

5. POLÍCIA E DIREITO

QUESTÕES PRELIMINARES PARA A DISCUSSÃO DE UMA PROPOSTA DE DIRETRIZES CONSTITUCIONAIS SOBRE A SEGURANÇA PÚBLICA.

CARLOS MAGNO NAZARETH CERQUEIRA

SUMÁRIO: 1. Introdução - 2. Questões preliminares: 2.1. Desmilitarização da segurança; 2.2. As funções policiais: 2.2.1. Conceituação de polícia, 2.2.2. Exame das funções policiais, 2.2.3. Luta contra a criminalidade, 2.2.4. Atividades puramente administrativas, 2.2.5. Serviços de informações, 2.2.6. Manutenção da ordem, 2.2.7. Primeiros socorros, 2.2.8. Limitações do poder de polícia, 2.2.9. Condições de trabalho e regime disciplinar, 2.2.10. Algumas propostas; 2.3. Centralização ou descentralização; 2.4. Pluralismo policial; 2.5. Controle da polícia: 2.5.1 Propostas de controle da atividade policial, 2.5.2 O controle interno, 2.5.3 O controle externo - o poder executivo, 2.5.4 O controle do legislativo, 2.5.5 O controle da justiça criminal, 2.5.6 O controle da sociedade - 3. Outras questões constitucionais e algumas propostas: 3.1 Estado de direito democrático; 3.2 Políticas criminais; 3.3 Natureza da atividade policial; 3.4 Desjudicialização da polícia civil; 3.5 Profissionalização da polícia; 3.6 Simplificações dos inquéritos policiais: 3.6.1 O quê, quem, onde, quando, como, de que forma e por quê; 3.7 O juizado de instrução; 3.8 Administração da justiça criminal - 4. Conclusões finais.

1. Introdução

O meu primeiro objetivo, com este texto, é o de discutir a necessidade da nossa Constituição definir princípios doutrinários para a formulação de diretrizes para a administração da segurança pública no cenário brasileiro.

Entendo como segurança pública o campo da administração dos órgãos e das medidas destinadas a garantir a ordem pública.

Vejo a necessidade dessas diretrizes como forma de precisar com clareza as questões doutrinárias e práticas da segurança. As primeiras são aquelas que podem ser consideradas princípios essenciais à democracia e à segurança. São princípios fundamentais que deverão orientar a administração pública nas suas atividades voltadas para a seguran-

ça da população. Devem ser consensuais e obrigatórias.

As questões práticas dividem-se em duas categorias: a primeira decorre da observância ou não dos princípios doutrinários; a segunda trata de questões não necessariamente referidas a esses princípios, que apesar de importantes para as questões da segurança não se tornam obrigatórias.

As diretrizes constitucionais deverão se ocupar dos princípios doutrinários e das suas questões práticas.

É necessário restar claro que os debates que se travarão na área da segurança são de natureza sócio-política, envolvendo decisões político-administrativas que dependerão não só de conveniências técnicas, mas de arranjos de poder de diferentes forças sociais ou corporações. Estarão em jogo, neste

nível das relações sociais e políticas, diferentes interesses e posições que ensejam um leque de variadas decisões. Para orientar tais decisões, proponho alguns princípios constitucionais que, de imediato, seriam aceitos por todos desde que fossem considerados como essenciais à democracia e ao projeto de uma política de segurança adequada a um modelo de sociedade democrática e pluralista.

Quando a sociedade brasileira, abalada pela ações da PM de São Paulo, em Diadema, volta a discutir a questão do controle da criminalidade e pretende redefinir os órgãos responsáveis pela segurança pública brasileira impõe-se distinguir os aspectos doutrinários e práticos da segurança pública. É preciso evitar que se cometam os erros tradicionais, ou seja, de priorizar questões práticas que não são doutrinárias, muitas vezes corporativistas, em detrimento de questões de princípios. Por isso proponho que da Constituição só constem princípios doutrinários que cubram todos os aspectos essenciais da segurança em um Estado Democrático de Direito.

Pretendo neste estudo, a partir do exame dos principais pontos do debate sobre a reforma policial, tentar separar as questões doutrinárias que podem ser tratadas no âmbito de uma diretriz constitucional e das outras que possam ficar fora do nível constitucional, situando-se no campo das questões puramente práticas. Para realizar tal intento pretendo comentar alguns textos que analisam o debate no cenário internacional, procurando comparar com a situação brasileira.

2. Questões preliminares

Discutirei, inicialmente, os temas que aparecem com mais frequência nos debates sobre a reforma policial. São os

temas relativos à desmilitarização da polícia, às funções policiais, à centralização e descentralização, ao pluralismo policial e ao controle da polícia.

No exame de cada um desses temas espero mostrar as diferentes posições em disputa, tentando definir os pontos que se refiram aos princípios e às questões práticas doutrinárias e obrigatórias e os que possam ser considerados práticos, mas não obrigatórios e contingenciais.

2.1 Desmilitarização da segurança

Tem sido usual nas discussões sobre a militarização o enfoque de privilegiar somente o aspecto organizacional das polícias; os debates centram-se na conveniência ou não de uma polícia militar. É importante ampliar o campo dessa discussão, examinando-se outros aspectos deste processo.

Analiso a militarização como um processo de adoção e emprego de modelos, métodos, conceitos, doutrina, procedimentos e pessoal militares em atividades de natureza policial, dando assim uma feição militar às questões de segurança pública.

Segundo a análise acima há aspectos de militarização, no cenário brasileiro, que ajudam a esclarecer o meu ponto de vista. São os seguintes:

- filosofia operacional – adoção do modelo de guerra para o combate do crime. O criminoso é percebido como inimigo a ser eliminado;
- aspectos operacionais – militares executando missões de polícia nos serviços de segurança das autoridades federais e estrangeiras;
- aspecto jurídico-organizacional – adoção de estruturas organizacionais militares (modelo do exército) na atividade de policiamento;

- aspectos administrativos – controle das polícias militares pelo Exército; oficiais do Exército exercendo funções de direção em órgãos específicos da segurança pública;
- missões dos militares – as Forças Armadas com atribuições de intervenção nas situações de lei e ordem: podem intervir em questões de segurança pública;
- justiça militar – foro especial para os militares e os policiais militares que atuam na área do policiamento;
- defesa civil – dirigida por corpos de bombeiros militares.

Com estes aspectos esclarecidos, entendo que a questão não pode ficar restrita somente à discussão da desmilitarização da polícia; há outras situações importantes, que precisam ser ponderadas.

Passando a analisar a situação brasileira vê-se que a Constituição Federal (art. 144) tem um capítulo destinado à segurança pública; nele são definidas as atribuições e a natureza jurídica organizacional das polícias e dos corpos de bombeiros militares. Essas organizações são consideradas forças auxiliares e reserva do Exército com atribuições, respectivamente, de polícia ostensiva e preservação da ordem pública e de execução de atividades de defesa civil. Temos organizações militares com missões de polícia e de defesa civil, ao lado de outras organizações policiais, de natureza civil.

No capítulo que trata do papel das Forças Armadas (art. 142), a Constituição Federal define as suas missões: defesa da Pátria e a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer um deles, a garantia da lei e da ordem. Temos, portanto, os militares com atribuições no campo da segurança pública. Isto fica mais claro quando se verifica a lei complementar que regu-

lamenta o referido artigo constitucional¹.

A referida lei, ao definir o emprego das FFAA nas questões da lei e da ordem, estabelece que esta atuação ocorrerá de acordo com as diretrizes do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal. Creio que está claro o emprego das FFAA no campo da segurança pública.

Resumindo os aspectos comentados sobre a situação brasileira observa-se que é constitucionalmente permitido o emprego de militares no campo da segurança pública, ou seja, exercendo o papel de polícia. Posso afirmar que o quadro da segurança pública brasileira é militarizado.

Vejamos agora a situação internacional que será analisada partindo-se do exame da França, Portugal, Itália e Espanha. Nestes países europeus coexistem forças militares com forças civis na atividade de polícia atuando no campo específico da segurança pública. São as seguintes organizações militares:

- França: Gendarmeria Nacional
- Portugal: Guarda Nacional Republicana
- Itália: Carabineiros Italianos
- Espanha: Guarda Civil

É importante registrarmos algumas observações a respeito dessas polícias e da sua filosofia de atuação. Em primeiro lugar, todas elas executam as duas funções básicas de polícia: policiamento e investigação criminal, juntamente com as outras polícias civis.

(1) Lei Complementar n. 69, de 23.07.1991. Dispõe sobre as normas gerais para organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

Outra característica marcante é o fato dos militares fazerem polícia sem adotar a filosofia operacional de guerra; distinguem claramente as diferenças de uma atuação bélica e de uma outra atuação no campo da segurança pública. Sabem que a atividade de polícia é uma atividade civil que deve ser administrada pelos ministérios civis. Para as questões policiais as organizações militares se submetem ao poder civil e judiciário.

As questões de segurança interna ficam adstritas aos ministérios militares nos aspectos operacionais e aos civis nos aspectos políticos. As Forças Armadas desses países não podem operar nas questões internas; todas as atividades de lei e ordem são atribuídas às suas polícias militares. Pode-se concluir com a constatação de que há nestes países, apesar das polícias militares, um quadro mais efetivo de desmilitarização da segurança pública.

A análise da situação internacional vai nos ajudar a colocar o seguinte: a questão doutrinária, essencial e que pode ser erigida como um princípio constitucional, é a da natureza civil da atividade policial; esta deve ser a questão principal para definição constitucional de um princípio democrático para as polícias.

Vista essa questão, é preciso discutir a conveniência ou a possibilidade de polícias militares e militares das FFAA atuarem em missões policiais como civis. Essa me parece a questão que precisa ser considerada para uma análise mais adequada para se decidir sobre o destino das polícias militares brasileiras.

Acredito não ser muito difícil a aceitação da minha afirmação sobre o quadro de militarização da segurança pública brasileira; antes de ser analisada a conveniência da alteração da natureza organizacional das polícias militares é necessário se pensar, com certa urgên-

cia, na desmilitarização da segurança pública.

Após essas preliminares analisarei os debates sobre a reforma policial no cenário internacional e brasileiro. Examinarei as discussões que ocorrem nos países de forte tradição militarista, conhecendo os temas dos debates e as alternativas que aí tem sido propostas.

É interessante comentar um texto produzido por um oficial superior da Gendarmerie francesa². Sua abordagem é sobre o principal tema do debate: o da democracia. O autor ressalta em seu artigo pontos fundamentais:

- “Como reduzir o peso do fator militar no coração do Estado democrático do século XX? Teoricamente, no domínio policial, só existem duas soluções possíveis: ou os policiais deixam de ser militares ou deixam de ser policiais”³.
- “Uma corporação policial como a Gendarmerie Nacional ilustra, de modo exemplar, a tendência do conjunto do sistema policial francês para ficar subordinada aos escalões governamentais, para procurar sua legitimação unicamente através do serviço do Estado central e para se abrigar atrás das exigências da disciplina interna para escapar a qualquer disciplina externa”⁴.

(2) Watin-Augourd, Marc. *Missões da Polícia e Estrutura Militar*, artigo da Revista da Gendarmerie Nacional, 1993, 1.º Trimestre. Tradução de Mina Seinfeld de Carakushansky.

(3) Idem. É citação de Jean Claude Monet. Le Système de police française: un modèle à revisiter. *Les cahiers de la sécurité intérieure*, nov. 1991, p. 41-43.

(4) Idem. O autor cita Mawby Rob, Table ronde; polices en Europe: construction et développement. *Les cahiers de la sécurité intérieure*, nov. 1991, p. 81-108.

O autor inclui também as críticas feitas pelo conselho europeu dos sindicatos de polícia sobre a estrutura militar da Gendarmeria.

Percebe-se que os temas do debate no cenário europeu remetem a questão da desmilitarização para alguns problemas que não surgem costumemente nas discussões do cenário nacional; as nossas preocupações ainda estão muito restritas ao quadro do despreparo profissional, de violência arbitrária e de corrupção policial. Acredito que os temas da democracia, subordinação governamental, centralismo, sindicalização e disciplina externa precisam ser considerados e o farei no transcorrer desse estudo. Aqui estarei tratando particularmente do princípio consagrado pela democracia da natureza civil da atividade policial.

Coloquemos a indagação feita pelo oficial da Gendarmeria: "Numa sociedade que atingiu a maturidade democrática, a função policial é compatível com a estrutura militar? Em outras palavras, será que o militar coloca em perigo as liberdades individuais, os direitos humanos e do cidadão, quando ele está investido de uma missão de serviço público que pode comportar, mesmo em tempo de paz, o exercício da repressão ou o emprego da força?".

O oficial francês diz que a Gendarmeria é uma força de polícia com estrutura militar e não uma polícia militar. Será que as polícias militares brasileiras podem fazer a mesma afirmação? O que significaria ser uma estrutura militar que faz polícia?

Deixarei a resposta para mais adiante. É necessário buscar outros exemplos no cenário internacional para reforçar a idéia da natureza civil da atividade policial. Nos idos de 1780 o Exército inglês foi chamado para intervir em distúrbios civis que ocorriam em Lon-

dres⁵. Nas discussões que se seguiram no parlamento da Inglaterra, lorde Mansfield pronunciou um discurso, que teve repercussão histórica, porque ia consagrar um princípio que se aplicaria na jurisprudência inglesa e posteriormente na norte-americana, o da natureza civil da atividade policial. Mansfield dizia no seu discurso que os militares foram chamados para a intervenção não como soldados, mas como cidadãos; os militares atuavam para manter a ordem por solicitação da autoridade civil e agiriam sob o mando da autoridade local; dizia o lorde que a intervenção era civil e não militar. Ballbé afirma que a consequência importante desta doutrina foi considerar não ser compatível a jurisdição militar para o julgamento de possível abuso do poder cometido pelos militares ou para as agressões contra eles; todas essas violações seriam atribuídas à justiça comum.

O exemplo acima mostra que forças militares, quando conveniente, podem atuar em um quadro de manutenção da ordem, mas como forças civis e não de guerra.

Aproveitando o texto de Ballbé⁶ pode-se perceber a situação da discussão na Espanha. Para ele a Constituição Espanhola de 1978 deixou bem explícita a distinção entre Polícia e Exército; o autor afirma que a Lei Orgânica do regime franquista não fazia tal distinção ao estabelecer como Forças Armadas as Forças da Ordem Pública. Para Ballbé a Constituição ainda deixou claro a natureza diversa das funções militares e policiais ao definir como atribuição dos Corpos e Forças de Segurança as missões de proteção do livre exercício dos

(5) Ballbé, Manuel. *La Policía y la Constitución*, en *Policia y Sociedad democrática*, compilado por Rico, José Maria. Alianza Universidad, Madrid, 1983, p. 90-91.

(6) Idem. p. 89-98.

direitos e liberdades e a garantia da segurança dos cidadãos; para o referido autor estava configurada a Polícia como serviço público.

Embora a Espanha tenha avançado nos aspectos relacionados aos princípios constitucionais democráticos, no campo prático, os avanços não foram tão significativos, particularmente no que se refere à Guarda Civil espanhola, força de natureza militar semelhante à Gendarmerie francesa. Apesar das dificuldades, a Lei Orgânica de 1980 considerou que em tempo de paz a referida Guarda, dependeria do Ministro da Defesa para o cumprimento das missões de caráter militar que lhe fossem determinadas e do Ministro do Interior para o desempenho das funções relativas a ordem e a segurança pública. Ballbé considera isto um passo adiante no processo de desmilitarização.

Percebem-se as dificuldades práticas para o ajuste de princípios democráticos, em países com forte tradição militarista e autoritária. Ainda examinando o cenário internacional veremos a situação de Portugal.

Em 1985, ao visitar as polícias de Portugal, pude acompanhar as discussões que se travavam para a reforma policial daquele país também de forte tradição militarista no campo da segurança pública. Existiam a Polícia de Segurança Pública (PSP), a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Guarda Fazendária e uma Polícia Judiciária. As duas primeiras, alvo de nosso interesse, atuavam no campo da segurança pública executando as missões do policiamento ostensivo e a investigação criminal. A Polícia de Segurança Pública militarizada tinha a frente dos seus órgãos de comando, direção geral e estado-maior oficiais do Exército. A Guarda Nacional Republicana, corpo militar integrante das Forças Armadas portuguesas, não tinha um quadro próprio de oficiais

superiores, todos eram oficiais do Exército à disposição daquele corpo militar.

Havia uma proposta de desmilitarização da Polícia de Segurança Pública e de extinção da Guarda Nacional Republicana; o general que comandava a Guarda me dissera que o Exército desaconselhava tal extinção pelo fato das FFAA portuguesas estarem impedidas de atuar no campo da ordem interna, em face de seus compromissos com a OTAN; isto justificava a necessidade de terem uma tropa com adestramento e equipamentos militares para fazer frente às necessidades da defesa da ordem interna. A reforma da polícia portuguesa, pelo que soube naquela época, promoveu a desmilitarização da Polícia de Segurança Pública e manteve a Guarda Nacional Republicana; essa, no entanto, pôde possuir o seu próprio quadro de oficiais, dispensando os oficiais do Exército ali exercendo suas atividades. A Guarda Nacional Republicana ganhou maior autonomia orgânica dependendo do Ministério da Defesa para as questões da defesa da ordem interna e do Ministério da Administração Interna para os assuntos de segurança pública. Não se discutia, em Portugal, a questão da submissão ao poder civil e a natureza civil da polícia. Como uma questão prática e de conveniência política os portugueses mantiveram uma força de natureza militar executando tarefas de polícia.

Na Itália, os Carabineiros, arma do Exército italiano, exercem as funções de polícia administrativa e judiciária; são também responsáveis pelas tarefas de defesa interna e territorial, à semelhança das outras forças militares acima examinadas.

Ao examinar o cenário internacional verifica-se a existência de organizações militares executando missões de polícia no campo da segurança pública e no campo da defesa interna; enquanto as

suas FFAA se preocupam essencialmente com as questões da segurança externa. Não se discutem nesses países a natureza civil da atividade policial e a sua submissão ao poder civil, embora sejam discutidas a conveniência de se ter uma polícia com estrutura militar.

No cenário brasileiro é bastante criticada a estrutura militar das suas polícias. Basta ver as principais divergências surgidas⁷, no período dos governos militares, quando da implantação da legislação referente ao papel das polícias estaduais. Elas ainda estão presentes no debate atual e são as seguintes:

- dualidade dos organismos policiais;
- conflito das atribuições das duas polícias;
- incompetência da União para legislar sobre a organização policial dos Estados-membros;
- incompatibilidade da organização militar na atividade policial;
- incompetência da PM no policiamento ostensivo;
- planejamento do policiamento ostensivo pela autoridade militar;
- as PM deveriam atuar nas missões de segurança interna e não nas atividades de segurança pública afetadas tradicionalmente às polícias civis.

Percebe-se nessas divergências o repúdio declarado às polícias militares que são mostradas como incompatíveis para a atividade do policiamento.

As Polícias Militares brasileiras, comparadas com as examinadas acima, apresentam um quadro nítido de inferioridade em relação ao conjunto das outras FFAA; enquanto as outras polícias estrangeiras possuem um status

militar do mesmo nível das outras forças militares, as PM brasileiras possuem status inferior; são forças auxiliares e reservas do Exército e a ele subordinadas, seja do ponto de vista do quadro pessoal, seja do ponto de vista do quadro operacional. São dependentes da Inspetoria Geral do Exército. A sua organização, seus efetivos, material bélico e garantias dependem de normas gerais editadas pelo Exército. As PM são forças estaduais controladas pela União, através daquela força armada. No campo policial, está presente também, o quadro de inferioridade: as PM não fazem a investigação criminal.

O nível de militarização da segurança pública, no cenário brasileiro é bastante elevado. Ainda não é claro para os policiais militares e aos militares a natureza civil da atividade policial e a sua subordinação ao poder civil; precisamos de um lorde Mansfield. Infelizmente o mesmo pode-se dizer dos políticos e dos administradores públicos que defendem posições militaristas. É comum governadores de Estado nomearem oficiais do Exército para funções de comando, de administração e assessoramento de questões da segurança pública. Entende-se que pelo fato da tradição militarista e autoritária da história brasileira a nossa cultura acostumou-se com o tratamento de guerra para as questões do controle do crime e da violência. Daí buscar-se esses especialistas.

Por outro lado, o quadro de falta de profissionalização da polícia brasileira, do despreparo, da violência contra a população e da corrupção são tão elevados que não deixa ao administrador, muitas vezes, outra saída que não a de buscar apoio nos quadros militares do Exército.

Defesa civil militarizada, filosofia operacional militarizada, poder civil ausente, justiça militar para militares

⁷ A Dicotomia Polícia Civil x Polícia Militar. Documento apresentado pelos delegados de polícia da Secretaria de Segurança do Rio de Janeiro. fev. de 1976.

atuando no policiamento e na manutenção da ordem, organizações das PM semelhantes às do Exército, controle da Inspetoria Geral das Polícias Militares, tudo isto configura o nosso quadro de militarização da segurança pública. Acredito que o quadro brasileiro seja mais agravado pelo fato de não se ter ainda definido claramente para a sociedade brasileira o princípio decorrente da situação democrática: a natureza civil da polícia e a sua submissão ao poder civil.

Outra questão bem característica da situação brasileira é o papel das Forças Armadas na garantia da ordem interna; elas, diferentemente das outras aqui examinadas, não abrem mão do seu papel principal na defesa da ordem interna; em momento algum, particularmente o Exército, delegou este papel às Polícias Militares; jamais se dedicaram exclusivamente à defesa externa.

Estas questões estavam bem definidas no quadro da doutrina da segurança nacional, que me parece ainda funcionar para explicar o papel do Exército no campo da ordem interna. Hoje não se fala mais em segurança nacional e talvez por isso o professor Diogo de Figueiredo⁸ vem utilizando a idéia de segurança política.

Para este autor a segurança política serve para garantir a ordem política; esta segurança é tratada em dois níveis: o individual e o coletivo. O individual é atribuído à polícia federal no que respeita a apuração das infrações penais da ordem política e social. O coletivo diz respeito às situações que caracterizam a necessidade de declarar o estado de defesa e o estado de sítio. São situações de graves ameaças à paz social

ou à ordem pública. Nestes casos são necessárias medidas de preservação e restabelecimento político da ordem pública no âmbito de atuação exclusiva da União. Terão aí papel destacado as FFAA.

Creio que podemos com isto caracterizar o papel das forças militares brasileiras no campo da segurança política. Voltarei ao assunto mais adiante.

Vistos os cenários internacional e brasileiro, no tocante aos aspectos da militarização da segurança, posso retomar a questão colocada pelo oficial francês e observar como justifica o emprego de forças militares executando missões de polícia.

Sua explicação baseia-se no seguinte: a gendarmeria é uma força de continuidade pois de um lado é uma força intermediária entre a sociedade civil e a militar, e de outro lado, entre a polícia e a força armada; no primeiro caso, pelo fato de estar próximo da sociedade civil, em tempo de paz, pelas suas missões de natureza policial e próximo dos militares pelo regime dos seus integrantes. Com isso, ela faria a ponte entre as duas sociedades: a civil e a militar.

No segundo caso, o fato da Gendarmeria ser militar e possuir material bélico adequado e equipamentos especializados que aumentam a sua capacidade de intervenção permite que ela possa atuar em situação normal, em situação de crise e até de guerra, sem necessidade de grandes alterações organizacionais ou legais. Esta terceira força entre a polícia e as forças armadas evita a necessidade de emprego desses militares em situações de crises internas. Para o oficial francês, países que não dispõem dessa alternativa são obrigados ao emprego das suas forças militares prematuramente, sujeitando-as a um desgaste muitas vezes desnecessário; para países de forte tradição militar é uma boa alternativa.

⁽⁸⁾ Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. *A Segurança Pública na Constituição*. Separata da Revista de Informação Legislativa a. 28 n. 109 jan/mar 1991. Senado Federal. p. 140-141.

No cenário brasileiro, registramos o pensamento de um comandante da PM do Rio⁹, discordando da idéia da unificação das polícias estaduais com argumentos que se aproximam muito da idéia da terceira força. Dizia ele que a desmilitarização da PM viria ocasionar dificuldades de vulto na problemática da defesa interna. Admito que isto traria, consequentemente, para o centro dos debates, o interesse operacional do Exército. Creio que este pensamento pesou na decisão de Portugal e da Espanha de manterem as suas forças policiais militares. Foi também fator decisivo para a Constituição de 1988 manter as PM no quadro da segurança pública.

A grande diferença que se observa ao comparar a situação brasileira com a francesa, a portuguesa e a italiana, que também possuem polícias militares é, primeiro, o nível, já examinado, de inferioridade e de subordinação das Polícias Militares brasileiras em relação às Forças Armadas; segundo, o fato do argumento da “terceira força”, naqueles países, significar a exclusão de fato dos militares das questões da ordem interna, que acaba não ocorrendo na situação brasileira, isso porque a nossa Constituição permite ainda aos militares brasileiros uma forte presença na área da segurança pública e política.

Retorno à questão inicial sobre a compatibilidade da estrutura militar com a democracia e a atividade policial. Com relação ao primeiro aspecto, entendendo que a estrutura militar da polícia não é incompatível com a democracia, desde que se compreenda a natureza civil da atividade policial e a necessidade de sua submissão ao poder civil.

Com relação ao segundo aspecto percebo ser necessário uma maior discussão. Robert Peel¹⁰ ao criar a polícia metropolitana de Londres, em 1829, formulou alguns princípios que ficaram conhecidos como os “princípios de Peel”; o primeiro deles diz que a polícia deve ser estável, eficaz e organizada militarmente, sob o controle do governo. Por ser um país sem tradição militarista tal assertiva ganha um significado especial ao sugerir a compatibilidade da estrutura militar com a atividade policial. Acredito que Peel tenha influenciado as polícias mundiais a adotarem o modelo militar.

Penso também que o uso de armas, o emprego da força, as condições adversas de trabalho, o treinamento e a natureza da gestão, tudo isso, presente nas organizações e nas atividades policiais, tenham forçado a adoção do modelo militar mesmo pelas polícias que têm a natureza jurídica civil. Um exemplo que confirma essa afirmação encontro em um manual de uma polícia municipal espanhola¹¹; ao falar das funções e dos deveres afirma que, mesmo possuindo caráter civil, a polícia municipal se regerá por normas militares nos aspectos relacionados à organização, instrução e regime disciplinar.

Este é um tema que tem despertado bastante o meu interesse; tenho sustentado que a organização das polícias militares brasileiras não é adequada para o exercício da atividade policial; pelo fato delas copiarem o modelo dos batalhões de infantaria do Exército. Isto não significa dizer que a estrutura militar seja incompatível com a função policial. Como

⁽⁹⁾ A Dicotomia Polícia Civil x Polícia Militar. Documento elaborado pelo Comando da PMERJ. Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro. fev. de 1976.

⁽¹⁰⁾ Citado por Clift, Raymond E., *Cómo Razona la Policía Moderna*. Editorial Letras, S.A. México, 1964, p. 30.

⁽¹¹⁾ Guia de la Policía Municipal. Manual organizado pela Escola Nacional de Administracion Local. 1974. p. 50-51.

comandante da PMERJ defendi e pratiquei a idéia da necessidade de adequar a organização da polícia e a sua administração às exigências da segurança pública e da administração moderna¹².

Na mesma direção registro as idéias de Henri-Paul Vignola¹³, ao analisar as polícias canadenses. Diz o autor que na década de setenta a estrutura paramilitar, adotada sem discussão como a forma ideal da organização policial, passou a ser objeto de importantes críticas. Acrescenta que os modelos de administração do sistema aberto passam a ser adotados pelos serviços policiais progressistas. Anotei a observação de Vignola por dois motivos: o primeiro foi o de mostrar a adoção de modelos paramilitares, reforçando a idéia da ampla aceitação, pelas polícias mundiais, do princípio de Peel. A outra, é a da adoção pelas polícias de modelos modernos de gestão.

A dúvida que coloco é se as estruturas militares podem se adequar aos modelos de administração do sistema aberto. Parece que Vignola não acredita nisso. Devo esclarecer que acredito que esses novos modelos que revolucionaram a administração empresarial podem ser adotadas com muita eficácia pela administração pública. Adotei o modelo teórico do sistema aberto¹⁴ quando comandeiei a PM do Rio, tentando implantar uma nova gestão policial. Encontrei muitas dificuldades para convencer os oficiais sobre a conveniência de mudar,

de se buscar o que eu chamo de um militarismo policial que, aliás, tem pouco do militarismo adotado pelo Exército. Acreditava que seria possível. Creio que se pode compatibilizar a organização militar com a atividade policial desde que ela não se torne obstáculo para a incorporação de modelos democráticos de gestão.

Entendo não ser difícil a aceitação da compatibilidade da polícia militar com a democracia. Parece-me que a doutrina exposta por Mansfield, na Inglaterra, é que deva prevalecer, ou seja, a compreensão de que a intervenção para preservar a ordem política é de natureza civil e deve ser subordinada ao poder civil, seja tal intervenção procedida por forças armadas ou forças militares que têm missões de polícia. Creio que a discussão básica seja a de firmar este ponto doutrinário.

Pode-se sugerir como princípios doutrinários essenciais ao regime democrático os seguintes:

- a natureza civil da atividade de segurança pública e política;
- a submissão ao poder civil dos órgãos policiais civis ou militares.

Como questões práticas decorrentes desses princípios podem-se destacar as seguintes:

- dependência das polícias militares dos ministérios civis para as questões de segurança pública;
- fim da justiça militar para os militares e os policiais militares nas atividades de polícia;
- fim dos controles das PM pelo Exército.

Entendo que os princípios doutrinários essenciais à segurança poderiam ser os seguintes:

- não utilização da ideologia militar como filosofia operacional das polícias;

(12) Ver o item 3.2 – Organização e Estrutura no Plano Diretor da PMERJ para o período de 1984 a 1987, p. 14.

(13) Vignola, Henri-Paul, *La Administración de los Servicios de Policía*, em *Policía y Sociedad Democrática*. Compilado por Rico, José Maria. Alianza Universidad, 1983, p. 148.

(14) Ver o item 3.3 – Filosofia de Emprego no Plano Diretor da PMERJ para o período de 1984 a 1987, p. 15.

- não utilização das FFAA em missões de policiamento no quadro da segurança pública;
- não utilização dos modelos militares de organização e de gestão nas atividades de policiamento;

Dependentes desses princípios destacam-se como questões práticas:

- autonomia das PM como forças militares estaduais; deixariam de ser consideradas forças auxiliares e reservas do Exército;
- gestão e estrutura organizacional das PM adequadas ao serviço policial;
- serviços de segurança pessoal das autoridades federais e estrangeiras feitas pela polícia federal;
- direção e assessoramento dos órgãos de segurança pública estaduais e federais considerados de natureza policial, devendo ser ocupados por policiais.

Estes não são os únicos temas que podem definir os princípios doutrinários e as questões práticas decorrentes no quadro da desmilitarização; acredito que existam outras questões, mas como preliminares para o início de discussão de uma proposta de formulação de princípios creio que já temos um quadro bastante amplo.

Ficou para o encerramento deste tema a questão da desmilitarização das PM. Não a coloquei no elenco das questões acima examinadas por discordar da idéia da incompatibilidade da estrutura militar com a democracia ou com a atividade policial. A conveniência ou não de se ter uma polícia militar deve ser buscada em outras áreas temáticas e não naquelas ligadas ao regime democrático e à própria natureza da segurança pública.

Penso tenha ficado claro que a estrutura militar das polícias não contraria os princípios democráticos, nem os

relativos à segurança pública; é possível polícias militares em regime democrático. Com isso não quero dizer que não seja conveniente a sua extinção ou desmilitarização, mas sim que as posições que se tomem em uma ou outra direção se apoiem em argumentos corretos e adequados que possam determinar as verdadeiras razões para uma ou outra decisão.

2.2 As funções policiais

É útil no momento em que se discute uma reforma policial a compreensão das funções policiais e do papel da polícia na sociedade contemporânea. É preciso, a partir de algumas definições simples, tentar-se homogeneizar o entendimento das pessoas para essas questões, tornando o debate mais produtivo e eficaz. A atual Constituição, ao meu juízo, complicou o entendimento tradicional de alguns termos referentes à segurança pública, ora definindo-os de forma imprecisa, ora criando outros termos desnecessários, ora repetindo os mesmos termos em situações diferentes.

Quando, em um texto constitucional, se definem de forma diferente temas já tradicionalmente definidos, como é o caso da manutenção da ordem pública, ou quando se criam novas definições, como é o caso da polícia ostensiva, fica bastante difícil cristalizar-se um entendimento, particularmente em áreas ainda bastante desconhecidas e problemáticas. O que pretendo fazer neste tópico é propor um quadro conceitual que possa facilitar a compreensão sobre a segurança pública, as funções policiais e o papel da polícia.

Para realizar este objetivo analisarei alguns textos de polícia e de direito administrativo. A partir desse exame será possível compreendermos os diferentes modelos policiais que encontramos no cenário internacional.

2.2.1 Conceituação de polícia

Começo pelas duas conceituações de polícia; uma em um sentido amplo e objetivo, entendida como atividade administrativa de limitação de direitos e outra, em um sentido estrito e subjetivo, entendida como organização encarregada de manutenção da ordem pública¹⁵. É importante a observação que faz J. Monteiro Aroca¹⁶ criticando os administrativistas que só privilegiam o estudo da polícia em seu sentido objetivo e os processualistas que só se preocupam com a polícia judiciária, ambos esquecendo a polícia como organização. É importante guardarmos esta distinção dos dois aspectos da conceituação de polícia.

Cretela Júnior¹⁷ estabelece três acepções para o termo polícia. Uma como sinônimo de regras de polícia, isto é, um conjunto de normas impostas pela autoridade pública aos cidadãos, seja no conjunto da vida normal, seja no exercício de uma atividade específica. A outra acepção entende a polícia como o conjunto de atos de execução dos regulamentos administrativos e das leis; é nesta acepção que se fala de polícia administrativa e judiciária. A terceira acepção de polícia é a referida às forças públicas encarregadas da manutenção da ordem pública.

As duas primeiras acepções correspondem ao conceito amplo e objetivo que estivemos examinando acima. A

atividade de polícia administrativa é função do Estado que pode ser desempenhada pelos seus diferentes órgãos; é importante ficar registrado que não precisa ser uma força policial para executar uma tarefa de polícia administrativa.

2.2.2 Exame das funções policiais

Como o meu interesse maior é no exame da polícia como organização partirei do exame das funções policiais, analisando um texto de André Bossard¹⁸. Seu estudo é bastante interessante para os objetivos da minha análise, pois o autor, ao pretender definir as funções policiais, teve o intuito de pôr ordem em um quadro bastante amplo e desorganizado. Partindo das diversas funções exercidas por diferentes polícias de diversos países, o autor mencionado, agrupou-as em cinco categorias:

- luta contra a criminalidade;
- atividades puramente administrativas;
- serviço de informações;
- manutenção da ordem;
- primeiros socorros.

Todas essas atividades podem ser exercidas por um único serviço policial ou por vários, sejam esses serviços de competência federal, estadual ou municipal; de caráter geral ou especializados; em alguns casos, serviços públicos ou privados.

Com essas categorias o autor pretende construir o que ele chama de uma teoria geral da função policial, buscando uma definição sobre a missão policial, as prerrogativas da organização policial para exercê-la, as suas limitações e as técnicas adequadas para o exercício

(15) Guia de la Policía Municipal. Idem p. 13.

(16) Ver prefácio de Aroca, J. Monteiro em *Guia Prática del Policía Municipal*, Montañés, Manuel Jordán, Instituto de Estudios de Administracion Local, Madrid, 1979, p. 7-8.

(17) Junior, José Cretela. *Policia Militar e Poder de Polícia no Direito Brasileiro em Direito Administrativo da Ordem Pública*, obra coletiva. Forense, RJ, 1987. p. 162.

(18) Bossard, André. *Las Funciones policiales en Policía y Sociedad Democrática*. Compilado por Rico, José Maria, Alianza Universidad, 1983. p. 99-120.

dessas funções. O que agora interessa entender são as funções policiais. Irei analisar as categorias elencadas por Bossard, tentando interpretar a forma como a legislação brasileira define as diferentes atribuições policiais.

2.2.3 *Luta contra a criminalidade*

Na primeira categoria – “luta contra a criminalidade” – pretende-se verificar como são tratadas as duas tarefas tradicionais da prevenção e repressão policial.

Na atividade de prevenção Bossard inclui, além do tradicional policiamento ostensivo, outras formas particulares de vigilância, algumas medidas administrativas de regulamentação de atividades relacionadas com o crime, informações ao público sobre medidas de auto-proteção e ações sociais e educativas para jovens.

Bossard aponta uma série de medidas preventivas praticadas por diversas polícias, que não ficam restritas àquelas tradicionais de patrulhamento, que aqui no Brasil nós chamamos de policiamento ostensivo.

Na atividade repressiva, a investigação criminal se realiza de forma autônoma, ou sob a orientação ou a ordem da autoridade judiciária; a polícia empreende investigações destinadas a enviar perante um tribunal, para ser julgado, o autor de um crime.

O importante a destacar, no comentário de Bossard, é a autonomia ou a submissão da polícia ao poder judiciário para a realização da investigação criminal. Isto varia nos diferentes países em decorrência dos seus modelos de justiça criminal. No Brasil elas são executadas de forma autônoma pelo fato de não termos o juizado de instrução.

Nessa atividade de controle do crime, Bossard considera a polícia como auxi-

liar do poder judiciário e devidamente integrada aos serviços de justiça criminal. Isto significa colocar a polícia como órgão integrante do sistema de justiça criminal.

Podemos entender esta proposição como um princípio doutrinário essencial à segurança pública. Esclareço que tanto na sua atividade preventiva, como na repressiva, isto é, nas duas atividades a polícia deve ser considerada integrante do sistema de justiça criminal. No caso brasileiro isto coloca alguns problemas que serão vistos a seguir.

Vimos que tradicionalmente na atividade de controle do crime o policiamento e a investigação criminal são as funções principais exercidas pela polícia. Na situação brasileira essas funções estão separadas, ou seja, o policiamento ostensivo é atribuído aos policiais militares e a investigação criminal aos policiais civis. Esta separação das duas funções é uma situação específica brasileira; no cenário internacional todas as polícias que operam no campo da segurança pública executam as duas funções. Elas não são separadas na atividade geral de controle da criminalidade.

Os casos de separação dessas funções que existem são justificadas para situações de vigilância específicas de atividades administrativas ou para casos de determinados crimes que exigem investigações especiais; nestes casos existem serviços policiais com essas atribuições específicas de vigilância ou de investigação criminal.

Entendo que não devam ser separadas as atividades preventivas e repressivas do controle da criminalidade; elas devem estar integradas nas tarefas gerais de segurança pública. Essas funções são tão interligadas que necessitam de uma perfeita articulação e coordenação que só pode ocorrer quando elas são desenvolvidas por uma só organização policial. Confesso que anos atrás não

pensava assim pois acreditava que seria fácil a articulação e coordenação dessas funções em polícias diferentes, como é o caso brasileiro. Como comandante de polícia pude verificar as dificuldades para gerenciar essa articulação.

A proposta que coloco para o debate é de se constituir em um princípio doutrinário a não separação das funções de policiamento ostensivo (patrulhamento) e investigação criminal para a atividade geral de prevenção e repressão do crime. Não significa dizer que não possamos ter polícia judiciária exclusivamente para determinados tipos de delitos, como é o caso da polícia federal. Este princípio não significa também pensar-se que só poderemos ter uma polícia; ele não exclui a possibilidade de se ter outras polícias.

Ao custo de alongar-me mas com a certeza da necessidade dessa explicação penso ser útil desfazerem-se alguns equívocos sobre a natureza do trabalho da Polícia Militar e da Polícia Civil; enganam-se os que pensam que a exclusividade da polícia judiciária é da PC; o policiamento ostensivo quando procede ao atendimento das ocorrências criminosas, preservando o local do crime, entrevistando vítimas, testemunhas etc está atuando como agente de polícia judiciária; esta atividade é sumamente importante para o prosseguimento das investigações criminais, tão importante que pesquisa feita nos EEUU¹⁹ mostra que grande parte dos crimes esclarecidos pela polícia decorrem do trabalho inicial do patrulheiro. Do mesmo modo a polícia civil realiza atividades de polícia administrativa quando controla armas, identificação das pessoas etc. Isto serve para reafirmar minha posição sobre a necessidade da correção desse equívoco que é a separação da atividade

de policiamento ostensivo e investigação criminal.

A nossa Constituição, a meu juízo, comete alguns equívocos quando define as atribuições da prevenção e repressão criminal; o constituinte foge da conceituação tradicional e inova, quando cria a polícia ostensiva para a polícia fardada.

Ao atribuir às polícias civis as funções de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, excetuando as militares, mostra que essas duas atribuições são diferentes.

O art. 4.º do CPP define a polícia judiciária como atividade exercida pelas autoridades policiais para a apuração das infrações penais e da sua autoria. Na definição deste código a apuração das infrações é o objetivo da polícia judiciária; parece não ser o caso da definição constitucional.

Complico o quadro quando, examinando a função de investigação criminal na forma como é definida por Vitor Velasques²⁰, introduzo outros elementos explicativos entre parênteses; ela é definida como a atividade técnico-científica que deve informar-se dos crimes que se pretende cometer (inteligência criminal), descobrir aqueles que são cometidos (registro dos crimes), determinar objetivamente cada um destes crimes, como, donde e quando se consumou (análise dos crimes), quem o cometeu (apuração criminal) e porque e em quais circunstâncias ocorreu. Fica evidente que a investigação criminal envolve uma série de atividades, das quais a apuração é apenas uma. Pode-se afirmar que polícia judiciária e polícia de investigação são diferentes e talvez fosse isto o que o constituinte brasileiro tenha querido mostrar, como

(19) Cadernos de Polícia n. 21, op. cit. p. 111-112.

(20) Velásques, Victor, prefácio em Regil, Luiz F. Sotelo, *La Investigación del Crimen. Un curso para el policía profesional*. Editorial Limusa, México, 1978, p. 8.

vimos acima. Creio ser importante fazer essa distinção.

Da mesma forma equivocada a Constituição trata a questão da prevenção do crime; a polícia fardada, que é a responsável pelo policiamento ostensivo, que vimos ser uma das várias formas de prevenção do crime, aparece como responsável pela polícia ostensiva; este é um termo novo criado pelo constituinte, que não é tratado pelos especialistas no direito administrativo e nem mesmo pelos compêndios policiais, obrigando-se ao exercício de interpretações nem sempre bem precisas sobre o verdadeiro significado dessa atribuição.

O que interessa aqui constatar é a confusão cometida pelos constituintes ao definirem as atribuições policiais; verifica-se que não estão bem definidas na Constituição Federal as tarefas da polícia relacionadas às atribuições de controle da criminalidade.

2.2.4 Atividades puramente administrativas

A outra categoria – “atividades puramente administrativas” – refere-se a uma série de funções puramente administrativas exercidas pela polícia fora das medidas administrativas de controle da criminalidade.

Quando examinamos o conceito objetivo de polícia vimos que a sua atividade administrativa pode ser desempenhada pelos diversos órgãos da administração pública. Nos EEUU é bastante comum os serviços de polícia administrativa, nos diferentes campos da administração pública, serem executados por órgãos públicos. Bossard mostra a existência, em muitos países, de forças policiais executando missões puramente administrativas, isto é, funções de policiamento em matéria de interesse geral previstos em regulamen-

tos administrativos. Cita como exemplo, entre outros, as polícias especializadas em trânsito. No texto constitucional brasileiro temos a polícia rodoviária federal, especializada no policiamento de trânsito nas rodovias federais; outro exemplo de atividade puramente administrativa é a polícia ferroviária federal. Temos ainda, no referido texto, a já comentada invenção da polícia ostensiva, acredito que com a acepção de polícia administrativa, contribuindo para aumentar as dificuldades conceituais.

Bossard assinala que a variedade das atribuições de natureza administrativa, consideradas em seu conjunto, contribuem para dar um caráter multidisciplinar à função policial. Quando examinarmos a descentralização policial analisaremos a complexidade do modelo policial norte-americano, com uma multiplicidade de polícias, muitas delas exercendo atividades puramente administrativas.

Resumindo, pode-se dizer que existem atividades de polícia administrativa no âmbito da legislação penal, isto é, do controle da criminalidade e outras no âmbito dos regulamentos administrativos. Deve ficar claro que muitas dessas atividades podem ser exercidas por órgãos públicos ou mesmo por particulares; não são atividades exclusivas de forças policiais. Aqui chamo atenção para o caso da segurança privada.

Defendo a idéia da pluralidade dos órgãos de polícia administrativa, quando tal atividade não for relativa ao controle do crime. Cito alguns exemplos: a vigilância dos parques e jardins pode ser uma atividade desenvolvida por vigilantes orgânicos do específico departamento municipal, exercida pela polícia municipal ou por um serviço de vigilância particular. Creio que aqui a questão será resolvida em função das exigências da eficácia, dos custos ou de outras conveniências administrativas.

A polícia de trânsito, um outro exemplo, pode ser exercida pela polícia municipal, por guardas orgânicos do específico departamento municipal ou por vigilantes particulares.

As polícias responsáveis pela prevenção e repressão do crime devem ser liberadas das atividades que Bossard chama de puramente administrativas. É urgente colocar-se ordem nesta área que vem favorecendo a proliferação dos serviços das polícias de colete e vigilâncias clandestinas.

Penso que as diretrizes constitucionais devam contemplar princípios doutrinários disciplinando essas atividades nos diversos níveis da administração pública, orientando a sua execução pelos diversos órgãos governamentais públicos ou privados.

A falta de uma boa regulamentação dos serviços privados de polícia tem servido para criar uma indústria das "polícias de colete" normalmente clandestinas e atuando sem o controle do aparato estadual da segurança pública.

2.2.5 Serviços de informações

Na categoria que trata dos "serviços de informações", Bossard assinala que existe em quase todos os países um ou vários setores da polícia que representam "os olhos e os ouvidos do governo". São os chamados serviços de informações. Os que nos interessam agora neste estudo são os referentes ao evento criminal. Normalmente tais serviços funcionam sem nenhuma regulamentação legislativa, dependendo exclusivamente dos regulamentos internos dos órgãos onde estejam funcionando, sejam militares, policiais ou governamentais.

Podem ser serviços autônomos especializados, como por exemplo, a Central Intelligence Agency (CIA) ou orgânicos dos corpos policiais. Não há em nível

constitucional, no setor que cuida da segurança pública, nenhuma menção específica sobre a constituição dos serviços de informações policiais. Há necessidade de formulação de princípios constitucionais que realcem alguns aspectos das garantias individuais no campo da privacidade e da intimidade dos cidadãos no tocante às informações criminais; da mesma forma à regulamentação da obtenção dos informes através de informantes. É certo que a prática policial nesta área precisa ser fundamentada em alguns princípios constitucionais.

Informações políticas para acompanhar a ordem política? Informações criminais para acompanhar a ordem pública? Serviços de informações militares coordenando os serviços policiais? Serviços autônomos? Informantes e X-9? Necessidade de regulamentação? Penso que essas questões podem acender o debate que entendo ser necessário para disciplinar o assunto na área policial.

2.2.6 Manutenção da ordem

A quarta categoria examinada por Bossard é a da "manutenção da ordem". É uma função tradicional da polícia responsável pela dispersão de tumultos ou distúrbios na via pública. Normalmente são unidades especializadas, equipadas com material e armamento especiais para o controle de multidões e organizadas como forças militares. São atividades que exigem o emprego de homens coletivamente, como uma tropa militar, e adestrados para o uso da força.

A nossa Constituição não usa o termo consagrado de manutenção da ordem, preferindo usar o de preservação da ordem pública quando fala das atribuições das polícias militares. Atualmente, no Brasil, ocorrem muitas situações de violência desnecessária, por

parte da polícia, em situações de manutenção da ordem, seja pelo emprego descuidado das tropas de choque, seja pela falta de preparo técnico ou de equipamentos adequados para o cumprimento das missões. São necessários dispositivos regulamentando a responsabilidade pelo emprego das unidades de choque, a criação de órgãos para gerenciamento de crises e regras precisas de uso da força para o restabelecimento da ordem.

É neste campo que entendo começa a aparecer a zona limite da atuação da chamada segurança política que vai determinar as medidas de emergência: estado de defesa e de sítio. É preciso ficar claro os graus de comprometimento da ordem que farão necessárias a decretação de tais medidas e como serão empregadas as forças federais e estaduais. O mesmo vale para o caso da intervenção da União e para o emprego das FFAA na "lei e ordem".

É preciso esclarecer a noção de segurança política e pública e as suas relações; não estou seguro sobre o entendimento dado a esta questão pelo professor Diogo F. de Moreira Neto²¹. Como é um tema que me parece importante discutir pretendo fazer alguns esclarecimentos. Quando se fala em manutenção da ordem se pensa logo nas tropas de choque da polícia e em distúrbios civis provocados por manifestações populares motivadas por inconformismo, revolta ou reivindicações. Normalmente são questões de ordem política que podem acabar resultando em problemas para a ordem pública. Como entender essas duas ordens?

Vejamos como elas são tratadas na Constituição Federal. O capítulo que trata dos casos de intervenção federal

considera como um dos motivos o grave comprometimento da ordem pública. O constitucionalista José Afonso da Silva²² entende que esse problema deve ser enfrentado para a defesa do princípio federativo. Não faz ele nenhum outro comentário sobre o que seria grave comprometimento da ordem pública.

Moreira Neto²³ entende que quando o Estado não consegue controlar esse problema (grave comprometimento) a União pode atuar como polícia utilizando as suas próprias Forças Armadas (art. 142) em ações de segurança pública. Ponho uma primeira indagação: será que não haveria necessidade de ficar melhor esclarecido o que é grave comprometimento da ordem pública?

A outra menção constitucional é feita quando se trata do estado de defesa. Da Silva²⁴ diz que o objetivo desse estado excepcional é o de preservar ou restabelecer a ordem pública ou a paz social ameaçadas por uma grave e iminente instabilidade institucional ou por calamidades de grandes proporções. O autor em exame não esclarece quais são as instituições que poderiam quando instáveis se tornarem fatores de crise. Só diz que não poderia uma greve, por mais intensa e prolongada que fosse, ser considerada ameaça à ordem ou à paz social. Pergunto: o que seria? O MST, por exemplo, invadindo propriedades? Os traficantes nas favelas cariocas? O seqüestro de empresários? Será que não haveria necessidade de um maior esclarecimento sobre as situações geradoras dessa instabilidade?

No caso do estado de sítio não há menção explícita à ordem pública; Da Silva considera a comoção grave um estado de efetiva rebelião ou de revolu-

(21) Moreira Neto, Diogo de Figueiredo, *A Segurança Pública na Constituição*, Separata da Revista de Informação Legislativa a. 28 n. 109 jan/mar. 1991. p. 140-141.

(22) Da Silva, José Afonso, op. cit., p. 460.

(23) Moreira Neto, Diogo de Figueiredo, *A Segurança Pública na Constituição*, op. cit. p. 145.

(24) Da Silva, op. cit. p. 692-693.

ção que ponha em perigo o governo e as instituições democráticas; a outra situação que resulta na transformação do estado de defesa em sítio, que certamente teria a ver com a questão da ordem pública não mereceu maior esclarecimento do constitucionalista. Será que não estaria também por merecer maior esclarecimento?

Uma outra menção interessante é a referida às atribuições das Forças Armadas (art. 142) no campo da "lei e da ordem". Moreira Neto entende que a ordem pública seria uma espécie que estaria incluída no gênero dessa "ordem" que se refere a todo o "Estado e suas instituições". Parece não ser esta a posição de Da Silva²⁵ ao declarar que cabe às Forças Armadas só subsidiária e eventualmente a defesa da lei e da ordem que é competência primária das forças de segurança pública (art. 144). Para ele a "lei e ordem" estão contidas no campo da segurança pública.

A utilização das Forças Armadas no campo específico da segurança pública me parece ser uma situação constitucional nova²⁶ que chamo de "quase intervenção federal". Creio estar por merecer também debates esclarecedores.

A minha preocupação com definições esclarecedoras sobre o nível das perturbações da ordem que exigiriam medidas excepcionais ou emprego das Forças Armadas deve-se à necessidade de atualização dos conceitos doutrinários da segurança nacional. Para as Polícias Militares estes conceitos estão definidos no R.200²⁷. Será que ainda são

válidos? E a questão da ordem política? Não há qualquer menção a ela na Constituição.

Mesmo sem tal menção, vemos que o professor Moreira Neto faz algumas distinções entre a ordem política e a pública. Diz que quando a ordem se refere a organização política de uma sociedade ela é ordem política; no caso brasileiro esta organização seria o Estado Democrático de Direito. A segurança política teria por objetivo garantir tal ordem e estaria tratada constitucionalmente no nível individual e coletivo. No nível individual estariam as infrações penais contra a ordem política e social e no nível coletivo as situações descritas como motivadoras da aplicação do estado de defesa e de sítio.

Como já disse não encontrei na Constituição nenhuma referência à ordem política; em Da Silva aparece referência à ordem constitucional. Será que não seria necessário maiores debates para um melhor esclarecimento sobre este tema. Será que se pode entender a ordem pública como espécie do gênero ordem política?²⁸

Sobre a segurança pública, Moreira Neto diz que ela se refere a garantir a ordem pública e esta ordem se refere a toda a organização da convivência pública de uma sociedade.

Existe ainda alguma confusão em torno deste conceito. São usadas muitas expressões do tipo: manutenção da ordem e manutenção da ordem pública; lei e ordem; perturbação da ordem e grave perturbação da ordem; entendo que essas expressões precisam ser esclarecidas. Infelizmente este assunto não está bem tratado no tema constitucional da segurança pública, talvez até por não ser

(25) Idem, p. 704.

(26) Ver Cerqueira, Carlos Magno Nazareth, *Remilitarização da Segurança Pública: a Operação Rio*, in *Discursos Sediciosos*, ano 1, n. 1, 1.º semestre de 1996, p. 141-168.

(27) Regulamento Para as Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares, Decreto n. 66.862 de 07.07.1970, R-200.

(28) Moreira Neto, Diogo de Figueiredo, *A Segurança Pública na Constituição*, op. cit, p. 140.

aquele o texto próprio para essas conceituações.

Como é no campo da manutenção da ordem que são tratados os problemas relativos às greves, manifestações populares, tumultos, distúrbios civis, enfim toda sorte de reivindicações sociais que podem trazer perturbações para a convivência social, e como é nessa área que certamente se poderá pensar na utilização das medidas excepcionais, acredito ser preciso definições claras e precisas como existiam na doutrina da segurança nacional.

2.2.7 Primeiros socorros

A última categoria examinada pelo autor citado é a dos “primeiros socorros”, atividades exercidas pelas polícias para prestarem socorro às pessoas que estejam em perigo; são atividades de defesa civil, de salvamento no mar e nas montanhas, de socorro em acidentes de trânsito, incêndios etc. No Brasil, grande parte destas atividades são atribuídas aos bombeiros militares, cabendo dizer que há uma militarização da defesa civil.

Utilizei essas categorias citadas por Bossard com o objetivo de mostrar como no cenário internacional vem sendo tratado o problema das funções policiais. Queria também deixar demonstrado o estado atual do conhecimento nesta área na situação brasileira. Parece que existe ainda uma grande confusão entre os especialistas, os profissionais da área policial, os políticos e os legisladores. Entendo ser muito perigosa essa falta de precisão conceitual em um momento que se discute reforma do aparato policial. Daí minha preocupação em mostrar a necessidade de um ajuste conceitual a respeito das atribuições policiais.

2.2.8 Limitações do poder de polícia

Vamos aproveitar, ainda, o texto de Bossard para tratar de temas ligados aos poderes e às limitações da polícia e às exigências impostas aos policiais pelas características das suas atribuições. São temas que entendo que precisam ficar bem esclarecidos e convenientemente regulamentados.

Para o desempenho das suas atribuições as polícias necessitam de algumas prerrogativas que têm sido chamadas de poderes da polícia. Bossard lembra que o emprego de tais poderes deve ser limitado e orientado pela noção do serviço público. Isto quer dizer que a atividade policial deve ser fundada no marco das leis e dos regulamentos em vigor, tendo por fim o interesse público. Nisto se fundamenta o quadro deontológico que deve configurar a atividade policial.

Creio que a limitação ética se impõe e estamos propondo como um princípio doutrinário a necessidade do código de ética policial.

O código ético estaria sinalizando para a comunidade que a polícia para atender as demandas de segurança não poderia atuar violando os preceitos daquele código, ou seja, os aspectos técnicos e da eficácia policial estariam subordinados obrigatoriamente aos preceitos éticos.

2.2.9 Condições de trabalho e regime disciplinar

O exercício das atribuições policiais obriga aos policiais determinados deveres que certamente exigirão medidas legislativas especiais. Bossard assinala a questão da disponibilidade e da responsabilidade. Um serviço que deve atuar em benefício da coletividade deve estar disponível permanentemente à disposi-

ção do público. Deve ser responsável porque qualquer ato cometido por um policial pode ter consequências graves para a sociedade. Tudo isto obriga a polícia a ser um serviço muito disciplinado e com um regime disciplinar especial.

A polícia, por ser uma organização que usa armas e pode usar a força, necessita de estatutos disciplinares especiais. Deve ficar claro para os policiais o princípio da responsabilidade individual e as consequências para os cidadãos e para a sociedade das atividades policiais; uma ordem do superior não pode ser invocada para justificar violações legais ou éticas.

As violações cometidas pelos policiais devem ser submetidas a procedimentos especiais que permitam com uma maior flexibilidade e rapidez, garantido o direito de defesa, a apuração e a punição exemplar do policial.

As especiais condições de trabalho do policial justificam o tratamento como uma categoria especial de funcionários públicos. Há de ser estabelecido como um princípio o entendimento da necessidade de um regime especial para a organização policial. Defendo a necessidade de um estatuto próprio para o policial, onde será especificada com bastante clareza os seus deveres e os seus direitos.

Uma discussão que pouco aparece nos debates sobre a reforma policial, mas bastante presente no cenário europeu, é a questão da sindicalização da polícia. Creio ser bastante interessante retomarmos o exame do texto do oficial da Gendarmeria francesa para compreendermos como esse tema pode ser encaminhado entre nós. As questões trazidas com a greve da PM mineira podem servir para ilustrar o debate que penso ser necessário para a nossa discussão.

O oficial francês²⁹ comparando o seu estatuto com o da polícia reconhece que as restrições ao exercício de direitos são mais numerosas para o gendarme que para o policial; uma delas, que nos interessa mais, é a proibição de pertencer a uma associação de caráter profissional, um sindicato. A Constituição brasileira proíbe a sindicalização e a greve aos militares e policiais militares; aos policiais civis não é proibida a sindicalização, só a greve. Qual seria o problema para a sindicalização da polícia militar?

O gendarme argumenta contra a sindicalização alegando que ela atentaria contra a neutralidade política e a unidade da Gendarmeria. Diz que a falta do sindicato não impede ao gendarme participar do debate sobre as suas condições de vida e de trabalho e nem que se tenha na instituição um ambiente de participação democrática. Existe essa possibilidade nas polícias militares brasileiras? O que teria acontecido com os policiais militares mineiros reclamando da rigidez disciplinar? Será que não estaríamos bastante próximos da chamada revolta dos gendarmes?³⁰

Não tenho dúvida que as associações de cabos e soldados, de sargentos e de oficiais das Polícias Militares já vêm funcionando como uma espécie de sindicato, muitas vezes representando os seus pares nos debates sobre as condições salariais e de trabalho da sua Corporação. Será que elas atentam contra a democracia e os princípios constitucionais quando defendem os interesses

(29) Watin-Augoard, Marc, op. cit. p. 11.

(30) Conhecida como a revolta dos gendarmes franceses que se rebelaram contra os rigores do regime militar, excesso de missões e submissão à regras arcaicas. Foi alvo de um artigo publicado com o título de "La fronde des gendarmes. Les raisons de la colère" na Revista Le Point, n. 883, outubro de 1989, p. 25-28.

de seus associados? Quebram a unidade da Corporação? Atentam contra a neutralidade política? Não discuto a questão da proibição da greve, mas penso que está na hora desse debate prosperar para se encontrar uma forma de aumentar a participação interna dos policiais nos debates sobre a sua atividade profissional. Será que a natureza militar da organização policial impediria a democratização dessa atividade?

2.2.10 Algumas propostas

Com o exame do texto de André Bossard pude mostrar como no cenário internacional estão sendo tratadas as questões conceituais sobre as atividades da polícia. Podemos adiantar algumas propostas que julgo fundamentais para o estabelecimento dos princípios doutrinários decorrentes desta temática ora examinada. Iniciamos com os princípios essenciais à democracia:

- entendimento da polícia como serviço público à disposição da comunidade;
- considerar a polícia judiciária como órgão integrante do sistema de justiça criminal;
- entender as atividades da repressão criminal como função específica do Poder Judiciário;
- considerar as atividades de manutenção da ordem no âmbito das ações da segurança pública;
- limitar os poderes da polícia com a regulamentação de um código de ética;
- considerar como função da polícia a proteção das garantias individuais dos cidadãos;
- regulamentar os serviços de informações.

Entre os princípios essenciais à segurança pública propomos os seguintes:

- nas atividades gerais de controle da criminalidade não separar em serviços policiais diferentes as funções de investigação criminal e patrulhamento;
- entender a polícia judiciária como atividade integrante da investigação criminal;
- não considerar como exclusividade dos órgãos policiais as funções de polícia administrativa, permitindo que outros órgãos públicos ou privados possam desempenhá-la;
- regulamentar no âmbito dos Estados a segurança particular de forma a articular as suas atividades com os órgãos estaduais de segurança;
- entender a natureza especial da polícia e dos seus integrantes;
- definir como missões fundamentais da polícia:
 - prevenção e repressão do crime;
 - manutenção da ordem; e
 - proteção das garantias individuais;
- regulamentar o uso da força e das armas pela polícia.

Penso ser em estes os tópicos mais interessantes para organizar uma agenda para o debate sobre as funções policiais.

2.3 Centralização ou descentralização

As discussões em torno da municipalização da polícia brasileira trouxeram para o cenário dos debates o tema da centralização/descentralização do modelo policial. Tentarei, na análise que pretendo fazer dos sistemas policiais estrangeiros, destacar as questões principais do debate, separando-as dos aspectos acessórios e pouco adequados para o entendimento real do problema.

Examinaremos polícias com modelos centralizados e descentralizados; polícias com modelos mistos de centralização e descentralização. Tentarei verifi-

car as relações de dependência dos diversos modelos com os regimes unitários e federalizados; tentarei analisar se as condições da criminalidade são fatores determinantes na definição de modelos de gestão centralizados ou descentralizados. Penso que com tal análise estaremos prontos a conhecer as reais dimensões do problema e buscar as melhores soluções para a situação brasileira.

Nessa discussão certamente estarão sendo examinadas as competências dos diferentes níveis da administração pública e sobretudo a história político-administrativa que dá suporte para uma direção descentralizada ou centralizada. Polícia estadual ou municipal? Polícia Federal? Polícia Nacional? Qual a mais eficaz? E os custos? Quais as tradições do país? Acredito que todas essas questões precisam ser examinadas na hora da tomada da decisão política.

José M. Rico³¹ propõe uma definição para um modelo de polícia centralizado; diz que seria uma polícia perfeitamente estruturada e definida em relação aos demais organismos governamentais e exercendo suas funções sobre o conjunto do território nacional; o modelo descentralizado teria um âmbito territorial limitado e bastante complexo em face do grande número de serviços policiais; tais órgãos não guardariam nenhuma uniformidade nos aspectos de sua organização interna, normas de recrutamento e formação de pessoal e a utilização dos recursos humanos e físicos. No primeiro caso cita como exemplo a França e o Japão e no segundo os EEUU e o Canadá.

Admito que além da competência territorial o exame da competência funcional será interessante para a com-

preensão dos diferentes modelos policiais, podendo ajudar na discussão sobre o pluralismo policial, isto é, a conveniência de uma polícia ou várias polícias.

Os EEUU, uma federação com uma grande tradição de autonomia municipal, possui um número grande de corpos de polícias municipais que atuam em diferentes áreas de atribuições; pode-se dizer que a competência para a atividade geral de policiamento e investigação é municipal. As situações variam de estado para estado não apresentando qualquer uniformidade, dificultando para o observador de fora um nível razoável de compreensão do seu sistema policial.

Em Nova York, por exemplo, conheci a sua polícia municipal; possuía também uma polícia de trânsito e uma polícia das habitações. Em 1991 soube que estavam discutindo a fusão dessas polícias. Em Washington, conheci a polícia do Congresso Nacional americano. A existência de muitos serviços policiais com atribuições limitadas atuando nos municípios parece favorecer a idéia de que muitas das funções elencadas por Bossard como atividades puramente administrativas são distribuídas pelo conjunto de diferentes e pequenos serviços policiais autônomos. O caso da polícia das habitações, que faz a vigilância dos conjuntos habitacionais da municipalidade de Nova York, é um bom exemplo.

Esta multiplicidade não é boa para uma coordenação e um controle eficaz. Isto tem propiciado, segundo a observação de José M. Rico³², um movimento no sentido de uma centralização em favor dos Estados e da federação, apesar da forte tradição municipalista. Foram criadas polícias estaduais subordinadas diretamente aos governadores com atribuições de manutenção da ordem, polí-

(31) Rico, José Maria, *Sistemas comparados de polícia em Polícia y Sociedad Democrática*, op. cit. p. 29-30.

(32) Idem, p. 43-44.

cia rodoviária e ao exercício das atividades tradicionais de polícia.

No plano federal há também uma multiplicidade de serviços policiais para o cumprimento de atividades dependentes dos diversos ministérios; com exceção do FBI (Federal Bureau of Investigation), todas elas possuem uma competência territorial ampla e funcional restrita e limitada à atividade do seu ministério. Rico cita os exemplos da Oficina de Narcóticos (Drug Enforcement Administration-DEA), do Serviço Secreto do Tesouro, entre outros. Observa-se que no nível federal, como no municipal, ocorre o mesmo caso de muitos serviços policiais para atender funções específicas.

J.M. Rico destaca o papel executado pelo FBI na coordenação e cooperação que assegura às diversas polícias locais a utilização dos seus serviços técnicos, de laboratório criminal e de informações sobre o crime e os criminosos.

Ainda há muitos serviços policiais governamentais e particulares, profissionais ou de voluntários, não examinados, configurando esse quadro complexo e confuso do modelo descentralizado da polícia norte-americana. Percebe-se que o modelo americano, ao invés de reunir as diferentes funções policiais em um único serviço policial, preferiu deixá-los separados por diversos e diferentes serviços ligados diretamente aos órgãos governamentais responsáveis por aquela determinada atividade. Por exemplo, ao invés de ter uma polícia municipal, única, com diferentes atribuições, atendendo aos diferentes órgãos municipais com responsabilidades de polícia administrativa, prefere organizar nestes diversos órgãos seus próprios serviços policiais.

Percebeu-se que o modelo norte-americano é totalmente descentralizado, tendo muitas polícias nos níveis federal

e municipal. A competência para a execução da atividade geral de controle da criminalidade é municipal. Os diferentes serviços policiais não são uniformes nos aspectos de organização, recrutamento, e seleção resultando disso um grau de complexidade e de diversidade que guarda uma certa relação com o nível de autonomia que têm os municípios naquele país. Comparado com os outros países penso ser o modelo de organização policial norte-americano bastante peculiar.

Examino agora um outro modelo bastante diferente, que é o francês. O texto de J.M. Rico servirá, mais uma vez, para orientar o nosso exame. Sendo um país unitário, para a França não fica difícil possuir duas polícias nacionais (Polícia e Gendarmeria Nacional) operando em todo o território, justificando a classificação de ser um modelo centralizado. Segundo o referido autor as forças policiais francesas, antes municipalizadas, foram nacionalizadas em 1969. Lembro-me que a chamada revolta estudantil francesa, no ano de 1968, teria ajudado na decisão da unificação desses serviços municipais. De forma idêntica, o Japão, em 1945, e a Suécia, em 1965, nacionalizaram as suas polícias municipais³³.

Examinando-se os modelos policiais dos EEUU e da França vimos exemplos perfeitos de sistemas descentralizado e centralizado. Pode-se pensar ser a natureza político-administrativa (países federalizados ou unitários) o fator principal que determinaria a adoção dos referidos modelos. Acredito que há outros fatores que precisam ser considerados, razão porque serão analisados os sistemas da Inglaterra e da Espanha.

J.M. Rico considera o modelo inglês um sistema intermediário no concernen-

(33) Idem, p. 37-41.

te ao nível de centralização e descentralização. Para este autor³⁴ o sistema policial britânico é descentralizado na Inglaterra, Escócia e País de Gales, mas no entanto, assinala duas exceções que são a polícia estadual da Irlanda do Norte e a polícia metropolitana de Londres, a célebre Scotland Yard.

É interessante anotar a observação de um chefe de polícia de uma unidade da Escócia³⁵ sobre o sistema policial do Reino Unido. Diz ele que na Inglaterra, na Escócia e no País de Gales atuam cinquenta e duas forças policiais autônomas, afirmando não existir uma Força Policial Nacional naquele Reino. Todavia, diz ele, o treinamento e a administração são tais que permitem garantir uma forte similaridade entre essas diferentes forças policiais, terminando por concluir que o Reino Unido pode gozar dos benefícios de uma força de polícia nacional, sem as suas desvantagens. Diz que os benefícios de uma estrutura unificada são encontrados na igualdade de soldos, na estrutura hierárquica, no treinamento e no alto grau de padronização de procedimentos sem desconsiderar as variações locais.

Rico, quando fala da complexidade do modelo descentralizado, chama a atenção para a falta dessa uniformidade nos diferentes corpos policiais dos EEUU. É importante registrar essas observações para se verificar, mais adiante, se o fator uniformidade deve ser considerado nas discussões sobre a municipalização.

Penso que essa uniformidade dos serviços policiais britânicos pode ser explicada pelos poderes que tem sobre o conjunto dos serviços policiais o Ministro do Interior.

(34) Idem, p. 31.

(35) Cadernos de Polícia, n. 23. *Polícia Internacional. Simpósio Executivo*. PMERJ, outubro, 1994, p. 117.

Rico³⁶ afirma que esses poderes foram ampliados, em 1964, com a denominada Lei da Polícia (Police Act); entre eles, cita os seguintes: aperfeiçoamento das polícias locais, inspeção das mesmas, determinação dos vencimentos e das condições de trabalho, gestão de serviços comuns (escolas de formação e laboratórios regionais), regime disciplinar, concessão de subvenções, nomeação e destituição de diretores, autorização para investigar as polícias etc.

Acredito que essas atribuições dão ao Ministério condições para manter quadros policiais, embora com certa autonomia, homogêneos. É evidente que o regime unitário do Reino Unido, também, facilita tais gestões. Pode-se concluir que a descentralização britânica é regulamentada por uma legislação federal.

O policial escocês diz que por conta do atual debate público sobre as reformas constitucionais, referente às polícias, desconfia-se que a meta do governo central seja a unificação das polícias. Diz que o governo nega tal pretensão, embora existam em alguns setores da polícia um forte desejo de unificação, particularmente nos setores ligados ao terrorismo, tráfico de drogas, fraude, corrupção e lavagem de dinheiro. Ao lado dessa discussão, diz o policial que há uma forte oposição na opinião pública contra a criação de uma Polícia Nacional, afirmando que não se pode perder de vista a importância do envolvimento local nas questões policiais.

Examinados alguns modelos policiais estrangeiros, penso que podemos retomar algumas questões colocadas inicialmente, ou seja, a possível relação desses modelos com os regimes políticos que os adotam e com os aspectos gerais do controle da criminalidade.

(36) Rico, José Maria, op. cit., p. 31.

Percebo que o fato de ser um país unitário ou federativo não implica necessariamente na adoção de um modelo de polícia centralizado ou descentralizado; creio que podemos afirmar que esses regimes políticos e esses modelos policiais não são essenciais ao regime democrático. Pode existir democracia convivendo com regimes unitários e federativos e modelos de polícia centralizados ou descentralizados.

Cabe examinar a relação desses modelos policiais com o estado da criminalidade contemporânea ou mesmo com a administração da segurança pública. Pelo exame do cenário internacional através do relato de Rico observou-se uma tendência para a centralização. Vimos que a França, Suécia e Japão unificaram suas polícias criando um serviço nacional; vimos os debates no Reino Unido indicando providências também nessa direção; nos EEUU também ficou bastante claro o movimento nesta direção.

Penso ser importante organizar o debate em torno de algumas questões temáticas; a primeira é a de distinguir a descentralização como um processo político-administrativo e como um instrumento de administração; a segunda é o de entender a descentralização como pluralidade de polícias. Ainda é preciso ficar claro o significado do pluralismo no âmbito das polícias administrativas ou no das polícias de controle da criminalidade.

Creio que é mais fácil para a gestão das polícias de controle da criminalidade um modelo centralizado do que um totalmente descentralizado. A natureza transnacional que a criminalidade vem assumindo em face do problema das drogas certamente imporá o modelo de gestão centralizado para facilitar as tarefas de direção e coordenação. Acredito que no campo das atividades de polícia administrativa o modelo descen-

tralizado e plural não gera tantas dificuldades de gestão ou de controle.

É importante frisar que a centralização da polícia não impede que ela trabalhe de forma descentralizada. Não é desconhecido pelos administradores o tema da descentralização e nem as formas convenientes de utilizá-la. Como exemplo do que estou afirmando basta ver os argumentos usados pelo oficial da Gendarmeria³⁷ para justificar o seu modelo nacional e militar, alegando ser aquela corporação uma síntese de uma concepção centralizada e uma concepção descentralizada de forças de polícia: é nacional no que tange à sua administração, ao seu orçamento, ao seu recrutamento etc, mas totalmente descentralizada no que tange às suas operações e a sua distribuição no território francês. Aduz o oficial que a dispersão dos efetivos da Gendarmeria pelas suas quatro mil unidades próximas do cidadão, funcionando de acordo com as peculiaridades locais permite mostrar essa face descentralizada. Isto questiona a idéia de que a proximidade com a comunidade local só possa ser conseguida com a polícia local.

Os debates acima relatados apontam para outros fatores que precisam ser examinados na discussão da municipalização da polícia brasileira. Um deles está no próprio estado do controle da criminalidade contemporânea; um outro está na questão da coordenação e do controle das diferentes polícias. Rico³⁸, tratando das razões da nacionalização da polícia sueca, diz que ela decorreu da necessidade de melhor coordenação da ação policial em face do incremento da criminalidade e das facilidades de locomoção com o trânsito rodoviário e ainda da necessidade de um arranjo mais racional para uma melhor utilização dos

(37) Watin-Augourd, Marc, op. cit., p. 6-8.

(38) Rico, José Maria, op. cit., p. 38.

recursos humanos e físicos dispersos em um número grande de serviços policiais. São argumentos que falam a favor da centralização.

Para entender o significado das diferentes propostas de municipalização do aparato policial pretendo recorrer a um texto de direito constitucional³⁹ examinando as questões referentes à federação brasileira e às competências das diferentes instâncias governamentais.

No exame dos componentes da federação brasileira o autor do texto diz que a tese adotada pela nossa Constituição, que considera o município como uma entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo⁴⁰ é equivocada; o fato de ter autonomia político-constitucional não garante ao município ser considerado como uma entidade federativa. Diz o autor que não há federação de municípios e sim de estados. Não é a união dos municípios que forma a federação. Os municípios são divisão dos estados membros. É importante conhecermos esta posição; ela fala também a favor da centralização.

Examinaremos agora a questão da repartição de competências. O autor do texto em exame diz que a Constituição de 1988 estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes. Discute ainda, o princípio da predominância do interesse, que se dividiria em geral ou nacional, próprio da União; regional, próprio dos Estados, e interesse local, próprio dos Municípios. Afirma que foi abandonado o conceito de peculiar interesse local pela dificuldade de se

encontrar uma conceituação satisfatória. Admite que é difícil no Estado moderno discernir com clareza os diferentes aspectos desses interesses⁴¹. É importante conhecer essa posição, pois acredito que ela nos leva ao entendimento de que no Brasil não se pode pensar na segurança pública fora do âmbito do interesse geral ou nacional. Reforça essa tese o fato de, em nossa Constituição, a ordem pública poder se constituir em motivo para a determinação de diferentes situações de intervenção federal nos estados.

Conhecidas essas teses do direito constitucional podemos organizar o debate em torno das questões principais e acessórias. Nós vimos modelos de polícia centralizados e descentralizados na acepção de J.M. Rico. Polícias nacionais e municipais serviram de exemplo para esses dois modelos. Neste aspecto a discussão se centrava em torno da competência territorial.

Vimos diferentes polícias exercendo funções diferentes no conjunto do território nacional ou no território municipal; neste caso a discussão se situava em torno de um outro aspecto, que definimos como da competência funcional.

Um outro aspecto ressaltado foi o da competência político-administrativa das esferas federal, estadual e municipal. Neste caso pode-se ter modelos centralizados com grande e ampla competência das esferas federais que normalmente ocorrem nos países unitários; descentralização com a ênfase da competência na esfera municipal, como ocorre nos EEUU; e casos de repartição das competências em todos os níveis administrativos, como ocorre na Espanha.

Vimos também a discussão sobre centralização ou descentralização como instrumento administrativo, procurando desfazer a confusão com a competência

(39) Da Silva, José Afonso, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Malheiros Editores, 10.ª Edição, São Paulo, 1995.

(40) Idem, p. 448.

(41) Idem, p. 454.

político-administrativa. Com todos esses esclarecimentos ficará mais fácil entendermos as discussões que são postas em torno da municipalização da polícia.

Podemos agora pensar nas propostas dos princípios doutrinários; a tese da federação de estados e da predominância do interesse estariam determinando os seguintes princípios:

- a segurança pública, incluindo a manutenção da ordem, é de interesse nacional;
- competência da União para definir as políticas gerais da segurança pública e atuar em situações específicas (competência funcional);
- competência dos Estados para organizar e manter as polícias estaduais na forma prescrita pela União.

No campo dos princípios essenciais à segurança pública teríamos as seguintes propostas:

- modelos centralizados para as atividades gerais de polícia de controle da criminalidade;
- modelos descentralizados para as atividades de polícia administrativa;
- adoção da descentralização como instrumento privilegiado para a administração da segurança pública;
- os municípios organizariam e manteriam serviços municipais para as atividades de polícia administrativa consoante as prescrições da legislação estadual.

Aqui encerro as principais idéias que penso podem ajudar a orientar o debate sobre a descentralização do aparato de segurança pública brasileiro.

2.4 *Pluralismo policial*

O pluralismo das forças policiais aparece com muita frequência no debate nacional sobre a reforma policial; ele

está presente, também, no debate internacional: uma polícia, duas polícias ou várias polícias são questões que acabam sendo sempre postas ao administrador público.

Começarei analisando o debate no cenário internacional, comentando os argumentos do oficial da Gendarmerie francesa⁴² sobre a necessidade do dualismo policial na França, para quem o pluralismo policial não é condição suficiente para a democracia. Creio que podemos iniciar concordando com esta posição.

A seguir o autor fala dos aspectos diversos do pluralismo nos países de regime unitário e federativo. Nos unitários, caso da França, fala de um pluralismo vertical, que se sustenta basicamente sobre a coexistência de duas forças nacionais. Nos países federativos o pluralismo é horizontal, superpondo-se a polícia federal às polícias locais ou regionais, freqüentemente muito diferentes uma das outras. Creio que se pode adotar este entendimento para orientar a análise do debate nacional.

O pluralismo brasileiro, bastante diferente do norte-americano, tem por base a coexistência de duas polícias estaduais; nos EEUU as polícias são municipais, bastante diversas e apoiadas por uma polícia federal (FBI), conformando-se melhor ao pluralismo horizontal definido pelo autor francês.

O dualismo policial brasileiro, que ocorre no nível estadual, assemelha-se bastante ao dualismo francês, que ocorre no nível nacional. É o dualismo no qual uma das forças tem uma estrutura militar. Esta semelhança justifica conhecermos os argumentos do autor francês. Para ele, na França, não há lugar para

⁽⁴²⁾ Watin-Augourd, Marc. op. cit., idem, p. 3-5.

duas instituições policiais nacionais com estrutura civil.

Ele afirma que a dualidade - Polícia e Gendarmeria - na França é mais uma herança histórica do que fruto de uma concepção refletida e premeditada da organização das forças. Admite que hoje é um princípio republicano, reconhecido por M. Chevenement, quando era ministro de Defesa.

Para o autor a dualidade evita a concentração do poder policial e oferece aos juizes a possibilidade de escolher o serviço mais apropriado para a condução das investigações criminais. Conclui afirmando que a dualidade só é boa para a democracia se for bem compreendida e bem regulamentada para evitar uma competição exacerbada entre os diversos serviços policiais.

Conhecidos os argumentos franceses, analiso as discussões no cenário nacional. Tomo como referência os debates ocorridos por volta dos anos 86 e 87; foi época de um acirrado debate sobre o sistema policial brasileiro que acabou sendo orientado pela Comissão de Estudos Constitucionais, conhecida como Comissão Afonso Arinos, que ficara encarregada de elaborar um proposta de constituição para os futuros constituintes. Antes de falar dessa proposta examino algumas outras sugestões, que surgiram face ao problema do dualismo policial.

O delegado Heraldo Gomes (O Globo 11.07.1987) defendia a unificação das polícias alegando superposição desnecessária e falta de unidade de comando. O antropólogo Kant de Lima (O Globo 1987) desaconselhava a unificação por entender que as atividades de vigilância e de investigação são regidos por princípios diametralmente opostos.

No jornal O Dia (27.09.1987) o delegado Heckel Raposo e o coronel Jorge da Silva, com artigos intitulados

"Pela reunificação já" e "Pela divisão eterna" respectivamente, defendiam as teses da polícia única e do dualismo policial. O delegado usava os mesmos argumentos do seu colega Heraldo Gomes; o coronel, na mesma linha de pensamento de Kant de Lima, desaconselhava a fusão por ser o policiamento ostensivo regido pelo direito administrativo e a investigação criminal dependente do direito processual penal e da justiça criminal.

Sintetizando as duas posições que existiam naquela época, temos de um lado os oficiais da PM defendendo a possibilidade de duas polícias com funções diferentes, bem coordenadas, operarem no mesmo espaço físico e executando as duas funções básicas de polícia; do outro lado, os delegados da PC refutando a tese da PM e defendendo uma polícia civil, única e de carreira.

No âmbito dos policiais militares havia, por parte dos níveis inferiores, uma certa preferência pela posição da polícia única. Uma das razões eram as reclamações decorrentes da vida e da hierarquia militares.

Vistas as posições da época passo a mostrar a proposta da Comissão Afonso Arinos. O comitê n. 10 da referida comissão ficara encarregada de estudar os temas ligados à Defesa do Estado, da Sociedade Civil e das Instituições Democráticas; para ele convergiam as propostas dos diferentes segmentos envolvidos ou interessados no assunto. No caso ora em exame, a "Associação Nacional dos Delegados" representando a Polícia Civil e o conjunto dos Comandantes Gerais das PPMs, representando os interesses dessas corporações e de certa forma a posição do Exército Nacional.

A tese da Polícia Civil não era mais a da polícia única; defendiam a PM, com efetivos reduzidos, destinados a

ações de choque e de intervenção em distúrbios civis, auxiliando o policiamento quando necessário. A Polícia Civil teria um segmento fardado para o policiamento ostensivo e um outro para as investigações criminais. Os delegados de polícia defendiam a incorporação dos policiais militares para a formação do segmento fardado; com isto tentaram atrair o apoio das Associações de Cabos e Soldados das PPMM que pretendiam a desmilitarização da sua polícia.

A tese dos delegados de polícia, aceita pela comissão, foi fortemente repudiada pelos Comandantes Gerais das PPMM, que naquela ocasião elaboraram um documento que foi entregue ao presidente da comissão, o Dr. Afonso Arinos. É útil para a nossa discussão registrar os principais argumentos apresentados pelos comandantes contra aquela decisão.

Reafirmando a posição pela dualidade policial justificam-na com a situação dos países democráticos, como a Itália, França, Portugal, Espanha e Suíça que possuíam polícias militares; justificam a conveniência das duas polícias como forma de prevenir-se os abusos contra os direitos e as liberdades dos cidadãos, funcionando essa dualidade como um mecanismo de freios e contrapesos; advertiam para o perigo de privilegiar os delegados de polícia com excessivo poder com a criação de uma super-polícia; queriam o controle do Ministério Público para a atividade de investigação criminal.

Parece-nos que os argumentos dos comandantes policiais militares são semelhantes aos emitidos pelo policial francês ao defender a dualidade policial naquele país. A proposta da comissão acabou não sendo acolhida pelos constituintes; foi aceita a tese da dualidade policial, na forma defendida pelas Polícias Militares e pelo Exército.

Hoje a discussão continua presente. Os delegados de polícia não defendem mais a polícia civil única e de carreira. O fato dos delegados pertencerem à carreira jurídica e não à carreira policial estaria impedindo que eles continuassem defendendo a tese da polícia única, civil e de carreira. Agora se filiaram à tese da municipalização da polícia; essas polícias ficariam encarregadas do policiamento ostensivo.

Ainda sobre o pluralismo como princípio doutrinário parece-nos interessante conhecer uma outra posição da área internacional. Comento a proposta da reforma da segurança pública do Panamá⁴³, que pretendeu desenvolver um novo conceito de segurança pública que transformasse o velho modelo de segurança monolítica e militarista num modelo pluralista e policial. Rejeitando as teses da doutrina da segurança nacional, entendeu o autor da proposta ser necessário o fracionamento da função de segurança pública e a exclusão de qualquer organização militar atuando nesta área. No Panamá o pluralismo é indicado como uma medida para evitar a concentração de poderes em uma só organização policial; de certa forma utilizam o mesmo argumento do oficial da gendarmeria francesa, embora os panamenhos não incluam entre as forças da segurança pública organizações militares.

Admito que pode ser útil aceitar-se a tese do princípio do pluralismo para evitar a concentração de poderes em uma só organização policial. Não acredito que o pluralismo ou o monismo policial sejam fatores que afetem o princípio democrático. Acredito que a experiência histórica do Panamá tenha determinado a defesa do pluralismo, por

(43) Asvat, Ebrahim, *Lineamientos Generales sobre la Política de Seguridad Publica del Gobierno Nacional*, mimeo. p. 3.

isso acredito seja mais razoável responder esta questão no quadro das tradições político-administrativas dos diferentes países.

As questões que foram discutidas aqui poderiam ter sido analisadas no âmbito do tema sobre a centralização/descentralização. Tratei-as separadamente pelo fato da discussão sobre a dualidade policial ter ocupado em certa ocasião o centro dos debates sobre a reforma policial. Entendo que a tese da concentração de poderes ou mesmo a de evitarem-se forças policiais com contingentes enormes e com uma variedade muito grande de atribuições estaria sugerindo pensar-se no pluralismo policial como um bom princípio doutrinário no campo da segurança pública.

2.5 Controle da polícia

Ao falar do controle da polícia não pretendo ficar restrito somente aos seus aspectos individuais e disciplinares. Penso que será útil incluir também as questões relativas ao controle da administração policial.

Um texto de J. Maria Rico⁴⁴ sobre o controle policial nos ajudará a compreender esse processo no cenário internacional e a poder fazer as comparações com as experiências brasileiras. Serão examinadas as questões referentes aos controles externo e interno das polícias e as exigências impostas pelo regime democrático.

Começarei analisando o controle externo; Rico diz que em uma sociedade democrática a polícia deve ser objeto do controle exercido pelos poderes executivo, legislativo e judiciário e pela

sociedade. Concordamos com o autor e penso que já podemos ter como um princípio constitucional o controle externo das polícias.

A primeira discussão é sobre o controle do poder executivo sobre as polícias. Rico diz que o controle da polícia pelas autoridades políticas tem sido alvo de grandes preocupações, nos EEUU, por causa das influências da política partidária. No Canadá, segundo esse autor, os debates sobre o assunto convergiram sobre a necessidade de livrar a polícia dessas influências, particularmente nos países descentralizados, onde a quantidade de polícias pequenas facilita as pressões dos políticos locais.

No Brasil, muitas vezes, a discussão caminha para soluções que preservam a autonomia policial, acabando por incentivar as teses da não submissão da polícia ao poder governamental. Cremos que também não é esse o caminho melhor.

Em Genebra⁴⁵ tive oportunidade de ver este tema ser colocado por um policial da Escócia. Criticava eles os países que submetem sua polícia ao poder político dos chefes de governo; dizia que no seu país a sua polícia era controlada por um colegiado escolhido pela sociedade, ficando assim protegido das influências da política partidária.

Um princípio constitucional no Reino Unido proíbe a direção e o controle político das atividades operacionais; o policial tem um compromisso com a Coroa e é responsável por seus atos perante a lei⁴⁶. Lembro-me que um

⁽⁴⁴⁾ Rico, José Maria. *El poder discrecional de la policía y su control in Policía e Sociedad Democrática*, obra coletiva, Alianza Universidad, 1983, p. 211-233.

⁽⁴⁵⁾ Trata-se de Ian Oliver, chefe de polícia, da Polícia de Grampian, Aberdeen, Escócia, no Simpósio Internacional dos Executivos de Polícia realizado em Genebra, maio de 1994.

⁽⁴⁶⁾ Cadernos de Polícia n. 23. *Polícia Internacional. Simpósio Executivo*. Versão Preliminar. PMERJ, outubro 1994, p. 116.

policial francês respondeu às críticas do seu colega dizendo que na França a polícia era controlada pela autoridade política eleita pela população e que por isso estava legitimada para fazer tal controle. Fica a questão: controlada pela sociedade ou pela autoridade política? No cenário internacional temos exemplo dos dois modelos. O que me parece seja inquestionável é a necessidade do controle político da polícia; a forma de fazê-lo é uma questão prática.

Como um órgão dependente da administração pública a polícia não pode prescindir do controle político e das suas diretrizes; essas diretrizes, certamente, sempre estarão voltadas para o interesse público. A polícia deve sempre primar por uma atividade imparcial e não-partidária e os governos devem ter isto inscrito nas suas diretrizes políticas.

No Brasil o controle governamental das polícias, em nível estadual, tem sido feito através das secretarias de segurança, órgão da estrutura do poder executivo.

O controle do legislativo é apontado por Rico somente pelo aspecto das leis que formula e que servem para controlar a atividade policial; acaba sendo o controle legal. Gostaria de lembrar um tipo de controle que poderá ser feito pelo legislativo através das comissões especiais das Assembléias Legislativas estaduais; perante tais comissões, de forma sistemática, as polícias estaduais poderiam apresentar relatórios das suas atividades e serem submetidas às diferentes indagações dos deputados.

Nos comentários sobre o controle do judiciário vou incluir o controle do Ministério Público. J. Maria Rico se mostra um pouco cético quanto à eficácia do controle do Ministério Público quando examina a situação no Canadá e nos EEUU, principalmente quando as ações penais são contra os policiais; não

é muito diferente quando fala da situação na França. Diz que os policiais franceses não se interessam em dar ciência aos promotores das suas atividades e de que esses, também, não se interessam em saber detalhes de todos os crimes ocorridos no território francês e com isso acompanhar a atividade policial. Parece que não é muito diferente no caso brasileiro, agravado, penso eu, pelo fato da polícia reagir ao mandamento constitucional do controle externo dos promotores.

Rico se mostra também bastante cético quanto ao controle pelo judiciário das atividades irregulares dos policiais; sabe que é difícil conseguir provas para responsabilizar os policiais envolvidos em irregularidade. Diz que na França e nos EEUU parece haver um apoio incondicional da justiça aos policiais. Isto serve para mostrar como a realidade brasileira não é muito diferente da internacional e que a imunidade dos policiais diante da justiça, como assevera Rico, ocorrem com mais frequência do que se supõe. Penso que tal situação pode mostrar que os problemas não são só afetos à justiça militar, como normalmente é posto nos debates no cenário brasileiro.

Rico fala da experiência do Ombudsman, invenção escandinava, para proteger o cidadão contra os abusos da administração. Diz da sua vantagem como mecanismo de controle de certas atividades policiais pelo fato desse protetor do cidadão ser subordinado ao parlamento. Apesar dessas vantagens, Rico mostra que na Suécia, Finlândia e Dinamarca, onde essa instituição funciona, não tem sido grande o número de queixas contra os policiais, quando comparada com o total das queixas contra a administração pública.

Por último o autor comenta o controle externo exercido por organismos comunitários. Diz que as críticas, mais

comuns, feitas a este tipo de controle são as seguintes:

- sua pouca capacidade de controle pelo fato de suas decisões não serem obrigatórias para a polícia;
- seu caráter quase sempre burocrático;
- restrições do seu mandato; não podem investigar todos os aspectos da atividade policial;
- sua pouca capacidade de investigação;
- falta de apoio do aparato policial.

Por causa dessas críticas, assinala Rico que os comitês de cidadãos existentes no Canadá e nos EEUU para o controle policial ganharam outro formato organizacional ou buscaram novas formas de controle. Surgiram idéias no sentido de criarem comitês com a participação de policiais, integrantes dos ministérios responsáveis pela segurança pública e órgãos de defesa dos direitos humanos.

Além desses mecanismos, costuma funcionar o controle exercido por diversos organismos de defesa dos direitos humanos e a mídia. Rico diz que por causa das pressões exercidas por estes grupos foram realizadas, nos EEUU, Canadá e Grã-Bretanha, uma série de pesquisas sobre as atividades dos policiais; o resultado dessas pesquisas serviram para a formulação de uma série de recomendações aos administradores públicos e policiais responsáveis pela segurança pública.

No Brasil não há ainda uma experiência de controle externo da administração pública, muito menos da atividade policial. São poucas as experiências brasileiras que eu conheço de controle externo da atividade policial.

Veremos agora o controle interno. Ele se refere ao controle disciplinar da atividade do policial exercida pela própria corporação; embora se saiba que é melhor prevenir, mediante processos

eficazes de seleção e formação, reciclagem e acompanhamento do policial, Rico considera a necessidade do controle interno por entender que ele ainda é o mecanismo mais efetivo que pode existir. Sugere as seguintes condições:

- ser eficaz e imparcial mediante um procedimento rápido e rigoroso;
- permitir a defesa dos policiais acusados;
- prever sanções adequadas à falta cometida;
- permitir que as queixas dos cidadãos sejam encaminhadas às autoridades competentes;
- assegurar o máximo de transparência e publicidade.

Comentando pesquisas realizadas nos EEUU sobre a atividade disciplinar da polícia, Rico diz que, embora possa ser essa atividade considerada teoricamente eficaz, tem sido insuficiente na prática. Embora sem conhecer pesquisas brasileiras sobre o assunto, posso afiançar as dificuldades para se conseguir na polícia brasileira um bom nível de controle disciplinar.

Rico acha que ainda não se encontraram fórmulas satisfatórias e eficazes para o controle da atividade policial. Entende que, diversamente do que ocorre com os outros funcionários públicos, o policial acusado de uma falta acaba sendo investigado por diferentes organizações; isto, ao ver do autor, acaba por aborrecer os organismos policiais, resultando quase sempre no aumento das suas resistências contra os controladores externos e no seu isolamento da sociedade.

Por outro lado, reconhece Rico que as exigências de uma maior intervenção policial em vários setores da sociedade vem impondo a necessidade de outorgar certos poderes ao aparato policial, com isto aumentando a possibilidade dos

cometimentos de abusos e a consequente violação dos direitos dos cidadãos. Reconhece a necessidade de submeter o trabalho policial a um marco jurídico estrito e a um eficaz mecanismo de controle.

Afirma Rico que nas sociedades democráticas é bastante reduzido o número de policiais que abusam dos seus poderes; reconhece no entanto que o mesmo não se pode dizer dos países africanos, asiáticos e latino-americanos; aí os problemas são realmente preocupantes.

A situação da administração pública brasileira não é exemplar no aspecto que se refere ao controle da sociedade ou mesmo político-administrativo. Não há uma prática sistemática de qualquer acompanhamento das políticas públicas governamentais. A praxe é a autonomia administrativa, a irresponsabilidade, a falta de transparência e da obrigação de prestação de contas ao cidadão. A história do controle da polícia não poderia ser diferente.

Analisando o texto de Rico podemos verificar a situação do controle policial no cenário internacional. Precisamos trabalhar no sentido de encontrarmos as melhores formas do controle da administração policial, seja no nível individual, seja no nível organizacional.

2.5.1 Propostas de controle da atividade policial

Esta questão tem aparecido em quase todas as propostas com a preocupação exclusiva de controlar o quadro de violações policiais. É preciso um instrumento administrativo para colocá-lo no seu devido lugar, isto é, no campo da administração; quase sempre a questão do controle tem sido enfocada sob a exclusividade do ângulo político e ca-

minhado, muitas vezes, para propostas equivocadas e de reduzida eficácia.

Estaremos aqui separando o controle como forma de evitar as condutas violadoras do código de ética policial e como forma de acompanhar a administração policial. Sob esses dois aspectos pretendo discutir as questões ligadas ao controle interno e externo.

2.5.2 O controle interno

Início ressaltando a importância do controle interno e o entendimento de ser ele imprescindível para que haja um bom controle externo. Começo examinando aspectos do controle individual que estaremos chamando de controle ético.

É de primordial importância entendermos que para que haja controle ser necessário o estabelecimento dos princípios norteadores da conduta policial. É o código de ética do policial. Sugiro que seja adotado em nível nacional o código de conduta elaborado pelas Nações Unidas para todos aqueles funcionários públicos envolvidos com a atividade de segurança pública.

Proponho ainda que sejam criados nas polícias conselhos de ética integrados por representantes dos diferentes níveis da carreira policial que ficarão encarregados da divulgação dos preceitos do código e das providências para a sua observância. É fundamental a participação das diferentes associações dos policiais na defesa da observância deste código, que deve ser visto como a carta de valores da organização policial.

Creio ser necessário que alguns instrumentos normativos sobre a conduta policial formulados pelas Nações Unidas sejam do conhecimento dos policiais. Proponho que alguns desses documentos sejam estabelecidos como

normas gerais pelo governo federal e adotados pelos respectivos Estados; entre eles citamos os seguintes:

- princípios básicos sobre o uso da força e armas de fogo pelos policiais;
- conjunto de princípios básicos para a proteção de todas as pessoas presas e encarceradas;
- declaração sobre a proteção de todas as pessoas contra a tortura e outros tratamentos ou punições cruéis, desumanas ou degradantes.

Entendo ser necessário neste nível de controle o comprometimento dos policiais e da administração policial com os princípios éticos e legais que devam nortear a conduta do policial na investigação criminal e no policiamento ostensivo.

No nível do conhecimento e da investigação das violações cometidas pelos policiais é necessário o conhecimentos por parte deles de alguns princípios básicos:

- os policiais são responsáveis perante a lei pelos seus atos e omissões;
- os policiais devem denunciar qualquer violação cometida por outros policiais;
- todas as denúncias de violações dos policiais devem ser submetidas a uma investigação rápida e imparcial;
- a polícia deve prestar contas à população dos resultados das investigações das violações policiais;
- os procedimentos e os órgãos responsáveis pelas investigações das violações policiais devem ser conhecidos e acessíveis a todas as pessoas.

Proponho que as regras gerais para o controle interno das polícias sejam também regulamentadas pela área federal. Creio ser necessário a apresentação periódica e sistemática de relatórios das polícias sobre o quadro de violações da

organização. Será necessário também a realização periódica de pesquisas que determinem com maiores detalhes os diferentes aspectos das violações, dos policiais infratores, suas vítimas e outros temas julgados importantes para a reformulação de controles ou recomendações.

Visto os controles dos aspectos disciplinares discuto os aspectos pertinentes aos controles operacionais. Falo da estruturação dos sistemas de controle dos desempenhos individuais e organizacional.

Creio ser importante registrar uma faceta bastante importante e crucial de qualquer atividade administrativa que é o controle da sua atividade operacional; saber o que e como estamos fazendo parece ser um dos grandes objetivos de qualquer bom administrador. Será necessário o estabelecimento de indicadores para acompanhamento do desempenho pessoal e organizacional.

No campo das atividades administrativas penso ser importante também a participação das associações de classe dos policiais; penso que comitês poderiam ser constituídos para exame das alterações administrativas e regulamentares que tivessem repercussão na área da legislação do pessoal afim de se ver evitadas as constantes modificações dos regulamentos, que mais das vezes atendem a interesses pessoais ou de grupos. Admito a necessidade de normas gerais estabelecendo os procedimentos para sistematizar o controle da atividade operacional e administrativa. Vejo a necessidade de regulamentar a feitura dos relatórios sistemáticos das atividades operacionais e administrativas dos órgãos policiais

Penso que apresentei em linhas gerais algumas idéias sobre o controle interno das polícias. Reafirmo o nosso entendimento sobre a importância do

controle interno para a eficácia do controle externo. Com isto chamo a atenção para a necessidade de se aperfeiçoarem os instrumentos de controle interno antes de se buscar a criação de instrumentos de controle externo.

2.5.3. O controle externo – O poder executivo

Começo examinando o controle da administração policial no nível do poder executivo.

Veremos os tipos de controles que se fazem através dos comandos das corporações policiais. As Polícias Militares durante algum tempo foram comandadas por oficiais do Exército, forma encontrada para o controle da segurança pública estadual. Pode-se dizer que o modelo brasileiro de controle das polícias é o exercido através das secretarias de segurança.

O exercício do comando das polícias por autoridades civis escolhidas pelos governadores não tem sido pensada e nem discutida no cenário brasileiro. Vimos esta idéia recentemente defendida na reforma policial do Panamá; é exemplo também da Gendarmerie francesa que tem como comandante um procurador do Estado.

Outra modalidade de controle encontrada em algumas polícias estrangeiras é o exercido por um colegiado eleito ou nomeado para a gestão da polícia.

Acredito que não existam dúvidas sobre a necessidade do controle da atividade das polícias, embora se perceba que ainda não tem sido devidamente equacionado os aspectos da atividade policial que precisam ser controlados. Penso que precisam ser conhecidos detalhes sobre a administração do orçamento, sobre a atividade operacional, treinamento, disciplina, recrutamento e seleção, efetivos, motivação e

desempenho individual entre outros temas administrativos considerados importantes para o desenvolvimento das políticas do governo. É necessário estabelecer os aspectos da administração que deverão ser documentados em relatórios para o controle político.

Penso que o controle do executivo terá como objetivo primordial fazer com que a polícia execute as políticas públicas formuladas para a área da segurança.

2.5.4 O controle legislativo

O controle do legislativo deverá ser feito em dois níveis: um no campo das violações dos direitos humanos e outro no campo da administração pública. Pode ser feito pelas comissões específicas das Assembléias de forma sistemática ou episódica mediante visitas, relatórios, respostas a requerimentos de informações e outros instrumentos específicos de controle. Não é hábito no Brasil o poder legislativo utilizar a sua responsabilidade de fiscal das atividades do Executivo de maneira sistemática e regular. Normalmente o Legislativo só exerce este papel quando há uma crise ou um fato negativo que ganha maior repercussão e obriga o Legislativo a procurar explicações.

Penso ser útil regulamentar-se a forma deste tipo de controle, definindo-se os seus objetivos, as áreas policiais que seriam controladas, os relatórios e os documentos que seriam produzidos pela polícia julgados necessários para documentar o processo de controle e todos os outros procedimentos que pudessem sistematizar essa atividade.

2.5.5 O controle da justiça criminal

Penso que podemos tratar neste campo dos controles exercidos pelos juízes criminais e pelos promotores. Creio não

devessem esses controles ficar restritos exclusivamente aos aspectos processuais. A responsabilidade do poder judiciário pela repressão criminal o obriga a um outro nível de controle da atividade policial na prevenção e repressão criminal.

Cabe um acompanhamento mais sistemático das atividades das polícias estaduais e do ministério público. A taxa de crimes conhecidos, registrados, investigados pela polícia e a taxa dos crimes denunciados e arquivados pelo ministério público devem ser objeto do controle da justiça criminal.

Pretendo ter deixado claro os dois tipos de controle; um controle técnico-jurídico realizado pelos promotores sobre os inquéritos policiais feitos pelos policiais civis e pelos juizes criminais sobre as decisões dos promotores no oferecimento da denúncia ou arquivamento do inquérito e um outro sobre o conjunto das atividades de polícia judiciária. É sobre esse controle que eu entendo deva ser instituído um novo modelo de acompanhamento da atividade da polícia judiciária.

2.5.6 O controle da sociedade

Uma forma da participação da sociedade no controle da atividade policial se fará com um maior proveito integrando-se nos diversos tipos de controle já sugeridos acima; por exemplo, no caso do judiciário, pode-se ter no colegiado que se organizar para as atividades de controle da polícia judiciária representantes da sociedade.

Isto não impede que se organizem outras formas possíveis de articulação das polícias estaduais com as organizações não-governamentais interessadas nas questões da segurança pública e dos direitos humanos; esta articulação pode prever as formas de colaboração dessas

organizações na atividade de treinamento dos policiais, nas atividades de policiamento e em outras que sejam adequadas. É preciso que a transparência da administração policial seja um princípio doutrinário aceito e praticado pelos dirigentes das polícias estaduais.

3. Outras questões constitucionais e algumas propostas

Trabalhou-se, nas seções anteriores, com as questões que estão presentes no debate nacional e internacional, procurando-se delinear alguns princípios doutrinários para regular a segurança pública. Percebe-se que a discussão no ambiente brasileiro tem se realizado em um quadro com bastante confusão conceitual e doutrinária, ficando restrita, muitas vezes, a algumas questões práticas que se movem segundo convicções pessoais ou corporativas daqueles que participam dos debates.

Examinando agora outras questões que nos parecem importantes para a configuração de um quadro doutrinário, aproveitando para ir esclarecendo algumas propostas já apresentadas anteriormente.

3.1 Estado de direito democrático

Parto inicialmente dos princípios fundamentais da Constituição de 1988. Acredito que haverá consenso em se admitir que não se pode construir nenhuma doutrina de segurança ou qualquer política pública sem considerar tais princípios. Estes princípios estão sintetizados na configuração da República Federativa do Brasil como um Estado de Direito Democrático.

Percebe-se que é através dessa configuração de um Estado que seja Democrático de Direito que poderão ser realizados todos aqueles princípios elenca-

dos como fundamentais na Constituição brasileira. Reafirmo minha convicção de que todas as políticas públicas deverão fluir dessa especial configuração.

3.2 Políticas criminais

No campo da segurança temos defendido políticas criminais que sejam adequadas ao nosso modelo democrático⁴⁷. Há um consenso no cenário brasileiro sobre a inadequação da doutrina de segurança nacional para um projeto de construção de uma república democrática. Felizmente, assim também pensam hoje as autoridades norte-americanas que foram as que propuseram tal política para os países latino-americanos. Era tal doutrina que vinha inspirando os princípios doutrinários da segurança pública brasileira; daí que não podemos ficar criticando a antiga doutrina sem propor uma nova doutrina da segurança para um Brasil democrático.

Acredito que o Ministério da Justiça pode se encarregar desta tarefa de construção de uma doutrina e de um quadro conceitual que possa homogeneizar o entendimento em torno de algumas funções policiais e de outros aspectos referentes à segurança pública e política. Creio que nos debates para a definição desse quadro seria conveniente estabelecer os conceitos que deveriam figurar na legislação e outros que deveriam constar em documentos doutrinários produzidos por estudos incentivados pelo Ministério da Justiça.

3.3 Natureza da atividade policial

No campo do entendimento da natu-

reza da atividade policial tenho defendido algumas idéias⁴⁸ que julgo importante repetir aqui, que é o pensar-se a polícia como serviço público e não como força pública. Serviço policial substituindo a idéia de força policial, invertendo os termos do brocardo tradicional que afirma que a “força policial serve e protege” para a idéia do “serviço policial que usa a força para proteger”. É importante deslocar o eixo central do entendimento do uso da força para a idéia de serviço.

A idéia da polícia a serviço da comunidade para garantir aos cidadãos, livre e pacificamente, a fruição dos seus direitos constitucionais deve se constituir em um princípio doutrinário.

3.4 Desjudicialização da polícia civil

Trago para a discussão alguns temas em torno da necessidade da desjudicialização da polícia civil brasileira. Creio que é bastante especial a situação da polícia judiciária brasileira quando comparada com as polícias dos outros países. Atribuo isso à confusão entre o que seja polícia de investigação criminal e polícia judiciária.

A polícia brasileira executa em torno do inquérito policial um ritual semelhante ao exercido nas varas criminais para a realização da instrução criminal. O delegado de polícia funciona como se fosse um juiz de instrução e a delegacia como se fosse um cartório; costume dizer que o escrivão de polícia acaba sendo mais importante do que o detetive que deve proceder a investigação criminal. Atribuo a esse quadro, típico do cenário brasileiro, o processo de buro-

(47) Ver Cerqueira, Carlos Magno Nazareth. *Remilitarização da Segurança Pública: a operação Rio*. Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade, ano(1): 141-168, 1.º semestre.

(48) Ver Cerqueira, Carlos Magno Nazareth. *Políticas de segurança pública para um estado de direito democrático chamado Brasil*. Discursos Sediciosos, ano 1(2): 191-211, 2.º semestre.

cratização e de ineficácia da investigação criminal no Brasil. Este é um problema bastante grave e infelizmente bastante desconhecido pelos que debatem a questão da reforma policial.

A carreira policial assentada na carreira jurídica precisa ser questionada; policial de investigação criminal não precisa ser advogado e muito menos pertencer à carreira jurídica. É comum vermos delegados de polícia solicitarem para eles as mesmas prerrogativas dos juizes criminais. Do mesmo modo não tem sentido a carreira de escrivão na polícia. Isto tem feito com que o policial civil não se identifique com a profissão policial e sim com a carreira jurídica.

3.5 Profissionalização da polícia

Tenho chamado a atenção para o problema que chamo de "advogadização" da polícia civil brasileira, tão grave quanto o problema da militarização da outra polícia⁴⁹. A cultura jurídica passa a ter hegemonia na profissão policial, dispensando os conhecimentos de outras disciplinas muitas vezes mais importantes e adequadas para a atividade policial. É um equívoco grotesco pensar-se que a formação do advogado seja essencial para o desempenho da atividade policial; pode servir para ser promotor ou juiz, nunca para ser policial. Entendo que qualquer debate sobre a reforma policial deve trabalhar a questão da formação dos quadros da polícia de investigação criminal e judiciária.

Chamo atenção para o tema da profissionalização que deve estar entre os princípios essenciais à segurança pública. Não se pode pensar nela sem corrigir essas distorções acima comentadas sob

pena de se continuar preparando advogados, especializando advogados e não policiais de investigação, ou ainda preparando militares, especializando militares e não policiais para a segurança pública.

3.6 Simplificação dos inquéritos policiais

Creio que o quadro da polícia judiciária descrito acima estaria dispensando o papel do Ministério Público; os inquéritos policiais poderiam ir direto para a justiça evitando-se mais um elo burocrático desnecessário. Vejo aí a dificuldade atual para o controle da polícia civil pelos promotores se efetivar. Como podem os delegados de polícia, que são assemelhados aos promotores na formação jurídica e, ainda, fazendo parte da mesma carreira jurídica, aceitar esse controle? Talvez seja por esta razão que Lopez-Rey defenda a extinção do Ministério Público⁵⁰.

É preciso trazer para o debate a questão da simplificação dos inquéritos policiais; eles deformam a atividade policial e a judiciária; deformam a atividade policial quando a burocratizam e a obrigam a efetuar procedimentos formais de polícia judiciária típicos da instrução criminal; deformam - na ainda quando criam as condições para a violência e a corrupção em torno de sua realização, quer seja através da tortura para obtenção de confissões, quer seja através da manipulação das provas.

Deformam a atividade judiciária quando atentam contra o princípio da divisão dos poderes, transferindo para a polícia os poderes da justiça; deformam a atividade judiciária quando invertem

⁽⁴⁹⁾ Cadernos de Polícia n. 21. *Levantamento Diagnóstico do Sistema de Justiça Criminal*. Versão Preliminar, PMERJ, dez 1994, p. 194.

⁽⁵⁰⁾ Lopez-Rey, Manuel, *Criminologia, Criminalidad y Planificación de la Política Criminal*, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1978, p. 390.

o processo consagrado pelo juizado de instrução, qual seja, o do controle da atividade de polícia judiciária pelo juiz criminal; na situação brasileira, é a polícia que comanda livremente as investigações criminais.

Infelizmente no Brasil a questão não tem sido debatida adequadamente; algumas vezes o problema é percebido mas a solução sugerida é equivocada; por exemplo, colocar assistentes sociais, promotores ou juizes na delegacia para controlar a realização do inquérito policial.

A simplificação não seria difícil de ser feita, vez que seriam os relatos circunstanciados dos investigadores policiais que poderiam fornecer os dados necessários para o promotor denunciar. Em Sotelo Regil⁵¹ esses dados constam das informações sobre:

3.6.1 *O quê, quem, onde, quando, como, de que forma e por que*

O autor principal deste novo procedimento policial seria o policial de investigação, como é feito em todas as polícias que eu pude conhecer. São dispensados o escrivão e o delegado.

Com esta correção a polícia judiciária pode voltar a ser a polícia auxiliar da justiça criminal. Continuo afirmando com muita ênfase a necessidade deste debate sob pena de não se alterar profundamente as práticas condenáveis e ineficazes da polícia brasileira.

Por isto coloco a questão da desjudicialização da polícia judiciária como uma questão prática decorrente do entendimento de ser a repressão criminal uma atividade da responsabilidade do poder judiciário; a polícia, deixaria de

ser órgão do executivo para atuar subordinada àquele poder e integrado ao que se costuma chamar de sistema de justiça criminal.

3.7 *O juizado de instrução*

Com o juizado de instrução a atividade policial ficaria limitada a prender criminosos, averiguar a materialidade dos crimes e a indicar testemunhas⁵²; estaria proibido o trabalho cartorial nas delegacias, isto é, a tomada de depoimentos. O cidadão estaria obrigado somente a ir à presença do juiz. O que significa isto em termos de administração da justiça? E em termos de garantias processuais?

Creio que é preciso examinarmos um pouco mais este assunto que me parece crucial para a definição adequada da administração da justiça criminal brasileira. Começo aproveitando um texto bastante interessante sobre a instrução criminal e a democracia⁵³ para conhecermos essa questão.

O sistema atual brasileiro, chamado de dupla tramitação, permite, segundo o autor em exame, à polícia atuar com ampla margem discricionária para a investigação dos delitos e recolhimento das provas, realizando o inquérito policial; depois disto, os autos do inquérito seguem para o promotor que, após examiná-los, entendendo exaurida a investigação, propõe a denúncia; aceita a denúncia pelo juiz, é iniciada a ação penal; começa a instrução criminal. Nesta instrução se repetem quase todos os procedimentos feitos no inquérito. Para ficar mais claro e usando uma lingua-

⁽⁵¹⁾ Regil, Luiz F. Sotelo. *La Investigación del Crimen. Un Curso para el policía profesional*. Editorial Limusa, México, 1978, p. 162.

⁽⁵²⁾ Ver introdução do Código de Processo Criminal.

⁽⁵³⁾ Moreira Neto, Diogo de Figueiredo, *Instrução Criminal e Democracia* in O Alferes, Ano 5, n. 12, jan./fev./mar., 1987, p. 7-15.

gem pouco técnica, é feito um outro inquérito policial, agora presidido por um juiz e diante de todas as partes envolvidas: promotor e advogado.

O que significa a “ampla margem discricionária” da polícia? Diz o texto que é a polícia exercer uma função que não é sua, de interrogar o acusado e as testemunhas e de colher provas sem valor legal. Diz mais que o inquérito policial acaba se transformando em instrumento de opróbrio e violência contra os indivíduos, possibilitando abusos de toda a sorte, arbitrariedade de todo o tipo, inclusive devassas humilhantes e absurdas na vida das pessoas indiciadas, acobertadas por questões pouco explicadas de segredo e confidencialidade. Será que isto não seria o bastante para o convencimento das autoridades políticas e públicas da necessidade de debater-se seriamente este problema? Será que a solução estaria no controle da polícia civil através dos promotores, mantido o inquérito policial?

Acredito que o modelo atual favorece a resolução da questão criminal na própria polícia; ela detém um poder amplo de selecionar os casos que serão submetidos à justiça. Os advogados criminais sabem muito bem disto. Cabe perguntar sobre quem é favorecido pelo atual sistema?

Dizer que são as elites as favorecidas por este sistema não seria exagerar, pois dispondo de melhores recursos elas poderão ter a seu serviço bons advogados que poderão evitar na polícia arbitrariedades ou conduzir a coleta de provas de maneira mais adequada aos seus interesses. E os setores marginalizados, como ficam diante deste “poder policial”?

O professor Miguel A. Arnedo⁵⁴, para buscar um outro testemunho, ao

questionar os depoimentos dos acusados na delegacia policial, mostra como os setores marginalizados da sociedade são os que mais sofrem com a aplicação desses procedimentos policiais, que estão sempre prontos para violar os direitos e as garantias processuais. Afirma o citado autor que o controle social desses setores marginalizados deverá ser mais rígido e é precisamente a legislação processual penal a arma que utilizam os Estados como instrumento dinâmico desse controle.

Diz ainda o autor, ratificando a posição do professor Diogo F. Moreira Neto e confirmando a nossa posição, que o procedimento policial é bastante perigoso por deixar nas mãos do setor policial, muito mais seletivo do que o setor judiciário, a tarefa de tomar depoimentos dos acusados e das testemunhas. Diz que é perigosa também por violar o princípio republicano de divisão dos poderes, quando o poder judiciário delega ao executivo faculdades que lhes são próprias e que pelo princípio mencionado não podem ser delegadas.

Creio que o problema precisa inicialmente ser posto no campo dos princípios doutrinários; tenho repetidas vezes defendido o juizado de instrução por questão de princípio democrático e da divisão dos poderes. Hoje tenho certeza que do ponto de vista da administração é o procedimento mais recomendável.

3.8 Administração da justiça criminal

Discutidos os aspectos políticos da polícia judiciária passo a examinar as

mento de Control Social en Latinoamerica, con Especial Referencia a la Argentina, apresentado no Quarto Seminário do Grupo de Trabalho Direito e Sociedade, Conselho Latino Americano de Ciências Sociais, Belo Horizonte, set, 1987. mimeo.

⁽⁵⁴⁾ Arnedo, Miguel Alfredo, *Los Sistemas de Legislacion Procesal Penal como Instru-*

questões referentes aos aspectos da administração da justiça criminal. Aproveitaremos algumas entrevistas de integrantes do sistema de justiça criminal⁵⁵ e um estudo sobre os indicadores da eficácia do referido sistema⁵⁶ para esclarecermos a questão administrativa.

Veremos inicialmente como opera o sistema de justiça criminal brasileiro:

- a polícia militar (PM) toma conhecimento dos crimes e dá o primeiro atendimento à ocorrência criminosa;
- recebendo a ocorrência da PM a polícia civil (PC) a registra;
- registrada a ocorrência, por sua iniciativa a PC dá início ao inquérito policial;
- pronto o inquérito é remetido ao Ministério Público (MP);
- entendido que esteja concluído o inquérito o MP prepara a denúncia e a remete (instruída pelo inquérito) à vara criminal;
- aceita pelo juiz criminal a denúncia do promotor é iniciada a instrução criminal.

Percebe-se que no sistema brasileiro de dupla tramitação os diversos procedimentos ocorrem em diferentes sedes organizacionais, que podemos dividir nas seguintes fases:

- fase do policiamento ostensivo;
- fase da polícia judiciária;
- fase da promotoria;
- fase judicial.

Vê-se que há um longo caminho, desde que o fato criminoso ocorre e é

conhecido pela polícia até chegar ao destinatário final que é a justiça. A articulação entre estas fases não se faz sem muitos conflitos. Nos debates nacionais tem tido maior ênfase a discussão sobre os atritos entre as duas polícias, pouco se falando dos conflitos entre a polícia e os promotores, e desses com os juizes criminais. Pretendo acender esta discussão que me parece bastante necessária para entendermos os reais problemas do controle do crime no Brasil.

Um juiz mostra com bastante ênfase todo o seu desagrado com a atuação dos promotores. Diz que a rapidez exigida da justiça depende bastante da diligência dos promotores; para este juiz, promotor diligente é aquele que recebe o inquérito do delegado de polícia e logo denuncia ou solicita arquivamento, possibilitando o início da ação penal.⁵⁷ Para este juiz é a fase da promotoria que entrava o trabalho da justiça.

A fala de um promotor mostra claramente o quadro caótico desenhado pelo juiz. Diz ele ter na sua vara inquéritos com mais de quinze anos. Diz que os inquéritos ficam três, quatro anos tramitando sem uma solução⁵⁸. A solução, que seria o arquivamento ou a denúncia, depende da iniciativa do promotor; esta é a crítica feita pelo juiz de que os processos ficam tramitando da polícia para o promotor sem nenhuma solução e esta demora acaba sendo creditada à morosidade da justiça criminal.

Diminuir o papel, a burocracia excessiva, diz um outro promotor; se continuar assim a Justiça Criminal entra em colapso.⁵⁹ Observa-se tamanha burocracia para nada; basta ver a desilusão de um outro juiz com o inquérito; diz ele que o inquérito policial é uma coisa e

(55) Cadernos de Polícia n. 21, op. cit.

(56) Cerqueira, Carlos Magno Nazareth, *Ensaio sobre um Projeto de Avaliação do Sistema de Justiça Criminal*, monografia apresentada no Curso de Especialização em Políticas Públicas da Escola de Políticas Públicas e de Governo da UFRJ, mimeo, jun. 1997.

(57) Cadernos de Polícia n. 21, op. cit, p. 128.

(58) Idem, p. 159.

(59) Idem, p. 160.

o trabalho judiciário uma outra. Tanto é verdade que o inquérito é novamente repetido em juízo⁶⁰. Ora, pergunto eu, se existe esta consciência, qual a razão de se manter operando um sistema deste tipo?

A visão dos delegados também não fica muito distante da do juiz e do promotor sobre tamanha burocracia em torno do procedimento policial. As soluções são no entanto no sentido de preservar o instrumento burocrático que me parece o causador principal de tudo isto. Para o juiz basta o promotor ser diligente; para o promotor basta o delegado esclarecer os inquéritos para evitar que fiquem eles tramitando; para o delegado basta ter mais recursos materiais e humanos. Tenho certeza de que um especialista em administração que fizesse uma avaliação desse processo condenaria este sistema

Creo que nem precisaria um parecer técnico para chegar à conclusão da ineficácia deste sistema; é suficiente o senso comum para verificarmos a excentricidade desse processo. Basta ver que há uma fase policial e uma fase da promotoria realizando um exaustivo trabalho, em torno de um procedimento administrativo, que leva anos e anos, e que não tem validade legal: é totalmente repetido na justiça. Qual a razão de se manter esse quadro? Já vimos que não é do ponto de vista das garantias processuais; não é também do ponto de vista do princípio republicano e democrático. Se também não pode ser garantido pela visão administrativa, qual será a razão? Será que é pelo fato de favorecer a rigidez do controle social penal dos marginalizados?

Tenho proposto uma solução mais rápida e sem maiores debates que é a simplificação do procedimento policial. O inquérito na forma como é feito só

serve para atravancar e inviabilizar o trabalho de investigação e justificar a carreira do escrivão de polícia. Pela minha experiência pessoal e de leitura sobre o sistema policial internacional posso afirmar nunca ter ouvido falar deste cargo na atividade policial; também não soube de nenhum procedimento policial assemelhado ao processo criminal. O que estará impedindo essa simplificação? Acredito que uma auditoria administrativa do sistema de justiça criminal ajudaria a repensar a simplificação do modelo burocrático atual.

Acredito que essa auditoria poderia colaborar na elaboração de uma proposta para regulamentar o acompanhamento e a avaliação das atividades das diferentes fases do sistema de justiça criminal, formulando os seus respectivos indicadores críticos. Com este procedimento acredito que se poderia criar um modelo de administração mais profissional e eficaz para o sistema de justiça criminal.

4. Conclusões finais

Pretendi neste estudo trabalhar a idéia de se pensar na possibilidade de se ter na Constituição Federal diretrizes programáticas sobre a segurança pública; penso que nelas estariam definidos os princípios doutrinários que fundamentariam as políticas públicas no campo da segurança. Este seria o primeiro texto legal.

Em consequência teríamos uma legislação complementar, ainda na esfera federal, que seria uma lei da segurança pública, tratando das questões práticas decorrentes do texto constitucional; penso que esta lei serviria para orientar a legislação estadual que poderia ser mais específica e mais adequada as realidades locais.

(60) Idem, p. 165.

A minha preocupação é evitar o que ocorre atualmente, quando são tratados nos textos constitucionais ou infra-constitucionais questões conceituais ou técnicas ainda sujeitas a entendimentos diversos, muitas vezes tratadas de forma inadequada que acabam sendo cristalizadas pelos textos legais dificultando a possibilidade de mudanças necessárias.

Neste estudo tratamos de muitas questões para um primeiro ensaio de uma proposta de diretriz. Não pretendi apresentar uma diretriz pronta e acabada, mas tão somente sugerir os temas que poderiam ser incluídos nela. Por outro lado, entendo ser necessário uma diretriz afinada com alguns princípios básicos da democracia brasileira que possam servir de parâmetro para todas as políticas estaduais.

Sei que há muitas questões que ficaram fora deste ensaio, mas acredito que tenhamos coberto um amplo leque de assuntos que estão na pauta dos debates atuais sobre a reforma policial. Espero que os legisladores não se percam nas questões práticas que não sejam decorrentes dos princípios doutrinários sob pena de se reformar o aparelho policial sem transformá-lo realmente para a sociedade democrática e pluralista que pretendemos ver construída no Brasil.

Concluimos este estudo com uma outra observação que é a necessidade de se reverem os princípios criminológicos que têm fundamentado as políticas criminais brasileiras; eles tem propiciados leis criminais que apostam no modelo da repressão penal tão ao gosto dos que

cultuam o modelo do positivismo criminológico.

É preciso um esforço da universidade no sentido de produzir conhecimentos nas diferentes áreas do controle social que possam oferecer ferramentas preventivas mais eficazes do que as fornecidas pelo controle social penal. Falo como policial que sempre procurou reforçar a idéia da sociedade concentrar os seus esforços para melhorar a convivência social, nos chamados controles sociais informais. Tenho, com tristeza, observado que há muitos estudos acadêmicos que têm enfatizado a visão políciallesca que acredita que o problema da violência é resolvida na via da repressão penal. Entendendo que o esforço deva ser feito em outra direção termino com uma provocação aos cientistas sociais, sugerida por uma proposta radical de Louk Hulsman, que é a de considerar a abolição da justiça penal como uma hipótese crítica; diz ele: "Neste sentido, a abolição significa a abolição da linguagem predominante sobre a justiça penal e sua substituição por uma outra linguagem que permita submetê-la a hipóteses críticas: em outras palavras, uma linguagem que possibilite testar a hipótese de que a justiça criminal não é 'natural' e que sua 'construção' pode não ser legítima. Caso esta hipótese seja validada, a linguagem predominante sobre a justiça penal deverá ser abandonada, e esta aparecerá como um problema público ao invés de uma instituição destinada a solucionar problemas públicos".⁶¹

(61) Hulsman, Louk e Bernart de Celis, Jacqueline, *Penas Perdidas. O sistema Penal em Questão*. Luam Editora, 1993, p. 157-158.