

Segurança pública para virar o jogo

ILONA SZABÓ e MELINA RISSO

Segurança pública para virar o jogo

Prefácio:

LUÍS ROBERTO BARROSO



Copyright © 2018, Ilona Szabó de Carvalho e Melina Ingrid Risso

Copyright desta edição © 2018:

Jorge Zahar Editor Ltda.

rua Marquês de S. Vicente 99 – 1ª | 22451-041 Rio de Janeiro, RJ

tel (21) 2529-4750 | fax (21) 2529-4787

editora@zahar.com.br | www.zahar.com.br

Todos os direitos reservados.

A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação de direitos autorais. (Lei 9.610/98)

Grafia atualizada respeitando o novo

Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa

A editora não se responsabiliza por links ou sites aqui indicados, nem pode garantir que eles continuarão ativos e/ou adequados, salvo os que forem propriedade da Zahar.

Preparação: Angela Ramalho Vianna

Revisão: Eduardo Monteiro, Tamara Sender

Capa: Estúdio Insólito

CIP-Brasil. Catalogação na publicação

Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

Szabó, Ilona

S991s Segurança pública para virar o jogo/Ilona Szabó, Melina Risso; prefácio Luís Roberto Barroso. – 1.ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-378-1801-5

1. Segurança pública – Brasil. 2. Brasil – Política social. 3. Estado.
4. Direitos fundamentais. I. Risso, Melina. II. Barroso, Luís Roberto.
- III. Título.

CDD: 320.981

18-51447

CDU: 32(81)

Vanessa Mafra Xavier Salgado – Bibliotecária – CRB-7/6644

Prefácio

Empurrando a história

LUÍS ROBERTO BARROSO*

Ilona Szabó e Melina Riso escreveram um pequeno grande livro, que pode ser lido de um fôlego, com prazer e proveito. Ilona irradia energia positiva e precoce maturidade. Melina é uma das lideranças de uma geração generosa e patriótica, que procura renovar a política a partir do engajamento de cidadãos comuns. A sinergia entre elas é plena.

O Brasil vive um momento difícil, marcado por uma tempestade ética, política e econômica. Há uma imensa onda de negatividade pelo país afora, que afetou até mesmo a autoestima nacional. Pensadoras e ativistas como Ilona e Melina ajudam a quebrar esse círculo vicioso em que nos enredamos. E alimentam a minha crença pessoal de que, apesar das angústias e incertezas dessa hora, nós estamos às vésperas de um novo começo, da refundação do país, com elevação da ética pública e da ética privada. Para isso, é inevitável a destruição criativa da velha ordem.

* Ministro do Supremo Tribunal Federal. Professor titular da Universidade do Estado do Rio de Janeiro/Uerj. Senior Fellow na Harvard Kennedy School.

Há uma imensa demanda por integridade, patriotismo e idealismo na sociedade brasileira. Quem tem olhos de ver e coração de sentir percebe isso por onde passa. E essa é a energia que muda paradigmas e empurra a história. As transformações que o Brasil requer exigem ideias novas, ousadas e criativas, fundadas em uma razão iluminista e solidária. É nesse contexto que se insere esta obra.

O Brasil precisa de uma agenda construtiva, suprapartidária e patriótica, que inclua avanços em áreas diversas, que vão da educação à consolidação de instituições políticas e econômicas verdadeiramente inclusivas. O fato inegável é que, em muitos dos seus espaços, o Estado brasileiro ainda é apropriado privadamente por elites extrativistas e autorreferentes. Nessa agenda positiva que necessitamos implementar, a segurança pública e o combate à violência merecem figurar com destaque.

O delineamento desse novo tempo exige duas importantes mudanças de paradigmas: um salto de qualidade no debate público e um giro empírico-pragmático na escolha e implementação de políticas públicas. Refiro-me a atitudes e argumentos que respeitem as divergências e diferentes concepções de mundo, sem desqualificação do outro; que sejam baseados na experiência e na realidade fática, aferidas em pesquisas e com suporte em dados objetivos, libertos da retórica vazia e dos discursos tonitroantes; e que tenham compromissos com resultados efetivos, devidamente monitorados e comprovados, em lugar de idealizações abstratas.

O livro de Ilona Szabó e Melina Risso agrega imenso valor ao esforço pelas duas mudanças de paradigmas aqui referidas – debate ético-qualitativo e virada empírico-pragmática –, pela maneira aberta, respeitosa e estatisticamente documentada com que as autoras constroem seus argumentos. E, a essas virtudes, elas acrescentam três outras que considero sublimes: (i) idealismo, sem perda do senso de realidade, (ii) simplicidade e (iii) empatia.

O Brasil é extremamente violento, como bem documenta o presente estudo. Apenas em 2016, mais de 60 mil brasileiros foram assassinados. Somos campeões mundiais de homicídios. O segundo e terceiro colocados, que são a Índia – com população de 1,3 bilhão de habitantes – e a Nigéria, com população próxima à nossa, têm, proporcionalmente, bem menos da metade de mortes. Essa violência, altamente seletiva, recai majoritariamente sobre jovens negros, com alfabetização deficiente, entre quinze e 24 anos. Não é hipérbole falar-se em genocídio.

Algumas das causas dessa violência são identificadas com acuidade e apresentadas de forma didática pelas autoras: (i) baixa escolaridade, (ii) exposição à violência, (iii) urbanização rápida e irregular e (iv) impunidade. A essa perturbadora soma de fatores, acrescenta-se, ainda, um sistema penitenciário que não garante condições mínimas de dignidade. Nem mesmo exigências legais óbvias, como separação entre presos provisórios e permanentes, ou entre perigosos e não perigosos, são cumpridas. Sem mencionar o domínio das facções.

Segurança pública inclui prevenção, inteligência e investigação. Por isso mesmo, e intuindo a evidência, as autoras realçam

que segurança pública não é sinônimo de polícia. Por certo, uma polícia bem-equipada, bem-treinada e bem-remunerada faz diferença. Porém, os caminhos para uma política antiviolência devem abranger, também, atenção à primeira infância; prevenção e redução do abuso infantil; diminuição da evasão escolar; criação de condições de trabalho mais favoráveis para mães e pais de crianças pequenas; proteção da integridade física das mulheres; combate à violência doméstica; revisão da fracassada política de guerra às drogas; e regulamentação do porte e da posse de armas.

Em suma, as autoras não se conformam em citar lugares-comuns ou alardear intuições ou palpites. Justamente ao contrário, trabalham com informações e dados gerados por fontes confiáveis. Mais que isso, apontam exemplos concretos de projetos que tiveram resultados eficazes, assim como casos reais que ilustram a dramática realidade existente. Propiciam, assim, uma discussão de alto nível, com extrema honestidade intelectual, sem preconceitos, moralismos ou slogans populistas.

Este é um livro desprezioso na sua aparência, mas transformador no seu conteúdo. Foi escrito por duas pensadoras originais, que conjugam pesquisa séria, atitudes concretas e didática impecável. Para mim é um privilégio associar meu nome, neste breve prefácio, a um trabalho admirável, que lança luz intensa sobre um tema que não comporta soluções simplistas nem pode ser vítima de populismo eleitoral.

Brasília, 10 de junho de 2018

Introdução

Segurança é um assunto que há muito tempo nos preocupa – a todos nós, cidadãos e cidadãos brasileiros. Não é de hoje que o Brasil está imerso numa crise que parece não ter fim. Somos constantemente impactados pelo noticiário mostrando cenas de violência nas principais cidades brasileiras. Mas a violência não é apenas uma notícia na TV. Ela é bem real e afeta nossas vidas cotidianamente. Todos nós temos algum episódio para contar, sofrido diretamente ou por conhecidos nossos.

Tanto para quem é vítima direta da violência quanto para quem analisa os números, o cenário é estarrecedor. Apenas em 2016, mais de 62 mil brasileiros foram assassinados.¹ Infelizmente, ao que tudo indica, 2018 não será diferente. O Brasil é o campeão mundial em números absolutos de homicídios,² um triste recorde que sustentamos há anos. E esse é somente um dos indicadores da criminalidade que nos amedronta e desafia diariamente. Outro indicador dramático é o número de crimes contra o patrimônio, como o furto e o roubo, que afetam em especial os moradores das grandes cidades. O número de roubos³ registrados em 2016 foi superior a 1,7 milhão, mostrando o quanto ainda estamos longe de viver em paz.⁴

Temos trabalhado nos últimos quinze anos para mudar esse quadro. Conhecemos diferentes casos de sucesso e também de fracasso. Hoje, mais que nunca, precisamos entender melhor o que funciona e o que não funciona quando o assunto é a redução da violência; e conhecer o sistema brasileiro de segurança pública e justiça criminal, para não sermos enganados com supostas soluções mágicas e promessas falsas a cada ciclo eleitoral. A boa notícia é que é possível reverter o atual cenário, e há diferentes caminhos para tornar nossas cidades e nosso país seguros.

Decidimos escrever este livro para compartilhar um pouco do que aprendemos ao longo de nossas trajetórias. Começamos a trabalhar com esse tema em 2003. As reflexões que dividimos com você retratam o ponto de vista de duas cidadãs que dedicaram a maior parte de suas vidas profissionais a estudos, projetos e parcerias para a prevenção e redução da violência. Em nosso percurso, não fomos somente observadoras de processos. Ajudamos a desenhar, negociar, implementar, monitorar e avaliar erros e acertos de inúmeras iniciativas.

Essas iniciativas envolveram policiais, gestores públicos, pesquisadores, lideranças políticas, sociais e empresariais, mídia e autoridades de todos os poderes em diferentes estados do país, em âmbito nacional e também no exterior. Nossas experiências nos fazem acreditar na centralidade do papel dos cidadãos e da sociedade civil organizada na transformação positiva da segurança pública no país.

Não pretendemos aqui esgotar todos os assuntos, mas começar uma conversa com base em dados e fatos, pois queremos

contribuir para a avaliação que você terá de fazer sobre propostas apresentadas para a segurança pública no Brasil. Observamos com muita preocupação como, em tempos de redes sociais, muitas discussões acaloradas são travadas e posições são adotadas sem que haja informação suficiente ou com informações equivocadas. Engajar-se em uma discussão bem-informada é essencial para que nosso país construa uma nova visão acerca da segurança, ancorada em proposições que efetivamente nos tirem de uma vez por todas da crise que vivemos nesse setor. A busca de informações corretas e de fontes confiáveis é importantíssima, já que nesse debate sobram mitos.

Como ponto de partida, é fundamental saber que a segurança é um direito básico de todos os brasileiros. Esse direito está expresso em nossa Constituição Federal, no artigo n.5: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.”⁵

Isso quer dizer que uma das principais responsabilidades de nossos governantes é garantir os valores democráticos, liberdade e igualdade a todos os cidadãos, bem como a proteção e a integridade das pessoas e a soberania de nosso território. Estes são conceitos-chave na construção dos Estados modernos e estão intimamente relacionados à criação do que chamamos de contrato social, um acordo entre governantes e governados pelo qual abrimos mão de uma parte de nossa liberdade individual em troca da promessa de segurança.⁶

E a segurança, por sua vez, é proporcionada pelo Estado por meio de: a) um conjunto de normas que determinam o que é permitido e o que é proibido (as leis); b) políticas públicas que buscam promover os direitos dos cidadãos com equidade, igualdade e oportunidades, além de prevenir atos violentos e manter a convivência harmoniosa na sociedade (programas, projetos e ações dos governos federal, estaduais e municipais); c) procedimentos que asseguram o direito a um julgamento justo (juízes imparciais, defesa ampla e processo juridicamente correto); d) um conjunto de instituições responsáveis por aplicar as medidas preventivas e as sanções determinadas pelos juízes (instituições policiais, prisionais, fiscais etc.).⁷

As noções de Estado e de contrato social trazem em si uma concepção básica de que a segurança é um bem público. Algumas ideias distintas, porém complementares, estão contidas nessa afirmação. Dizer que a segurança é para todos significa reconhecer que existem parâmetros que devem ser respeitados por qualquer indivíduo – noção popularizada na afirmação “a minha liberdade termina onde começa a sua”. Por isso, quando leis e outras regras são descumpridas, o Estado tem o poder de julgar e aplicar as medidas e punições estabelecidas previamente. Por outro lado, entender a segurança como um bem coletivo pressupõe reconhecer que todos nós, não importa nossa origem, classe, gênero ou cor, temos igual direito a ela. E, por fim, que a segurança requer o envolvimento de todos nós.

De todos os serviços públicos, a segurança talvez seja um dos únicos que de fato é utilizado por todos. Apesar do aumento ex-

pressivo dos gastos com segurança privada, ninguém consegue garantir segurança de maneira individual. Vivemos em sociedade e somos afetados por tudo que acontece nela. Portanto, não podemos abrir mão de melhorar a segurança pública.

Sabemos que, na prática, as coisas são mais complicadas que na teoria. Nem sempre as pessoas obedecem às leis, por mais errado que seja. Algumas leis não são bem formuladas e podem criar mais problemas que soluções.⁸ Sabemos que em algumas ocasiões a Justiça e as polícias não são imparciais e produzem injustiças e desigualdade. E que a punição, sozinha, não é capaz de gerar as mudanças necessárias em nosso comportamento para dispormos de mais e melhor segurança.

Então, como mudar essa situação para vivermos e convivermos em sociedades seguras? Buscamos aqui mostrar caminhos possíveis e propostas concretas para responder a esses desafios. Também queremos promover uma reflexão sobre a importância do resgate de valores da sociedade que são a base do contrato social e sobre alguns dos fatores que contribuíram para a crise atual.

Além disso, apresentaremos um breve panorama da segurança pública no Brasil e da nossa visão sobre por onde começar a reverter o cenário atual. Sabemos que não existe uma solução única capaz de resolver todas as questões de imediato, mas não podemos ficar paralisados quando deparamos com as dimensões dos problemas que precisamos enfrentar. Dessa forma, propomos fragmentar a questão, conhecer suas dife-

rentes partes e buscar as soluções apropriadas para cada uma delas com um olhar integrado.

Dividimos o livro em oito capítulos. No primeiro, explicamos a gravidade da violência no Brasil, em especial os homicídios. No segundo capítulo esboçamos um panorama geral do sistema e das instituições que são protagonistas da segurança pública. Em seguida, falamos da prevenção, que, do nosso ponto de vista, é determinante para reverter o quadro atual de violência e criminalidade. Os capítulos 4 e 5 são dedicados a duas estruturas centrais, embora não sejam as únicas, da segurança: as polícias e as prisões. Explicamos como as polícias funcionam no país e analisamos a crise do sistema penitenciário brasileiro. Nos dois casos, tratamos de alguns temas recorrentes no debate público. Os capítulos seguintes, 6 e 7, abordam dois assuntos que impactam de maneira significativa a violência no país: as drogas e as armas. Em ambos, discutimos a importância da regulação responsável e esclarecemos diferentes mitos que permeiam o debate. O último capítulo se propõe a examinar o nosso papel, como cidadãos e cidadãos, na segurança pública. Apontamos, no fim de cada capítulo, medidas concretas que, caso implementadas, podem virar o jogo.

1. Para entender a violência

Viver com medo não é normal. Nós, assim como você, sentimos medo e temos nossas vidas, nossa liberdade de ir e vir, nossas escolhas e nossas emoções afetadas por essa condição. De uma forma ou de outra, já fomos vítimas de crimes violentos; conhecemos pessoas muito próximas e nos solidarizamos com dezenas de milhares de outras que já viveram a mesma situação ou perderam entes queridos, e que, por experiência direta ou indireta, sofrem com síndrome do pânico, estresse pós-traumático, ansiedade e fobias. Algumas chegam a desenvolver comportamentos violentos ou dependência química de drogas lícitas e ilícitas, a fim de curar medos e traumas que a violência gerou.¹

Contudo, sabemos que dá para mudar esse contexto. E podemos reconstruir o contrato social recuperando nossa capacidade de viver em harmonia, sem medo, e de exercer plenamente o nosso potencial humano.

Antes de falarmos sobre como podemos construir uma sociedade mais segura e pacífica, porém, é importante entender a dimensão da violência que nos afeta, suas causas e também o perfil de vítimas e agressores.

A violência é um fenômeno com muitas facetas e diversas causas, e, por isso, seu enfrentamento requer ações de diferentes campos de atuação e a união de esforços de todos os setores da sociedade: governos, setor privado e cidadãos.²

Não é possível tratar a violência como uma categoria única. É como a saúde. Não tratamos doença como categoria genérica. Cada doença tem uma causa e um tratamento. Hoje sabe-se que promover saúde significa manter as pessoas saudáveis, prevenindo doenças, e não apenas cuidar dos que adoecem.

O mesmo acontece com a violência. Cada tipo de violência possui uma dinâmica específica e está associado a diferentes fatores de risco,³ isto é, fatores que, combinados, aumentam a possibilidade de um crime ou violência⁴ ocorrer. Portanto, agir para amenizar os fatores de risco de forma a prevenir o envolvimento de pessoas com o crime e promover uma vida social harmônica devem fazer parte de qualquer política de segurança.⁵

No Brasil, como em muitos lugares do mundo, é possível identificar padrões para os diferentes tipos de violência. Em geral eles se concentram em algumas partes do território e atingem grupos específicos da população. Portanto, mesmo que todos tenham medo, o crime violento não afeta todas as pessoas de maneira igual. Ele realmente se concentra no espaço e no tempo. E, dependendo do tipo de crime, é possível identificar em quais dias da semana e horários ele acontece com maior frequência.⁶

Aqui, e em nosso trabalho, escolhemos priorizar o entendimento e buscar soluções para os crimes violentos, em es-

pecial para os assassinatos. Isso porque esses crimes atentam ou podem atentar contra o nosso bem mais precioso – a vida – e causam grandes traumas nos envolvidos e seus familiares. Além disso, geram um enorme custo para a sociedade como um todo, seja por perda de capacidade produtiva, seja por produzir custos para o sistema de saúde no atendimento aos feridos.⁷

É impossível precificar a dor e o sofrimento das vítimas ou de quem perde alguém. Além dos danos físicos, as cicatrizes psicológicas e emocionais podem durar por toda a vida. Mas é fundamental sabermos que os crimes violentos impõem um grande obstáculo para o crescimento econômico e um custo muito alto que é pago pelos brasileiros. O ônus é de cerca de R\$285 bilhões por ano, ou seja, 4,38% do PIB anual do país. No Brasil, cada jovem morto representa perdas produtivas de R\$550 mil. Os prejuízos acumulados chegam a R\$450 bilhões desde meados dos anos 1990.⁸

São crimes violentos: assassinato, latrocínio, assalto,⁹ violência policial, agressão que resulta em morte e estupro. Todos eles se caracterizam pelo uso de violência e, por isso mesmo, impactam nosso comportamento. A violência empregada pode ser a força física, como nos casos de agressão e estupros, ou pode ser agravada pelo uso de armas, sejam elas facas e objetos cortantes ou armas de fogo. No Brasil e na América Latina, a arma de fogo é um artefato muito utilizado na prática de violência e está presente na maioria dos assassinatos. Por isso é tão importante falar dela em nosso contexto. Enquanto mun-

dialmente a média de uso desses instrumentos nos homicídios é de 35%, na América Latina ela supera os 70%.¹⁰

Vamos examinar a questão dos homicídios, cuja redução, a nosso ver, deve ser a prioridade absoluta de qualquer política nacional de segurança pública.

Mortes violentas – o problema número um

Infelizmente, o cenário de homicídios no país é pior do que se imagina. Todos os anos, cerca de 60 mil brasileiros têm suas vidas interrompidas em decorrência de mortes violentas intencionais, quando o agressor tem o propósito de matar a vítima.¹¹

Algumas comparações nos ajudam a entender a dimensão absurda desse número. É como se a cada ano cidades como Mariana, em Minas Gerais, Bertioga, em São Paulo, ou Santo Amaro, na Bahia, sumissem, tivessem toda a sua população assassinada. Ou como se houvesse 302 acidentes de avião iguais ao desastre da TAM no aeroporto de Congonhas, em São Paulo, ocorrido em 2007. Ou como se todos os que estiveram no estádio da abertura da Copa do Mundo no Brasil em 2014 fossem mortos. O problema ganha escala ainda maior quando se trata do número total de pessoas afetadas por essas mortes. Ao menos 50 milhões de brasileiros com mais de dezesseis anos tiveram algum conhecido assassinado,¹² o que mostra como esse quadro impacta profundamente grande parte de nossa população.

A tragédia da região

Em números absolutos de homicídios, o Brasil é seguido pela Índia e a Nigéria, que registraram 32 mil e 17 mil homicídios, respectivamente, nos anos de 2015 e 2012, os últimos com dados disponíveis.¹³

Quando falamos em taxas de homicídios, calculadas em função do número de habitantes do país, o Brasil não está sozinho em relação aos níveis epidêmicos de violência letal – classificação dada a locais com taxas de assassinatos mais altas que dez mortes para cada 100 mil habitantes. A América Latina é a região mais violenta do planeta. Ela tem apenas 8% da população mundial, mas concentra 38% dos homicídios globais, com 144 mil assassinatos por ano. Sete países são especialmente atingidos pelas altas taxas de criminalidade: além do Brasil, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México e Venezuela estão na lista. Caso não se tomem medidas imediatas, o cenário pode piorar, como indicam as projeções do Observatório de Homicídios, do Instituto Igarapé. De acordo com essas estimativas, a taxa de homicídios regional pode saltar de 21 para 35 por 100 mil habitantes em 2030. Isso representa sete vezes a média global.¹⁴

As cifras colocam nosso país em primeiro lugar no mundo no ranking de homicídios, em números absolutos, e isso não é de hoje. Nos últimos trinta anos, mais de 1 milhão de brasileiros foram assassinados, numa média de quatro homicídios por

hora.¹⁵ Metade (25 entre as cinquenta) das cidades mais violentas do mundo fica no Brasil.¹⁶ Caso nada seja feito, cerca de 590 mil brasileiros podem ser assassinados durante a próxima década.

Definitivamente isso é inadmissível. Não podemos conviver com esse absurdo.

Que fatores potencializam esse cenário trágico?

Os homicídios têm muitas causas e decorrem do acúmulo de vários fatores de risco, com diferentes naturezas: desde aspectos individuais – nossa capacidade de controlar a agressividade, por exemplo –, passando por aspectos sociais e culturais – como a influência dos amigos sobre nosso comportamento –, até a forma de nos socializarmos, muitas vezes de maneira violenta. Dentre os fatores de risco destacam-se: baixa escolaridade, desigualdade econômica e social, desemprego, bônus demográfico,¹⁷ exposição à violência, comportamentos de risco (como abuso de álcool, de outras drogas e o uso de armas de fogo) e a rápida urbanização.

Quando o tema é educação, a evasão escolar é o grande vilão.¹⁸ A escola perde ou expulsa o “jovem problemático”, e isso é um divisor de águas: fora da escola, ele tem mais chances de fazer escolhas erradas e acabar passando pelos sistemas de medidas socioeducativas e prisional, ou de virar mais um número na triste estatística de homicídios. Literalmente, estamos matando nosso futuro.