

O DÉFICIT DE EFICÁCIA DO DIREITO DIFUSO A UMA SEGURANÇA PÚBLICA DE QUALIDADE E À AÇÃO DO PODER INVISÍVEL NO BRASIL

Lúcio Mendes Cavalcante

Promotor de Justiça no Estado da Paraíba
Professor da Universidade Federal de Campina Grande

1 Introdução

É fato incontestável que a insegurança é uma variável a ser considerada na trajetória da vida humana, seja nos primórdios, quando o risco de ataques de animais, as lutas entre grupos e outros fatores do meio produziam uma baixíssima expectativa de vida, seja no período contemporâneo, quando a sociedade de risco produz novas modalidades de insegurança. Paradoxalmente, esse quadro gera uma alta expectativa de segurança, sendo que este bem não é dado, mas algo construído.

Com efeito, queiramos ou não, há um grau considerável de insegurança e de incerteza na vida. Assim, uma visão realista de mundo nos impõe a resignação em aceitar este fato. Ocorre que há níveis de insegurança aceitáveis dentro do padrão das modernas sociedades de massa. Porém, existem outros que ultrapassam o limite da normalidade, comprometendo toda a estabilidade das relações sociais e tornando vulneráveis todos os demais direitos fundamentais. Desse modo, a segurança se apresenta como anteparo de uma série de outros direitos, visto que sem segurança a vida, o patrimônio, a saúde, a liberdade e muitos outros interesses são afetados, sofrendo restrições de gozo. Nesse contexto, questiona-se como se pode aferir efetivamente se a insegurança de dada sociedade excedeu o limite da normalidade, comprometendo a estabilidade de um grupo social.

2 Instrumentos de avaliação do nível de insegurança

Para responder a questão proposta no item anterior, é preciso que se faça uma diferenciação entre a insegurança real e a percepção da insegurança. Com efeito, o crime e o medo do crime são fenômenos distintos. Significa que a percepção da insegurança está profundamente influenciada por fatores extrapenais, como o trânsito, a poluição, o abandono dos espaços públicos, a incivildade cotidiana das pessoas, entre outros¹. Desse modo, uma política eficaz de segurança pública não deve objetivar apenas o uso do aparelho repressivo para

¹DIAS NETO, Theodomito. *O modelo da nova prevenção*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2005. p. 107.

reduzir os índices reais de violência. Deve, além disso, agir em conjunto com outros agentes sociais, no sentido de traçar um planejamento para atingir também a percepção da insegurança, seja atuando em conjunto com os municípios pela revitalização dos espaços públicos abandonados e pela iluminação das ruas e avenidas, seja produzindo campanhas de conscientização no trânsito, entre outras iniciativas.

Como se observa, o nível de insegurança pode ser medido de maneira objetiva, através da consulta aos dados oficiais e aos números de ocorrências policiais. De maneira subjetiva, o problema pode ser verificado através de pesquisas que revelem a percepção de insegurança do cidadão. A junção destes dois instrumentos oferece um bom mosaico do quadro de insegurança de uma sociedade. Examinemos o caso brasileiro. No tocante ao segundo instrumento, a pesquisa *Listening post*, realizada no ano de 2006 pela empresa de publicidade *Ogilvy*, revela que 64% dos brasileiros apontam a violência urbana, a insegurança e a criminalidade como o problema que mais os preocupa. Tal dado evidencia um alto índice de percepção de violência².

No que concerne ao primeiro aspecto, surge um complicador. O sistema de dados do aparelho de segurança pública do Estado não é uma fonte de informações segura para espelhar a realidade. Isso ocorre, sobretudo, em virtude do altíssimo índice de subnotificação criminal, optando as vítimas por não procurarem a polícia. Dados fornecidos pela Secretaria de Segurança do Estado de São Paulo, referentes ao ano de 1999 (e que não devem divergir muito dos outros Estados da Federação), revelam que apenas 33,3% das vítimas de crimes comunicam as ocorrências à polícia. Do total dessas comunicações, apenas 6,4% se transformam em inquéritos e 2,2% dos envolvidos são presos³.

Tais números já são, em si mesmos, uma boa explicação para o alto índice de subnotificação e uma demonstração da má qualidade da segurança ofertada pelo Estado. Há, no entanto, uma forma bastante eficiente de se aferir, de forma objetiva, o nível de insegurança e de violência. Trata-se da observação do número de homicídios por cada cem mil habitantes. Tal dado serve como parâmetro para aferir o índice de criminalidade nos municípios, tendo em vista que o homicídio, dentre todos os crimes, é o que apresenta o menor índice de subnotificação, dadas as características e peculiaridades desse crime.

²POSI, Paula. Violência é o que dá mais medo ao brasileiro. *Último Segundo*. São Paulo, n. 6, 06 nov.2006. Disponível em: <<http://www.ultimosegundo.ig.com.br/materias/brasil>>. Acesso em: 21 fev.2007.

³ALMEIDA, Geivan de. *O crime nosso de cada dia*, Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

Segundo dados do IPEA⁴, a taxa de homicídios no Brasil, que vem subindo ano após ano, desde o início da década de 90, apresentou uma ligeira queda em 2004, caindo de 28,6% por cada cem mil habitantes para 26%. Não se sabe, contudo, se tal queda sinaliza uma tendência ou foi apenas uma curva casual no gráfico da violência. De todo modo, observa-se que, no plano fático, o índice de insegurança no Brasil é alto. A população não tem acesso a uma segurança pública de qualidade, visto que por mais de uma década as taxas de homicídio têm crescido ano a ano. Em consequência, grande parte da população aponta o medo da violência como o seu maior problema.

3 Déficit de eficácia do direito difuso a uma segurança pública de qualidade

No plano normativo, a questão da segurança pública destaca-se no texto constitucional brasileiro, figurando ora como direito fundamental do indivíduo, no caput do art. 5º, ora como direito difuso da coletividade, no caput do art. 144. Neste último, os objetivos da segurança pública são definidos como sendo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, elencando-se, em seguida, as instituições públicas responsáveis pela efetivação de tais objetivos.

Ademais, o *caput* do art. 37 da CF estabelece a eficiência como princípio basilar da Administração Pública. É mister, portanto, não apenas que o Estado preste serviços de segurança, mas também que estes sejam prestados com qualidade. Para tanto, é preciso aliar a eficácia da prevenção e da persecução, para que se possa combater a impunidade, garantindo, assim, a preservação dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Aliás, como sustenta Norberto Bobbio⁵, a discussão filosófica travada no plano teórico acerca dos fundamentos dos direitos do homem está superada. Hoje, a questão que se impõe é a da efetividade de tais direitos. Mas esse problema se acentua, na medida em que o rol dos direitos fundamentais se amplia e os recursos do Estado, ao contrário das expectativas sociais, encontram limitações. Com isto, as normas se apresentam apenas como projetos de uma realidade possível, os quais podem ou não se concretizar. Essa efetivação vai sempre depender da pressão social, que é a alavanca

⁴IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Radar social 2006. Brasília, 2006. Disponível em: <www.ipea.gov.br> Acesso em: 22 ago.2006.

⁵BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 8. ed. São Paulo: Paz e terra, 2000.

das ações políticas no regime democrático. A sociedade deve exigir a superação dos problemas multifatoriais que impedem uma segurança pública de qualidade.

Dentre esses fatores impeditivos, muitos têm sido discutidos de forma reiterada e aprofundada. Já foram apresentadas diversas propostas de enfrentamento do problema, entre as quais a reforma da legislação, a execução de políticas públicas de inclusão social e de geração de renda, o reaparelhamento e o treinamento das polícias, a sua unificação, entre outros. Há, porém, um fator impeditivo para a construção de uma segurança pública de qualidade pouco explorado no pensamento jurídico: trata-se da ação do poder invisível dentro do aparelho de segurança pública do Estado, desestabilizando o seu funcionamento e fomentando ações que se desviam da finalidade pública.

4 O poder invisível e o sistema penal subterrâneo

A compreensão do fenômeno do poder invisível só é possível após a adoção de uma concepção pluralista de poder, conforme a proposta foucaultiana. Tal fenômeno é concebido não apenas como um elemento concentrado e monopolizado pelo aparelho estatal (poder de soberania), mas também como algo disperso, difuso no tecido social e nos sujeitos. Oscila, como prática social que é, de modo a ser titularizado por um dado sujeito em determinada circunstância, dispersando-se, em seguida, de forma volátil. Sob esta ótica, a perspectiva de exercício do poder é desviada do Estado e das instituições para o sujeito e para as práticas sociais⁶. Tal perspectiva está bem delineada em uma conhecida passagem do primeiro volume de *A história da sexualidade*, no qual Foucault⁷ resume sua perspectiva acerca do fenômeno do poder:

Parece-me que se deve compreender o poder, primeiro, como a multiplicidade de correlações de forças imanentes ao domínio onde se exercem e constitutivas de sua organização; o jogo que, através de lutas e afrontamentos incessantes as transforma, reforça, inverte; os apoios que tais correlações de força encontram umas nas outras, formando cadeias ou, sistemas ou, ao contrário, as defasagens e contradições que as isolam entre si; enfim, as estratégias em que se originam e cujo esboço geral ou cristalização institucional toma corpo nos aparelhos estatais, na formulação da lei, nas hegemonias sociais.

⁶CAVALCANTE, Lúcio Mendes. *Do patíbulo ao calabouço*: o olhar de Foucault sobre a “evolução” das penas no ocidente. João Pessoa. Trabalho não publicado.

⁷FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade I*: a vontade de saber. Rio de Janeiro: Graal, 1993.

Dentro desse cenário, o poder invisível se apresenta como um conjunto de práticas de dominação e de imposição de interesses que se exercem de forma imperceptível, retirando sua força precisamente desse anonimato. Segundo Norberto Bobbio⁸, a eliminação do poder invisível como instância decisória foi mais uma das promessas não cumpridas da democracia moderna. Deste modo, corporações que atuam nas sombras, a exemplo das máfias e dos serviços secretos, continuam a servir como instâncias decisórias, deliberando sobre assuntos que afetam a vida da coletividade sem qualquer publicidade e sem nenhuma legitimidade, mitigando o princípio da soberania popular. Assim, sob a sigla de poder invisível, aglomeram-se tanto entidades que têm por fim a preservação do Estado, como outras que competem com este, procurando se afirmar como poder paralelo, a exemplo do que ocorre nas ações do crime organizado no Brasil.

Uma parcela desse poder invisível também atua dentro do próprio Estado. Porém, não visam à preservação deste, como ocorre com os serviços secretos, nem ao seu enfrentamento, a exemplo do que pretende o crime organizado. Seu objetivo é atingir finalidades corporativas de grupos, em geral de cunho econômico e político, as quais não se coadunam com a finalidade estatal nem com os preceitos insertos na Constituição. Com isto, os valores e princípios constitucionais são sabotados. Assim, o direito a uma segurança pública de qualidade, que alie eficiência repressiva e preventiva, fica comprometido pela ação do poder invisível. Ele age dentro da própria estrutura estatal e segundo uma lógica própria, divorciada do sistema constitucional.

Um bom exemplo dessa parcela de poder invisível é o que se convencionou chamar de “banda podre da polícia”. Esses grupos possuem uma fachada de legalidade, apresentando-se como autoridades constituídas do Estado. Mas, na verdade, possuem uma face obscura, atuando em contato direto com o mundo do crime, celebrando negócios escusos, trocando favores ilícitos e, por vezes, atuando diretamente em conjunto com a criminalidade mais violenta.

Tais grupos conseguem espaços preciosos na cúpula da segurança pública, seja através da utilização, em proveito próprio, de informações privilegiadas obtidas no exercício de sua atividade, seja através do recebimento e da oferta de favores. Também celebram acordos tácitos com as Secretarias de Segurança, as quais aturam a sua permanência em troca da garantia de uma gestão tranqüila, sem sobressaltos e sem explosão dos índices de criminalidade, por vezes habil-

⁸BOBBIO, Norberto. *Ibidem*.

mente estimulada ou provocada por tais segmentos. Em geral, esses grupos são compostos por policiais operacionais, os quais, sem demora e através do uso de técnicas pouco humanitárias ou valendo-se de suas conexões com o mundo do crime, conseguem facilmente desvendar a autoria dos delitos ou conter a violência. Por essa razão, sempre são chamados nos momentos mais críticos da gestão de segurança, garantindo, com isto, seu espaço na cúpula.

A hipótese de trabalho aqui discutida é que estes grupos, dotados de grande força e poder dentro das corporações policiais, trabalham fortemente para que não seja prestada uma segurança pública de qualidade. Ao contrário, querem que seja mantido o quadro caótico, burocratizado e ineficaz do aparelho de segurança pública estatal, visto que este quadro facilita as suas ações e garante o seu poder.

Com efeito, como asseveram Luiz Eduardo Soares⁹ *et al*, “quanto mais organizada a instituição, mais varejista a corrupção; quanto menos organizada a instituição, mais centralizada e organizada a corrupção”. Desse modo, o real poder invisível se assenhora melhor das corporações policiais pouco organizadas. Em conseqüência, qualquer tentativa de otimização e de implementação de melhorias na gestão organizacional da segurança pública é rapidamente sabotada por tais setores, que agem às escondidas. Buscam, com isso, preservar os seus espaços de poder e sua autonomia, visto que sua sobrevivência depende da desorganização administrativa e do corporativismo.

Para atingir seus objetivos, o poder invisível, incorporado às agências executivas de criminalização, serve-se do vasto instrumental de ilegalidades que compõem o chamado sistema penal subterrâneo. Tal fenômeno já começa a atrair a atenção dos penalistas, conforme demonstram essas considerações:

Todas as agências executivas exercem algum poder punitivo à margem de qualquer legalidade ou através de marcos legais bem questionáveis, mas sempre fora do poder jurídico. Isto suscita o paradoxo de que o poder punitivo se comporte fomentando atuações ilícitas. Eis o paradoxo do discurso jurídico, não dos dados das ciências políticas ou sociais, para os quais, é claro, qualquer agência com poder discricionário acaba abusando dele. Este é o sistema penal subterrâneo, que institucionaliza a pena de morte (execuções em processo), desaparecimentos, torturas, seqüestros, roubos, saques, tráfico de drogas, exploração do jogo, da prostituição, etc¹⁰.

⁹ SOARES, Luiz Eduardo et al. *Elite da tropa*. Rio de Janeiro: objetiva, 2006. p. 282.

¹⁰ ZAFFARONI, Eugênio Raúl et al. *Direito penal brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003. 1 v.

Um bom exemplo deste *modus operandi* se observa na prática de determinados setores da polícia que vendem armas para traficantes. Posteriormente, invadem as favelas para apreender as mesmas armas, com o devido acompanhamento da imprensa, devolvendo em seguida as armas aos traficantes mediante a cobrança de uma “taxa”¹¹. Em tais circunstâncias, o poder invisível encena um espetáculo de eficiência repressiva para a população, mas sua ação tem motivação diversa da que ostenta publicamente.

Do mesmo modo, há desvio de finalidade na ação policial quando o poder invisível se alia ao tráfico. Nessa aliança, recebe percentuais do lucro ilícito para, em troca, liderar operações objetivando liquidar facções e quadrilhas rivais. Por vezes, se valem da simulação de crises em áreas dominadas por tais facções, a fim de justificar as incursões e a eliminação da concorrência. O poder invisível opera também quando o aparato estatal é utilizado, através de ações de inteligência e contra-inteligência, para produzir dossiês contra destacadas autoridades do poder público, a fim de preservar os espaços de poder dentro da cúpula da segurança.

Assim, com o espaço de poder garantido, tais grupos têm liberdade para instituir um sistema de rateio de unidades policiais, incumbindo os beneficiários de produzirem um percentual de lucro ilícito a fim de ser rateado. Tal lucro é constituído, sobretudo, de propinas de casas de massagem e de prostituição, clínicas clandestinas de aborto e outros estabelecimentos ilegais. É resultado também do transporte clandestino, da segurança privada ilegal, do grampo telefônico ilegal das maquininhas de vídeo-pôquer, do jogo do bicho e das transações com os traficantes¹². Como se observa, a inércia do aparelho de segurança pública ante o crime e a ilegalidade nem sempre é fruto do comodismo e da resignação.

Paradoxalmente, quanto mais a sociedade se revolta com o clima de insegurança e cobra ações mais duras do Estado, tecendo críticas severas contra os defensores dos direitos humanos, mais o poder invisível se fortalece dentro das polícias. Da mesma forma, quanto mais duro, violento e perigoso for o policial, maior é o seu valor na oferta da propina. Por essa razão, muitos procuram construir essa imagem, a fim de receber o devido retorno financeiro. Tal quadro é assim explicitado:

¹¹SOARES, Luiz Eduardo et al. Op. cit., p. 25.

¹²SOARES, Luiz Eduardo et al. Op. cit., p. 117.

O universo dos confrontos policiais nas favelas é um mercado clandestino, regulado pelo “custo do desvio de conduta”. Explico: os preços da vida e da liberdade são inflacionados quando fica menos arriscado, para o policial, matar e negociar a liberdade, isto quando caem os custos do chamado “desvio de conduta”(…). Há, afinal, uma ironia em tudo isso: os “duros” (os americanos consagram uma expressão: *tough on crime*) tendem a sustentar intervenções violentas, cujo efeito é a liberalização de atos policiais arbitrários, visando à derrocada mais rápida e completa dos bandidos. Contudo, o efeito perverso acaba sendo a inversão das expectativas, pois, comovimos, a inflação dos preços da vida e da liberdade dos criminosos, decorrente da redução do custo do “desvio de conduta” policial, funciona como forte atrativo que termina por induzir muitos policiais a negociar com bandidos, aumentando a taxa da corrupção, cumplicidade e impunidade¹³.

No mesmo sentido, lecionam Zaffaroni¹⁴ et al: “À medida que o discurso jurídico legitima o poder punitivo discricionário e, por conseguinte, nega-se a realizar qualquer esforço em limitá-lo, ele está ampliando o espaço para o exercício de poder punitivo pelos sistemas penais subterrâneos”. Como todo e qualquer poder, também o poder invisível necessita de mecanismos de contenção e de controle. Esses mecanismos, mesmo que não consigam debelar esse poder por completo, ao menos conseguem limitar seu espaço de ação. Conseguem reduzir sua força dentro do aparelho de segurança pública do Estado, através de estratégias de controle e da punição efetiva dos desvios de conduta.

Portanto, é fundamental a adoção de uma política de segurança pública proativa, que substitua o improvisado e a burocracia por um modelo gerencial de administração. É necessário que se trace um conjunto de metas, buscando definir o planejamento adequado ao seu alcance. Entre tais metas, devem-se incluir a democratização e a transparência da atividade policial, bem como a inserção de uma cultura de respeito aos direitos humanos e aos valores democráticos no organismo policial. Como lembra Luiz Eduardo Soares¹⁵, “a melhor forma de combater a desonestidade não é mudando o espírito dos profissionais, tarefa irrealizável, mas alterando os procedimentos e mecanismos do seu trabalho cotidiano”.

¹³ SOARES, Luiz Eduardo et al. Op. cit., p. 34.

¹⁴ ZAFFARONI et al. Op. cit., p. 70.

¹⁵ SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general: quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 375.

5 Considerações finais

Como se procurou demonstrar neste trabalho, o direito difuso a uma segurança pública de qualidade já está maturado no plano normativo, sendo elevado ao *status* constitucional no ordenamento jurídico brasileiro. Entretanto, no plano fático, tal direito sofre um déficit de eficácia, haja vista a alta percepção de insegurança da sociedade e o elevado índice de violência.

Dentre os diversos fatores que convergem para a fragilidade da segurança pública ofertada pelo Estado brasileiro, não se pode deixar de considerar a ação do poder invisível. Trata-se de uma instância decisória oculta, que age para manter o quadro burocratizado e ineficiente dos aparelhos de segurança. Seu principal objetivo é alcançar privilégios econômicos e políticos, mediante o sacrifício dos valores e princípios constitucionais. Como resultado, a sociedade brasileira recebe a prestação de um serviço de segurança que sacrifica diuturnamente os mais elementares direitos fundamentais do cidadão sem que, contudo, consiga dar eficácia ao direito difuso a uma segurança pública de qualidade.

A eliminação da chamada “banda podre da polícia”, como promessa não cumprida da democracia brasileira, só será possível através do fortalecimento dos mecanismos de controle dos organismos policiais, seja no âmbito interno, com o aparelhamento e a adequada estruturação e composição das corregedorias, seja no âmbito externo, com o fortalecimento de tais atividades no âmbito do Ministério Público e das ouvidorias de polícia. Ademais, é preciso que o Estado adote estratégias gerenciais, no sentido de organizar e dar mais transparência ao trabalho policial, mudando radicalmente as rotinas administrativas e os procedimentos operacionais das delegacias e dos batalhões.

Referências

ALMEIDA, Geivan de. *O crime nosso de cada dia*. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 8. ed. São Paulo: Paz e terra, 2000.

_____. *A era dos direitos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

CAVALCANTE, Lúcio Mendes. *Do patíbulo ao calabouço: o olhar de Foucault sobre a “evolução” das penas no ocidente*. João Pessoa: Trabalho não publicado.

DIAS NETO, Theodomito. *O modelo da nova prevenção*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade I: a vontade de saber*. Rio de Janeiro: Graal, 1993.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Radar social 2006*. Brasília, 2006. Disponível em: < www.ipea.gov.br > Acesso em: 22 ago.2006.

LEMGRUBER, Julita et. al. *Quem vigia os vigias? Um estudo sobre o controle externo das polícias no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

POSI, Paula. Violência é o que dá mais medo ao brasileiro. *Último Segundo*. São Paulo, n. 6, 06 nov.2006. Disponível em: < <http://www.ultimosegundo.ig.com.br/materias/brasil> >. Acesso em: 21 fev.2007.

SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general: quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Luiz Eduardo et al. *Elite da tropa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2006.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl et al. *Direito penal brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003. 1 v.