conseqüências ao Sistema de Persecução Criminal.

Os processos envolvendo a participação da administração pública, em maior ou menor grau, estão sujeitos à queda de eficácia por deficiências de vinculação e relacionamento entre os supostamente responsáveis. Além disso, a complexidade dos problemas referentes à área pública tende a superar a capacidade de instituições e setores isolados e a duração de mandatos. Alguns dos reflexos dessa situação no Sistema de Persecução Criminal são a desatualização da legislação penal, a tendência a mudanças pautadas exclusivamente em alterações legais, a falta de integração dos bancos de dados e, principalmente, a transferência das dificuldades de um componente do sistema para os demais.

O Sistema de Persecução Criminal envolve inúmeros órgãos governamentais, insuficientemente articulados entre si e com os processos aos quais devem servir, geran-

do o subaproveitamento de recursos e a tendência à implantação de mudanças isoladas, incompletas e não-negociadas.

O melhor aproveitamento dos recursos disponíveis e o aumento da eficácia global do sistema público exigem a atuação conjunta, articulada e coesa de seus componentes e o aperfeiçoamento na interface dos mesmos e na do governo e da sociedade.

Atualmente, é patente a constatação de que o Estado não tem conseguido cumprir sua missão constitucional atinente à segurança dos cidadãos.

Além dessa constatação geral, percebe-se que tem sido desigual o relacionamento dos órgãos competentes do Sistema de Persecução Criminal com os vários grupos da sociedade demandantes de seus serviços. Diferenças regionais de urbanização e industrialização, associadas à concentração da renda, têm tornado complexo esse relacionamento.

Nesse contexto destacam-se três desequilíbrios principais no atendimento da demanda social por segurança e justiça:

- o combate à criminalidade tem se concentrado mais nas camadas populacionais de menor renda, sendo que parte significativa dos investimentos em segurança vem sendo direcionada para combater os criminosos dessas classes sociais;
- há concentração da atuação dos agentes de segurança e justiça na prevenção e no combate aos **crimes comuns**;
- existem diferenças regionais quanto à concentração de crimes, especificamente entre as áreas urbanas e rurais e entre o Interior e a Região Metropolitana da Grande São Paulo.

A superlotação de cadeias públicas e penitenciárias, por exemplo, é problema sério que perturba todo o sistema. Atualmente, as delegacias de polícia são usadas para guardar presos em flagrante, aguardando julgamento, e presos não-transitórios — os quais deveriam passar para a custódia da Secretaria da Justiça. As mudanças anunciadas, envolvendo a transferência da Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários — COESPE —, da Secretaria da Justiça para a da Segurança, serão insuficientes para resolver o problema, se consideradas isoladamente, uma vez que não garantirão a remoção dos sentenciados hoje nos Distritos Policiais. Há, no momento, mais presos junto à Polícia Civil do que sob a guarda da COESPE, o que reconhecidamente tem causado graves problemas para a Polícia, por não dispor de infra-estrutura para assumir tal responsabilidade. Também a Polícia Militar vê parte de seu esforço perder-se quando criminoso contumaz é preso e liberado ou consegue reincidentemente foragir-se.

Todos os esforços parciais ou isolados empreendidos por qualquer dos envolvidos no sistema apresentam certa perda em função das restrições à eficácia, representadas pelo gargalo mencionado. Nas outras entidades, em proporções variadas, também ocorrem empecilhos. A capacidade de processamento do sistema, a cada fase, é decrescente:

- ao longo do Sistema de Persecução Criminal opera um **funil natural**. Nele nem todos os retidos ficam presos, nem todas as ocorrências geram inquéritos, estes por sua vez, nem sempre merecem a propositura de uma ação. Quando proposta a ação, em inúmeros casos não leva à condenação e ocorrendo a condenação, ela nem sempre implica em reclusão ou detenção do sentenciado no Sistema Penitenciário. Esta redução progressiva do número de indivíduos **processados** pelo sistema, a cada etapa, é condição natural da atividade de segurança e justiça e demonstra a razão de ser de cada componente do Sistema de Persecução Criminal;
- na prática, contudo, em cada uma das etapas desse processo ocorrem distorções e, conseqüentemente, **perdem-se** criminosos que se tivessem passado pelo ciclo completo estariam sentenciados e presos. Entretanto, estão em liberdade;
- sabe-se que grande parte dos crimes são cometidos por pessoas com antecedentes criminais cujas penas não cumpriram, ao menos integralmente. O alto índice de reincidência, aliado a outros fatores intrínsecos aos sistemas policial e jurídico em vigor, explica em grande parte a sobrecarga existente nas diversas etapas de processamento do sistema;
- a capacidade de desempenho das diversas instituições envolvidas é progressivamente reduzida em relação ao elo anterior da cadeia. Assim, a possibilidade das Polícias Militar e Civil deterem suspeitos é maior do que a capacidade da Polícia Civil de registrar as ocorrências, abrir e elaborar inquéritos, dificultando o desempenho do Ministério Público por não fornecer os elementos necessários ao oferecimento de denúncia nos casos em que isto seria o justo. Ainda assim, a possibilidade de atuação do Ministério Público é maior do que a do Poder Judiciário. Este não consegue julgar, no prazo devido, todas as ações propostas (levando à prescrição de punibilidade, liberando outra parcela daqueles que compõem o grupo de criminosos em liberdade) e condena volume menor de acusados a cumprir pena no Sistema Penitenciário. A capacidade deste sistema para proporcionar a execução da sentença é muito menor do que a necessária (liberando mais uma parcela de criminosos que deveriam estar presos, quando esta função não pode ser cumprida pela Polícia Civil através da detenção do penitenciado em cadeias públicas, existentes nas delegacias para outras finalidades).

Como uma das causas dos problemas descritos, e acentuando suas conseqüências, verifica-se certa indefinição institucional/legal do papel, dos direitos e deveres dos órgãos intervenientes na Segurança Pública e Justiça. Essa indefinição, associada à complexidade dessa tarefa que exige a participação conjunta de inúmeros agentes executores, planejadores, colaboradores e beneficiários, acaba elevando a dificuldade de responsabilização pública, perante a sociedade, por atos e decisões no setor.

É, pois, nesse contexto, amplo de definições imprecis-

sas dos domínios institucionais, lacunas e sobreposições na atuação das entidades públicas, integração dependente de colaboração voluntária em determinadas situações e momentos de hostilidade e conflitos entre supostos parceiros, que se inserem a análise e as recomendações para o aprimoramento do Sistema de Persecução Criminal. Polícia Civil, Polícia Militar, Departamento de Trânsito, Secretaria da Segurança Pública — de forma global —, Secretaria da Justiça, outras secretarias, Ministério Público, Poder Judiciário, governo do Estado, organizações privadas, Prefeituras etc., todos podem ser responsabilizados por uma mesma decisão, significando, em caso de definições imprecisas de domínios, deveres e formas de atuação, a impossibilidade de responsabilizar qualquer um deles.

A NECESSIDADE DE REVISÃO DO SISTEMA DE PERSECUÇÃO CRIMINAL

Naturalmente, torna-se difícil a proposição de recomendações específicas para a solução de problemas tão gerais e abrangentes como os apresentados. Reconhece-se, contudo, que problemas complexos, sistêmicos, exigem soluções de mesma natureza. Sabe-se, também, não ser possível, através de um passe de mágica, reduzir a criminalidade. Mesmo os planos miraculosos que conseguiram tal intento — como o **Cruzado I** em 1986 — mostraram-se efêmeros. Resta-nos o caminho difícil, mas inevitável, de proceder à ampla revisão do Sistema de Persecução Criminal.

Essa revisão envolve também questões da maior importância e abrangência, parte das quais já prevista na nova Constituição, como o Tribunal de Pequenas Causas. O Código de Processo Penal deve ser atualizado; devem ocorrer maiores descentralização e autonomia da Justiça Estadual; os delitos, em função da gravidade e da natureza, devem sofrer processamentos mais diferenciados do que os atuais; o intercâmbio de informações entre os componentes do sistema deve ser fortemente incrementado; e, principalmente, devem ser eliminados os gargalos que hoje reduzem a produtividade do sistema como um todo.

Conforme sugestão já debatida publicamente, deve-se aumentar a seletividade dos casos que merecerão Inquérito Policial, por não ser peça legalmente indispensável, em algumas situações, ao oferecimento de denúncia pelo Ministério Público; grande parte dos delitos de autoria conhecida poderiam dispensar a instauração de inquérito policial, agilizando todo o sistema e liberando as autoridades policiais para dedicarem-se mais aos casos complexos.

Os mesmos debates incluíram a proposição de criação de um Grupo Especial para Revisão do Sistema de Persecução Criminal, com representantes da Polícia Civil, da Polícia Militar, do Ministério Público, da Procuradoria de Assistência Jurídica, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Poder Judiciário, da Secretaria da Segurança Pública, da Secretaria da Justiça e do Poder Legislativo.

O grupo deve organizar um fórum para rediscussão da legislação penal, do Direito Processual e das estruturas e funções institucionais, com o propósito principal

de facilitar o combate à criminalidade e minorar os efeitos da sobrecarga do sistema.

Esforços devem ser feitos para elevar a integração entre as diversas unidades da Secretaria da Segurança Pública, garantindo melhor distribuição de recursos e maior cooperação entre os setores que apresentam inter-relações constantes. Pontos de conflito entre as Polícias Civil e Militar devem ser equacionados através da definição precisa de áreas de atuação, ou seja, dotar cada instituição com identidade própria e distinta. Neste sentido, é importante a reavaliação de áreas de atuação e definições legais das atribuições de cada uma, bem como o estudo dos pontos principais de interligação, com o objetivo de facilitar a ação conjunta ou complementar, assim como evitar a duplicidade indevida de investimentos.

A definição de metas precisas para o Sistema de Persecução Criminal, em seu conjunto, indicará o sentido prioritário em que deverão ser aplicados os recursos existentes nos diferentes agentes, de modo a ampliar sua eficiência pela concentração em atividades pré-definidas. Para tanto, deve-se implantar uma metodologia de planejamento integrado, baseado na dinâmica dos sistemas, que permita análise abrangente e profunda das relações causais entre as principais variáveis determinantes do desempenho do sistema.

No âmbito do Poder Executivo, a elaboração de acordos bilaterais entre o governo do Estado e cada um dos componentes do Sistema de Persecução Criminal pode ser um instrumento concreto para disciplinar o relacionamento entre as partes e criar compromissos mais fortes dos agentes com as metas definidas. Internacionalmente, esses acordos vêm sendo firmados na prestação de serviços de utilidade pública entre poderes concedentes e concessionárias controladas pelo próprio Estado. Mesmo no Brasil há algumas tentativas sendo realizadas. Após a fase de negociação os acordos são consubstanciados em documento que tem sido chamado, conforme seu teor e a natureza da relação entre as partes, de Contrato-Plano, Contrato de Gestão ou Compromisso de Gestão. Inclusive o relacionamento entre Poder Executivo e Poder Judiciário, nos aspectos atinentes ao Sistema de Persecução Criminal, poderia ser parcialmente disciplinado por mecanismos semelhantes, desde que preservada a independência de cada um.

Essa sistemática inclui a elaboração de sistema de avaliação do desempenho global e do referente a cada um dos componentes do Sistema de Persecução Criminal. Esse sistema deverá ser coerente com as metas definidas, servindo menos como meio facilitador da aplicação de punições e mais como mecanismo de integração do Sistema e orientação dos esforços dos vários componentes para finalidades comuns.

Não há dúvida quanto às propostas apresentadas representarem desafios sem precedentes. Entretanto, sem a adoção de tratamento sério e consistente das questões mais abrangentes haverá apenas a ilusão de progresso, além do desperdício de esforços, recursos e, mais lamentavelmente, de vidas.

Recebida em setembro/91