



DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO

NÚCLEO DE REDAÇÃO FINAL EM COMISSÕES

TEXTO COM REDAÇÃO FINAL

CONJUNTA - SEGURANÇA PÚBLICA / RELAÇÕES EXTERIORES		
EVENTO: Seminário	Nº 1657/08	DATA: 27/11/2008
INÍCIO: 10h24min	TÉRMINO: 12h53min	DURAÇÃO: 02h26min
TEMPO DE GRAVAÇÃO: 02h26min	PÁGINAS: 48	QUARTOS: 30

DEPOENTE/CONVIDADO - QUALIFICAÇÃO
GUARACY MINGARDI – Subsecretário Nacional de Segurança Pública e Diretor do Departamento de Políticas, Programas e Projetos. JORGE ZAVERUCHA – Professor e Doutor do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Pernambuco. PAULA MIRAGLIA – Diretora-Executiva do Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente – ILANUD. GILMAR MENDES – Ministro-Presidente do Supremo Tribunal Federal.

<b>SUMÁRIO:</b> Seminário <i>Segurança Pública e Democracia nos 20 anos da Constituição de 1988.</i> Painel: <i>Segurança Pública e Democracia.</i>
--

OBSERVAÇÕES
Seminário conjunto com a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA. A reunião foi suspensa e reaberta.



**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Raul Jungmann) - Declaro aberto o Seminário *Segurança Pública e Democracia nos 20 anos da Constituição de 1988*, promovido pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, com a participação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA, a quem agradecemos a participação, o apoio e a colaboração que tivemos, sem as quais não teria sido possível a realização deste seminário.

Nesta segunda etapa, abordaremos o tema *Segurança Pública e Democracia*.

Convido a compor a mesa o Sr. Guaracy Mingardi, Subsecretário Nacional de Segurança Pública e Diretor do Departamento de Políticas, Programas e Projetos.

Informo que estão se deslocando para cá, neste momento, as seguintes personalidades: Sra. Paula Miraglia; Sr. Jorge Zaverucha e o Deputado Antonio Carlos Biscaia. Como já estamos atrasados, e ao meio dia teremos o encerramento com o Ministro Gilmar Mendes, vamos começando os nossos debates.

As pessoas que se encontram mais ao fundo da sala podem, se o quiserem, ocupar essa segunda fileira, porque hoje, quinta-feira, temos um redução expressiva da presença parlamentar na Casa. De forma que quem quiser fazer uso dessa segunda fileira, se quiser chegar um pouquinho mais próximo, é bem-vindo. Fiquem à vontade.

Informo ao Plenário que dada a impossibilidade de comparecimento do Deputado Alexandre Silveira, por motivos de saúde, o Deputado Antonio Carlos Biscaia passará a ser o coordenador.

Comunico que aqueles que desejarem se inscrever para os debates deverão entregar à Secretaria da Comissão a ficha de inscrição devidamente preenchida.

Para abordar o tema de hoje, concedo a palavra ao Sr. Guaracy Mingardi, Subsecretário Nacional de Segurança Pública e Diretor do Departamento de Políticas, Programas e Projetos, pelo tempo de 20 minutos, prorrogáveis caso necessário.

Sinta-se à vontade.

Como V.Sa. sabe, este é um seminário que está fazendo um balanço da área de segurança, na vigência dos 20 anos da nossa Carta Constitucional de 88. A perspectiva é, de um lado, fazer um balanço exatamente desse arranjo



constitucional na área específica da segurança pública. Evidentemente que é impossível abordar a segurança pública *stricto sensu*, aparatos policiais. É preciso analisar o sistema penal, ter uma certa visão do sistema penitenciário, do funcionamento do Ministério Público e assim por diante.

Em segundo lugar, evidentemente propor caminhos, alternativas, instrumentos. Enfim, debater o que é possível, o que é necessário para a reforma daquele arcabouço constitucional que se tem, na área de segurança, como ontem, aliás, aconteceu. Tivemos comentaristas que estavam propondo reformas, que estavam propondo a real e completa implantação daquilo que lá está. São pontos de vistas, e até V.Sa. tem quem jogue nas 2 posições, mas é para isso que estamos fazendo este seminário.

Seja muito bem-vindo e tem V.Sa. a palavra.

**O SR. GUARACY MINGARDI** - Obrigado Deputado. Senhoras e senhores, o meu estilo é ser bem sucinto e não falar demais. Então, os 20 minutos espero que dê e sobre.

A minha questão aqui é a seguinte: estou falando na qualidade de ex- Investigador de Polícia de São Paulo, trabalhei no Ministério Público, fui assessor de 4 Procuradores-Gerais de São Paulo, fui Secretário Municipal de Segurança Pública e agora estou no Ministério da Justiça.

Vou falar baseado naquilo que conheço e que percebi em todo esse tempo. Fui Investigador de Polícia no período pré-Constituição, anterior a 88. E o que deu para perceber, no decorrer do tempo, é que a Constituição sofreu algumas mudanças radicais, mas mudanças radicais no espírito da atuação. Vou falar a respeito exatamente de uma coisa muito séria no País, que é a investigação policial, e que foi alterada pela Constituição em um ponto para melhor, mas aquilo que vem depois da Constituição não foi feito por nenhum dos 3 Poderes.

Vamos ser bem claro. O que mudou? Na verdade, a Constituição veio reafirmar algumas coisas que já existiam mas que na prática não eram feitas. Prisão só com mandado judicial ou em flagrante já era a letra, mas não a prática. Lembrome, no meu tempo de polícia, de um sujeito que ficou preso 2 semanas para “averiguação”, entre aspas, para tirar o serviço do preso. Essa era a regra. Isso é uma coisa que se você for seguir vai ver que a lei é inviável agora. E na prática



também se tornou inviável. Nenhuma polícia vai segurar alguém ilegalmente 2 semanas sabendo que pode ter um problema depois. Então, isso é uma coisa completamente positiva: diminuiu-se a arbitrariedade. Agora o que acontece! Várias dessas medidas que foram tomadas fizeram com que a polícia deixasse o antigo paradigma, que vamos discutir depois, mas não criamos outro, não trabalhamos para criar outro. Não fizemos isso no Legislativo, no Executivo nem no Judiciário. Não aparelhamos a polícia para investigar dentro do modelo democrático. E aparelhar não é comprar brinquedinho. Comprar brinquedinho a gente compra muito, mas aparelhar é dar instrumento legal ou dar instrumento de conhecimento para que a polícia possa fazer isso. A nossa polícia continua muito cartorária e pouco efetiva na hora da investigação.

Qual foi a falha do Legislativo. O Legislativo demorou muito para definir algumas coisas básicas. Vamos citar como exemplo aquilo que agora está dando muito ibope, muita discussão, que é a questão da escuta telefônica. Demorou 10 anos, praticamente, para se regulamentar isso. Ou seja, a Constituição já previa mas demorou um bocado de tempo para se pôr aquilo que a Constituição previa em prática. E não adianta, a gente sabe que funciona assim: faz-se a lei e depois vai-se aperfeiçoando, mudando. A prática vai mostrando o que funciona e o que não funciona. Agora se demora muito tempo para regulamentar aquilo que já está estabelecido, vai-se jogar mais para a frente ainda a possibilidade de aplicação prática daquilo.

Outra coisa que é um problema pós-Constituinte no Legislativo, diz respeito à decisões tomadas em cima da hora, decisões tomadas sob pressão.

Gostaria de recordar-lhes a questão da Lei dos Crimes Hediondos, que foi votada sob tremenda pressão. Fizemos uma pesquisa sobre a eficácia da Lei dos Crimes Hediondos. Ela é igual a zero, não melhorou nem piorou a criminalidade. O efeito na criminalidade foi zero, porque a aplicação da lei depende do quê? Depende de o criminoso saber se vai ser pego, se terá de cumprir 5 ou 10 anos de cadeia.

Trabalhei em vários casos. Nos últimos tempos, antes de vir para cá, estive no Ministério Público de São Paulo. Acompanhamos a carreira do Marcola, por exemplo. Nós o entrevistamos várias vezes. Para ele, ser condenado a 30, 60 ou 90 anos dá na mesma. A cadeia é a vida dele. Dentro da cadeia ele manda.



Então, a Lei dos Crimes Hediondos, para esse tipo de criminoso, para o criminoso perigoso, não representou nada. Mas o que aconteceu? Foi votada sob pressão. Porque aqui a segurança pública só muda sob pressão. Como é a pressão? Acontece alguma coisa, toda a mídia vai em cima e tem-se que votar uma lei. Aí vota-se uma lei que não vai ter reflexo a longo prazo. Isso tem acontecido muito.

Bom, essa é a questão do Judiciário.

O Executivo, no período pós-Constituição, não fez nada para aparelhar a Polícia. A Polícia não foi instrumentalizada para trabalhar dentro de um paradigma democrático. Então, retirou-se a possibilidade de se trabalhar com a violência, mas não se criou algo em substituição.

Vamos pensar no século passado, do começo do século até o início dos anos 80. Como a polícia trabalha? A polícia trabalha muito no modelo da Inquisição. Não vou usar o termo inquisitorial no sentido jurídico, digo inquisitorial mesmo. Qual é o modelo? É cartorário ao extremo, baseado na confissão. O modelo da Inquisição é esse. O que se aprende em muitas faculdades de Direito ainda é isto: a confissão é a rainha das provas. Senhores, qualquer um confessa, depende dos meios utilizados. Sabemos disso.

Então, a polícia continuou pensando no modelo antigo e não se aparelhou, não inovou. Vamos pensar numa coisa muito simples: qual a importância que se dá à perícia? Não estou falando daquelas coisas que aparecem na TV, daquelas bobagens estilo *CSI*, em que os caras gastam um milhão de dólares para resolver um caso, mas da perícia comum. A perícia comum não tem importância no inquérito na maior parte das vezes, apenas em um ou outro caso. E não é porque a perícia é boa ou ruim. Não é dada a importância necessária para a perícia porque a nossa tradição não é essa. Faz-se a perícia porque ela é obrigatória, senão muitas vezes seria deixada de lado. Eu acompanhei vários casos em que o sujeito estava preso aguardando julgamento por meses, um ano às vezes, e não chegava o laudo de necropsia. Então, formalmente não se pode nem dizer de que forma o cara morreu porque o resultado da perícia não chegou, não existe. Mas o sujeito já está preso. Tal é a desimportância que se dá à perícia que isso volta e meia acontece. Estou falando de grandes Estados. Em alguns Estados isso funciona de forma mais rápida



e, em outros, de forma mais lenta. Precisamos acelerar isso. Isso é coisa do Executivo. Quando digo Executivo, refiro-me tanto ao estrato político quanto às próprias instituições policiais. Para isso, tem-se que entender a importância da perícia e aparelhar a polícia.

Vamos pensar em outro aspecto que tem a ver com o trabalho no dia-a-dia. Recentemente houve uma mudança legislativa no Código de Processo Penal. Agora há a possibilidade de o perito da defesa acompanhar o caso, ir ao laboratório e acompanhar o que está sendo feito. Há a obrigatoriedade de se guardar vestígios de tudo. Nenhuma polícia brasileira tem uma central de vestígios. Nenhuma! Eu quero ver onde e como vão guardar esses vestígios. Ou seja, a mudança é boa, porque cria-se a possibilidade de se ter aquilo, de se recuperar um erro, inclusive lá na frente. Mas o problema é: não existe como pôr isso em prática porque o Executivo ainda não se adaptou à lei. Novamente, quando digo Executivo, estou falando de toda a estrutura.

Por exemplo, o Dr. Biscaia foi promotor, sabe como isso funciona. A regra é que o promotor ganha júri, o promotor ganha a maioria dos júris. Por quê? Porque, mesmo quando a prova é fraca, o promotor de júri é um especialista em júri. Existe um ou outro advogado especialista em júri, a maioria não o é. A pior coisa é quando você traz um advogado e diz: “Não ele é um bom criminalista, vai trabalhar no júri”. O júri é outra coisa, é outra história. Acontece que agora, com a Defensoria Pública, há defensores públicos se especializando em júri. Vai ficando cada vez mais difícil para o promotor, porque antes só o promotor era especialista em júri. Agora existe o defensor público que sabe fazer júri. Se a prova for ruim, se a prova não for boa, vai ficar muito mais difícil para o promotor conseguir a condenação.

Então, vejam que é necessário adaptar o organismo de Estado — não estou falando do Executivo *stricto sensu*, mas de todo o aparelho — para produzir uma boa prova. E não temos como produzi-la.

Enquanto tivermos uma polícia cartorial, pensando no modelo de antigamente, em que tudo pode... Bom, quando eu estava na polícia era fácil obter confissão, 2 semanas com o preso na mão... Mas não se pode fazer... Além de ilegal, é imoral. O que se faz agora? Nada, porque não se instrumentalizou a polícia, não se criou uma cultura que permita resolver o problema. O policial não foi treinado



para trabalhar assim. Quando se tem um policial treinado para investigar, tem-se uma possibilidade. Quando se tem um em cada 100 policiais treinado para investigar, é outra coisa. Se 99 só sabem entregar intimação e fazer um interrogatório mais violento, digamos assim, não se consegue nada.

Quanto à questão do Judiciário, que é o terceiro Poder sobre o qual vamos falar, também demorou muito a mudança constitucional no que tange à investigação. Há coisas que não podem e deveriam poder; há coisas que podem e que não deveriam poder dentro do novo sistema.

Vejam que é cada vez mais difícil se emplacar algumas provas porque se vai restringindo a possibilidade. Vou dar um exemplo claro. Se algum dos senhores me explicar qual é a diferença conceitual de o sujeito ser obrigado a fornecer a impressão digital e a coleta do DNA? Todo mundo que vai preso é obrigado a fornecer a impressão digital, a não ser que já tenha a identidade com impressão digital, registrada. Se não tiver, pode-se coletar a impressão digital dele ali no ato. Isso não é considerado produzir prova contra si mesmo, diferentemente da coleta do DNA. Qual é a diferença conceitual disso? É uma questão jurídica muito abstrata, certo? No caso de um sujeito acusado pela prática de estupro, há necessidade de se coletar o DNA dele. Só se ele permitir. Se ele não permitir, não há coleta. Agora, pode-se pegar a impressão digital dele. Então, existem alguns conceitos jurídicos que precisam ser adaptados à nova realidade. Se se quer que a polícia aja democraticamente e tenha resultados, tem-se que adaptar conceitos, adaptar idéias — e isso o Judiciário também não fez.

Então, pecamos nas 3 áreas. Por exemplo, o Executivo pecou nas 3 áreas: municipal, estadual e federal — trabalhei em todas. Pecamos nas 3 porque nós não nos adaptamos a isso, ou nossa adaptação foi muito lenta. A mesma coisa para o Legislativo e o Judiciário.

Então, nós temos um sério problema de investigação. Quando se diz assim: a grande maioria dos crimes fica sem ser resolvida. Bom, primeiro a grande maioria dos crimes não é resolvida porque temos muitos crimes. É difícil investigar todos eles. Mas mesmo no caso daqueles que são possíveis de se investigar, muitas vezes, não há condições, treinamento, idéia, perspectiva de se fazer aquilo. Quando se entra na polícia simplesmente para preencher e empurrar papel ou quando se



entra no Ministério Público — vou dar uma cutucada no Dr. Biscaia — para derrubar pilha, ficar dando prazo, o que acontece? A pessoa está sendo cartorial, está jogando com a burocracia e não está fazendo nada. Sei que há alguns Deputados delegados aqui, mas eu vou dizer: qual a pior coisa de delegado? Delegado que assina no “x”. Delegado que o escrivão põe o papel em sua frente e ele assina. Esse é o pior tipo de delegado porque é aquele que não vai ver o que está fazendo. Certo? Essas coisas têm que mudar. A polícia investigativa tem que investigar. A polícia investigativa não é para ficar assinando papel, empurrando para o Judiciário, tem que investigar. Mas para investigar tem de ter condições para isso. E essas condições têm que ser dadas pelo Executivo, pelo Legislativo — os senhores — e pelo Judiciário.

Era só isso, senhores. Obrigado. *(Palmas.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Raul Jungmann) - Passo a palavra ao Deputado Paulo Rubem Santiago, que nos solicitou um breve tempo, desde ontem, para abordar a questão do financiamento do gasto público no que diz respeito à segurança pública. Com a palavra o Deputado Paulo Rubem Santiago.

**O SR. DEPUTADO PAULO RUBEM SANTIAGO** - Bom dia a todos e a todas.

Quero agradecer imensamente ao meu conterrâneo e companheiro de bancada Deputado Raul Jungmann e saudar o expositor que acabamos de ouvir, bem como nosso companheiro Deputado Antonio Carlos Biscaia.

Na Legislatura anterior, propusemos na Comissão de Segurança a constituição de uma subcomissão para tentar investigar, já que se falou tanto em investigação aqui, o financiamento da segurança pública no País, tanto no plano da União Federal quanto no plano dos Estados e dos Municípios, com o incremento das guardas municipais, a integração dos municípios ao Plano Nacional de Segurança Pública, sobretudo, ainda olhando pelo retrovisor para a Constituição de 1988, a responsabilidade da União Federal e dos Estados com o financiamento da segurança pública. E tivemos uma enorme decepção. Dos 27 Estados da Federação e do Distrito Federal, só recebemos algum tipo de informação de 5 Estados, de 2 ou 3 desses, se não me falha a memória, informações completamente imprestáveis. Talvez não servissem nem para reciclar o papel que o Secretário de Segurança, ou o de Defesa Social, ou o Secretário de Governo desses Estados preencheu para nos





enviar essas informações, certamente tratando com muito descaso a importância do controle, do acompanhamento e da discussão do financiamento da segurança pública e do próprio Parlamento. Um aspecto importante é que uma das informações que nos foi enviada reunia de maneira global todos os gastos em valores monetários, embora tivéssemos pedido que houvesse a discriminação dos gastos correntes com pessoal da ativa, gastos correntes com pensões, aposentadorias do pessoal de segurança pública, o gasto com custeio de viaturas, combustíveis, delegacias e equipamentos eletroeletrônicos. Enfim, os gastos com o custeio para que se pudesse trabalhar com condições mínimas e também os recursos para investimento. E aí há uma enorme responsabilidade da mídia, porque quando os governadores publicam os orçamentos aprovados para o ano seguinte, a imprensa, de maneira geral, vê os grandes agregados. A imprensa não faz a discriminação do que é despesa de pessoal, do que é custeio e do que possa vir a ser investimento. Nós ouvimos aqui que nenhum Estado tem hoje estruturada uma central de vestígios. Ora, se mudamos a lei e ela abre a possibilidade da alteração de uma série de procedimentos e da responsabilidade com uma série de elementos que são constitutivos de provas, isso tudo vai implicar, no primeiro ano, um conjunto de investimentos. Nos anos subseqüentes, isso passa a ser custeio, com a devida recuperação, manutenção e modernização desses meios.

Nós já acompanhamos aqui — o Deputado Raul Jungmann é testemunha — demandas de greves de policiais civis e militares de muitos Estados da Federação, sobretudo dos policiais civis. E são lastimáveis as disparidades das demandas trazidas pelos delegados, agentes e peritos. Muitas vezes, há uma greve no Estado em que o foco é o salário do policial civil, mas naquele Estado a perícia técnica está em frangalhos. E não entra na pauta daquela greve a discussão de como se faz o custeio do Instituto Médico Legal ou da Polícia Científica.

Tenho colhido depoimentos de pessoas dessas unidades dos Estados que nos dizem que os equipamentos fotográficos que são utilizados são próprios, mas não da máquina pública, são próprios do perito, do legista, do assistente ou do profissional que acompanha o funcionamento cotidiano daquela instituição.

Quero trazer aqui — tirei cópia e deixei com vocês — alguns agregados que estão relacionados também a problemas de restrição orçamentária,



contingenciamento, retenção de repasse dos recursos. Temos o Fundo Penitenciário. No ano passado investigamos a área penitenciária — fui um dos Deputados titulares da CPI do Sistema Carcerário. Da área penitenciária derivamos para o Judiciário, para as varas de execução penal. Tivemos uma experiência lastimável em Minas Gerais. A CPI chegou a Minas Gerais e foi de pronto bombardeada por uma bancada de Deputados da Assembléia Legislativa que acusou a CPI de ser um agente paulista contra o Governador Aécio Neves. E já tinham pronto um roteiro definindo aonde poderíamos ir ou não. Não queriam de modo algum que fôssemos ao Complexo Penal de Ribeirão das Neves. Não queriam de maneira alguma que conversássemos com os titulares das varas de execução penal. E nós vimos lá, filmamos, registramos. Há um DVD de 40 minutos com todo o trabalho da CPI do Sistema Carcerário. Vimos lá uma saletinha com menos de 6 metros quadrados onde uma juíza da Vara de Execução Penal tinha empilhados cerca de 10, 12 mil processos. Já havia um pleito de que se desdobrasse a vara de execução penal em mais 2 ou 3 novas varas, negado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

No entanto, quando chegamos a Belo Horizonte, naquela semana havia sido publicado o extrato do contrato para a construção da nova sede do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, se não me falha a memória, orçada em 365 milhões de reais. Mas não havia recurso para ampliar a capacidade das varas de execução penal para atender àquele complexo penal, que, se não me engano, é o maior de Minas Gerais. São 5 ou 6 unidades prisionais. Esse é apenas um dado.

De maneira geral, o que trouxemos para os senhores, com referência a 2007/2008, são as relações das dotações iniciais aprovadas na lei orçamentária, do que foi empenhado e do que foi efetivamente pago. O Fundo Penitenciário Nacional, castrado há 3 ou 4 anos com a perda dos recursos das custas judiciais, tem tido uma execução orçamentária efetivamente paga muito baixa, tanto por problemas de restrição orçamentária quanto por incompetência, por indícios de desvio de finalidade e atos de corrupção, quase que sem exceção, de todos os Estados conveniados.

Há 1 ano meio quase fomos a Rondônia, onde foi feito um convênio com o Fundo Penitenciário que permitiu a compra de 5 computadores que haviam sido



orçados em 65 mil reais. Acho que a placa-mãe deveria ser de ouro para 5 computadores tipo *desktop*, de mesa, custarem 65 mil reais.

No meu Estado de Pernambuco, as obras de reforma do Presídio Aníbal Bruno e das delegacias de Buíque, Lajedo e Afogados da Ingazeira todas apresentaram indícios de corrupção. Todas, sem exceção. E assim todos os convênios que foram auditados pela CGU. Os senhores podem entrar no *site* da CGU e verão que todos, sem exceção, indicam desvio de finalidade, obras mal realizadas, indícios de sobrepreço, numa demonstração que, muitas vezes, a própria contrapartida da União — e para isso foi criado o FUNPEN — é maltratada, é mal administrada e serve até para alimentar a corrupção dentro desses aparelhos.

Em 2008, para ser mais objetivo, o Fundo Penitenciário tinha uma dotação inicial de 205 milhões de reais e só foram pagos, até 21 de novembro, semana passada, 16 milhões 497 mil 250 reais. Ou seja, menos de 10%, até novembro, da execução do Fundo Penitenciário foram efetivamente pagos. E aí há questões de restrição orçamentária, contingenciamento para formação de superávit primário, como também há incapacidade, incompetência das administrações estaduais, sobretudo das administrações penitenciárias para promover os projetos e buscar a efetivação dos convênios.

Vou aqui destacar a segunda e a terceira páginas, com as bolinhas pretas, porque são ações essenciais, tanto da parte da infra-estrutura das polícias, no caso da Polícia Federal, quanto de programas como o Sistema Único de Segurança Pública, que recebeu 376 milhões 250 mil 744 reais, com créditos em remanejamento até de emendas, talvez da própria Comissão, com a ajuda da Comissão de Segurança Pública, subiu para 561 milhões de reais, mas executou apenas 18,8%. E o Sistema Único de Segurança Pública, enquanto programa, é um grande cesto, onde estão outras ações.

O PRONASCI, o programa de maior intervenção dos últimos anos do Governo Federal, com um conjunto de instrumentos voltados inclusive para as esferas das polícias civis e das guardas municipais, recebeu, com créditos orçamentários remanejados, 1 bilhão 313 milhões 388 mil e 87 reais, mas até 21 de novembro só executou 28,55%.



Isto evidentemente esconde, não do ponto de vista pejorativo, Restos a Pagar que tem se acumulado em volumes cada vez maiores. Há programas já auditados pelo TCU que apontam para um exercício fiscal Restos a Pagar de até 60% do exercício anterior.

Na prática, é quase que um estupro orçamentário. Estima-se a receita para o ano em curso. Há programas de custeio, investimento e manutenção. Além disso, aplica-se na arrecadação fiscal daquele ano dispêndios do exercício anterior. Termina virando todo um mosaico maluco sob o ponto de vista da efetividade e da regularidade da execução fiscal para os programas.

Sem falar do que acontece nos Estados, onde a situação é absolutamente difícil. Ninguém conhece transparentemente os orçamentos das polícias civil e militar. Ninguém conhece. Já ouvimos aqui depoimentos de membros da Polícia Militar que disseram que nem os oficiais dos maiores escalões sabem como são elaborados os orçamentos, sobretudo ações que, às vezes, vêm de fora, do Governo para as polícias militar e civil, como, por exemplo, a compra de viaturas. Se tem algo que rende publicidade e transmite para a sociedade a imagem de segurança são aquelas mídias feitas pelo Governo, enfileirando 100, 200, 300 motos, ou 100, 200, 300 carros, jogando para a sociedade que aquilo ali é segurança pública. Não é. Um monte de violino, clarinete e oboé junto não é uma orquestra sinfônica. Por trás da ferramenta tem que ter a política. Por trás dos brinquedinhos tem que ter a política de recursos humanos, tem que ter a meta quantitativa e qualitativa.

Nós ainda somos vítimas dessa lógica, dos grande *lobbies* da indústria de equipamentos sobre os orçamentos da segurança na compra desses equipamentos. Em Pernambuco, por exemplo, a gestão anterior à do Governador Eduardo Campos fez uma grande mídia em relação à compra de equipamentos para ônibus, para o sistema público de transporte. Tinha lá uma história sobre um botão de pânico e outro sistema que evidenciaria o que estaria acontecendo ali. Não sei se pretendiam transformar o ônibus num pastoril todo iluminado para todo mundo ver que estava sendo assaltado, enfim, coisas absolutamente ineficazes. Não há nada que comprove que esse tipo de gasto deve ser priorizado em detrimento de outros gastos.



Todos aqui sabem, e é parte do PRONASCI, que uma das ações mais importantes tem natureza absolutamente distinta da especificidade das polícias e da segurança. Refiro-me ao problema da habitação dos policiais militares, dos soldados. Isto tem sido revelado pela grande imprensa. Quantos soldados, policiais militares, moram em áreas de risco? A previsão do PRONASCI com a Caixa Econômica Federal é viabilizar por meio de um plano a construção de até 50 mil moradias.

Ao concluir, quero deixar essa contribuição aqui, desde já dizendo que, se na esfera federal, com todas as disparidades, nós, Deputados e Senadores, ainda temos o Sistema Informatizado da Administração Financeira, instrumento que nos permite acompanhar essa execução e até fazer uma avaliação qualitativa do que seja investimento em equipamento, do que seja investimento na construção de novas unidades físicas, do que seja investimento na capacitação nas carreiras dos profissionais de segurança pública, mas se formos para os Estados não haverá esse instrumento.

Se cada um de vocês, nos seus Estados, procurarem a Assembléia Legislativa ou, eventualmente, uma Comissão de Segurança, uma Comissão de Justiça, uma comissão com atribuições constitucionais na esfera da segurança, certamente não irão ter um instrumento em mãos, até por que a maior parte dos Estados não dispõe a execução orçamentária na Internet. Falou-se aqui da Inquisição, mas há Estados em que a administração parece estar na época do candeeiro. Os próprios Deputados não conseguem fiscalizar a execução orçamentária das suas secretarias de segurança pública, ou de defesa social, ou das secretarias executivas da administração penitenciária.

Então, Deputado Raul Jungmann, agradecemos a V.Exa. por ter nos dado essa oportunidade. Estamos aqui para contribuir com o debate. Sabemos que a Comissão vem se empenhando para criar um espaço onde poderemos registrar tanto no plano federal quanto no estadual o que são as execuções orçamentárias. Quanto vai para equipamento, quanto vai para capacitação de pessoal, para infraestrutura humana das polícias, porque sem esse controle externo, que não é do Ministério Público sobre a polícia, não é do eleitor sobre o Deputado, mas do



contribuinte sobre o Poder Executivo, não teremos condições efetivamente de avaliar qualitativamente a segurança pública.

Era isto que desejava dizer, agradecendo novamente ao Deputado Raul Jungmann.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Raul Jungmann) - Nós que agradecemos ao Deputado Paulo Rubem Santiago, meu conterrâneo, a contribuição. Vem S.Exa. se especializando não apenas na área de segurança pública como também na de educação. Na segurança pública, especialmente nessa árdua tarefa de acompanhar o financiamento.

Reitero, Deputado Paulo Rubem Santiago, que farei o requerimento para discussão em audiência pública a respeito do tema.

De imediato, passo a palavra a outro conterrâneo — Pernambuco está bem representado nesta Mesa —, ao Professor e Doutor Jorge Zaverucha, do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Pernambuco. É S.Sa. um pesquisador de renome nacional e internacional, dedicado a pesquisas em temas conexos à defesa e à segurança.

Tem V.Sa. o tempo de 20 minutos para sua exposição.

**O SR. JORGE ZAVERUCHA** - Obrigado, Sr. Presidente, Deputado Raul Jungmann. Agradeço o convite para participar desta Mesa que discute assunto tão importante. Saúdo V.Exa. e os demais membros da Mesa.

O *paper* que me pediram para apresentação tem o título *Instituições Coercitivas Armadas, Falta de Estado de Direito e Semidemocracia Brasileira*.

Obviamente que irei fazer aqui uma síntese do resumo escrito no *paper*.

Como todos podem ver, tenho uma visão crítica do sistema político brasileiro.

Eu não acho que existe Estado de Direito, nem democracia no Brasil; o que existe é semidemocracia.

O que vem acontecendo hoje no meu Estado, Pernambuco, e quero deixar registrado aqui infelizmente comprova o que venho afirmando. Queria estar profundamente enganado, mas hoje em dia, em Pernambuco, temos uma situação em que o Governo do Estado criou um plano de segurança pública estadual, denominado Pacto pela Vida, e está escrito nesse plano que suas ações iriam ser



publicizadas, que haveria controle social, ou seja, que a sociedade poderia acompanhar todos os passos desse plano.

O que acontece depois de um ano? Nós, do Núcleo de Estudos de Instituições Coercitivas da UFPE, solicitamos ao Governo do Estado informações detalhadas sobre esse plano. Desculpe-me, Deputado Paulo Rubem Santiago, pois cheguei no meio da sua intervenção, mas ouvi V.Exa. falar sobre orçamento. Quanto custa esse plano? Lembro aqui da revolução norte-americana: *No taxation without representation*. Ou seja, não taxaço sem representação. Por quanto está saindo esse plano?

Então, perguntas desse tipo o Governo se nega a responder.

Por isso, fomos à Ouvidoria da Secretaria de Defesa Social que também não nos forneceu dados. Outras entidades da sociedade civil se juntam a nós, totalizando 10, inclusive a OAB, Sindicato de Médicos, Conselho Regional de Medicina, pedindo aqueles dados. Como não houve informação, tivemos de ir aos Ministérios Públicos Estadual e Federal para que eles solicitassem ao Governo do Estado informações. Amanhã, dia 28, completará um mês que as 10 entidades fizeram essa solicitação aos Ministérios Públicos Estadual e Federal, que, por sua vez, não se posicionaram.

Como é que eu posso chamar isso de democracia!? Bem, isso tem tudo a ver com o início da minha fala, quando eu digo que a crença de que o modo de atuação das instituições coercitivas não pode ser separado do contexto sociopolítico e econômico. Tentar separar isso é o que eu chamo de “falácia da autonomia”. É impossível esperar que tais instituições sejam reformadas de acordo com os princípios democráticos caso o sistema político não se mova nessa direção.

Por isso mesmo, a maneira como as instituições coercitivas funcionam é um dos indicadores da falta de saúde da democracia de um país.

Infelizmente, a literatura sobre consolidação democrática do Brasil é um conceito *ex post facto*. Ela devota pouca atenção para a relação entre instituições coercitivas e democracia. Daí os elogios que precisam ser feitos a esta rara sessão em que quer se discutir instituições coercitivas e democracia.

A literatura, geralmente, concentra-se em questões clássicas, como comportamento das elites, trato da coisa pública, funcionamento de partidos



políticos, reforma do Estado etc. Mas pouca atenção, via de regra, é dada ao estudo de instituições coercitivas e de como elas contribuem para o que eu chamo de “fragilidade da democracia brasileira”.

Muito bem. O que aconteceu com a Constituição de 1988? Ela, na minha opinião, cometeu o erro de reunir no mesmo título, o Título V – “Da Defesa do Estado e das Instituições” — 3 Capítulos: Capítulo I - Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio; Capítulo II - Das Forças Armadas; e Capítulo III - Da Segurança Pública.

Isso não existe nas constituições de países democráticos que procurei investigar. Ou seja, nossos Constituintes não conseguiram se desprender, na minha opinião, do regime autoritário recém-findo e terminaram por constitucionalizar a atuação de organizações militares em atividade de polícia, como Polícia Militar, Defesa Civil e Corpos de Bombeiros ao lado de Polícias Cíveis. Sem falar no próprio papel das Forças Armadas, que continuam sendo responsáveis pela lei e pela ordem. Se são responsáveis pela lei e pela ordem, são responsáveis também pela Segurança Pública por definição.

O curioso é que na Constituição pré-Hugo Chávez as Forças Armadas não tinham papel de segurança interna. Hugo Chávez introduziu um artigo que determinava que as Forças Armadas poderiam ter papel interno.

No Chile de Pinochet, as Forças Armadas tinham o papel interno. Pós-transição, os chilenos retiraram isso da Constituição. Mas aqui é um tabu falar nesse assunto. Portanto, as Polícias continuam, constitucionalmente, mesmo em menor grau, a defender mais o Estado do que o cidadão.

Na verdade, as nossas Polícias Militares continuam atreladas aos planos de defesa interna e territorial do Exército. Em casos de subversão da ordem ou de sua irrupção, as Polícias Militares passam ao controle das regiões militares do Estado, embora quem continue a pagar o salário delas sejam os Governadores do Estado — pouco importando a opinião dos Governadores, como já disse, que continuam pagando os seus salários.

Desse modo, os bens do Estado, na minha visão, são mais importantes do que vida e os bens dos cidadãos que o sustentam com seus impostos — nós. Frise-





se que vários anos depois ainda não foi regulamentado o § 7º do art. 144 que disciplina o funcionamento dos órgãos responsáveis pela Segurança Pública.

As corporações policiais, via de regra, ainda estão sujeitas às suas antigas legislações e expostas a choques e conflitos de competência decorrente tanto da falta de clareza do texto constitucional como das próprias legislações específicas. Tanto é que as Polícias Militares e Civis padecem de leis orgânicas.

E mais: manteve-se em linhas gerais a estrutura do aparelho policial criada durante o regime militar. Foi isso que nossa Constituição de 1988 fez. Inclusive esse fato foi reconhecido pelo próprio Governo Fernando Henrique Cardoso quando, em 1997, o Presidente criou um grupo de trabalho para tratar da restauração das Polícias. E numa das justificativas para a criação desse grupo de trabalho, a Portaria nº 369, de 13 de maio de 1967, mencionou — abro aspas —: *“que o atual modelo institucional de Segurança Pública foi estruturado em sua maior parte num período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, marco inicial do Estado Democrático de Direito”* — fecho aspas.

Conseqüentemente — e por isso foi criado esse grupo de trabalho —, fazia-se necessário adaptar o sistema de Segurança Pública à nova Carta que se diz “cidadã”.

Infelizmente, esse grupo deu em nada. Além disso, misturaram-se questões de segurança externa com questões de Segurança Pública. Ou seja, tornaram a militarização da Segurança Pública algo constitucionalmente válido, quando nos Estados modernos o que se procura fazer é separar as competências da polícia das do Exército. Aqui, estamos cada vez mais juntando essas competências. Nesse aspecto, estamos muito mais perto de um Estado “pré-moderno” do que um Estado moderno.

Em 24 de agosto de 2001, foi baixado o Decreto-Lei nº 3.897, conferindo poder de polícia para as Forças Armadas em ações ostensivas de Segurança Pública. Tal prerrogativa era até então exclusiva das Polícias Militares. O referido decreto-lei continua em vigor, e o atual Ministro da Defesa acha pouco e quer ir além.



Também se manteve a supremacia alcançada durante o regime militar da Polícia Militar sobre a Polícia Civil em número de homens, adestramento e poder de fogo.

Antes do advento do regime autoritário de 1964, as Polícias Militares tinham papel secundário no trato das questões de Segurança Pública. Os mais velhos aqui sabem do que eu estou falando. Inclusive ficavam aquarteladas nas principais Capitais do Brasil e, via de regra, não faziam o patrulhamento das ruas.

As polícias não-militares tinham papel primordial. Cabia às mesmas tanto o papel ostensivo, incluindo o trânsito e a segurança de dignitários, como o investigativo e, pela atuação do delegado de polícia, investido de função jurisdicional, realizar a instrução criminal dos processos sumários.

A partir de 1969, auge da repressão política, houve uma reversão na função das Polícias. As Polícias Militares saíram de seu aquartelamento e foram lançadas nas ruas com o objetivo de fazer o papel do policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública, incluindo o tráfego de veículos. E foi retirada a prerrogativa jurisdicional do delegado de polícia para realizar a instrução de processos sumários, medida salutar.

O Governo Federal extinguiu as Guardas Civis do Brasil, passando as atribuições destas para as PMs. O caso emblemático é o paulista: as tradicionais Força Pública e Guarda Civil deixaram de existir e boa parte de seus contingentes foram transferidos para a Polícia Militar.

O instrumento utilizado para isso foi um decreto-lei de 30 de dezembro de 1969, sancionado pelo então Presidente da República Emílio Garrastazu Médici e patrocinado pelo Ministro da Justiça Alfredo Buzaid e o Chefe da Casa Militar de então, o General-de-Brigada João Figueiredo, logo após o anúncio do Ato Institucional nº 5.

Desse modo, as PMs ficaram sujeitas ao trinômio instrução militar, regulamento militar e Justiça Militar, situação absolutamente respeitada pela Constituição de 1988.

Portanto, ao contrário do que aconteceu com o Estado Novo varguista, o poder repressivo não ficou nas mãos da Polícia Civil, mas dos militares. A Polícia Civil uniformizada deixou de existir e as Polícias Militares, então subordinadas ao



Exército, passaram a responder isoladamente pelo policiamento preventivo e ostensivo.

A Constituição Federal também manteve as denominações singulares das polícias. O termo “polícia militar” é um oxímoro. Doutrinariamente, polícia como órgão incumbido de prevenir a ocorrência da infração penal, se ocorrida, exercendo as atividades de repressão, é uma instituição de caráter civil nas democracias. Não há necessidade de acrescentar a palavra “militar” ao substantivo “policia”. Adicionar o termo civil é um pleonismo. Tanto é que a polícia militar na Espanha se chama *Guardia Civil*. Só que civil, neste caso, não é o contrário de militar, como é no Brasil, mas originário de *civitas*, ou seja, uma guarda que protege o cidadão.

Houve uma mudança na Constituição. Em 5 de fevereiro de 1998, a Emenda Constitucional nº 18 extinguiu a definição de servidores públicos militares e manteve a de servidores públicos civis. Os membros das Forças Armadas passaram a ser definidos como militares, em vez de servidores militares federais, para separá-los juridicamente dos policiais e bombeiros militares.

A nova redação do *caput* do art. 48 da Constituição Federal passou a ser a seguinte:

*“Art. 42. Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.”*

Comparem, por favor, com a redação do texto anterior desse mesmo artigo:

*“Art. 42. São servidores militares federais os integrantes das Forças Armadas e servidores militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal os integrantes de suas polícias militares e de seus corpos de bombeiros militares.”*

Notem que se procurou enfatizar que o policial militar e o bombeiro passam a ser, em primeiro lugar, um militar estadual. Então, pós 1988, acabou-se com a categoria jurídica de policial militar. Hoje sua identidade não é de polícia, é de militar. Isso só existe no Brasil.



Concluindo, a Carta Magna de 1988 mudou substancialmente a Constituição autoritária anterior, de 1967 e 1969. Contudo, os artigos da Constituição que versam sobre as forças policiais e militares foram perifericamente alterados, mantendo-se dessa forma, em pleno 2008, vários enclaves autoritários dentro do Estado brasileiro.

Não se deve esquecer que a Constituição de 1988 preservou a falta de uma das principais características do Estado moderno, que faço questão de repetir: a clara separação entre a força responsável pela guerra externa e a polícia encarregada da manutenção da ordem interna.

A presença militar federal na segurança pública é crescente. Quem mora no Rio de Janeiro sabe exatamente sobre o que estou falando. Aos poucos, as competências das polícias vão sendo transferidas para o Exército, em especial, já que as polícias vão perdendo sua eficiência. A União, ao invés de tentar resolver esse problema gravíssimo, acha mais cômodo entregar essas competências ao Exército.

Juridicamente, o Congresso Nacional já conferiu poderes de policiamento ostensivo ao Exército, antevendo a atividade dos militares federais em ações de segurança pública. Tanto é que uma das justificativas de nossos Ministros da Defesa para dizer que deve se mandar tropas ao Haiti é que lá elas treinarão e terão o suficiente preparo para quando voltarem serem acionadas em distúrbios urbanos no Brasil, ou seja, o Haiti é aqui.

Muito obrigado. (*Palmas.*)

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Raul Jungmann) - Muito obrigado, Prof. Jorge Zaverucha, do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pernambuco, pela sua brilhante palestra.

Passamos a palavra ao último dos convidados, antes do viés ou do olhar parlamentar, ou seja, da visão do Legislativo sobre o tema, que será proferido pelo ilustre Deputado Antonio Carlos Biscaia, Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro,

Portanto, concedo a palavra, por 20 minutos, à Sra. Paula Miraglia, Diretora Executiva do Instituto Latino-Americano das Nações Unidas — ILANUD, para



abordar o tema *Prevenção do delito e tratamento do delinqüente*. Seja muito bem-vinda, sucessos.

**A SRA. PAULA MIRAGLIA** - Obrigada, Deputado. Obrigada pelo convite. Eu gostaria de propor a V.Exas. uma reflexão. Eu venho aqui para falar um pouco sobre a segurança pública enquanto um direito, da nossa incapacidade de formula-la como tal e o impacto que isso tem para a democracia brasileira. Acho que não resta dúvida para todos nós de que a violência e a criminalidade e, conseqüentemente, a segurança, cumprem um papel fundamental na recente história brasileira. Acho que essa sessão é prova. A existência dessa Comissão é prova disso. Mas se ela cumpre um papel fundamental na caracterização da sociedade brasileira deveria cumprir um papel importante também na segurança de cada cidadão; a segurança pública enquanto projeto político deveria ser um tema fundamental para refletir sobre a própria sociedade, mas também no que diz respeito aos seus processos de transformação.

Essa associação, no entanto, não é tão evidente. Assim como a violência pode ter várias versões, a segurança também evoca imagens diversas. E nesse sentido, a sua dimensão técnica enquanto política, o campo epistêmico, assim como a sua versão prática, que resulta na formulação e na execução de políticas, acabaram consolidando e circunscrevendo uma identidade bastante exclusiva, associada à idéia de repressão e que coloca dilemas aparentemente intransponíveis entre repressão e prevenção, vítimas e algozes.

Tomando como ponto de partida algumas considerações formais, a idéia de segurança pública é traduzida como convivência pacífica e não pacificada. A gente pode falar disso um pouco mais para frente.

Os meios para alcançar essa convivência pacífica são os elementos que vão distinguir os regimes autoritários dos regimes democráticos. Nos regimes autoritários, essa convivência pacífica envolve muitas vezes a supressão de direitos, enquanto que nos regimes democráticos a liberdade que advém da condição de segurança é o que caracteriza esses regimes. Assim, identificar a distinção entre regimes autoritários e regimes democráticos por meio das políticas de segurança deveria ser uma tarefa relativamente simples.



No entanto, o Brasil foi capaz de construir uma arena intermediária e nebulosa, onde o Estado assumiu e ainda pratica o papel de grande violador de direitos, criando espaços de interação híbridos que conjugam estratégias públicas e privadas de proteção, contribuindo para desfigurar um possível projeto coletivo de segurança.

Com efeito, a identidade de segurança pública, assim como as práticas que são associadas a ela, acabam mobilizando a idéia de repressão, ação quase exclusiva das forças policiais, e sobretudo a vitimização de parcelas específicas da população, tais como negros, mulheres, jovens e pobres em geral, grupos para os quais nós todos sabemos, a marginalização não é nenhuma novidade.

Além de um abismo de direitos, a segurança pública nesses moldes, exercendo a primazia da punição, acaba por consolidar uma máquina repressiva, que é desigual, reprodutora de injustiças, onerosa para o Estado e sobretudo extremamente ineficaz.

É claro que as mudanças nas proporções da violência nos grandes centros urbanos do País nos últimos 30 anos foram capazes de produzir, além da própria violência, o medo e a insegurança e dispensá-los entre a população, assim como fortalecer as respostas do Estado na sua arena penal.

O resultado imediato é que as políticas de segurança tornaram-se um tema absolutamente sujeito à opinião pública, objeto de negociação política, resultado de pressão, que muitas vezes implicam respostas imediatas, sem fundamento. E elas estão simplesmente respondendo aos ciclos impostos pelo medo e fazendo com que a criminalização da pobreza ganhe nesse contexto um amplo terreno para se consolidar.

Por outro lado, não é possível desconsiderar que esse mesmo cenário, determinado pelas altas taxas de criminalidade, coloca encruzilhadas importantes aos direitos humanos e a seus defensores.

Se em campos variados do debate, envolvendo a garantia de direitos, o processo de vitimização é mais evidente quando se fala de violência contra a mulher, ou quando se fala de trabalho escravo, ou outros campos de violação de direitos, no caso brasileiro, em se tratando de segurança pública, particularmente da violência letal, esse cenário fica um pouco mais complexo. Hoje, no Brasil, nós



termos pouquíssimos dados relativos à autoria de homicídios, a taxa de esclarecimento de homicídios no Brasil é baixíssima, nos fornece poucos dados sobre os autores desses crimes. E, nesse sentido, acabam colocados no mesmo cenário vítima e autor, em função de um contexto que eles compartilham conjuntamente.

Acabamos pelo menos com uma criminalização da pobreza ao contrário, na medida em que não diferenciamos os pobres que vivem em comunidades pobres e os moradores de comunidades pobres que se engajam em atividades criminosas. Não é possível, por absoluta falta de dados de autoria desses crimes, fazer essa distinção, o que nos impede também de fazer uma crítica. Há também as parcelas da população que são efetivamente criminosas e vivem em áreas de baixa renda.

Mas o resultado de todo esse cenário é a criação de um vácuo sobre a reflexão de segurança na qualidade de direito, e nesse sentido é que deveria ser assegurando a todo cidadão.

Importa-nos aqui pensar quais são os obstáculos e os impedimentos que cercam a tarefa de formular a segurança como um direito até os dias de hoje. No entanto, é preciso pensar que essa é a única estratégia possível, se nós queremos construir um projeto político, efetivamente democrático, relacionado com a segurança pública, que seja efetivamente transformador. É preciso transformar a idéia de segurança associada exclusivamente à repressão como um direito que deve ser assegurado a todo cidadão e, portanto, que possa ser reivindicado pela sociedade brasileira.

Eu sou antropóloga e sempre gosto de mencionar alguns antropólogos. Há um antropólogo norte-americano, chamado Clifford Geertz, que usa uma expressão chamada "*sentimento de justiça local*". Ele está falando de uma realidade bem distante da nossa, da realidade balinesa, em outros tempos. A referência que ele faz é para dizer que o sentimento de justiça local é criado não exclusivamente pautado pela lei, mas a partir de certos contextos históricos e culturais. Eu empresto a expressão de Geertz para pensar com vocês de que maneira o nosso sentimento de justiça local é criado: quem são os nossos inimigos? Quem merece a segurança? Quem é o outro? Do que se trata a violência? Quem ela vitimiza? É preciso reconhecer que a violência tem percepções absolutamente diversas, dependendo



dos grupos que são vitimizados. Um ato pode ser violento à noite e não necessariamente ser violento de dia. Ele pode parecer violento para uma determinada comunidade e não para outra. E esse gradiente vem fazendo com que a gente tenha cada vez mais dificuldade de reconhecer a violência nas nossas práticas cotidianas e acaba incorporando a violência ao nosso cotidiano, sem perceber quem são suas verdadeiras vítimas.

A multicausalidade da violência, assim como as suas versões matizadas, faz com que as suas conseqüências diretas e indiretas sejam percebidas em vários níveis. Como eu dizia, o impacto de um ato violento pode ter conseqüências diversas, a depender do grupo que o percebe, do grupo que vive as experiências. Tal variabilidade deve ser considerada para entender como na atual sociedade, sujeita a um cenário de violência urbana — e há toda uma sensação segurança que advém daí — produz o seu sentimento de justiça local.

Nesse contexto, então, importa em pensarmos quem são os nossos inimigos, sobre quem incide a justiça, quem merece ser punido, em quais circunstâncias e de que maneira. Todos esses elementos contribuem para compor uma determinada idéia do que é segurança, do que é estar seguro e a custa do quê.

Num país como o Brasil, que ocupa o incômodo lugar no topo do *ranking* dos países com as maiores taxas de homicídio no mundo, esses processos se revestem de importância ainda mais acentuada.

Mas, na composição do quadro brasileiro, não apenas a violência e a criminalidade são elementos essenciais para compreender a configuração da segurança. A forma como ambas foram tratadas pelas forças policiais também cumprem um papel fundamental nesse processo.

Como está de modo amplo registrado na literatura nacional, historicamente, até os dias de hoje, as forças policiais brasileiras são responsáveis por uma série de abusos de poder, graves violações de direitos, corrupção, altas doses de violência.

Mas não venho aqui simplesmente fazer uma denúncia e contar uma história que todos conhecemos. É preciso tratar esse tema das violações de direitos praticadas por policiais da corrupção como um problema também para a própria polícia, porque esta representa apenas uma parcela da população e isso se constitui como mais um desafio a ser enfrentado pelas políticas de segurança.





O que é preciso considerar, no entanto, é que, além da ilegalidade das ações da própria vitimização de uma parte da população brasileira, do ponto de vista da própria gestão, ter uma parcela da polícia, que é violenta e corrompida, é mais um elemento que se soma ao enorme conjunto de desafios que temos pela frente ao pensar as políticas de segurança pública.

Quais as conseqüências dessa violência praticada pelo Estado? A literatura também é muito eficiente em reconhecer que a violência interpessoal mimetiza a violência praticada pelo Estado. Nesse sentido, passamos a ter padrões de comportamento de violência, de uma sociabilidade violenta no interior das comunidades que reproduzem essa ausência de garantias ou esse tipo de violência sumária praticada pelas forças policiais.

Cria-se, então, um padrão segundo o qual não se está mais falando apenas de medo ou temor da polícia, mas de um conjunto de expectativas que se estabelece pautado nesse tipo de atuação. Nesse contexto, as possíveis soluções legais para os conflitos cotidianos perdem credibilidade, e certas práticas de justiça paralela passam a ser incorporadas como estratégias legítimas, dependendo sobre quem elas incidem e quem as praticam.

O fato é que a polícia, na condição de braço do Estado responsável pela segurança por meio ou mesmo além dessas práticas cotidianas, ajuda a construir uma determinada idéia de segurança e justiça, englobando tudo que está associado a elas, como instituições a serviço da repressão ou da contenção da vitimização dos pobres, mas jamais como um direito, o que é sua condição original.

Ao refazer esse percurso, então, estou tentando justamente entender por que nós, no Brasil, não alcançamos até agora a formulação da segurança, enquanto direito.

As raízes dessa distorção são muitas. É claro que o modo como a segurança vem sendo tratada enquanto esteve em prática e, como política, tem uma relação de causa e efeito com a maneira como ela é percebida. Mas os limites estabelecidos a partir da definição de quem está querendo proteger e de que modo acabam também se tornando referências importantes.

Combinado com o tratamento que o tema da segurança recebeu enquanto objeto de formulação de políticas públicas, são consideradas as peculiaridades das



políticas de segurança no que refere aos processos decisórios associados a ele ou sua implementação, considerando os diversos arranjos institucionais ao longo da história brasileira.

Com isso em mente, diante dessas graves violações, é preciso assumir que a não garantia dos direitos humanos ou suas violações constantes são dados constituintes da própria história dos direitos, mas também da própria história da segurança pública no Brasil.

Muitos autores... Inclusive Luiz Eduardo Soares, que deveria estar aqui, foi um dos primeiros a nomear a dificuldade que as esquerdas, em geral — hoje essa separação é um pouco mais difícil —, sempre tiveram em se apropriar desse tema. A segurança, porque sempre foi lida como uma questão associada à repressão, é um tema para o qual nunca teve uma agenda progressista associada a ela.

O fato de que os impasses estruturais colocados ao Brasil também se associavam aos obstáculos impostos às políticas de segurança também nos impediu, durante muito tempo, de fazer uma reflexão mais aprofundada sobre o avanço das políticas.

A coincidência do crescimento da criminalidade como o período de redemocratização do País montou um quadro ainda mais complexo.

A sucessão de governos democráticos no País, a difusão do tema entre os acadêmicos que se especializaram no assunto, a sociedade civil, que lentamente se organizou, há 10 anos em torno do tema, acabaram por construir ou estão construindo lentamente uma nova referência, um novo paradigma do que se trata a segurança pública hoje no Brasil, ainda que esse seja um debate, todavia, frágil.

No entanto, é preciso reconhecer que há ainda o paradigma penal clássico, de acordo com o qual toda intimidação proveniente da possibilidade de punição é a essência da idéia de segurança, inspira até hoje as práticas e interpretações nesse campo, dificultando a dissociação tão fundamental entre segurança e repressão.

Segurança como assunto de polícia é uma representação que perdurou muitos anos e hoje, lentamente, passa por uma transformação, quando observamos a ampliação da arena de atores envolvidos com o tema e com a formulação de políticas nessa área. Para além de um objeto de atuação policial, segurança é hoje um tema que vagarosamente vai encontrando e estabelecendo interfaces com



outras áreas, como educação, saúde e planejamento urbano, e que conta, hoje, com uma participação muito mais contundente da sociedade civil na sua formulação.

É preciso entender esse descompasso a partir da inclusão tardia do tema de segurança pública e da própria política de segurança no que se refere seu aparato funcional e estrutural no debate sobre a democratização do País. Ainda que a Constituição de 1988 tenha avançado e sido capaz de detonar um processo importante de mudanças substantivas em muitos campos das políticas públicas, sobretudo aquelas que estavam voltadas às garantias de direitos sociais, o mesmo não aconteceu em se tratando de segurança. Isso, em grande parte, se explica porque as instituições e o aparato disponível, ou seja, as forças policiais, as responsabilidades de cada ente federado, o Sistema de Justiça Criminal, entre outros, passaram por reformulações muito tímidas, incapazes de promover as transformações necessárias.

Se, por um lado, tínhamos anunciado um discurso mais progressista, por outro, não tínhamos a estrutura, o aparato institucional para realizá-lo.

Não obstante, para além dessa dimensão prática, quais seriam as barreiras para que, no campo conceitual, a segurança seja efetivamente formulada como Direito?

Vou, de maneira bastante breve, apontar que o fato de a segurança privada ser uma dimensão que vem crescendo no Brasil de maneira bastante significativa contribui para que se tenha uma divisão. Se pensamos que a violência é distribuída de maneira desigual, é preciso reconhecer que também a segurança, igualmente à violência, é hoje, no Brasil, distribuída de maneira desigual.

É preciso reconhecer que o crescimento da segurança privada fragiliza a democracia brasileira em larga medida, sobretudo porque a capacidade de fiscalização do Estado foi incapaz de acompanhar o crescimento dessas indústrias. Isso cria mecanismos paralelos de coerção. Só para citar um exemplo, o caso das indústrias de segurança privada, que tem uma atuação parcialmente legal, criando mais um espaço nebuloso, em que temos novas violações de direitos, em que o Estado não consegue se colocar de maneira clara como garantidor de direitos, sobretudo como garantidor da lei. Isso dá margem à criação de estruturas de coerção paralelas, como o caso das milícias no Rio de Janeiro, que criam um novo



espaço nebuloso, completamente ilegal, com ingerência. Inclusive, extrapola a dimensão da segurança com ingerência em toda a vida social de uma comunidade, impondo novamente novo autoritarismo, dessa vez por meio de pretensa idéia de segurança. Tudo isso contribui para questionar a idéia weberiana clássica de ter o monopólio da força como característica essencial do Estado moderno.

Não quero aqui fazer uma digressão teórica enorme, mas acho que é importante evocar o modelo, para pensar nas suas distorções. É importante pensar no modelo para analisar as suas distorções.

O Estado brasileiro não só não é capaz de garantir a segurança como direito, como também não se coloca como agente legítimo de gestor da força, e ainda se defronta com o fato de que o poder de coerção está disperso entre muitas outras forças na sociedade. Isso faz com que tenhamos não só uma distribuição desigual da violência, mas também uma garantia desigual daquilo que é pensado como segurança. Isso tem de ser tratado também como mais um mecanismo de produção e reprodução da própria violência.

Para finalizar, gostaria de reunir alguns elementos contextuais e circunstanciais que nos ajudam a pensar na violência e na segurança na sua dimensão estrutural e contextual, e para pensar como somos capazes, ao longo da história e desses processos sucessivos de incremento do excesso de criminalidade com produção de outros espaços de coerção, a incorporar a violência no nosso cotidiano.

Como dizia, a gestão privada da segurança e das formas de punição é mais uma forma não estatal de governabilidade social. Então, se o Estado brasileiro não se apresenta como um ator habilitado, um mediador legítimo do elevado número de conflitos que caracterizam a nossa sociedade — podemos pensar nos homicídios como um grande exemplo; o Brasil é um dos países líderes nesse tipo de crime —, podemos caracterizá-los como violência interpessoal, institucional ou comunitária. O fato é que são resultado, por um lado, da violência estatal, somados a uma privatização de conflitos e à ausência de segurança no interior da comunidade.

Temos, então, por um lado, o Estado praticando a violação de direitos e, por outro, a vitimização provocada entre pares. Nesse sentido, é possível, ao refazer essa trajetória, pensar que a violência vem sendo, sim, incorporada ao cotidiano das



grandes cidades, mas é preciso pensar além. Quais são as transformações que essa incorporação ao cotidiano provoca?

Para retomar a idéia de Gertz e a expressão a que eu me referi no início sobre o sentimento de justiça local, ainda que exista história de exceções, a prática da segurança ainda pautada pela violação de direitos e pela punição proveniente do aparato estatal ou mesmo pela vitimização de pares nos sugere que são esses os elementos que ajudam a construir nosso sentimento de justiça local.

Não por acaso, portanto, segurança é um tema que evoca muito mais a idéia de evitação e distância do que a possibilidade de reivindicação. Temos um cenário bastante claro. Por um lado, temos pobres matando pobres nas suas comunidades; por outro, o Estado matando muitas vezes essa mesma população. Nesse sentido, essa deveria ser a população que mais se beneficiaria das políticas de segurança. Ao contrário, essa é a população sobre quem mais incidem as políticas de segurança.

Um retrato rápido do nosso sistema prisional mostra isso e não é preciso muito esforço nesse sentido.

Fica fácil perceber por que segurança se tornou um tema sujeito à evitação e não à reivindicação. Por que movimentos sociais, sobretudo os de base, nunca fizeram questão de reivindicar segurança? Porque eles querem distância da repressão.

É preciso, então, criar outros mecanismos de participação democrática, é preciso transformar a idéia de segurança menos como uma figura repressiva, mas como um direito que deve ser reivindicado e garantido a toda a sociedade.

Portanto, é preciso que os movimentos percebam também que a história brasileira já mostrou que, se eles não fizerem isso, ninguém fará por eles.

Finalizando, digo que temos de aproveitar espaços de participação política. Acho que é importante lembrar que teremos, no ano que vem, a Conferência Nacional de Segurança Pública que poderá se tornar uma arena de debates e de reivindicações de políticas mais democráticas e igualitárias na área de segurança.

Obrigada. (*Palmas.*)

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Raul Jungmann) - Agradeço à Sra. Paula Miraglia, Diretora-Executiva do Instituto Latino Americano das Nações Unidas para



Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente, a sua competente e brilhante palestra.

Registro a presença dos ilustres Parlamentares Laerte Bessa, Edmar Moreira e Marcelo Itagiba.

Logo mais, às 12h, ou em torno disso, faremos o encerramento, com a participação do Ministro Gilmar Mendes.

Para dar perspectiva à visão legislativa parlamentar desta Mesa, que relaciona segurança e democracia, passo a palavra, por 20 minutos, ao ilustre representante do povo carioca, Deputado Antonio Carlos Biscaia.

**O SR. DEPUTADO ANTONIO CARLOS BISCAIA** - Sr. Presidente, cumprimento V.Exa. por mais esta iniciativa que revela que esta Comissão não fica restrita ao exame das propostas legislativas, mas avança muito mais do que isso. Ela quer enfrentar o tema de maneira ampla, trazendo especialistas como estes aqui presentes. Aqueles, como eu, que desde o início assistiram às intervenções, podem reconhecer a excelência do que foi dito. Refiro-me ao Dr. Guaracy Mingardi, meu amigo que, no momento em que estive na Segurança Pública, convidei para integrar aquele quadro também; ao Prof. Jorge Zaverucha, que também já conheço de algum tempo, em 2000, quando integrou também a equipe que discutiu idéias para um programa de segurança pública; e a Prof. Paula Miraglia, do ILANUD.

Antes de ter uma posição do Poder Legislativo, farei breves comentários sobre o que ouvi. Essa foi a atribuição que me foi deferida pelo Presidente.

Meu amigo Guaracy Mingardi assinalou, em primeiro lugar, analisando o quadro constitucional de 1988, que é essencial que sejam adequadamente aparelhadas as ações de investigação, com quem eu concordo integralmente. Temos de buscar, no nosso sistema de segurança pública, investigações no sentido democrático amplo, que até este momento, lamentavelmente, não aconteceu, porque, conforme ele assinalou, o nosso regime ainda é cartorário, sustentado na confissão.

Foi mencionado, ainda — eu só não tinha conhecimento —, o resultado da pesquisa: a Lei dos Crimes Hediondos produziu resultado zero, absolutamente imperceptível, e as iniciativas legislativas, todas elas, são decorrentes de pressão



para que aconteçam. Eu tinha notado exatamente isso. Essa é a minha percepção desde quando vim para esta Casa.

No momento, por exemplo, em que ocorre um fato grave em termos de violência, as iniciativas começam a surgir. É exemplo disso um episódio que aconteceu em São Paulo. Um jovem ingressou em um cinema, armado, e metralhou diversas pessoas. Imediatamente uma Comissão Mista elaborou um pacote de alterações legislativas, todas de endurecimento das leis penais, aumento de pena e assim por diante.

Depois disso, um novo pacote, quando houve tentativa de seqüestro do ônibus 174, no Rio de Janeiro. A mesma providência. Era um pouco mais ampla a Comissão Mista, composta por Senadores e Deputados. Faziam um pacotão. Algumas iniciativas começavam no Senado, outras na Câmara.

Se formos ver o resultado dessas iniciativas, acho que 98% desses projetos estão paralisados, não avançaram. E todos eles apenas para dar satisfação à opinião pública de forma equivocada e incorreta.

Ocorreu o mesmo quando surgiram os atentados do PCC, e quando, no Rio de Janeiro, um garoto foi arrastado pelas ruas da cidade. E, agora, mais recentemente, esse caso da moça Eloá, em São Paulo. Então, sempre que isso acontece, há pacotes de iniciativas.

Outra observação que vai ao encontro do que disse o Guaracy é que se fizermos outro tipo de avaliação nas iniciativas parlamentares, vamos verificar que dos 513 Parlamentares, a grande maioria é de especialistas em Direito Penal, sejam eles de formação médica, engenheiro, o que for. O que mais existe é alteração da lei penal. Esse levantamento precisa ser feito porque comprovará a minha observação. E há alguns outros, por exemplo, como o assalto de ônibus no Aterro do Flamengo, no Rio de Janeiro. Turistas desembarcaram no Galeão, embarcaram no ônibus que os levariam para os hotéis, quando o veículo foi interceptado e assaltado. Na semana seguinte, foram apresentados 3 projetos que aumentavam a pena quando a vítima fosse turista, entre outras coisas.

Essas iniciativas revelam exatamente a ação por pressão da opinião pública e de forma equivocada.



É relevante também as observações do Guaracy quanto à desimportância dada, no nosso País, para a prova pericial seja na esfera federal, seja na esfera estadual. A perícia é essencial. Quer dizer, a prova pericial baseada em documento levará à eficácia na aplicação da lei penal, muito mais do que qualquer outra.

E, ao concluir, apontou a responsabilidade de todos os Poderes do Estado, o que também concordo. Não podemos responsabilizar exclusivamente o Legislativo pela ausência de iniciativas, o Executivo por ausência de ações ou o Judiciário. Todos possuem grandes responsabilidades no quadro que envolve a segurança pública no País.

Também concordo com a crítica feita ao sistema carcerário da Polícia Civil e que se estende ao sistema cartorário do Ministério Público. Alguns querem despachar sem nenhum tipo de visão. Botam na pilha de processo pela baixa. As autoridades policiais sabem disso: não é lido. Trinta dias: de acordo; baixa. Noventa dias: de acordo; baixa. E assim por diante. Não há controle algum. Daqui a pouco pega a pilha: *“Agora vamos ver o que prescreveu”*. E aí prescreve tudo, não há investigação. O inquérito policial que fica no vaivém há mais de 5 anos não terá a menor condição de ter resultado prático.

O Prof. Jorge Zaverucha me impressionou por suas observações. Elas foram contundentes porque, em primeiro lugar, o exemplo concreto do Estado de Pernambuco revela a ausência de transparência. Como é possível não se ter conhecimento em profundidade nem se saber qual o custo e quais os objetivos de um programa de envergadura, que envolve a segurança pública, a sociedade e as instituições?

O senhor fez uma observação crítica ao Título V da Constituição Federal de 1988 — a Constituição Cidadã, como todos a denominam. Nesta parte ela deixa a desejar. Mistura a defesa do Estado com as instituições, como se a defesa do Estado tivesse alguma coisa a ver com segurança pública, que tem de ser na linha da afirmação da Profa. Paula: segurança do cidadão e não exclusivamente repressão.

Por isso tenho a posição de que hoje devemos questionar esse modelo. Ele não é mais possível.





O nosso País, nos 20 anos da Constituição de 1988, inquestionavelmente, avançou em todas as áreas — educação, saúde, ciência e tecnologia — apesar das grandes deficiências. Mas na área de segurança pública só assistimos a retrocessos, aumentos e dados crescentes da violência e da criminalidade.

Qual é a alternativa? Acho que ninguém tem uma resposta pronta, acabada para isso.

É, portanto, fundamental que se discuta esse modelo constitucional. Será que esse é o modelo adequado ou essa é uma herança do período de ditadura que foi adaptado e não modificado em sua essência?

A meu ver, as 3 intervenções foram no mesmo sentido. E aí entra a questão da garantia da lei e da ordem, que, por sinal, é delicadíssima. O Presidente Raul Jungmann abordou esse tema de maneira muito firme. Eu e uma comissão fomos ao Rio de Janeiro, depois daqueles graves episódios no Morro da Providência. Lá, isso ficou muito claro. O que houve? Houve uma obra em uma área favelada, feita com objetivos eleitoreiros, e aquele que apresentou a emenda conseguiu que as Forças Armadas dessem proteção àquela obra. Por quê? Porque ele tinha prestígio do partido do Vice-Presidente da República, que era também Ministro da Defesa e autorizou. E aí houve uma operação militar, como garantia da lei e da ordem, evidentemente. Lá, ficavam 120 militares por dia. Foi montada inclusive uma circunscrição da Justiça Militar no local e, quando se questionou a questão da garantia da lei e da ordem, houve uma negativa por parte do Comando Militar do Leste, que, na realidade, era apenas uma função policial não muito clara para a proteção daquelas obras, feitas com recursos federais.

Mas quando aprofundamos nossas diligências, obtivemos documentos oficiais no Ministério Público Militar de que aquela operação era de garantia da lei e da ordem, absolutamente contrária a todos os preceitos legais e constitucionais. Segurança pública exercida pelas Forças Armadas em uma área urbana da cidade do Rio de Janeiro para atender a objetivos eleitoreiros de determinado Parlamentar.

Esse poder de polícia é hoje também exercido em muitos casos pelas Forças Armadas. Veja bem, Prof. Zaverucha. É lamentável a grande maioria da sociedade fazer essa reivindicação. As pessoas, não confiando nas instituições policiais, defendem a todo momento a intervenção das Forças Armadas, imaginando que



essa seja a adequada solução para o problema da violência e da criminalidade em nosso País.

A Profa. Paula mencionou a segurança como direito. Essa também é nossa visão. Segurança pública é efetivamente um direito. A observação dela é muito clara. Hoje já não se fala muito em esquerda e direita, mas quando ingressei no Partido dos Trabalhadores havia exatamente isso. O que é o Partido dos Trabalhadores? É um partido de esquerda. Pelo menos foi. Então, dizia-se: *“Segurança pública, nós não vamos tratar. Essa é uma questão da direita. Nós temos de mudar a realidade social”*. E não se discutia esse problema, até que em determinado momento o Presidente Lula teve uma visão. Em 2000, decidi criar um grupo para apresentar uma proposta de segurança pública, porque teve visão política de que essa era uma questão de cidadania e não de confronto entre posições político-ideológicas. O primeiro a levantar essa bandeira foi um Parlamentar estadual, que depois foi Prefeito, o Elói Pietá. Mas ele nem sequer tinha formação em Direito. Era um líder comunitário que se elegeu Deputado Estadual pelo PT e teve de enfrentar o Gen. Erasmo Dias, na Assembléia Legislativa de São Paulo. Ele foi forçado a estudar segurança pública, foi a primeira voz que começou a tratar do tema dentro do Partido dos Trabalhadores. Quando entrei, procurei também oferecer minha contribuição.

Sempre surgem confrontos, Profa. Paula. As pessoas que defendem repressão crescente e repressão pela repressão sempre questionam essa tal política dos direitos humanos, como se não se pudesse compatibilizar a segurança do cidadão com a garantia dos direitos humanos, da cidadania.

Não sei se a sua observação é atual ou não no sentido de que os movimentos sociais não reivindicam segurança pública. Penso que hoje já estão reivindicando. As comunidades carentes sofrem duplamente com a repressão policial e com a violência, a criminalidade. Agora, sofrem com uma terceira repressão, qual seja a dos grupos armados, as milícias, que, ao contrário do que sustentam alguns que as defendem, não são o mal menor; são o mal maior, pois que uma violência institucionalizada que também controla, tem sob domínio áreas da minha cidade do Rio de Janeiro.



Poderíamos aqui entrar na parte final. Sua menção à segurança privada é outra questão que não é tratada adequadamente e merece uma atenção redobrada por parte de todos.

Segundo aquele levantamento, Prof. Jorge, que fizemos em 2000, as forças de segurança pública em nosso País eram em torno de 500 a 600 mil homens. As forças de segurança privada já ultrapassavam 1 milhão, sem que houvesse um controle exato, porque as funções são as mais diversas, de vigia a vigilante e a segurança, e assim por diante.

Caminho para a minha conclusão, aquela que é a posição do Parlamento brasileiro. Já me antecipei um pouco durante a minha intervenção ao comentar o que disseram os expositores. A visão que tenho é que as iniciativas Parlamentares são feitas exclusivamente para atender à comoção da sociedade, a apelos da mídia, mas nunca dentro de uma análise adequada, profunda, sociológica daquilo que seja segurança pública em nosso País.

Deve-se, de alguma maneira, buscar alterações do modelo constitucional. Presenciamos aqui confrontos entre as corporações. Ontem mesmo, vimos o resultado final desse confronto de corporações aqui. Graças à intervenção do nosso Presidente, ele não se alongou, quando da discussão da Lei nº 4.209. Esta sala estava cheia das 2 corporações. Militares e civis se confrontavam em posições antagônicas, inclusive com a presença do representante do Ministério Público. As posições eram corporativas. Não se questionava o que era melhor para a investigação, para a sociedade, para a eficácia da aplicação da lei penal.

Felizmente, conseguimos o entendimento. A disputa era apenas essa: a Polícia Civil quer exclusividade absoluta nas investigações, e a Polícia Militar não quer perder a possibilidade de lavrar termos circunstanciados e infrações de menor potencial. Essa era a grande disputa. Ao final, chegou-se ao entendimento para deixar as coisas como estavam.

Então, é muito importante que o Poder Legislativo tenha consciência do papel que tem a desempenhar nessas questões todas que envolvem segurança pública, e é lógico, também nas iniciativas que envolvem alterações penais e processuais penais.



Faltou apenas uma referência final, que nenhum dos 3 expositores mencionou, qual seja ao papel dos veículos de comunicação. É um papel que também tem de ser questionado por todos nós. A mídia tem uma importância muito grande e fundamental e tem também de ter consciência do seu papel, que é um papel construtivo, de cidadania, não apenas alarmista, de divulgar os fatos que são os casos de violência e criminalidade que ocorrem de Norte a Sul deste País. Basta observar os grandes veículos de comunicação, os jornais das televisões e se cronometrar o tempo dedicado às notícias de violência, de criminalidade. Às vezes, mais da metade dos noticiários envolvem esses fatos. Em alguns casos, até mesmo incentivam, de determinada maneira, certas questões.

Essa é a minha intervenção, é a visão que posso apresentar aqui pelo Poder Legislativo.

Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Marcelo Itagiba) - Muito obrigado, Deputado Biscaia, pelas suas considerações.

S.Exa. analisou de forma competente, como lhe é peculiar, as questões apresentadas pelos convidados, que também o fizeram com bastante qualidade.

Passo a palavra ao primeiro Parlamentar inscrito, Deputado Laerte Bessa.

**O SR. DEPUTADO LAERTE BESSA** - Sr. Presidente, quero cumprimentar os palestrantes que vieram ilustrar o nosso Seminário. Agradeço-lhes pelas presenças.

Vou me dirigir apenas à Dra. Paula Miraglia para fazer-lhe uma pergunta simples. Penso que, no âmbito da segurança pública, S.Sa. tem condições de responder, dar um norte para o setor, principalmente porque é Diretora-Executiva do ILANUD.

V.Sa. se referiu à violência e também às estatísticas de homicídio no País. Concordo que realmente o Brasil hoje é um dos líderes nessa estatística de homicídios dolosos e culposos, pois que também o nosso trânsito hoje não foi disciplinado — nenhum código conseguiu disciplinar o nosso trânsito.

Também V.Sa. falou a respeito das milícias. Faço ligação entre as milícias e os homicídios. Quem mais comete homicídio hoje no País são as milícias, em prol da “sociedade”, entre aspas. Tanto que, no Rio de Janeiro, há milicianos Deputados, Vereadores, eleitos pela comunidade, até pelo fato de ela se sentir protegida, na



medida em que falta o Estado. Mas acho que o Estado está presente com a milícia, hoje, infelizmente, nas corporações da segurança pública. Esse é um fato que acontece no Rio de Janeiro e que esperamos possa ser extirpado lá mesmo. O Deputado Marcelo Itagiba conhece muito bem a situação do Rio de Janeiro porque foi Secretário de Segurança daquele Estado.

Pergunto a V.Sa., na condição de Diretora-Executiva do ILANUD, se tem alguma idéia, algum posicionamento para que possamos melhorar a segurança pública do País.

V.Sa. disse também que a repressão não resolve o problema. Concordo que sem ela não estaríamos num Estado muito pior hoje. Já fui Diretor da Polícia Civil do Distrito Federal e, quando conheci com uma visão mais ampla a segurança pública — e comecei com tudo: repressão, operações, prisões em flagrante, busca e apreensão —, percebi que só isso não resolveria o problema, como disse V.Sa. Parti para outro lado, criei alguns programas sociais no Distrito Federal — realmente, conheci o outro lado da moeda.

Eu perguntaria a V.Sa. se tem alguma resposta para que possamos melhorar a segurança pública no País, mesmo sem dar salário digno para o policial, sem ter uma Secretaria Nacional de Segurança Pública, aqui representada pelo Subsecretário, atuando e dando condições para que os Estados recebam as verbas do Plano Nacional de Segurança Pública. Deve-se facilitar mais. Sei que já facilitou bastante, mas ainda existe o problema de alguns requisitos que os Estados têm de fornecer à Secretaria Nacional de Segurança Pública para conseguir verbas.

Então, gostaria que V.Sa. respondesse a essa pergunta, para nos ajudar a refletir sobre os nossos depoimentos aqui na Comissão de Segurança Pública.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Marcelo Itagiba) - Com a palavra a Sra. Paula Miraglia, para responder ao Deputado Laerte Bessa.

**A SRA. PAULA MIRAGLIA** - Deputado, obrigada pela pergunta.

Perguntou V.Exa. sobre a política de Segurança Pública. Estávamos justamente discutindo a complexidade e o espectro dessa política. Vou aproveitar para falar sobre alguns pontos que V.Exa. mencionou.

Eu começaria pela idéia de repressão e prevenção. Não quero me colocar como alguém que acha que vamos alcançar uma democracia plena sem contar com



as forças de repressão. Nunca alcançaremos isso se não tivermos uma boa polícia. O ILANUD trabalha com a polícia no sentido de creditar às forças repressivas também um papel importante na garantia da lei e da ordem, desde que seja legítima e feita em cumprimento da lei.

É importante também não só associar políticas de prevenção a políticas sociais. É preciso pensar em políticas de prevenção que estejam no campo da própria segurança, porque, senão, criamos uma dicotomia que não é necessariamente verdadeira, como se prevenção e repressão tivessem campos absolutamente opostos.

Existe hoje uma série de estratégias no campo das políticas de segurança e das estratégias policiais de investigação que podem ser pautadas pela perspectiva preventiva. Porque nos adianta muito pouco a perspectiva repressiva, na medida em que ela é reativa, na medida em que o crime já aconteceu. Tudo bem, é importante contar com a repressão, mas, em se tratando de um homicídio, por exemplo, é muito mais valioso evitar que ele aconteça.

Então, investir em investigação, esclarecimento de crimes, entendo como medida também preventiva. Seguir a investigação, descobrir quem é um criminoso evita que ele cometa outros crimes.

É preciso refletir sobre as políticas de prevenção no âmbito das políticas de segurança, não exclusivamente no campo das políticas sociais.

Durou muito pouco tempo a armadilha sinalizada pela idéia de que as milícias seriam capazes de garantir a pacificação social. Esse é um dilema que São Paulo vive hoje em relação ao crime organizado, particularmente o PCC.

Há hoje uma organização, que, em alguma medida, vem organizando o crime nas periferias de São Paulo. Seria essa, então, a solução para a redução dos homicídios? Ao analisarmos os homicídios, veremos que eles têm um perfil interpessoal, que, talvez, o crime organizado evite.

No entanto, dura muito pouco a percepção de que isso é capaz de organizar uma sociabilidade violenta. Sabemos dos custos altíssimos que contar com forças paralelas de organização da violência provocam. Então, tanto as milícias quanto o próprio PCC impõem uma série de repressões. São opressores também nas comunidades em que estão presentes.



O fato de as milícias terem reconhecidamente a participação de agentes do Estado faz com que esse cenário seja ainda mais grave. O fato de o crime organizado sinalizar o desejo de ter atividade política ativa nos mostra maior gravidade ainda.

Então, é preciso reconhecer nessas forças não uma estratégia de organização ou contenção da violência, mas poder de opressão da população, que já é vitimizada por taxas altíssimas de violência.

De resto, acho que V.Exa. apontou a complexidade das políticas. Qualquer mudança passa por uma política nacional, mas também por uma repactuação das atribuições dos entes federados, tema que o Deputado Biscaia apontou na sua intervenção. Essa política demanda uma complexidade e uma atenção tal que só com o envolvimento de toda a sociedade, de todos os Poderes vamos conseguir efetivamente alcançá-la.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Marcelo Itagiba) - Obrigado pela sua resposta.

Concedo a palavra ao Deputado Laerte Bessa.

**O SR. DEPUTADO LAERTE BESSA** - Sr. Presidente, quero fazer só mais um questionamento ao Subsecretário Nacional de Segurança Pública, Dr. Guaracy Mingardi. Talvez não seja S.Sa. a pessoa que deve responder a esta pergunta, mas eu queria saber se tem algum posicionamento quanto ao que pensa o Secretário Nacional de Segurança Pública, Dr. Balestreli. Como sabemos, adotou uma postura muito ruim, principalmente considerando a função que exerce na Secretaria Nacional.

Refiro-me às afirmações de S.Sa. relativas ao ciclo completo e ao termo circunstanciado. S.Sa. tomou partido de uma categoria, o que eu acredito não ser sua função, mesmo porque não é jurista, não é Deputado, não é Ministro da Justiça.

Então, talvez o Dr. Guaracy possa responder por qual motivo o Secretário Balestreli adotou esse posicionamento e anda espalhando-o para todo o Brasil. O tema está em discussão aqui, na Câmara dos Deputados, e tem sido objeto de muitos debates e de muitas brigas. Não é atribuição do Secretário Nacional adotar posicionamento numa situação como essa e fazer com que sua opinião se alastre por todo o País.



V.Sa. poderia responder? Sei que não é V.Sa. quem pensa assim, mas é o seu patrão.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Marcelo Itagiba) - Concedo a palavra ao Sr. Guaracy Mingardi, para responder ao Deputado.

**O SR. GUARACY MINGARDI** - Deputado, não posso responder pelo Secretário. Essa idéia não é uma política de Governo, como S.Sa. mesmo disse. É um pensamento particular seu, que, como estudioso da área de segurança pública, acredita ser a forma de diminuir o conflito entre polícias e agilizar alguns trabalhos.

Vou defender a idéia até certo ponto aqui, mas não tenho condições de fazer isso em profundidade, porque ela não é minha. A idéia básica é a seguinte: que a Polícia Militar poderia levar adiante determinadas atividades, tais como a equivalente ao termo circunstanciado, e outras ficariam a cargo especificamente da Polícia Civil.

**O SR. DEPUTADO LAERTE BESSA** - Só para complementar: eu não estou discutindo o fato em si, mas o posicionamento de S.Sa. na qualidade de Secretário Nacional. Não quero discutir se deve ser competência da Polícia Civil ou da Polícia Militar. Isso está em discussão ainda. Nós mesmos, aqui, não chegamos a uma conclusão.

Quero saber por que esse posicionamento de S.Sa., se há uma discussão aqui dentro e, pela função que exerce, dela não pode tomar partido.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Marcelo Itagiba) - Deputado Laerte Bessa, quero apenas chamar a atenção de V.Exa. no sentido de que a sua pergunta, de alguma forma, já está respondida. Obviamente V.Exa. tem direito a mais esclarecimentos. Disse S.Sa. que não é uma política de Governo, mas uma posição pessoal externada pelo Secretário.

**O SR. DEPUTADO LAERTE BESSA** - Mas S.Sa. não pode manifestar esse posicionamento publicamente.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Marcelo Itagiba) - Essa é outra questão.

**O SR. DEPUTADO LAERTE BESSA** - Não pode.

**O SR. GUARACY MINGARDI** - Apenas para completar, Deputado, confirmo que é uma posição pessoal do Secretário, como estudioso, não é uma decisão de Governo. É algo para ser decidido aqui, como disse, é uma questão a ser debatida e decidida no Congresso Nacional, e não no Ministério da Justiça.





**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Marcelo Itagiba) - Lamento não poder fazer as perguntas enviadas à Mesa, por ter de levantar a reunião, tendo em vista que já se encontra nesta Casa o Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, que comparecerá a esta Comissão.

Agradeço muito a participação aos painelistas, que, com brilho, trouxeram vários subsídios para a discussão do tema segurança pública.

Muito obrigado.

Em nome da Câmara dos Deputados, em nome da Comissão de Segurança Pública, está levantada esta sessão até a chegada de S.Exa., o Ministro-Presidente do Supremo Tribunal Federal.

*(A reunião é suspensa.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Raul Jungmann) - Dando seqüência aos trabalhos deste seminário que visa a fazer um balanço da área de segurança na vigência dos 20 anos da Constituição de 1988, devo anunciar que, neste momento, para a nossa honra e alegria, temos a presença do Exmo. Sr. Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Gilmar Mendes, que vai fazer o encerramento.

Gostaria apenas de recordar que o Ministro, em princípio atendendo a um pedido desta Comissão, dispôs-se a fazer a abertura deste seminário. Entretanto, os compromissos sempre intensos e o horário de realização da sessão naquela Alta Corte o impediram de estar presente na referida abertura. Mas conseguimos, com a ajuda do Sr. Ministro — a quem mais uma vez agradeço —, flexibilizar a agenda e contar com a presença de S.Exa. neste encerramento.

Mais uma vez agradecendo ao Ministro-Presidente do Supremo Tribunal Federal, porque sei da intensa agenda e indisponibilidade de tempo, passo a palavra a S.Exa. para que possa fazer considerações sobre o tema objeto deste seminário, qual seja a área da segurança pública na vigência desses 20 anos da Constituição de 1988.

Desnecessário dizer que se trata de tema hoje relevantíssimo a todos os brasileiros e brasileiras. E sem que se impute efetivamente ao arranjo — seja bem-vindo, Senador Valdir Raupp — constitucional a responsabilidade pelas mazelas e dificuldades, é evidente que naquela matriz encontra-se também o pacto que se estendeu à área de segurança.



Ouvimos aqui, Ministro, ao longo dos debates, 2 tipos de posicionamentos: aqueles que achavam que era necessário reformar a Carta; e aqueles que, contrariamente, entendiam que tinha que se aplicar a Carta em seus mandamentos. Evidentemente, houve posições que ficavam a meio-termo de um ou outro ponto de vista.

Mas ninguém melhor do que V.Exa. para fazer esse balanço, exímio e grande constitucionalista e Presidente da nossa mais Alta Corte, a respeito do tema.

Gostaria de registrar, mais uma vez, a presença que muito nos honra do ilustre Senador Valdir Raupp. Também está presente o Deputado Marcelo Itagiba, que preside uma CPI muito momentosa a respeito de temas conexos com a segurança. E entre nós há também um especialista, o Deputado Laerte Bessa, Diretor da Polícia Civil do Distrito Federal.

A este seminário, também, Sr. Ministro, acorreram vários representantes da academia, de universidades, do IPEA, que é co-patrocinador deste seminário. Também está presente um representante do Judiciário, que se deslocou do Pará para estar conosco, além de Desembargadores, representantes das Polícias Militar e Civil, enfim, é um público que tudo tem a ver com o tema.

Isto posto, ao Sr. Ministro, pelo tempo que V.Exa. julgar conveniente, passo a palavra.

**O SR. MINISTRO GILMAR MENDES** - Muito obrigado, Deputado Raul Jungmann, por essa acolhida.

Gostaria de cumprimentar, também, os Parlamentares presentes, o Senador Valdir Raupp e os Deputados Marcelo Itagiba e Laerte Bessa.

Senhoras e senhores, foi com imenso prazer que recebi o convite para estar na abertura deste importante evento sobre segurança pública na Constituição de 1988, ou seja, a experiência destes últimos 20 anos.

O Deputado Raul Jungmann já adiantou — e todos os senhores sabem, é público e notório —, mas reitero que, em razão de situações especiais, estivemos em sessão no Supremo Tribunal Federal pela manhã, o que não é atípico, razão pela qual não pude comparecer à abertura deste seminário. Mas estou presente neste encerramento.



Sem dúvida, talvez este seja um dos temas mais caros — e as pesquisas assim indicam — para a população: o tema da segurança pública. Talvez este seja, também, um dos temas menos satisfatoriamente resolvidos na Constituição de 1988, o qual, como bem sabem os senhores, tem virtudes inegáveis. O problema — e podemos depois comentar — não é necessariamente da Constituição, mas de concretização de um modelo de segurança pública que pode passar — ou não — por mudanças no texto constitucional, porque depende, realmente, de visões e de concretizações que possamos ter sobre o tema.

Mas a verdade é que hoje há uma demanda quanto a essa questão — até numa perspectiva mesmo de direito subjetivo. Acho que hoje é notório que o direito à segurança é uma projeção do próprio direito de liberdade. As pessoas não têm mais o direito de sair à rua, de fazer coisas prosaicas, exatamente por conta do quadro de insegurança instalado.

Enquanto isso, muitas vezes nós nos perdemos num debate que é, a meu ver, muitas vezes estéril: saber se determinada função é da Polícia Militar ou da Polícia Civil; saber se o Ministério Público pode ou não pode investigar; quando é que podemos ou não usar as Forças Armadas em matéria de ordem pública; ou podemos ou não conceber uma Guarda Nacional.

Vejam os senhores, portanto, que, para um cidadão carente de segurança pública, esse debate parece ser travado em Marte. “Poxa, essa gente não sabe que essas pessoas poderiam agir de forma integrada!?” Refiro-me à Polícia Civil e Polícia Militar. Para isso, talvez, não precisassem essas pessoas sequer de nova reforma constitucional.

E também no plano constitucional temos uma compartimentação. E já fiz essa *mea culpa*, ainda no Governo Fernando Henrique. Bem sabem os senhores que fui Assessor Jurídico, depois Advogado-Geral da União, com muita honra.

Num dado momento, o tema segurança pública sempre fornecia às autoridades federais um alibi: “Ah! Esse é um tema dos Estados-Membros; a União nada tem a ver com isso, ou pouco tem a ver com isso.” Mas se formos olhar todo o conjunto, vamos ver que não é bem assim.

As responsabilidades da Polícia Federal dizem respeito com aquilo que, às vezes, está na matriz, na criminogênese de muitos crimes, tráfico de drogas,



contrabando, descaminho, uma série de crimes financeiros, lavagem de dinheiro, além da própria defesa das fronteiras. Mas em algum momento presidiu este argumento estanque: Estado lá; União cá.

E aí eu até brincava, à época, em conversas com colegas de Governo, ao dizer: *“Este tema tornou-se tão sério que não pode deixar de ser também um tema federal.”*

De alguma forma, a Constituição já fornece balizas para essa ação concertada. Sabemos disso. O modelo do SUS é compartilhado — sabem todos — e é uma experiência bem sucedida. Por que também não pensarmos ou não fazermos um experimentalismo institucional também aqui!? Até porque isso é inevitável. Quer dizer, quando se fala numa criminalidade também globalizada, como tentar desenvolver esse tipo de pensamento estanque que empobrece o debate, e mais do que isso: empobrece os resultados, em termos de efetividade.

Então, os senhores percebem que estou seguindo um pouco aquele lema do Modernismo: *“Nós não sabemos bem o que queremos, mas sabemos bem o que não queremos.”* E o que não queremos? Não queremos mais que o debate sobre segurança pública encerre-se nesse corporativismo pobre, em que competências fiquem sendo discutidas como se fossem esferas separadas, especialmente no que diz respeito à Polícia Civil, Polícia Militar, Ministério Público e, eventualmente, a Magistratura... E tal debate se dá em torno de esferas de exclusiva atuação, em que cada um tem o direito — por conta do resultado, podemos dizer isso — de não fazer... Porque não se trata do direito de fazer bem. E temos essas disputas.

Temos o problema federativo que precisa ser discutido. E a Constituição já tem aberturas para isso, inclusive quando, por exemplo, permite o emprego das Forças Armadas para a manutenção da lei e da ordem; ou quando prevê a Polícia Militar como força auxiliar do Exército. Não estariam aqui já aberturas suficientes para que nós pensássemos sem necessidade de alteração da ordem constitucional em uma conformação, pelo menos — e vamos pensar assim —, de um certo experimentalismo institucional?...

Porque quando nós nos aventuramos — e todos os senhores sabem, estou falando para Parlamentares altamente experientes — e fazemos um desenho no plano da Constituição, aparentemente nós já sabemos qual será a conformação



plena. Mas nessa matéria todos estamos um pouco aprendendo, mas ainda presos a esquemas que certamente não vêm dando resultados satisfatórios — por razões as mais diversas, as quais não vamos aqui investigar em profundidade, mas que certamente os senhores já terão discutido ao longo deste seminário.

De modo que estou um pouco — como os senhores percebem — nessa linha provocativa. Quer dizer, o que podemos fazer? E aí eu acho que o papel do legislador ordinário é eminente, talvez mais até do que o legislador constituinte, no sentido de, eventualmente, essas idéias que transitam aí, de maior cooperação, de maior integração, de eventual, pelo menos, unidade de ação entre forças hoje autônomas podem ser realizadas no plano legislativo e no plano administrativo. Por que não?

O mesmo se pode dizer do emprego das Forças Armadas de forma direta ou com a criação de uma Guarda Nacional com a utilização de forças da Polícia Militar como força auxiliar do Exército!

Será que nós não podemos avançar, no que diz respeito à assim chamada investigação do Ministério Público? Esta é outra querela que também nos angustia. Diz-se que esta é uma atividade exclusiva da Polícia Civil. E o texto constitucional é claro. Mas não haveria espaço para algum tipo de atividade de cooperação? É claro que hoje nós temos uma situação de caos, de desordem, até de uma concorrência absolutamente incompatível com regras mínimas de organização e do Estado de Direito. Investigação conduzida sigilosamente por membro do Ministério Público: certamente isso não é compatível com o Estado de Direito. Processos secretos: é óbvio que isso é indevido! Mil vezes o inquérito policial ou o inquérito que está na gaveta do procurador! Ora, é evidente que não é preciso haver isso. Se é que se vai optar por algum modelo para alguns casos ou para algum tipo de cooperação, tem que haver um processo digno desse nome, do qual as pessoas, inclusive, possam, eventualmente, ter conhecimento.

Nós tivemos, por exemplo, na Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, quando dela eu fazia parte, um caso em que um indivíduo entrou com um *habeas corpus* no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, não conseguiu; passou pelo STJ, também não logrou êxito; e veio até o Supremo Tribunal Federal. Por quê? Para ter



conhecimento de uma investigação cujo resultado já era estampado numa página de domingo d'O *Globo*, e era conduzida sigilosamente pelo Ministério Público.

Veja, aqui nós não estamos discutindo se pode ou não pode fazer, mas como fazer! Se é que pode, como? Em que casos? Sob que condições? Nós estamos, hoje, no pior dos mundos, porque não definimos isso, mas estamos a ensejar práticas que são incompatíveis com regras mínimas de segurança jurídica, com regras mínimas do Estado de Direito, e, ao fim e ao cabo, podemos estar a fazer um esforço inútil, porque, depois, vamos responsabilizar o Judiciário, que diz: "*Esta investigação, a priori, é ilícita*". E frustram-se todos os esforços.

Então, é preciso que nós participemos deste — vou usar esta expressão — mutirão, desta parceria. Eu acho que se nós, a partir deste balanço, nos abrissemos para essa idéia de um certo experimentalismo institucional que a Constituição já contempla, talvez nós pudéssemos avançar até chegar a modelos, que não são definitivos, mas a Constituição não os repudia, claro — ela fixa os modelos básicos, mas, a meu ver, ela não exclui a possibilidade de cooperação entre, por exemplo, Polícia Civil e Polícia Militar. Como não exclui — pelo contrário, pressupõe — uma atividade de coordenação entre autoridades estaduais e federais.

Portanto, talvez tenhamos um espaço, exatamente aqui — e muitos se fixam no texto constitucional e apelam, portanto, para uma mudança desse texto —, um espaço legislativo para essas reformas, para essas mudanças. E talvez até algumas mudanças, ousado dizer, sejam mudanças de interpretação que podem ocorrer no plano judicial e administrativo.

Penso que a urgência do tema é inequívoca, inegável. Todos que são hoje indagados sobre um grande problema cuja solução não se vislumbra dentro de um prazo razoável respondem que a questão grave é a da segurança pública.

E nós não temos sabido dar resposta a isso. Muitas vezes nos valemos — isso é comum, não é um problema brasileiro, não é um problema do Parlamento brasileiro; esse é um problema das democracias no mundo todo — da legislação simbólica, que, todos os senhores sabem, não vai dar resultado. Até há pouco tempo — e lidei com isso na Casa Civil —, os senhores se lembram de que, para cada chacina, para cada tragédia, anunciava-se a inclusão de mais um crime entre



os hediondos. Era a fórmula que se encontrava para tentar pacificar consciências. Esse é o tipo de legislação-álibi.

Mas isso já não pega mais! As pessoas já não se iludem! Hoje as pessoas estão acompanhando estatísticas, relações entre número de população e homicídio. Isso passou a compor o índice de desenvolvimento. As pessoas estão perguntando sobre isso. E nós temos que responder.

E obviamente esse nosso debate sobre quem deve fazer isso ou aquilo, esse debate, de vez em quando, chega ao Supremo Tribunal Federal — e estou falando isso com toda a sinceridade, os senhores não tomem isso como nenhuma ofensa; é assim mesmo que nós devemos fazer na democracia, mas eu sei que para algumas corporações alguns temas são muitos caros —, mas às vezes chega a ser engraçado quando se discute, por exemplo, numa legislação estadual, um registro de ocorrência pelo PM que viu o flagrante ou surpreendeu o delito. E isso se transforma numa grande querela entre Polícia Civil e Polícia Militar.

Será que nós não estamos perdendo tempo? Será que é isso que a Constituição diz quando cuida de investigação? Isso é matéria de dia-a-dia, de quase todo dia, no Supremo Tribunal Federal. Será que nós não temos maturidade para virar essa página e dizer: *“Vamos para um problema maior, porque de fato isto aqui é tão singelo, que não diz respeito a...”* Precisamos cuidar de reforma constitucional para fazer modificações ou ajustes? É claro que não!

Portanto, é fundamental que nós adotemos um pensamento possibilista. Eu ousaria dizer que uma boa parte da reforma que hoje os senhores alvitram certamente pode ser feita quase sem mudança no texto constitucional. Muito pode ser feito sem mudança no texto constitucional, no que concerne à maior intervenção, à maior parceria, tanto no plano horizontal, das diversas forças — aqui incluídos setores do Judiciário e do Ministério Público —, como eventualmente no plano vertical de cooperação, que pode em alguma medida — e já há abertura para isso — envolver até mesmo os municípios. Por que não?

Então, diante da urgência que o tema demanda, é preciso que nós tenhamos esse espírito aberto, por exemplo, no que concerne à chamada investigação por parte do Ministério Público. Não sei qual será a posição do Supremo Tribunal Federal — nós temos até a expectativa de que o assunto comece a ser julgado



ainda este ano —, mas eu só formulo perguntas: este modelo tem que ser resolvido numa fórmula apodítica, sim ou não? Não há espaço, aqui, para uma eventual cooperação? A lei não poderia abalizar algum tipo de relação, em muitos casos? É claro que sempre se deve definir precisamente quais são esses casos, como eles se dão, para evitar exatamente este quadro de babel que hoje, de alguma forma, nós vivenciamos.

Talvez, se nós nos despirmos um pouco desse engessamento que marca um pouco o pensamento dessas competências estanques, nós possamos avançar com o objetivo de atender o cliente verdadeiro de todo este embate, que é o cidadão carente de justiça e carente de segurança pública.

Em geral, nós nos envolvemos neste embate muito cômicos de que temos que preservar as nossas atribuições e competências. Ora, as instituições existem para cumprir uma dada finalidade, tanto é que, se elas não cumprem satisfatoriamente essa finalidade, elas desaparecem! A sociedade lhes volta as costas!

É por isso que talvez a crise profunda que esta área experimenta devesse ensinar-nos e encaminhar-nos para um modelo pelo menos de pensamento compartilhado — porque nós sabemos que não estamos em condições de realizar essas complexas tarefas de forma isolada.

Se a Constituição de 1988 desenhou este modelo, é claro que ele não é estático — e não preciso lhes dizer que o mundo mudou muito, inclusive no que concerne à sofisticação da criminalidade.

Desse modo, talvez aqui um pensamento do possível, um pensamento assim chamado possibilista pudesse ajudar-nos em muito a quebrar essas travas mentais, que depois se convolam em travas hermenêuticas e normativas, que nos têm impedido, talvez, de avançar na reformulação urgente do modelo.

Desculpem-me, mas essa era realmente a provocação que eu queria fazer a V.Exas.

Muito obrigado. (*Palmas.*)

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Raul Jungmann) - Muito obrigado, Sr. Ministro.

Com as palavras de V.Exa. encerramos este seminário.





Eu gostaria de convidar os Srs. Parlamentares para tomarem um café com o Ministro na nossa sala.

Agradecemos muito a todos os participantes da Academia, do IPEA, das PMs, do Ministério Público, do Judiciário e da imprensa, que esteve presente.

Está encerrado o presente seminário.