

3. CRIMINOLOGIA

3.2

OBSTÁCULOS NA CORRIDA DE REVEZAMENTO – Observações sobre a prática penal brasileira*

Laura D. von Mandach

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. Os principais atores do processo penal brasileiro – 3. A procura de um processo penal justo e eficiente – 4. A atualidade do pensamento inquisitorial – 5. Duas culturas de direito penal – 6. O sistema de dupla instrução – 7. A distância social entre a polícia civil e Ministério Público – 8. Conclusão – Bibliografia.

Resumo: Este artigo visa tratar de alguns aspectos da prática penal brasileira, à luz da discussão sobre o processo penal. Destacando a diferença de sentidos entre os juristas sociais, analisa-se o conceito de “inquisitorial” e os papéis desempenhados pela Polícia Civil e pelo Ministério Público para construir o argumento que o modelo de dupla inserção termina por ter um caráter ambíguo e acaba por permitir a reprodução da aplicação desigual do direito e da violência, em termos de condições socioeconômicas e demográficas.

Palavras-chave: Processo penal – Gestão policial e de Justiça – Prática penal – Procedimento inquisitorial.

1. Introdução

Neste trabalho, apresento algumas observações introdutórias sobre o processo penal e trato de alguns aspectos da prática penal brasileira. Aspectos importantes, tanto no que se refere à questão da gestão de uma polícia e justiça de acordo com os direitos humanos, quanto à questão de como a sociedade trata o problema da criminalidade, incluindo o comportamento desviante de atores estatais responsáveis pelo processo penal.

Toda sociedade complexa tem seu próprio processo penal, que outorga aos distintos atores estatais suas respectivas atribuições quanto à investigação, à acusação e ao julgamento. Fora a distribuição das respectivas tarefas entre as distintas autoridades do processo penal (entre outras, polícia, promotores e juízes), cada modelo processual estabelece quais são os procedimentos e momentos que

(*) XXII Reunião da Associação Brasileira de Antropologia – Processos Institucionais de Administração de Conflitos e Produção de Verdades no Espaço Público em uma Perspectiva Comparada.

correspondem as tarefas determinadas. O modelo estipula, por exemplo, em quais momentos se interroga o acusado e qual agente estatal lhe formula as perguntas.

No Brasil o indiciado e o acusado somente são interrogados por representantes da polícia judiciária e pelo juiz – o promotor não participa do interrogatório. (O conteúdo e a sequência das perguntas do interrogatório estão estipuladas detalhadamente no Código de Processo Penal, que tem validade em todo o país.) (v. CPP, 1941).

2. Os principais atores do processo penal brasileiro

Imaginemos todo o processo penal brasileiro, do delito até o julgamento. Em seu transcurso, sucessivamente, aparecerão quatro atores principais de acordo com seus papéis dentro do processo penal. Visualizado como uma “corrida de revezamento”, vemos como primeiro corredor a Polícia Militar.¹ Estando ou não seus agentes envolvidos no delito, os policiais relatam a ocorrência à polícia civil. Na delegacia, é dado seguimento à investigação e, dentro do tempo regulamentado, seus agentes remetem o inquérito ao Fórum. No Tribunal, os funcionários do cartório, responsáveis pela administração dos inquéritos e dos processos, repassam o inquérito ao juiz. Finalmente, após este ter firmado os autos, o caso chega à mesa do promotor encarregado. No Rio de Janeiro, este trâmite pode durar até três meses.

Depois de examinar o inquérito policial, o promotor – devido a relevância de sua atuação identificado como o terceiro corredor dessa etapa processual – decide se vai apresentar uma denúncia ou não. Em caso afirmativo, a ação penal se inicia com a interrogação do acusado pelo juiz. Em geral, é neste momento que o promotor vê e ouve o acusado, a pessoa contra a qual elaborou a denúncia, pela primeira vez. As sessões judiciais são presididas pelo “quarto corredor”, o juiz, e, com sua sentença, “a corrida de revezamento” chega a sua primeira meta – a não ser que se trate de um assassinato, casos que requerem um tribunal de júri e são concluídos com o veredicto dos jurados.

3. A procura de um processo penal justo e eficiente

Em um estado de direito moderno, o processo penal ideal há de garantir os princípios de eficiência, de segurança jurídica e de igualdade perante a lei. Os atores do processo penal – os policiais, promotores e juizes – devem

(1) Devido os agentes da Polícia Militar estarem mais ostensivamente presentes no espaço público, são seus representantes que defrontam mais freqüentemente com situações de delito, não excluindo entretanto a possibilidade de outras polícias ocuparem esta posição inicial no desenvolvimento do processo.

ter suas responsabilidades bem definidas; o ideal seria que seus trabalhos se baseassem na cooperação entre as distintas instituições. Em geral, deveria ser possível o cumprimento de suas atribuições de acordo com as estruturas oficiais e os trâmites legais. Caso os atores estatais não procedam segundo este modelo, o processo penal será ineficiente; a morosidade dos processos terá como consequência a impunidade; “a corrida de revezamentos” será obstruída. Tal caso aumentará a tendência de recorrer-se a relações personalizadas e a métodos informais. Além disso, os recursos estatais tenderão a serem usados de forma particularizada. A lei será aplicada pelos operadores do sistema de forma mais desigual, discriminando ou privilegiando determinados indivíduos e grupos.

É delicado comparar diferentes modelos de processo penal no que diz respeito à eficiência e à imparcialidade do sistema em uso. Ao criticar um processo, o modelo analisado é freqüentemente isolado de seu contexto social e, em numerosos casos, argumenta-se a partir de um modelo alheio ao estudado. Baseando-nos em estudos históricos e de direito comparado, é entretanto possível identificar modelos distintos de processos penais. Em geral, distinguem-se os sistemas inquisitorial, inquisitivo e o acusatório. O sistema inquisitorial se caracteriza por ter uma única pessoa encarregada de efetuar as investigações, a acusação e o julgamento. No caso do sistema inquisitivo, o acusador é uma figura independente, sendo que o juiz detem um papel ativo e dominante. Por último, no sistema acusatório, o juiz tem um papel passivo. O sentido da passividade do juiz é a garantia da igualdade das partes, dos promotores e da defesa (Salas, 1992; Kant de Lima, 1995; Ambos, 1998).

4. A atualidade do pensamento inquisitorial

Entre os juristas e os cientistas sociais o conceito “inquisitorial” é controverso, o que resulta em mal-entendidos. Os juristas entendem por inquisitorial uma instrução unilateral e sigilosa. Nas ciências sociais a inquisitorialidade não fica restrita a procedimentos, mas abrange toda uma visão de mundo. Valores inquisitoriais baseiam-se em uma moral religiosa que julga todos os membros da sociedade passíveis de cometerem *pecados*. Segundo esta lógica, as pessoas se comportariam mal todas as vezes que lhes fosse oferecida uma oportunidade. Neste sentido mais amplo, a polícia e a justiça são inquisitoriais quando seus agentes, sistematicamente, suspeitam das pessoas inquiridas, tratam-nas como culpadas, inclusive ameaçando ou até chegando a aplicar a força para arrancar-lhes informações ou uma confissão.

Nas investigações policiais inquisitoriais, opiniões técnicas e inspeções do lugar do crime ocupam um lugar secundário diante de declarações pessoais. Pessoas suspeitas ou acusadas muitas vezes são condenadas prematuramente como também são castigadas durante o processo penal pela sua suposta delinquência. O estilo de investigação da polícia judiciária no Brasil, a Polícia Civil, é descrita como inquisitorial em todos os estudos científicos a respeito da polícia brasileira (Kant de Lima, 1995; Paixão, 1982).

5. Duas culturas de direito penal

Comparando os modelos de processo penal da Europa e da América Latina com os que regem os Estados Unidos e a Grã Bretanha, pode-se distinguir claramente duas culturas de direito penal. Existe o modelo de processo penal que segue a *civil law tradition*. Este modelo corresponde ao que se aplica na Alemanha, na França, no Brasil e em todos os demais países da América Latina. Sistemas que seguem esta tradição requerem um alto grau de regulamentação. Os agentes policiais e judiciais não de ater-se, basicamente, ao texto da lei, especialmente ao respectivo Código de Processo Penal.

Os países anglo-saxões, em contrapartida, seguem a tradição da *common ou case law tradition*. Nestes países a jurisprudência se constrói em nível local e se orienta pelo direito consuetudinário. Segundo Salas (1992), um estudioso de direito comparado, o modelo de processo penal anglo-saxão é o que mais se aproxima do sistema acusatório, enquanto os modelos centro-europeus e latino-americanos misturam elementos acusatórios, inquisitivos e inquisitoriais.

É primordial identificarmos as diferentes características dos três sistemas processuais quando tratamos de reformas do sistema policial e judicial na América Latina. Uma reforma no sentido de um reforço do sistema acusatório, por exemplo, conseguiria limitar a autonomia da polícia judiciária e os poderes dos juízes, porém, eventualmente, poderia ampliar a margem de ação de um promotor com mentalidade inquisitorial. Neste sentido o processo penal não ganharia mais conformidade com os direitos humanos.

Ainda seguindo o exemplo acima elaborado em um sistema acusatório, um promotor com uma atuação inquisitorial tenderá a centralizar o poder em suas mãos, priorizando sempre seu papel de acusador, objetivando condenar as pessoas incriminadas. Além de que, independentemente do lugar onde a mentalidade inquisitorial – caracterizada pela desconfiança – se manifeste, ela sempre representará um obstáculo para as tentativas de reforma, uma vez que seu sucesso exige o estabelecimento de confiança entre todos os atores sociais envolvidos.

6. O sistema de dupla instrução

No caso brasileiro, segundo os estudiosos do direito, que se baseiam na Constituição Federal de 1988 e no Código de Processo Penal de 1941, o modelo de processo penal brasileiro representa um sistema acusatório. A este se precede um procedimento administrativo inquisitorial (Gomes, 1997). Este sistema, chamado de *sistema de dupla instrução*, se caracteriza na separação estrita entre a investigação policial e a ação penal. A primeira corresponde a um procedimento prévio, administrativo efetuado por parte da polícia; a segunda tramita na esfera judicial e se inicia com a denúncia, quando os procedimentos e interrogatórios policiais são repetidos diante do juiz.

Na introdução do Código de Processo Penal brasileiro, seus atores justificam a razão pela qual o *sistema de dupla instrução* passou da legislação anterior à

atual. Argumenta-se que a aplicação do modelo alternativo – *a instrução única* – implicaria na necessidade de se introduzir a figura do juiz de instrução que presidiria as investigações policiais. Este sistema não seria adequado para um país como o Brasil – assim segue a argumentação. A dimensão do território brasileiro e dos problemas de transporte dificultariam o trabalho do juiz de instrução; sua participação reforçaria a tradicional morosidade dos processos (v. CPP, 1941).

Quando o atual Código de Processo Penal foi introduzido, os juristas já estavam conscientes de que, sem a figura do juiz de instrução, se outorgaria uma ampla autonomia à polícia civil. Esta autonomia iria ser (e foi) causa de muitos abusos. Segundo o modelo de *dupla instrução*, o material probatório que a polícia reúne não tem caráter definitivo, já que os procedimentos administrativos são repetidos na esfera judicial. Uma atuação incorreta por parte da polícia, pode, neste sentido, sempre ser “corrigida” na esfera judicial. Esta característica do modelo tem servido como argumento para relativizar o efeito dos abusos praticados por parte da polícia civil, incluindo a recorrente prática das confissões forçadas.

7. A distância social entre a polícia civil e o Ministério Público

A questão é, agora, como funciona este modelo na prática. Analisemos, como exemplo, a passagem de um caso da esfera policial à esfera judicial, ou seja, da polícia civil ao Ministério Público. No que se refere à cooperação institucional destes atores sociais, observamos que os atores atuam de forma tão distanciada que parecem observar a separação estrita entre os procedimentos de acordo com o modelo da *dupla instrução*.

De fato, a polícia civil, responsável pela investigação policial, faz suas investigações de forma muito autônoma, enquanto os promotores intervêm de forma muito restrita nas investigações policiais. Embora a nova constituição tenha ampliado as funções dos representantes do Ministério Público, a partir de 1988 os promotores também ficaram responsáveis pelo controle externo da polícia civil. Na prática, somente em alguns casos de graves violações de direitos humanos, os promotores intervêm pessoalmente no trabalho policial. Nas raras ocasiões que o fazem, sempre são criticados pela opinião pública. Em conformidade com o Código de Processo Penal, que somente prevê um contato indireto entre os promotores e os policiais, a maioria dos promotores se contenta com seu papel marginal na investigação, concentrando-se em suas funções de acusadores diante do tribunal.

Não é somente a polícia civil que deseja distância dos promotores, dificultando uma cooperação institucional. Muitos promotores reproduzem o *ethos* elitista dos representantes das classes privilegiadas, não desejando uma colaboração direta com a polícia. Além desta postura elitista, a grande desconfiança contra a polícia civil, considerada corrupta, faz com que os promotores se contentem com um contato formal e burocrático e com seu papel insignificante, tanto nas investigações policiais como nas judiciárias. Declarações de policiais e promotores ilustram a distância existente entre os representantes das duas instituições. Uma

promotora menciona a postura elitista da classe média e descreve a colaboração entre os promotores e a polícia civil:

"A sociedade não quer saber de polícia. Ao mesmo tempo que ela quer que ela esteja lá, atuante, ela não quer ficar sabendo de nada do que ela faz, não quer se sujar com o trabalho da polícia. Esta postura, forte entre a classe média, os promotores também têm. Eles querem e mantêm distância, mesmo trabalhando em cima da investigação da polícia, eles evitam o contato. (...) Não, nem telefonar eles telefonam, a comunicação é exclusivamente burocrática. (...) Contato pessoal? Nem pensar! É tido como promíscuo se misturar com a polícia. O nosso grupo mudou isto. Existem promotores que trabalham com policiais que têm um contato mais estreito. Acontece que aqui surge outra distorção. Se escolhe um policial e só se trabalha com ele, não se admite os outros. Esse é meu delegado, aquele não. Neste esquema muitas vezes se investe na pessoa errada."

Com sua última observação a promotora alude ao fenômeno das redes de contato personalizadas: se há colaboração, ela se baseia em relações personalizadas. No Brasil, dentro do aparato de Segurança Pública e de Justiça Criminal, estas redes são corriqueiras. Representantes de distintas instituições e de diferentes níveis hierárquicos percorrem juntos, como micro-grupos, suas carreiras profissionais.

Através de sua atuação personalizada e do recurso a métodos informais, estes grupos podem especializar-se tanto em atividades corruptas como em uma atuação processual correta e eficiente.

Ainda a respeito da distância social entre a Polícia e o Ministério Público, um inspetor policial ilustrou quanta frustração pode causar uma atitude elitista por parte de promotores:

"O Ministério Público em geral não produz provas, faz pouco caso com a causa pública. Um dia estava numa delegacia com uns estagiários e como eu sou muito vaidoso mostrei a eles a pilha dos inquéritos abertos e disse: puxem um que este agente vai resolver já, já. Arrisquei algo, pois o homicídio tinha sido cometido em 1980 e estávamos em 1994. Fomos atrás e conseguimos encontrar o autor em dois dias de trabalho investigativo. Na sexta à tarde fui até a promotora pedir a prisão preventiva. Ela disse que 'hoje não dá', que tinha que buscar a filhinha no colégio, que só teria tempo segunda e que, de qualquer forma, o homicídio teria sido cometido há muito tempo."

Por competir diretamente com os promotores, os delegados são os que mais enfatizam a falta de poder desses atores na prática do processo penal brasileiro. A avaliação do seguinte delegado demonstra esta atitude de forma crua e grosseira:

"No sistema de Justiça no Brasil são dois os que têm poder: o juiz e a polícia. Só eles dois é que têm o poder de decisão, de prender e condenar. É a polícia que prende, é ela que abre o inquérito. O promotor fica entre os dois e não tem peso, só pede, pede para prender, pede para condenar, ele é aquele que 'não fode nem sai de cima'. O promotor não importa. Se você tem um problema, você vai procurar quem? Você me procura, procura um delegado ou um juiz. Ninguém conhece promotor, a gente nem sabe os nomes deles."

Este último comentário do delegado, “nem sabemos os nomes deles”, ilustra a importância do acesso personalizado aos operadores do sistema. Os agentes de nomes desconhecidos, na representação do delegado, simplesmente não existem.

A real distância social entre os representantes do Ministério Público e da polícia civil parece coincidir com as exigências do modelo de dupla instrução, segundo o qual a investigação administrativa é estritamente separada da instrução judicial. Na prática esta separação é caracterizada por uma ampla autonomia burocrática da polícia civil e pela restrita participação dos promotores nas investigações, impedindo, em grande medida, a cooperação institucional.

A falta de cooperação institucional, entretanto, não impede que o peso do material probatório da investigação policial seja transportado para a esfera judicial. Ao folhear os autos de uma ação penal toma-se conhecimento de que o trabalho policial influi no processo judicial. O inquérito policial consiste, como a ação penal, de autos. Cada passo da investigação é protocolado e arquivado cronologicamente.

Quando a denúncia do promotor se baseia nas investigações policiais – o que corresponde à maioria dos casos – o inquérito policial é, logo no início do processo, integralmente incorporado aos autos. Posteriormente, o juiz consultará os autos se baseando tanto no material probatório do inquérito policial como nos documentos da ação penal que foram anexados aos autos durante a instrução judicial (v. Kant de Lima, 1995). Desta forma, o sistema acusatório que deveria estritamente seguir o princípio do contraditório (igualdade das partes) se contamina com elementos inquisitoriais.

8. Conclusão

Na prática, o modelo de *dupla instrução* termina por ter um caráter ambíguo. O trabalho inquisitorial da polícia é empurrado para baixo, dentro do sistema hierarquizado da Justiça. Outorgando-se a polícia uma ampla autonomia, ela cumpre com sua tradicional função de seleção social (Kant de Lima, 1995). Separa os representantes das classes de baixa renda, das classes economicamente privilegiadas, através da aplicação desigual do direito e da violência.

Ao não intervir nunca, os promotores e juízes legitimam esta repartição de tarefas judiciais. Como justificativa para esta sistemática omissão, eles se servem do modelo de processo penal.

A ausência de cooperação institucional e de responsabilidade horizontal fortalecem os cimentos legais de uma sociedade pronunciadamente desigual. As práticas penais demonstram como o processo penal brasileiro, à primeira vista, pode ser considerado como modelo liberal, já que este – como sistema acusatório – segue princípios de publicidade, igualdade das partes e presunção de inocência, princípios que através de elementos inquisitoriais são diluídos pela porta de trás, discretamente.

Bibliografia

AMBOS, Kai. "Strafprozessreform in Lateinamerika". *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*. FET 1, 1998.

CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. (Dec.-lei 3.689, 03.10.1941). 18. Ed. São Paulo: Saraiva.

GOMES, Luiz Flávio. *STF abre caminho ao juiz político*. São Paulo : ILANUD, 1997.

KANT DE LIMA, Roberto. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro. Seus dilemas e paradoxos*. 2. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1995.

PAIXÃO, Antônio Luiz. "A organização policial numa área metropolitana". Dados, *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 25.01.1982.

SALAS, Denis. *Le procès penal*. Paris : PUF, 1992.