

6. POLÍCIA E DIREITO

PROPOSTA PARA UMA NOVA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA

MARIA EUGÊNIA RAPOSO DA SILVA TELLES *

(Coordenação)

SUMÁRIO: 1. Princípios éticos e democráticos para uma nova política de segurança pública – 2. Desmilitarização da polícia preventivo-ostensiva – 3. Municipalização da polícia preventivo-ostensiva – 4. Controle externo da atividade policial – 5. Emenda à Constituição Federal; 5.1 Segurança Pública; 5.2 Competência Legislativa; 5.3 Competência Municipal; 5.4 Servidores Públicos Militares; 5.5 Tribunais e Juízes dos Estados; 5.6 Disposições Constitucionais Transitórias.

1. Princípios éticos e democráticos para uma nova política de segurança pública

O serviço de segurança pública, pela sua relevância, complexidade e propensão ao abuso, é um indicador eficiente do grau de aperfeiçoamento democrático das sociedades.

É que a esse setor incumbe, diretamente, a aplicação da força para o controle das infrações penais. Os princípios éticos que fundamentam os valores republicanos, os valores democráticos e o reconhecimento da dignidade dos direitos humanos são, todos eles, alcançados quando se trata da organização da atividade policial.

O princípio fundamental da República (*res publica*), como se sabe, é o de que

o que é público é comum a todos, e não pode ser apropriado por particulares ou por grupos. O princípio iluminador da democracia é o de que a todo governo incumbe o desempenho de funções e não o exercício de dominações – a palavra *dominação* vem de *dominus*, que significa dono, senhor.

Por conseguinte, não se poderá falar em república democrática onde não houver soberania popular e igualdade de direitos. Na república democrática, todo poder emana do povo, e os delegados do poder devem responder por seus atos perante o povo. Esse princípio majoritário, todavia, deve ter sua aplicação limitada pela necessidade do respeito aos direitos humanos.

O que se observa, entre nós, em matéria de segurança pública, é o completo afastamento destes princípios. De acordo com a descrição insuspeita do Departamento de Estado norte-americano, publicada no último relatório anual sobre “Práticas de Direitos Humanos”, a atuação do governo paulista na área da segurança traduz-se por uma “política de assassinar pessoas suspeitas de crimes ao invés de prendê-las”.

A conclusão estarrecedora do relatório dá conta de que em 1990 a polícia matou

(*) Grupo de Trabalho da Segurança Pública: Bismael de Moraes, Eunice Fagundes Stort, Flávio Bierrenbach, Flávio Strauss, Francisco Leme Franco, Ten. Francisco Jesus da Paz, Guaracy Mingardi, José Menezes Cabral, Marcia Jaime, Marcos Gama, Maurício H. Guimarães Pereira, Roberto Maurício Genofre, Sandra Faria, Sérgio Amadeu. Colaboração: Maria Victoria de Mesquita Benevides.

585 pessoas. Em 1992, o número de mortes causadas por policiais subiu para 1.470. Depois da tragédia do massacre no presídio do Carandiru, no mesmo ano, o número de assassinatos caiu muito - 409 em 1993 - devido à repercussão negativa do episódio, o que leva a crer que os assassinatos por parte de policiais são controláveis.

O direito à segurança, embora integre o núcleo de direitos fundamentais da pessoa - que, de resto, são condição para o exercício dos demais direitos - ao lado do direito à vida, à liberdade e à igualdade (CF, art. 5.º, *caput*), tem sido violado sistematicamente pelo poder público, por ação ou omissão. A falta de segurança, ninguém desconhece, atenta gravemente contra a ordem institucional, desembocando na ação sinistra de justiceiros, linchadores e esquadrões da morte.

A existência de uma *polícia militar*, imune a mecanismos de controle social, representa, de um lado, a negação de todo o ideal republicano e democrático e, de outro, uma ameaça permanente aos direitos humanos.

É com fundamento nesse feixe de princípios, e na observação das realidades brasileira e estrangeira, que o grupo de trabalho da segurança pública, da Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de São Paulo, vem apresentar, nesta XV Conferência Nacional da OAB, uma proposta de emenda à Constituição Federal para a realização de uma nova política de segurança pública, a partir de três reformas centrais: a desmilitarização e a descentralização da polícia preventivo-ostensiva, e a criação de um mecanismo de controle externo da atividade policial por parte da sociedade.

2. Desmilitarização da polícia preventivo-ostensiva

Ninguém mais parece duvidar de que a prática da violência faz parte do cotidiano da Polícia Militar no Brasil.

As razões de tal circunstância remontam à história da corporação que, desde a década de 30 é considerada força auxiliar e reserva do Exército. É sabido que, durante a ditadura (1964-1985), a Polícia Militar atuou na repressão política e assimilou, radicalmente, a ideologia da segurança nacional.

Por conseguinte, o conceito de guerra interna foi transferido para a atividade policial. A repressão à criminalidade comum se contaminou da filosofia de combate ao inimigo, em detrimento do exercício regular da função policial. Desde o início da formação dos policiais, o treinamento volta-se para a criação de um sentimento de culpa-e-castigo, que serve para reforçar a metáfora bélica da destruição do inimigo.

O resultado é o despreparo da Polícia Militar para atuar ao lado da população como um serviço social equiparado aos serviços de saúde e educação, e destinado à proteção da vida e do patrimônio.

De fato, a natureza do serviço policial é essencialmente civil, devendo obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, os quais, de resto, obrigam todos os ramos de atuação da administração pública.

Nenhum motivo existe, com efeito, que justifique a manutenção de uma polícia militarizada para a prestação do serviço de segurança pública.

A questão de saber se a militarização da polícia preventivo-ostensiva confere "força" ou "autoridade" à repressão do chamado crime organizado está há muito superada. Em primeiro lugar, porque a persecução penal, uma vez praticada a infração, cabe à polícia judiciária. Depois, porque é a chamada criminalidade de massas, e não o crime organizado, que constitui o grande motivo de insegurança para a população.

Segundo um dos mais respeitados penalistas da atualidade, Winfried Hasse-

ner,¹ o crime organizado só se verifica quando está presente, além da habitualidade e do profissionalismo, a capacidade de corromper as estruturas policial, judiciária e penitenciária do Estado.

Ora, a maior parte dos crimes que oprime a população brasileira não se enquadra neste perfil. São homicídios cometidos por cidadãos comuns, depois de brigas em casa, nos bares ou no trânsito. São assaltos e furtos cometidos por delinquentes que, no mais das vezes, estão “na vida” desde a menoridade e que agem por conta própria, ao sabor do momento. Tal “criminalidade de massas” não se evita por meio de uma investigação competente, mas por meio da presença preventiva.

Quanto à uniformização, à disciplina e à hierarquia, é fato já muitas vezes sublinhado que não são prerrogativas exclusivamente militares. Nada impede que uma polícia civil incumbida do policiamento preventivo-ostensivo seja uniformizada e organizada hierarquicamente. Apenas, reserve-se a natureza militar aos membros das Forças Armadas — Marinha, Exército e Aeronáutica.

Nem se alegue, ademais, para manter as PMs, que os Estados precisam de uma força de dissuasão. Já estão amplamente difundidas, no mundo de hoje, as técnicas de *riot control* (controle de tumulto) e de *crowd control* (controle de multidão), utilizadas pelas polícias uniformizadas do Japão, da Alemanha, da Inglaterra e dos Estados Unidos, embora tais polícias não sejam militares.

As Polícias Militares, além disso, são corporações excessivamente onerosas para os cofres públicos. A longa escala hierárquica — soldado, cabo, 3.º e 2.º e 1.º sargentos, subtenente, 2.º e 1.º tenentes, capitão, major, tenente-coronel e coronel

— e a cadeia de comandos, em que a máxima de que o subalterno não pode agir sem ordem superior é levada ao extremo, contribuem para tornar lento e ineficiente o serviço policial. Aos quartéis — que são *repartições públicas* — só pessoas autorizadas têm acesso. É inadmissível *órgão público* que consuma tantos recursos para cuidar de seus próprios interesses. Se o governo democrático é de funções e não de dominações, a finalidade dos serviços públicos só pode ser a satisfação do interesse público, respeitados os direitos humanos.

3. Municipalização da polícia preventivo-ostensiva

À exceção talvez dos crimes passionais, é sabido que a forma mais eficaz de evitar a ação criminosa é assegurar a presença da polícia. Assim, o policiamento preventivo-ostensivo deve ser exercido por meio da presença dos policiais, se não em todos os lugares e em todas as horas, como seria ideal, ao menos onde e quando a incidência de criminalidade for maior.

Trata-se, portanto, de uma atividade localizada, fato que permite a divisão em setores do território em que se realiza. Nada impede, por conseguinte, que essa divisão se dê de acordo com a divisão natural das comunidades destinatárias do serviço.

Ocorre que, em matéria de segurança pública, a afirmação de que é no Município que o cidadão vive, ganha força de norma superior. Das dificuldades inerentes à própria natureza do serviço — ser protetivo sem ser intimidativo, ser acessível ao povo e não privilégio de poucos, ser capaz de exercer a necessária coação dentro dos limites da lei e do respeito aos direitos e garantias individuais — decorre que o serviço policial precisa ser mantido sob controle permanente, por parte de seus usuários. Esse controle, todavia, para ser profícuo, depende do acesso que

¹ HASSEMER, Winfried, in *Segurança Pública no Estado de Direito*, Porto Alegre, 1993, Publicações Escola Superior do Ministério Público.

os usuários tenham à esfera de poder a que o serviço se subordina. Tal acesso, nunca é demais lembrar, só é direito na órbita municipal.

É por essa razão que o dispositivo constitucional que atribui aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inc. I) não pode deixar de aplicar-se também à segurança pública.

Os governos dos Municípios, com efeito, são mais próximos, mais chegados, mais íntimos, enfim da vida cotidiana de seus governados do que os governos das outras esferas do poder. O contato muito mais direto do povo com prefeitos e vereadores – mesmo porque a área dos Municípios é menor – é condição para a pressão política necessária ao controle eficaz de um serviço com as peculiaridades da segurança pública.

Não bastasse isso, descentralizar a polícia preventivo-ostensiva é medida fundamental para combater a burocracia e o gigantismo que põem a perder a administração do serviço policial, hoje marcada pelo autoritarismo, pelo desperdício e pela ineficiência. Os imensos contingentes policiais, administrados em âmbito estadual, com uma cadeia interminável de atividades-meio, oneram o orçamento e dificultam o combate à corrupção.

A experiência demonstra que a verdadeira polícia comunitária é a polícia municipal. Pela escala e pela abrangência, pode ser mais transparente e mais sensível à fiscalização direta pela sociedade local organizada.

É o que se pôde observar durante a atuação, em São Paulo, da Guarda Civil, criada em 1926. Uniformizada e sujeita à disciplina e à hierarquia, mas sem quartéis, nos moldes da polícia inglesa, a Guarda Civil desempenhava as funções próprias da polícia preventivo-ostensiva – patrulhamento das ruas, das escolas, do trânsito etc.

O modelo, sempre lembrado, foi bem-sucedido, a ponto de ser copiado em

outros Estados e até mesmo em outros países da América do Sul. Em 1969, todavia, por obra do regime militar (governo Médici), foi editado o Decreto-lei 1.072, de 30.12.1969, extinguindo as corporações policiais civis locais e transformando seus integrantes em policiais militares, sujeitos a instrução militar, regulamento militar e justiça militar.

O risco do coronelismo e da transformação das polícias municipais em “guardas pretorianas” dos prefeitos pode perfeitamente ser afastado por meio da atuação das entidades de defesa da cidadania e dos mecanismos de controle externo. Aliás, as Polícias Militares, por sua estrutura e por falta de um controle assim, transformaram-se, em muitos Estados do Brasil, em guardas pretorianas dos governadores, a ponto de ter de intervir o governo federal.

Também não é argumento oponível à proposta de municipalização do policiamento preventivo-ostensivo a afirmação de que o crime não tem fronteiras. A investigação criminal é atribuição da Polícia Civil e da Polícia Federal, e não da Polícia Militar que hoje realiza o policiamento preventivo-ostensivo, o qual deve ser municipalizado.

Para viabilizar a idéia da municipalização, a proposta de Emenda prevê, ainda, que os recursos humanos e materiais para organização e manutenção das polícias preventivo-ostensivas sejam transferidos dos Estados aos Municípios. Além disso, no caso de pequenas cidades ou de Municípios que não tenham condições de organizar sua polícia, a Emenda prevê a organização em forma de consórcio de Municípios.

4. Controle externo da atividade policial

O objetivo supremo de todo trabalho de engenharia social é a auto-regulação das instituições. No campo da segurança pública, todavia, esse objetivo é elevado à condição de imperativo ético, seja pe-

las peculiaridades do serviço policial, seja pelos princípios que fundamentam a república democrática.

O serviço policial, por ter o monopólio da coação, é propenso a desvirtuamentos escandalosos. Nunca é demais lembrar, na história recente do país, os episódios de abusos policiais sinistros, que resultaram em massacres e em extermínio de adultos e de crianças. Por falta de mecanismos de controle da atividade policial, cresce a violência institucionalizada e impune.

Ao mesmo tempo, observa-se uma verdadeira privatização da polícia. Particulares como lojas e bancos, não raro, apropriam-se da atividade policial em seu proveito particular, violando gravemente o princípio da *res publica*.

De nada adiantam as alterações nos comandos das polícias e a elaboração de fórmulas publicitárias sofisticadas, no sentido de atenuar a desconfiança e o medo que a polícia infunde na população.

Na verdade, os anos passam e os policiais responsáveis pela chacinas, pelos massacres e pelos extermínios continuam impunes. Em alguns casos, até, são promovidos de posto. A população segue espremida entre a violência dos bandidos e a violência da polícia.

Para combater desvios de poder desse tipo é preciso que se consolide a idéia do controle externo da polícia preventivo-ostensiva. Tal controle deve ser exercido por Conselhos, compostos majoritariamente por representantes de entidades da sociedade civil organizada, com competência para decidir as questões relativas ao recrutamento, à seleção e à formação do pessoal, bem como para avaliar o desempenho dos policiais para efeito de punição e de prêmio.

Tais Conselhos – que teriam também a finalidade de definir políticas para aproximar a função policial das necessidades locais de segurança pública – estariam livres das interrupções decorrentes das eleições, o que garantiria a participação popular mesmo durante tais intervalos.

A experiência tem demonstrado que os Conselhos de representantes da comunidade significam a abertura de mais um canal de participação popular, no sentido do aperfeiçoamento do regime democrático de governo. A parceria entre governo e comunidade na gestão dos negócios públicos complementa e afina a atuação dos partidos políticos na tarefa de captar e equacionar as demandas populares.

Nem se alegue, a esse respeito, que a participação popular fragiliza a instituição da representação política. A criação de Conselhos desse tipo, antes, tempera a tentação oligárquica dos partidos políticos e aproxima os centros de decisão política das reais demandas da sociedade.

Ademais, a idéia de que as instituições de um Estado democrático devem ser controladas externamente pelos cidadãos é recorrente entre os teóricos da política e do governo.

Madison,² a esse respeito, afirmava que o direito à autodeterminação dos homens, entendido como a proteção das liberdades individuais e coletivas, constitui o objetivo primordial dos governos. Semelhante escopo, segundo ele, exige a criação de contrafeitos à expansão dos poderes do Estado. Fora daí, a tendência é de que um poder prevaleça a ponto de subjugar a sociedade, as organizações e os indivíduos.

Jurgen Habermas,³ recentemente, acrescentou novos elementos teóricos a essa discussão. Para ele, nas democracias, todos devem ter acesso ao espaço público. Como a predominância do espaço público é do mercado e do Estado – relacionados, respectivamente, com o dinheiro e com o poder – surge a necessidade de se criar um contrapoder, localizado fora do Estado e do mercado.

(2) MADISON, James. Citado por LIMONGI, Fernando Papaterra in *Os Clássicos da Política*, 2.^a ed., São Paulo, Ática, 1991, p. 252.

(3) HABERMAS, Jurgen. *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Rio de Janeiro: Empo, 1984.

Nesse sentido, ele propõe a criação de esferas públicas autônomas para servir de contrapeso ao Estado e ao mercado. Esse autêntico "contrapoder" é o poder da organização autônoma dos homens livres, ou seja, dos cidadãos.

Osborne & Gaebler⁴ chamam a atenção para o fato de que a função do Estado não é vender serviços para gerar lucros, como ocorre no setor privado. A função do Estado é gerar bem-estar para todos, independentemente do dinheiro que cada um possua.

É por esta razão que os serviços públicos são custeados por meio de tributos de pagamento obrigatório, ao contrário dos serviços prestados pelo setor privado, que só são pagos e usufruídos por quem assim o desejar. A falta de opções para o usuário na esfera pública reforça a tese da necessidade do controle externo do serviço. O controle passa a funcionar como um mecanismo que substitui a concorrência, para garantir serviços de boa qualidade.

Todos os motivos levam o controle externo dos serviços públicos a ser uma tendência mundial, no sentido do aperfeiçoamento da democracia. No campo da segurança pública, assume feições de instrumento de combate à violência e ao autoritarismo.

5. Emenda à Constituição Federal

5.1 Segurança Pública

O art. 144 passa a ter a seguinte redação:

Art. 144. A segurança pública, dever exclusivo e indelegável do Estado, direito de todos, e pela qual todos são responsáveis, é exercida para velar pela incolumidade das pessoas e pela preservação de seus direitos fundamentais.

⁽⁴⁾ OSBORNE, David, GAEBLER, Ted. *Reinventing Government*. New York: Addison-Wesley Inc., 1991.

§ 1.º. A polícia preventivo-ostensiva e o corpo de bombeiros, ambos de caráter civil, serão organizados pelos Municípios, isolados ou em consórcio, em carreiras únicas, sob controle de conselhos constituídos majoritariamente por representantes de entidades da sociedade civil, na forma da lei. Cabe à União, aos Estados e ao Distrito Federal fazer tal controle, na defesa dos próprios públicos e interesses correspondentes.

§ 2.º. A polícia judiciária, dirigida por delegados de carreira, bacharéis em direito, será estruturada, em âmbito federal e estadual, por lei orgânica própria, permanecendo incumbida da apuração de autorias e responsabilidades, nos casos de infrações penais.

5.2 Competência Legislativa

O art. 22, que fixa as matérias sobre as quais a União tem competência para legislar privativamente, ganha um § 2.º:

§ 2.º. A legislação penal militar e processual penal militar se aplica, exclusivamente, aos integrantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

O art. 23, que fixa as atribuições comuns à União, aos Estados e aos Municípios ganha um inc. XIII:

XIII – Legislar sobre a estrutura e funcionamento das polícias preventivo-ostensivas e dos corpos de bombeiros, ambos de caráter civil.

O art. 24, que fixa as matérias sobre as quais a União, os Estados e o Distrito Federal têm competência para legislar concorrentemente, é alterado em seu inc. XVI, que passa a ter a seguinte redação:

XVI – Organização, garantias, direitos e deveres das polícias judiciárias.

5.3 Competência Municipal

O art. 30, que fixa a competência dos municípios, ganha um inc. X:

X – Manter, com a cooperação técnica e financeira do Estado, a polícia preventivo-ostensiva e o corpo de bombeiros.

5.4 Servidores Públicos Militares

O art. 42, que define e rege os servidores públicos militares, passa a ter a seguinte redação:

Art. 42 – São servidores militares federais os integrantes das Forças Armadas.

§ 1.º. As patentes, com as prerrogativas, os direitos e os deveres a elas inerentes, ficam asseguradas, em sua plenitude, aos oficiais da ativa e da reserva das Forças Armadas, assim como aos oficiais reformados dessas Forças. Pertencem-lhes, privativamente, títulos, postos e uniformes militares.

§ 2.º. As patentes dos oficiais das Forças Armadas são conferidas pelo Presidente da República.

5.5 Tribunais e Juízes dos Estados

O art. 125, que rege a organização da Justiça estadual, tem seus parágrafos 3.º e 4.º suprimidos.

5.6 Disposições Constitucionais Transitórias

Devem ser acrescentados à Constituição, onde melhor couber, os seguintes dispositivos:

Art. (...) – Para organização e manutenção das polícias preventivo-ostensivas e dos corpos de bombeiros, os Estados transferirão aos Municípios, nos termos da Lei Federal Complementar, propriedades, equipamentos e verbas.

Parágrafo Único – A transferência, a que se refere este artigo, deverá efetivar-se dentro do prazo máximo de dois anos, a contar da promulgação desta Emenda.

Art. (...) – Durante o prazo fixado no artigo anterior, poderão as Prefeituras, devidamente autorizadas pelas respectivas Câmaras de Vereadores, optar por assumir, desde logo, a organização de suas polícias preventivo-ostensivas e de seus corpos de bombeiros.

Art. (...) Os atuais integrantes das polícias militares dos Estados poderão optar por sua transferência para as polícias preventivo-ostensivas civis, estaduais ou municipais, na forma da lei.