

Universidade de São Paulo

Faculdade de Direito

PROJETO DE POLÍTICA CRIMINAL

“COMBATE AO CRIME ORGANIZADO NO ESTADO DE SÃO PAULO”

Grupo

Gustavo Cruz Fischer de Oliveira - 11264343

Henrique José Ferreira - 11289302

Lucas Taborda dos Santos Barbosa - 11265900

Vinícius Vasconcelos - 11265045

Vítor Gonçalves Serra - 11265282

São Paulo

2020

ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO	2
PROPOSTA DE CONSCIENTIZAÇÃO DA POPULAÇÃO	3
PROBLEMATIZAÇÃO	3
AÇÃO	5
CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE	6
DA LEGALIDADE	6
DA IMPESSOALIDADE	7
DA MORALIDADE E DO CARÁTER EDUCATIVO INFORMATIVO	8
PROPOSTA DE UTILIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE INTELIGÊNCIA E INVESTIGAÇÃO	8
O COLAPSO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA	8
"RAIO X" DO ORÇAMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO: O SUCATEAMENTO DA POLÍCIA	11
UMA NOVA ATUAÇÃO DA POLÍCIA	12
OS SERVIÇOS DE INTELIGÊNCIA	12
A CAPTURA DE LIDERANÇAS	14
CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE	15
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	18
ANEXO	19

"- Você foi preso...

- Assim me parece, mas por que?

*- Não estou autorizado a dizer-lhe... Os procedimentos contra
você começaram e tudo lhe será dito no seu devido tempo"*

- KAFKA, Franz. O Processo

1. INTRODUÇÃO

A questão do combate ao crime organizado possui repercussões das mais diversas em nossa sociedade, tanto no âmbito coletivo como no individual. O estudo e os métodos de ação, portanto, não podem ser isolados e autorreferentes, sendo uma peça fundamental do estilo de vida e trabalho da contemporaneidade a interdisciplinaridade.

O escopo de atuação do direito penal, não se pode esquecer, para além de todas as orientações dogmáticas em sua história, tem como substrato o indivíduo humano: inicialmente necessitando de proteção contra o soberano absolutista da Idade Moderna e, depois, precisando ser contido, quando pode representar uma ameaça à convivência em sociedade e aos seus pares.

Com o desenvolvimento das diferentes sociedades humanas e de suas necessidades, os criminosos passaram a se adaptar, constituindo organizações criminosas que almejavam sobrevivência e bem-estar, em detrimento dos outros que àquelas não pertenciam. Surge aí uma diferença na percepção social dos grupos envolvidos em “nós e eles”.

Como bem analisa o juiz Gláucio de Araújo, partindo dos estudos de Callegari, devido à evolução tecnológica exponencial situada no século XX, à massificação dos meios de comunicação e à globalização, e todos os fatores dela frutos, os indivíduos se tornaram mais agressivos e preocupados com a sua sobrevivência, bem como a daqueles que integram o seu grupo social em detrimento daqueles que não o são¹. É nessa ótica que se insere, sob uma panorama mais geral, a cultura de ódio ao outro, em especial ao socialmente desfavorecido, assim então se fortalecendo como uma maneira inconsciente de busca por segurança².

No Brasil, todavia, não apenas tais fatores externos influenciam a cultura do ódio, que é latente no país, como também fatores internos específicos à história brasileira, que favorecem essa polarização ética.

Tendo erigido suas estruturas política, social e econômica sobre a chaga da escravidão e um governo autoritário estabelecido anteriormente à própria sociedade brasileira, carregando o dever de criar uma “cidadania de cima para baixo”, como explicita José Murilo de Carvalho em seu artigo *Cidadania: tipos e percursos*³, o Estado Brasileiro é marcado por três séculos de violência sistêmica e generalizada contra todos aqueles que eram “inferiores”, tanto por critérios sociais e econômicos, como por critérios pseudocientíficos que integravam a teoria

¹ ARAÚJO, Gláucio R B de. *Organizações Criminosas*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2016, p. 80.

² Ibid., p. 81.

³ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania: tipos e percursos*. p. 80.

conhecida como “darwinismo social”, à luz do positivismo científico presente até hoje no cenário intelectual brasileiro.

Essa segregação entre as pessoas encontra-se latente em diversas esferas do atual contexto social brasileiro: uma polarização político-ideológica, uma polarização econômico-científica em meio a uma pandemia e uma polarização moral-ética acerca do combate policial ao crime, na qual a máxima do “bandido bom é bandido morto” colhe na opinião pública uma enorme aceitação e as cobranças da mídia e da opinião pública legitimam as ações de instituições de segurança pública que agem a qualquer custo para conter os criminosos.

Sob este prisma, o presente trabalho apresenta duas propostas de combate ao crime organizado no Estado de São Paulo:

A primeira versa sobre conscientização da população paulista acerca da hipertrofia da atuação penal, notadamente no âmbito das prisões preventivas, sua relação com a superlotação carcerária e os impactos na composição do crime organizado, tendo como base a cooptação dos presos pelas organizações criminosas.

A segunda proposta, por sua vez, visa estabelecer uma nova lógica no combate ao crime organizado. Se a atual política de segurança pública é orientada por uma ação ostensiva que privilegia a prisão em flagrante, ligada às abordagens, a nova atuação assenta novas bases, a partir da utilização de sistemas de inteligência e tecnologias modernas no combate ao crime.

2. PROPOSTA DE CONSCIENTIZAÇÃO DA POPULAÇÃO

2.1. PROBLEMATIZAÇÃO

É fato que o Brasil possui uma cultura punitivista. Isso se revela não apenas na legislação, como bem demonstra Luís Wanderley Gazoto⁴, mas também na forma como se estrutura a mídia jornalística⁵ e nas pesquisas de opinião a respeito da função do direito penal e da pena⁶. Não à toa, diversos políticos utilizam do apelo punitivista como plataforma eleitoral, gerando um cenário de populismo penal⁷. Assim, muitas das ações policiais e do Ministério Público se pautam na tentativa de corrigir uma suposta impunidade e de atender aos clamores

⁴ GAZOTO, Luís W. *Justificativas do Congresso Nacional Brasileiro ao Rigor Penal Legislativo*. 2010. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília. Brasília. 2010, p. 281.

⁵ PORTO, Maria Stela Grossi. Mídia, Segurança Pública e Representações Sociais. In *Tempo Social*. Revista de Sociologia da USP, 2009, v. 21, n. 2, p. 219.

⁶ DATAFOLHA. *Temas Polêmicos PO 813942*.

⁷ GAZOTO, Op. cit., p. 285-6.

pelo suposto ideal de justiça⁸, que não passa, muitas vezes, de um velado anseio pelo enrijecimento penal como forma de aumentar a sensação de segurança⁹.

O punitivismo da sociedade, simultaneamente, é alimentado e alimenta uma pauta de violência na mídia, principalmente em seu aspecto jornalístico, que utiliza da violência para criar verdadeiros espetáculos e, assim, nas palavras de Maria Stella Porto, propaga a narrativa da “existência de uma crise no sistema de segurança pública¹⁰”. Os jornais, com forte apelo sensacionalista, passam a impressão de que o sistema penal brasileiro é ineficaz e necessita, portanto, de maiores aportes financeiros e um aumento do número de prisões e da duração das penas¹¹. Essa narrativa cria um sentimento generalizado de medo e insegurança¹², o que promove ainda mais os pensamentos punitivistas, aumentando o público que busca tais fontes sensacionalistas, elevando sua influência e incentivando que cada vez mais fontes midiáticas utilizem desse apelo.

Esse espírito que permeia a consciência coletiva, de que é necessário um Estado penal rígido para coibir a criminalidade, se reflete numa ação errática e excessiva de policiais, fato bem descrito pela pesquisadora Tânia Pinc¹³, e promotores, o que sobrecarrega os sistemas judiciário e carcerário. Além disso, a ação judicial também é afetada por esses clamores, o que pode gerar condenações desnecessariamente graves e, ainda, a determinação de prisões preventivas em processos no qual não se faz necessária¹⁴.

Sabe-se¹⁵ que muito do recrutamento feito pelas organizações criminosas ocorre dentro dos presídios. Além disso, mesmo após a libertação, ex detentos possuem poucas opções de emprego, já que muitos empregadores se recusam a contratá-los, além de sofrerem uma exclusão social¹⁶. Assim, as organizações criminosas surgem como única alternativa, não

⁸ Ibidem p. 288-9.

⁹ PORTO, Op. cit., p. 220.

¹⁰ Ibid., p. 219.

¹¹ Ibid., p. 219.

¹² Ibid., p. 220.

¹³ PINC, Tânia. *Porque Policiais Matam?*. 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/324503750_Por_que_policiais_matam_Um_estudo_comparado_entre_Sao_Paulo_e_Rio_de_Janeiro Acesso em: 23 maio 2020.

¹⁴ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). “*A Aplicação de Penas e Medidas Alternativas*”: Rio de Janeiro Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7517/1/RP_Aplica%c3%a7%c3%a3o_2015.pdf. Acesso em 25/05/2020.

¹⁵ MANSO, Bruno Paes, *A Guerra: a Ascensão do PCC e o Mundo do Crime no Brasil.*, p. 129

¹⁶ BRANDÃO, Jammilly Mikaela Fagundes. *Inclusão Social de Ex-Detentos no Mercado de Trabalho: Reflexões acerca do Projeto Esperança Viva.*

somente de trabalho, mas de pertencimento social, como bem pontuou Gláucio Araújo na entrevista. Conclui-se, portanto, que a diminuição no número de prisões desnecessárias e, em especial, de prisões preventivas indevidas, acarretaria numa diminuição da entrada de pessoas nas organizações, enfraquecendo-as.

Gláucio de Araújo bem descreve como o fenômeno sócio-político da sensação de insegurança, fruto da maneira desequilibrada como o público têm contato com os fatos criminais, afeta a criação e aplicação do direito penal¹⁷. Assim, uma campanha de conscientização que vise alterar a percepção pública, sensibilizando a população ao sofrimento não apenas do réu, mas também de sua família, decorrente da ação penal excessiva pode gerar uma mudança significativa nas estatísticas penais e, conseqüentemente, uma diminuição da influência das organizações criminosas.

2.2. AÇÃO

Tendo como base as motivações acima expostas, a proposta de ação consiste em uma campanha publicitária veiculada pelo Governo do Estado de São Paulo, nos intervalos de programas jornalísticos, bem como demais períodos de maior audiência, da rede aberta de televisão, para a sensibilização da população acerca da banalização e espetacularização do crime como fatores importantes para a superlotação do sistema carcerário, assim como o seu impacto na esfera jurídica do processo penal.

A medida será realizada pelo Sistema de Comunicação do Governo do Estado de São Paulo (SICOM), de acordo os critérios técnicos de marketing e comunicação previstos no Decreto-Lei Nº 51.465, de 01 de janeiro de 2007, assim como pelo *Manual de Comunicação Visual Digital*¹⁸ e pelo *Manual de Identidade Visual* do Governo do Estado de São Paulo¹⁹.

Quanto ao meio de veiculação da campanha, a difusão por televisão é a opção de escolha com base em sua ampla eficiência midiática, tanto em campanhas anteriores elaboradas pelo governo estadual, como por entes particulares. Ademais, sendo o foco da campanha a conscientização acerca da banalização do crime, o que acarreta uma desumanização do

¹⁷ ARAÚJO, Op. cit., p. 80.

¹⁸ *Manual de Comunicação Visual Digital*, disponível em: https://issuu.com/governosp/docs/manualweb_marco2016_alterado_02_06.

¹⁹ *Manual de Identidade Visual do Governo do Estado de São Paulo*, disponível em: https://issuu.com/governosp/docs/manual_id_secom_8fev2019.

processo penal e do próprio direito penal, entende-se que a própria veiculação pelo meio televisivo auxiliaria na proposta.

Quanto ao público-alvo, optou-se pelo público telespectador de conteúdo jornalístico, uma vez que essa parcela da população é a mais impactada pelos grandes veículos comunicativos e, assim, é mais propensa a ser influenciada pela cultura punitivista.

2.3. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Conforme posto pela Constituição Federal Brasileira de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 1º. A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Assim, é de se notar a importância dos dispositivos expostos para que ocorra uma propaganda de conscientização coletiva acerca dos temas os quais o presente estudo busca salientar. A fim de que não haja uma barreira constitucional para a ação, decidiu-se dissecar os dispositivos minuciosamente.

2.3.1. DA LEGALIDADE

Iniciando-se com o princípio da legalidade, para o âmbito de atuação dos órgãos públicos executivos do Estado de São Paulo, é de suma importância tratar sobre o Decreto N° 43.833, de 08 de fevereiro de 1990, pelo qual fica instituído o SICOM. Em sua seção III (do órgão central), subseção II (das atribuições), é posto, através do Art. 7º, incisos II e III, que cabe à Assessoria de Marketing a coordenação e controle da utilização de recursos orçamentários destinados à publicidade, bem como o acompanhamento, supervisionamento, criação, realização e veiculação de campanhas publicitárias. Ademais, através de seu artigo 9º, o decreto estabelece que cabe à Assessoria de Suporte e Serviços prover a Assessoria de Marketing dos meios e serviços necessários ao bom desempenho de suas atividades, além de controlar o cumprimento de contratos de fornecedores e prestadores de serviços (incisos I e II).

Continuando no campo da legalidade, estabeleceu-se pelo Decreto Nº 52.040, de 07 de agosto de 2007, que dispõe sobre o SICOM, em seu artigo 6º, inciso II, que são considerados serviços de comunicação, o desenvolvimento de projetos, campanhas, eventos, patrocínios e outras atividades na área de comunicação que visem a informação, o esclarecimento, a educação e a orientação social dos cidadãos. Ainda, em seu artigo 8º, os órgãos setoriais do SICOM têm como área de atuação as atribuições, conforme o texto legal, de:

- I** - elaborar e submeter seus planos e projetos ao órgão central do Sistema, promovendo os ajustes indicados;
- III** - apresentar ao órgão central do Sistema, antes da homologação do resultado da licitação, relatório da Comissão Especial de Licitação para análise e aprovação quanto ao aspecto técnico-publicitário;
- IV** - apresentar ao órgão central do Sistema as peças produzidas a partir das campanhas;
- V** - submeter à aprovação prévia do órgão central do Sistema suas campanhas, os planos de mídia e as autorizações de mídia destinados aos veículos de comunicação;

Assim, no campo da legalidade, a publicidade para conscientização dos cidadãos a respeito do tema abordado dever-se-á realizar através da ação e esforços conjuntos da: I) Assessoria de Marketing; II) Assessoria de Suporte e Serviços e; III) Órgãos setoriais do SICOM como um todo. Com a ação conjunta dos órgãos administrativos executivos, poder-se-á veicular as publicidades expostas no item 2.2

2.3.2. DA IMPESSOALIDADE

O princípio em questão também pode ser verificado em outros ramos do direito, sendo esse ligado diretamente ao fato de não trazer às publicidades governamentais um caráter propagandístico de cunho pessoal, partidário ou até mesmo político-ideológico. Assim, para que a propaganda seja veiculada de forma compatível com os dispositivos legais dispostos, é de suma importância que não haja símbolos, marcas, nomes ou imagens que remetam a uma figura pública, como políticos e seus partidos.

Deste modo, a presente proposta de política criminal, no tema de propaganda de conscientização, seria executada da forma mais impessoal possível, alertando a atenção da população ao encarceramento em massa, e à necessidade de que se mude o quadro atual deste, sem que se confunda com uma propaganda voltada à promoção de qualquer que seja a figura pública ou posicionamento político-ideológico.

2.3.3. DA MORALIDADE E DO CARÁTER EDUCATIVO INFORMATIVO

Visto a análise sobre cultura do ódio, política de encarceramento em massa, superlotação de presídios e ineficiência das prisões preventivas, é de suma importância que a propaganda de conscientização carregue um caráter, educativo e informativo à população, assim como se exige no dispositivo constitucional (Art. 37, § 1º).

Do viés da moralidade, atentando-se ao fato de que este é um princípio com caráter negativo, ou seja, com um dever omissivo (não descumprir com a moralidade). Através da propaganda de conscientização, é necessário o entendimento de que o contraponto feito ao senso comum não atenta para com os valores de cunho ético e moral da sociedade, ao passo que busca a conscientização e a desalienação do povo por meio do criticismo., além disso, é passível de tratar-se, juntamente com o embate ao senso comum, do apelo político ao punitivismo como mecanismo de atração popular para votos, este último, conforme o princípio da impessoalidade, feito de maneira cautelosa e sem apelo a exemplos históricos.

No campo educativo e informativo, é interessante que a propaganda busque vincular dados, a fim de passar ao telespectador uma ideia sobre a superlotação do sistema prisional brasileiro, ao mesmo tempo que alerte para as condições insalubres das prisões do Estado de São Paulo, bem como a cooptação dos presos, em especial os preventivos (vide análise acima), pelo crime organizado.

Assim, ter-se-á uma propaganda que, além de atentar para os princípios da legalidade e impessoalidade, consegue voltar os olhos dos telespectadores para a realidade fática, e não para a realidade perpassada pelos programas televisivos sensacionalistas que contribuem deveras para a proliferação do punitivismo e do enraizamento ao senso comum.

3. PROPOSTA DE UTILIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE INTELIGÊNCIA E INVESTIGAÇÃO

3.1. O COLAPSO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA

O mito apresenta-se como uma técnica que utiliza do inconsciente coletivo para o seu controle, lhes construindo um mundo simbólico, adequado às suas tendências e desejos. A construção desse mecanismo o permite funcionar como motivo de ação enquanto conservar o seu aparente valor de verdade, uma alegoria que manuseia a ingenuidade e ignorância das realidades fáticas. O mito é um instrumento empregado para iludir a sociedade, encorajar e

ludibriar o trabalhador policial ao intuito de fixá-los em um conflito no qual milhares morrem à sombra da justificativa de uma luta do bem contra o mal.

As polícias são utilizadas por políticos populistas em seus discursos como instrumentos destinados para o enfrentamento ao criminoso e o uso da violência. Para Bueno, Marques, Pacheco e Nascimento²⁰ há a adoção de uma premissa incorreta à medida que a sua missão primordial, na verdade, volta-se para o controle da ordem e a garantia da cidadania da população, e o manejo do crime constitui apenas uma decorrência da ação policial.

O discurso das autoridades e de certa parcela da população corrobora com o mito do policial herói em uma política de segurança pública moldada a partir da guerra contra o inimigo, legitimando as ações dos policiais que continuarem a matar e morrer em nome do “homem de bem”. Constrói-se uma estratégia perversa em que os policiais são abandonados pelo Estado e por aqueles que os fizeram acreditar que eram invencíveis nas midiáticas e imaginárias batalhas onde o bem sempre vence o mal, em uma ilusória narrativa onde os heróis não morrem, justificando a omissão e o abandono total da segurança pública como política pública e a falta de mínimas condições de trabalho. O mito impede que sejam observadas as suas dificuldades e/ou problemas, como se a elas fosse imune.

A este respeito, vide Karam:

Os policiais - civis ou militares - são colocados no ‘front’ para matar e morrer. Formal ou informalmente autorizados e mesmo estimulados por governantes, mídia e grande parte da sociedade a praticar a violência, expõe-se a práticas ilegais e a sistemáticas violações de direitos humanos, inerentes a uma atuação fundada na guerra.²¹

Todavia, essas práticas que são patrocinadas não são capazes de garantir a segurança da população nem contribuir para uma sensação de segurança, na verdade, criam um efeito de insegurança em meio a uma realidade social alicerçada na violência e uma desconfiança permanente. Segundo Hanashiro²², a utilização da força abusiva não estabelece uma polícia eficiente capaz de proteger a vida e garantir direitos nem construir uma instituição capaz de valorizar seus profissionais. Esse modelo institucionaliza o medo e se pauta por ele; à medida que os policiais são transformados em alvo de criminosos, a sociedade sofre cotidianamente

²⁰ BUENO, Samira; MARQUES, David; PACHECO, Dennis; NASCIMENTO, Talita. *Anuário Brasileiro da Segurança Pública 2019: análise da letalidade policial no Brasil*. 13. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. p. 58.

²¹ KARAM, Maria Lúcia. *Bala Perdida: violência, militarização e 'guerra às drogas'*. 1. ed. São Paulo, Boitempo, 2015, paginação irregular.

²² HANASHIRO, Olaya. *Anuário brasileiro da segurança Pública 2016: a ameaça do medo*. 10. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro da Segurança Pública, 2016. p.131.

com o uso abusivo da sua força, e conforme Gláucio de Araújo²³, principalmente aqueles que são socialmente desfavorecidos.

A ação policial é premida por uma série de influências derivadas da opinião pública e da mídia. Essa influência resulta na legitimação de uma lógica na qual qualquer morte se torna justificável no intuito de diminuir a criminalidade. Surge um paradoxo, a lógica do “mata-mata” é aceita por parte da sociedade ao mesmo tempo que receiam ser mais um número na próxima quantificação dos homicídios.

A modulação da segurança pública passa a residir em narrativa política desprovida de evidências e bases científicas, que ignora o debate sobre a necessidade de uma reforma estrutural ou se reduz a temas de interesse corporativo ou respostas imediatistas ao medo da população. Essa estratégia obsoleta de policiamento que demanda mais policiais para operar a repressão é ineficaz na diminuição da criminalidade, limitando-se a melhorias pontuais.

De acordo com Paschoal:

O aumento nas punições, a restrição das garantias constitucionais, o incremento do número de policiais, de viaturas e de armamentos geram uma situação de controle, que colabora apenas para conferir aos cidadãos uma sensação de segurança; e não segurança de fato; pois antes de praticar um determinado delito, o autor em potencial não pára para pensar ou calcular a pena a que está sujeito; sendo certo que por mais policiais que sejam colocados nas ruas, sempre será possível encontrar uma “brecha” para o ato violento ser praticado.²⁴

Conforme Paes Manso²⁵ esse policiamento ostensivo que privilegia as prisões em flagrante acaba produzindo o aprisionamento massivo e a perda do controle no interior das prisões. O atual sistema carcerário superlotado produz efeitos distintos dos almejados, favorecendo o fortalecimento dos chefes de facções, e auxiliam na multiplicação de grupos que mimetizam, no sistema penitenciário, o modelo do Primeiro Comando da Capital (PCC).

As medidas que deveriam se pautar na articulação de energias e de esforços para a garantia de direitos, no respeito e na não violência, são formuladas em contraditório a tais premissas: o Estado privilegia a utilização massiva de violência no combate à violência. Essa

²³ ARAÚJO, Gláucio R B de. *Organizações Criminosas*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2016, p. 81-82.

²⁴ PASCHOAL, Janaina. *Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança: segurança pública- poder e dever de todos*. São Paulo: Ilanud, 2002. p. 64.

²⁵ MANSO, Bruno Paes. *Anuário Brasileiro da Segurança Pública 2019: a cena criminal brasileira mudou; compreendê-la ajuda entender as novas dinâmicas do homicídio*. 13. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. p. 37.

arquitetura, na qual reside a atuação da polícia, necessita ser reformulada em questões estruturais, iniciando-se pela modernização institucional, que organizaria as respostas públicas frente ao crime e à violência. Na tentativa de redução da violência e da criminalidade, as práticas mais eficientes concentram-se no uso intensivo de informações e no aperfeiçoamento da inteligência e da investigação, moldando-se uma polícia qualificada na construção de padrões de policiamento.

Segundo Paes Manso:

É importante apontar que os governos não precisaram inventar a roda. Já existe uma receita relativamente consolidada que os governos bem-sucedidos na redução das taxas compartilham entre si. Debates qualificados sobre formas de reduzir homicídios no Brasil, como investimento em investigação e inteligência, inclusive no sistema penitenciário, compartilhamento de informações, identificação e punição dos homicidas, compreensão das dinâmicas territoriais de vingança, entre outras medidas, são políticas que vêm sendo debatidas e trocadas pelas autoridades faz anos no Brasil.²⁶

De mesmo modo, para Arthur Trindade M. Costa e Renato Sérgio de Lima²⁷ a violência poderá ser atenuada por investimentos em prevenção e investigação capazes de monitorar preditores da violência, permitindo a adoção de padrões de policiamento que antecipe às tendências e movimentos da criminalidade. Para Cerqueira²⁸ estabelece-se uma visão estratégica de médio e longo prazo em detrimento de um foco de curto prazo, no qual o planejamento é voltado para a identificação e prisão dos criminosos mais perigosos, vértices nas relações dos grupos criminosos.

3.1.1. "RAIO X" DO ORÇAMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO: O SUCATEAMENTO DA POLÍCIA

Conforme os dados da Lei Orçamentária Anual²⁹ do Estado de São Paulo para 2020 (Lei nº 17.244 de 2020), há a previsão de recursos na ordem de R\$ 259.270.887,00 para

²⁶ MANSO, Bruno Paes. *Anuário Brasileiro da Segurança Pública 2019: a cena criminal brasileira mudou; compreendê-la ajuda entender as novas dinâmicas do homicídio*. 13. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. p. 39.

²⁷ LIMA, Renato Sérgio; COSTA, Arthur Trindade M.. *Anuário Brasileiro da Segurança Pública 2019: os latrocínios no Brasil: gatilhos do medo e da insegurança*. 13. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. p.44-45.

²⁸ CERQUEIRA, Daniel. *Anuário Brasileiro da Segurança Pública 2019: 13 razões porque*. 13. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. p.169.

²⁹ SÃO PAULO (Estado). Lei nº 17.244, de 10 de janeiro de 2020. *Lei Orçamentária Anual*: Secretaria da Segurança Pública. São Paulo, SP, paginação irregular.

informações e inteligência enquanto para o policiamento foram destinados um total de R\$ 13.795.795.902,00. Ocorre uma disparidade enorme, a cada R\$ 1.000,00 designados para o policiamento, apenas de R\$ 53,22 serão gastos em informação e inteligência. É uma discrepância de 18,8 vezes que demonstram a prevalência do policiamento ostensivo como a lógica da política de segurança pública.

3.2. UMA NOVA ATUAÇÃO DA POLÍCIA

A nova atuação da polícia deve ser distinta daquela realizada anteriormente. Nota-se, conforme dito no artigo “Um modelo violento e ineficaz de polícia”, de Fernanda Mena³⁰, é notável que, no Brasil, há uma prevalência do flagrante sobre investigação que seriam, conforme diz Luiz Eduardo Soares: “aqueles que acontecem nas ruas, portanto, sob um filtro social, territorial e racial”. Em São Paulo, no ano de 2013, foram realizadas 15 milhões de abordagens³¹, o equivalente a cerca de um terço da população total paulistana (estimada em 44 milhões em 2014). Fora isso, conforme pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Departamento de Política Penitenciária do Ministério da Justiça (DEPEN)³², 60% dos inquéritos policiais concluídos no ano de 2011 foram abertos a partir de flagrantes. Ainda, segundo a pesquisadora Tânia Pinc, major da Polícia Militar do Estado de São Paulo, a PM precisa de fazer cem abordagens para cada prisão efetiva enquanto a polícia da cidade de Nova Iorque, em comparação, aborda cerca de 2,3% da população e precisa de doze abordagens para realizar uma prisão.

Isso demonstra que a polícia de São Paulo, para realizar suas prisões, incluindo aquelas que seriam de membros de organizações criminosas como o PCC, tende a utilizar-se de um método que se prova inefetivo. Assim sendo, mostra-se necessário utilizar-se de métodos mais eficazes para as prisões.

3.2.1. OS SERVIÇOS DE INTELIGÊNCIA

Um destes métodos para a ação mais efetiva da polícia seria a maior utilização de serviços de inteligência. Estes, por sua vez, ao contrário dos flagrantes, têm como objetivo, segundo a Agência Nacional de Inteligência (ABIN): “o exercício de ações especializadas para obtenção e análise de dados, produção de conhecimentos e proteção de conhecimentos para o

³⁰ MENA, Fernanda. Extraído de “*Bala perdida*”: A violência policial no Brasil e os desafios para sua superação”. Boitempo Editorial: São Paulo - SP, 2015, paginação irregular.

³¹ PINC, Tânia. *Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito*. Vol. 16, nº 3, 2014. pp. 34-59

³² Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Op. cit.

país”³³. Ou seja, nota-se que a ação de inteligência é mais indireta, coletando informações para que haja uma imputação mais efetiva ao agente que teria cometido um crime.

A polícia pode utilizar de meios como a captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos ou acústicos e a interceptação de comunicações telefônicas e telemáticas. São métodos que colocam a polícia em um polo de atuação “fora das ruas”, sendo realizados nas próprias bases policiais apropriadas, nos chamados Núcleos de Inteligência.

É evidente que, conforme já discutido, seria necessário um maior gasto para que os devidos equipamentos de inteligência sejam comprados, como escutas, computadores e afins. Ademais, pode-se pensar também na abertura de concursos públicos que contratariam funcionários capacitados e em treinamentos especiais para policiais que já estão inseridos no efetivo policial exercerem as funções de inteligência remota. Ainda, para não ultrapassar o limite de gastos, pode se pensar na redução das contratações de novos policiais militares, que seriam aqueles que cuidam “das ruas”, visto que estes, conforme o avanço e o sucesso dos serviços de inteligência, se mostrariam menos necessários, em um período de médio a longo prazo. Neste mesmo viés, para não ultrapassar os gastos do orçamento, pode-se colocar um certo número de policiais na reserva, conforme dispõe o art. 3º, II e o conforme disposto no Capítulo III do Decreto-Lei 260/1970 do Estado de São Paulo; esses policiais podem exercer atividades administrativas e certos tipos de treinamento voltado para a inteligência.

Estes gastos se compensariam, pois com eles seria possível investigar as atitudes das organizações criminosas com mais afinco. Como dito pelo juiz entrevistado Gláucio de Araújo, nas ações de abordagem, muitas vezes, não existiriam provas concretas quanto à filiação ou não de um sujeito em uma organização criminosa. Assim o sendo, com um maior número de serviços de inteligência que podem ser realizados, com a devida qualidade e investimento, as investigações produziram melhores resultados, sendo capazes de conseguir provas mais concretas do que as das simples abordagens policiais.

Estas provas mais concretas seriam benéficas para o processo como um todo: colocar-se-ia em julgamento aqueles que, pelas provas adquiridas, têm maior chance de terem cometido ilícitos penais. Isto é importante pois, visto que 36,9% dos réus submetidos a prisão provisória não são condenados à prisão³⁴, haveria uma diminuição dos presos provisórios. Sem a prisão

³³ Disponível em: <http://www.abin.gov.br/atividadeinteligencia/inteligenciaecontrainteligencia/>. Acesso em 26/05/2020.

³⁴ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). “*A Aplicação de Penas e Medidas Alternativas*”, pp.38: Rio de Janeiro: 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7517/1/RP_Aplica%c3%a7%c3%a3o_2015.pdf

provisória de inocentes, não haveria a cooptação por parte de entidades como o PCC destes presos, evitando, assim, o aumento do número de filiados a estes. A diminuição de membros de organizações criminosas seria algo benéfico, pois não envolveria ainda mais sujeitos ao crime.

Não só isso: ao ter um serviço de inteligência efetivo, seria capaz a polícia de prever, prevenir, neutralizar e reprimir atos criminosos, incluindo aqueles praticados pelo crime organizado. O sentido desses termos, em geral, significa que haveria um estudo aprofundado das ações de organizações criminosas. Com esse estudo, poderia a polícia como um todo entender a funcionalidade destas, sendo capaz de conseguir uma segurança pública mais efetiva. Afinal, ao saber em quais regiões ocorrem certos tipos de crime, é possível realizar uma preparação adequada para a situação fática. Assim, ter-se-ia um sistema em que a tomada de decisões estratégicas seria mais eficaz: possibilitaria o desenvolvimento de planos e políticas gerais de combate a certos tipos de crime, planejando com mais eficácia e conhecimento quais ações podem ser tomadas sobre o mesmo.

3.2.2. A CAPTURA DE LIDERANÇAS

No fim das contas, mesmo que haja uma diminuição do efetivo policial com a distribuição de verba, o maior uso de serviços de inteligência pela polícia traria diversos benefícios, visto os dados e argumentos apresentados. É necessário, ainda, dizer qual seria um dos maiores: a prisão de líderes do crime organizado.

Para entender isto, é necessário realizar o seguinte raciocínio: como Gláucio de Araújo disse na entrevista, a maioria dos presos são as pessoas “fungíveis” ao crime, ou seja, podem ser detidos sem maiores complicações para a organização criminosa, visto que esta consegue facilmente substituir o cooptado encarcerado por um outro que atue na mesma função. Apesar de estarem envolvidas com o crime organizado, estas pessoas mais “fungíveis” possuem vínculos mais rasos e difíceis de provar, e acabam sendo enquadradas no chamado “tráfico privilegiado”, previsto no §4º do art. 33 da Lei 11.343/2006, a “Lei de Drogas”, ficando presas por menos tempo. Neste contexto, como a polícia geralmente prende essas pessoas de “menor patente”, os líderes das organizações criminosas continuam soltos e operando esta.

É nesse aspecto que o serviço de inteligência mostra-se valioso: com ele, há a possibilidade de capturar os “cabeças” dos crimes organizado, ou seja, aqueles que planejam as operações das organizações. Com o uso da tecnologia esse sistema consegue adentrar e entender cada vez mais as organizações em suas práticas e seus negócios. Com os conhecimentos adquiridos, será possível cada vez mais descobrir quem são aqueles de “alta

patente” da organização e, então, prendê-los e ter uma chance maior de combater mais efetivamente as organizações criminosas.

Um exemplo histórico sobre a utilização de serviços de inteligência para dismantelar organizações criminosas seria o de Pablo Escobar, um dos maiores traficantes que o mundo já viu. Foi justamente com a utilização de um sistema de inteligência bem articulado que foi possível capturar o colombiano e desvendar vários de seus esquemas³⁵.

3.3. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Os serviços de inteligência, como a captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos ou acústicos e a interceptação de comunicações telefônicas e telemáticas podem ser exercidos pelas polícias conforme a Lei n° 12.850/2013, a chamada Lei da Organização Criminosa, art. 3.º, especialmente seus incisos II e V:

Art. 3.º Em qualquer fase da persecução penal, serão permitidos, sem prejuízo de outros já previstos em lei, os seguintes meios de obtenção da prova:

II - captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos ou acústicos;

V - interceptação de comunicações telefônicas e telemáticas, nos termos da legislação específica;

Conforme a Constituição Federal brasileira de 1988, é dever do Estado a manutenção da ordem pública da segurança dos cidadãos. Cita-se, assim, o artigo 144 do documento:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§5.º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

O que fica entendido, ao contrário do senso comum e indo ao encontro do que se quer combater com ambas as propostas acima, é que a Polícia Militar carrega consigo o dever de manter a segurança na sociedade e não aprisionar demasiadamente e superlotar os presídios do

³⁵ Como dito pela reportagem da revista Veja: “As equipes de grampo telefônico do Bloco de Busca – o organismo misto da polícia e das Forças Armadas formado especialmente para capturar o czar das drogas – conseguiram localizar o bairro de Medellín de onde ele fazia as chamadas telefônicas”. Acervo VEJA, “*A morte no telhado*”. VEJA, 2016. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/a-morte-no-telhado>. Acesso em 27/05/2020.

país. Assim, para que se observe preceitos constitucionais, é preciso que se combata o encarceramento em massa, o que pode ser realizado pela alteração do enfoque do efetivo policial: saindo das ruas em direção aos escritórios de inteligência.

No entanto, a retirada dos policiais militares do seu campo de atuação principal se dá de modo engessado dentro do ordenamento jurídico que versa sobre o tema. Conforme o Decreto-Lei Nº 260, de 29 de maio de 1970 (que dispõe sobre a inatividade dos componentes da Polícia Militar do Estado de São Paulo), para que um oficial militar seja posto em reserva, aqui deixando de lado as exonerações e expulsões justamente por estas serem ainda mais complexas, dever-se-á seguir os seguintes dispositivos:

Art. 17 - A transferência para a reserva a pedido poderá ser concedida ao militar que contar, no mínimo, 30 (trinta) anos de serviço, sendo 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, com vencimentos e vantagens integrais do posto ou graduação.

Art. 18 - Será transferido “ex officio” para a reserva o militar que: (NR) que contar, no mínimo, 30 (trinta) anos de serviço, sendo 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, com vencimentos e vantagens integrais do posto ou graduação.

I - atingir a idade-limite de permanência no serviço ativo;

II - for empossado em cargo ou emprego público permanente; (NR)

III - ficar afastado da atividade policial-militar no desempenho de cargo, emprego ou função pública civil temporária e não eletiva, estranha ao serviço policial-militar, da Administração direta ou indireta por prazo superior a 2 (dois) anos, contínuos ou não; (NR)

V - completar 2 (dois) anos seguidos de agregação em decorrência de licenças concedidas nos termos do inciso II do artigo 5º.

VI - permanecer agregado por prazo superior a 2 (dois) anos, consecutivos ou não, em decorrência de licenças concedidas nos termos dos incisos III, IV e V do artigo 5º;

IX - completar 5 (cinco) anos no posto de Coronel, desde que possua, no mínimo, 30 (trinta) anos de serviço, excetuando-se os ocupantes dos cargos de Chefe da Casa Militar do Governador, Comandante-Geral e Subcomandante PM, que poderão permanecer no serviço ativo até o final do mandato em curso do Governador do Estado, respeitada a idade-limite para permanência no serviço ativo. (NR)

Art. 19 - A idade-limite para permanência do militar no serviço ativo é de 60 (sessenta) anos. (NR)

Assim, para a presente proposta de política criminal, se torna incongruente a recorrência a estes dispositivos, dada a inviabilidade de sua utilização em larga escala, visto sua especificidade. No intuito de tornar a proposta mais factível e concreta, é interessante que o início da redução dos policiais em atuação nas ruas de São Paulo se dê através da redução da disponibilização de vagas feitas pelos editais anuais lançados à público pela Secretaria da Segurança Pública e Polícia Militar do Estado de São Paulo. Para o ano de 2020, foram disponibilizadas 130 vagas para o cargo, número este que, para a concretização efetiva da presente proposta, tem que ser reduzido nos próximos anos, assim então levando à redução de policiais nas ruas do Estado.

Se por um lado a transferência dos policiais à reserva é insuficiente para a redução das atividades originais dos mesmos, por outro, ela pode ser de amplo proveito para a presente política criminal proposta. Ainda mais levando em consideração o Art. 3º da Lei 12.850, já citada anteriormente, que versa sobre os meios de obtenção de provas no âmbito de persecução penal. Explica-se por meio do artigo 26-A do mesmo Decreto-Lei Nº 260/70

Decreto-Lei Nº 260/70:

Artigo 26-A - O militar transferido para a reserva a pedido poderá ser designado para exercer funções administrativas, técnicas ou especializadas, enquanto não atingir a idade-limite de permanência na reserva.

Lei 12.850/13, art. 3.º:

Art. 3º - Em qualquer fase da persecução penal, serão permitidos, sem prejuízo de outros já previstos em lei, os seguintes meios de obtenção da prova:

II - captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos ou acústicos;

IV - acesso a registros de ligações telefônicas e telemáticas, a dados cadastrais constantes de bancos de dados públicos ou privados e a informações eleitorais ou comerciais;

V - interceptação de comunicações telefônicas e telemáticas, nos termos da legislação específica;

Assim, os policiais militares dirigidos à reserva poderão contribuir para os serviços de inteligência propostos acima, auxiliando na otimização da Polícia Militar conquanto à contenção criminal no Estado de São Paulo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRANDÃO, Jammilly Mikaela Fagundes. **Inclusão Social de Ex-Detentos no Mercado de Trabalho: Reflexões acerca do Projeto Esperança Viva**. Brasília: IV Encontro de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho, 2013. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnGPR212.pdf> Acesso em: 25 maio 2020.

BUENO, Samira; MARQUES, David; PACHECO, Dennis; NASCIMENTO, Talita.: **Análise da letalidade policial no brasil**. In: Anuário Brasileiro da Segurança Pública 2019. 13. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. p.54-64.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania: tipos e percursos**. Publicado em: Estudos Históricos, Rio de Janeiro, n. 18, 1996.

CERQUEIRA, Daniel. **13 razões porque**. In: Anuário Brasileiro da Segurança Pública 2019. 13. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. p.166-169.

DATAFOLHA. **Temas Polêmicos PO 813942**. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2018/01/08/b29e802ac9aa4689aa7d66fbc9c24a52e045d6de.pdf> Acesso em: 26 maio 2020

HANASHIRO, Olaya: **A ameaça do medo**. In: Anuário Brasileiro da Segurança Pública 2016. 10. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro da Segurança Pública, 2016.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **A Aplicação de Penas e Medidas Alternativas**: Rio de Janeiro: 2015. Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7517/1/RP_Aplica%20a7%20a3o_2015.pdf. Acesso em: 25 maio 2020.

KARAM, Maria Lúcia. **Violência, militarização e 'guerra às drogas'**. In: Bala Perdida: A violência policial no Brasil e os desafios para sua superação. São Paulo: Boitempo, 2015, ed. 1. ed. São Paulo, Boitempo, 2015.

LIMA, Renato Sérgio; COSTA, Arthur Trindade M. **Os latrocínios no brasil: gatilhos do medo e da insegurança**. In: Anuário Brasileiro da Segurança Pública 2019: a. 13. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. p.40-42.

MENA, Fernanda. **Um modelo violento e ineficaz de polícia**. In: Bala perdida: A violência policial no Brasil e os desafios para sua superação. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015, ed.1.

MANSO, Bruno Paes: **A Guerra: a Ascensão do PCC e o Mundo do Crime no Brasil**. São Paulo: Ed. Todavia, 2018.

_____. **A cena criminal brasileira mudou;** compreendê-la ajuda entender as novas dinâmicas do homicídio. In: Anuário Brasileiro da Segurança Pública 2019 13. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. p.32-35.

PASCHOAL, Janaina. **Segurança pública- poder e dever de todos.** In: Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança: São Paulo: Ilanud, 2002. p.63-76.

PINC, Tânia. **Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito.** Rio de Janeiro: Vol. 16, nº 3, 2014. pp. 34-59.

SÃO PAULO (Estado). Lei n.º 17.244, de 10 de janeiro de 2020. *Lei Orçamentária Anual:* Secretaria da Segurança Pública. São Paulo, SP.

_____. **Porque Policiais Matam?.** 2017. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/324503750_Por_que_policiais_matam_Um_estudo_comparado_entre_Sao_Paulo_e_Rio_de_Janeiro Acesso em: 23 maio 2020.

VEJA, Acervo. **A Morte no Telhado.** VEJA, 2016. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/a-morte-no-telhado> . Acesso em 27/05/2020.

ANEXO

Entrevista

Realizada em: 23 maio 2020 10:20.

Entrevistadores: Vítor G Serra, Gustavo C F de Oliveira.

Entrevistado: Gláucio R B de Araújo, MM. Juiz de Direito da 4ª. Vara Criminal da Comarca de Guarulhos.

Disponível em:

<https://drive.google.com/file/d/1B2v13te-_WjaHQ8lfdDK2gE0aqUrrT2K/view?usp=sharing>