

9. Encontro da ANDHEP - Direitos Humanos, Sustentabilidade, Circulação Global e Povos Indígenas

23 a 25/05/2016, UFES, FDV, UVV. Vitória (ES)

GT Segurança Pública e Direitos Humanos

A Reforma das Polícias no Brasil - Atores, propostas e bloqueios

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo – PUCRS

Fernanda Bestetti de Vasconcellos – UFPEL

Resumo: As questões relacionadas à Segurança Pública e a modernização das instituições policiais estão na agenda de vários países da América do Sul. O objetivo desta comunicação é apresentar quais os principais aspectos em torno dos quais se realiza hoje o debate no Brasil sobre a reforma das polícias, quais os principais atores e as estratégias que têm sido utilizadas para intervir no debate público e na agenda do Congresso Nacional. A pesquisa buscou identificar os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional envolvendo algum tipo de mudança no formato e na relação entre as instituições policiais e em suas atribuições, quais as justificativas apresentadas e os demais atores sociais/institucionais/corporativos que de alguma forma atuam e defendem ou se contrapõem a elas, buscando identificar os argumentos apresentados. A pesquisa pretende ainda avançar na interpretação sobre os motivos pelos quais poucos avanços tem sido verificados na reestruturação do sistema de segurança pública no Brasil desde a redemocratização, avaliando o papel que os diferentes atores institucionais tem desempenhado para bloquear as propostas e iniciativas de reforma no Congresso Nacional.

Introdução

Há quase três décadas vivemos sob a égide de uma Constituição democrática. Entretanto, as relações entre as polícias e os cidadãos no Brasil ainda se caracterizam em muitos contextos pela desconfiança, pelo abuso de poder e pela falta de critérios para o uso da força, produzindo altas taxas de mortes praticadas pela polícia e de vitimização policial.

A transição democrática garantiu os direitos políticos e o processo eleitoral (até o golpe de 2016), mas não assegurou os direitos civis a todos os cidadãos e a reforma das instituições policiais. O controle legal da violência permaneceu abaixo do nível desejado e os principais obstáculos não foram enfrentados. Persistem graves violações de direitos humanos, resultado de uma “violência endêmica, radicada nas estruturas sociais, enraizada nos costumes, manifesta quer no comportamento de grupos da sociedade civil, quer no dos agentes incumbidos de preservar a ordem pública” (ZALUAR, 2007, p. 65-66).

Imersas em uma cultura que combina o uso excessivo da força contra determinados grupos sociais e uma lógica de funcionamento burocrática e bacharelesca no âmbito da investigação criminal, a volta à democracia não alterou as estruturas da polícia, tradicionalmente comprometidas com a proteção das elites e do Estado e a supressão dos conflitos sociais. Essa tradição se faz presente em diversos países da América Latina, nos quais o controle da violência é utilizado como forma de manter a ordem social, justamente por nunca ter se efetivado a universalização dos direitos de cidadania (PINHEIRO, 1997).

A situação da segurança pública no Brasil é tão dramática, que ninguém está satisfeito: nem a sociedade, nem os policiais. 60 mil pessoas são assassinadas por

ano, no país, em uma taxa que se aproxima dos 30 por 100 mil habitantes ao ano. A maioria das vítimas são jovens pobres e negros, moradores de territórios socialmente vulneráveis. As investigações não esclarecem em média mais do que 8% desses crimes. Apesar de 92% de impunidade, no que se refere aos homicídios dolosos, temos a quarta população carcerária do mundo e a segunda taxa de crescimento mais elevada. As prisões são verdadeiras masmorras, que desrespeitam a Lei de Execuções Penais, impondo aos presos um pesado excedente de pena.

Policiais matam e morrem demais. Execuções extra-judiciais multiplicam-se, na medida em que se difunde a crença de que estamos em uma guerra e que a missão do policial é combater o inimigo. Segmentos numerosos envolvem-se em corrupção, degradando a imagem das instituições e liquidando a confiança da sociedade que lhes seria imprescindível. Por outro lado, centenas de milhares de policiais trabalham em condições degradantes, recebendo salários indignos, submetidos a jornadas de trabalho desumanas, pressionados ao extremo, experimentando sérios distúrbios psíquicos. Estão carentes de apoio, formação e treinamento adequados, e equipamento compatível com os riscos envolvidos em suas atividades. Quase todas as PMs mantêm regimes disciplinares que autorizam prisões administrativas de policiais segundo o arbítrio dos superiores hierárquicos, sem o devido processo legal.

Por outro lado, a maioria está insatisfeita com as estruturas organizacionais de suas instituições, as quais, por não se ordenarem em carreira única, geram duas polícias em cada uma: a PM dos praças e a PM dos oficiais; a polícia civil dos agentes (investigadores, detetives, escrivães, inspetores, peritos) e a polícia civil dos delegados. Além disso, a grande maioria dos profissionais de segurança pública gostaria que fosse abolida a divisão do ciclo do trabalho policial, que hoje separa a polícia que investiga (a polícia civil) da polícia cuja tarefa é ostensiva e preventiva (a polícia militar).

Acumulam-se, na sociedade e nas polícias, críticas ao modelo policial e, mais amplamente, à arquitetura institucional da segurança pública, isto é, ao modo pelo qual a Constituição determina que sejam organizados o conjunto das instituições que atuam na área e suas inter-relações, assim como a distribuição de responsabilidades. A União participa pouco, salvo nas crises. Os municípios são praticamente esquecidos, no artigo 144 da Constituição. O peso maior cai sobre os ombros dos estados, os quais são muito diferentes, uma vez que o Brasil é um país continental.

Como se vê, são muitas as questões. Além de numerosas, são interligadas. Ao contrário das polícias, que não são interligadas, não formam um sistema, e este é

um dos problemas chave. A experiência internacional, as eventuais boas práticas nacionais e o bom senso indicam que elas deveriam compor um sistema, que estimulasse a cooperação e não a rivalidade, o reforço mútuo em vez da competição, a integração e não a fragmentação. Por isso, soluções tópicas e melhorias aqui e ali não estariam à altura da complexidade do desafio. Sendo a segurança uma área especialmente sensível para os militares, os constituintes optaram por não promover modificações. A Constituição assimilou e consagrou nosso histórico institucional policial, marcado pelo bacharelismo burocrático na investigação e pela militarização da manutenção da ordem pública. Hoje, o país ainda está à espera de uma iniciativa de transformação que, finalmente, estenda ao campo da segurança a transição democrática.

O debate acadêmico sobre a reforma da polícia

O debate sobre a modernização das instituições policiais foi adiado por um longo período, mas já a partir da década de 90, com o incremento da criminalidade, o tema entrou em pauta, com questões relacionadas à letalidade policial, à formação policial, à ineficiência da investigação criminal, à falta de controle institucional e à desmilitarização das polícias sendo amplamente debatidas por diversos atores sociais e institucionais.

Como lembra Roberto Kant de Lima (2014), ao que tudo indica, a organização judiciária colonial portuguesa representou a matriz da nossa organização burocrática estatal, e a burocracia brasileira, incluindo as organizações policiais, reproduziu a seu modo essa matriz inspiradora. Baseada em uma estratégia inquisitorial, de suspeição sistemática, assegurava um estado de fragilização permanente entre os quadros da burocracia e estimulava a formação de lealdades pessoais verticais para a neutralização de tais ameaças potenciais de punição, assim como formas oficiosas invisíveis para reagir a esse controle draconiano e abstrato.

Para agravar os efeitos não desejados deste sistema abstrato de fiscalização e controle vigente na burocracia brasileira, seu reflexo nas instituições policiais - responsáveis pelos primeiros procedimentos de investigação e controle de atos supostamente ilícitos, cometidos pelos cidadãos, aí incluídos os agentes do estado - consiste em que as mesmas têm sua organização e estrutura funcional, na prática, hierarquizadas de maneira excludente, de tal forma que a mera diferença de funções vai-se rebatendo em uma desigualdade de posições: na polícia militar, por um lado, temos duas entradas na profissão, que correspondem a formações e funções diferenciadas, uma para oficiais, outra para praças, sendo que estes dificilmente

chegam aos postos mais altos do oficialato; na polícia judiciária, temos várias carreiras, mas a principal distinção, a salarial, se verifica entre os delegados e escrivães e agentes de polícia.

Essas segmentações são acompanhadas de atribuições de autoridade e de regimes disciplinares diferenciados, o que provoca hiatos de comunicação profissional entre os segmentos das corporações, com prejuízo para todos. O sistema de culpabilização revela-se, assim, extremamente perverso, pois usa dois pesos e duas medidas com operadores que estão encarregados de funções no mínimo complementares e, em muitos casos concretos, suplementares e/ou equivalentes. Assim, a desigualdade decorre da posição do sujeito na hierarquia da carreira e não em razão da responsabilidade pessoal decorrente da função.

A situação funcional vivida internamente não estimula a produção de normas e protocolos que definam a padronização das ações dos policiais a partir de sua prática cotidiana, e que deveriam ser uniformemente aplicados a todos os que praticassem os atos neles definidos; nem a aprendizagem e a prática de formas de tratamento universal e uniforme do público a ser atendido pela instituição.

Por outro lado, o sistema judicial desvaloriza significativamente a atividade da polícia judiciária, ao situá-la em plano inferior na hierarquia judiciária. A polícia reage a essa posição de subalternidade, uma vez que lhe cabe de fato a tarefa de selecionar os casos que serão investigados e encaminhados ao sistema judicial. Desempenhando este papel, as práticas policiais discricionárias permitem ao sistema judicial supostamente se eximir de quaisquer responsabilidades por práticas discriminatórias e injustas na aplicação da lei. Quanto à polícia, transforma o seu estigma em identidade, e projeta os mecanismos de estigmatização sobre a população submetida à sua vigilância.

Tudo isso produz o fenômeno identificado por Saporì (2007) da frouxa articulação entre a estrutura formal de uma organização e suas atividades práticas: a organização garante legitimidade na medida em que se conforma cerimonialmente aos mitos institucionais, especialmente através da adequação de sua estrutura. Na execução de suas atividades, entretanto, “prevalece um conjunto de procedimentos informalmente instituídos, pautados por parâmetros distintos daqueles prescritos na formalidade” (SAPORI, 2007, p. 59).

Constata-se, assim, que os padrões institucionais e a cultura burocrática que moldaram as práticas policiais no Brasil são muito anteriores e em grande medida ainda comprometem a implantação de um modelo profissional de polícia. Poncioni (2003, p. 72) define o modelo profissional da polícia como um quadro de referência analítico por meio do qual um conjunto de argumentos sobre papel, funções, filosofia

de trabalho, administração, estratégias e táticas operacionais – portanto, uma ideia de missão – se organiza para moldar o comportamento policial, em resposta a um mandato da sociedade e na construção de sua legitimidade social. Já para Bonelli (2002, pp. 16-19), o profissionalismo pode ser reconhecido a partir da especialização do trabalho, de jurisdição exclusiva dos praticantes sobre a atividade, da posição protegida no mercado de trabalho por credenciais específicas, do programa formal de treinamento e de um ideal de serviço que valorize a realização pelo trabalho e não do ganho financeiro dele advindo.

No entanto, como lembra Batitucci (2011, p. 78), se de um lado ainda não consolidamos no Brasil o modelo profissional-burocrático de polícia, os últimos 40 anos testemunharam o desenvolvimento de novas soluções organizacionais para a confrontação das limitações do modelo profissional-burocrático de policiamento, especialmente aquelas voltadas à descentralização do comando nas organizações policiais e à reconsideração da comunidade como um interlocutor qualificado na busca da construção de uma nova relação com a polícia. Uma proposta, portanto, que demandaria uma formação mais generalista e humanista do policial, a descentralização organizacional na administração e, especialmente, a valorização do conhecimento e da experiência do próprio policial, independentemente de sua posição hierárquica.

Como esclarece Poncioni,

A esse modelo de polícia profissional que reforça os aspectos legalistas do trabalho policial, em um arranjo burocrático-militar com ênfase no “combate ao crime” como opção primordial para lidar com a segurança pública, denominei “modelo de polícia profissional tradicional” (PONCIONI, 2004). A polícia orientada por este modelo tem a grande vantagem de fornecer o que é percebido amplamente, pelo público e pelos próprios policiais, como missão das instituições policiais. No entanto, a ênfase no controle do crime acarreta a negligência de outras demandas e interesses que não estão limitados apenas ao crime, mas podem estar associados, em boa medida, à manutenção da ordem; além disso, essa concepção baseada em uma estratégia exclusivamente reativa se mostra menos efetiva que o prometido com relação ao controle do crime em geral, e em pelo menos alguns crimes particulares o seu fracasso é vastamente indicado na literatura especializada. (PONCIONI, 2004)

A educação policial, importante instrumento para criar e estabelecer um padrão de excelência para o trabalho da polícia, não conseguiu, até o momento, se firmar como prioridade em relação à segurança pública. Na realidade cotidiana de uma parte considerável das polícias brasileiras e da população atendida pela instituição, a

qualificação do trabalho policial permanece como retórica. A preparação dos policiais deve ser reestruturada e avançar para além dos cursos de formação. Ainda que a formação policial tenha sido reconsiderada do ponto de vista formal, ela precisa ser reconsiderada também do ponto de vista prático. Isso implica em mudar os fundamentos políticos, sociais e morais que perpassam as instituições policiais, para além dos cursos de formação.

É necessário que as práticas institucionais sejam reformuladas, com a implantação de uma deontologia das práticas policiais orientada por princípios democráticos e republicanos de tratamento com o público e controle e transparência da atuação policial. O quadro atual é de policiais formados supostamente em uma nova perspectiva, mas tendo que atuar em instituições antidemocráticas, gerando um descompasso entre o que se aprende nos cursos de formação e o que se faz no dia a dia do trabalho policial.

Além disso, tem crescido a perspectiva bacharelesca, com a equiparação das atividades de polícia (tanto civil quanto militar) a carreiras jurídicas, e a consequente exigência de formação jurídica para atuação nas carreiras de cúpula de ambas as polícias. Uma polícia orientada para a administração de conflitos e a resolução de problemas, e próxima da comunidade, necessita de uma formação mais ampla e voltada para o esclarecimento de crimes e o trato com o público, que pode ser dada em cursos de graduação em segurança pública, de perfil interdisciplinar, e qualificados em âmbito nacional pela criação de um sistema nacional de pós-graduação específico, regido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), para a área de segurança pública, e a criação de uma escola nacional de polícia para a formação dos formadores.

O desafio de reforma das polícias no Brasil não é simples, pois as barreiras para a mudança são de diversos âmbitos, desde a história institucional, passando pela matriz autoritária e sua atualização no período militar, a estrutura marcada pela divisão do ciclo de policiamento e pelas divisões internas das polícias, o corporativismo e as disputas de poder em torno das funções policiais, a cultura de baixa eficiência na gestão pública e de descontinuidade administrativa, o senso comum punitivista e a pouca propensão do sistema político para atuar de forma contundente para o aperfeiçoamento das instituições policiais (AZEVEDO, 2016).

Quanto à investigação criminal, em praticamente todos os países o processo penal propriamente dito é precedido de uma fase preliminar ou preparatória destinada a apurar a autoria e a materialidade do delito. A atribuição de conduzir essa fase preliminar pode ser exclusivamente da polícia, como no sistema inglês, do Ministério Público, como no chamado sistema continental, que dispõe da polícia judiciária para

aprofundar as investigações, ou ainda de um juiz de instrução, como no processo penal francês e espanhol.

No Brasil encontramos uma solução mista para esta fase preparatória da persecução penal: cabe a polícia a investigação preliminar e a produção de um relatório juridicamente orientado do resultado dessas investigações. A responsabilidade pela condução do inquérito cabe a uma autoridade policial – o delegado de polícia, que recebe essa delegação do Chefe de Polícia. Não se trata, portanto, de meros policiais, mas de delegados de uma outra função que, em sua origem e tradição, pertence ao Chefe de Polícia. A ambivalência aqui resulta da fusão das prerrogativas de ‘investigar’ e de ‘formar a culpa’, de iniciar, através do indiciamento e da tomada de depoimentos, uma etapa que na prática adquire um status pré-instrucional, e sob um enquadramento funcional administrativo e não judiciário.

Em termos formais legais, todo esse procedimento preliminar não tem valor judicial, uma vez que depende de ser encampado, total ou parcialmente, pelo Ministério Público. Essa etapa preliminar administrativa é inteiramente inquisitorial, sem a garantia do exercício do direito ao contraditório nem à produção de provas e tomada de depoimentos que interessem a defesa, antes ou mesmo depois do indiciamento. Neste formato, pode-se dizer que o inquérito policial é único, pois reúne o estatuto de neutralidade da investigação policial com a potencial atribuição e formação da culpa. É como se um delegado de polícia brasileiro operasse com as atribuições da polícia no sistema inglês, simultaneamente às atribuições do Juiz de Instrução do sistema francês ou do Ministério Fiscal no sistema continental.

Por outro lado, o conteúdo de um boletim de ocorrência se relaciona com o conjunto de condições sociais em que o mesmo é produzido e que lhe conferem sentido. Em determinadas circunstâncias, os policiais tendem a ressentir-se da posição em que são colocados, sentindo-se usados para finalidades particulares. A ideia de servir como uma agência gratuita de cobrança de cheques ou como consultório para problemas conjugais não agrada à maioria dos policiais, que se identificam como agentes do Estado para a elucidação de delitos.

Diante da precariedade de meios, boa parte das previsões legais que estabelecem os procedimentos a serem realizados durante o inquérito policial não são seguidos, tendo como justificativa a necessidade de lidar com as dificuldades cotidianas e responder à demanda imediata. As práticas correntes atravessam a fronteira de uma legalidade considerada antiquada, inquisitorial, quando não autoritária, seguindo em direção a um tipo de “ilegalidade prática”, uma lógica em uso justificada pela eficiência. Se o inquérito passa a ser um entrave, criam-se alternativas

práticas para dar eficiência a algo que de outro modo não atenderia a imensa demanda recebida pela polícia. No entanto, esta “ilegalidade eficiente” tanto diminui as garantias de direitos dos acusados, quanto também não têm se demonstrado capaz de aumentar a capacidade investigativa da polícia.

Como já demonstraram os estudos de fluxo da justiça criminal no Brasil, o principal gargalo do sistema encontra-se na passagem entre a polícia e o Ministério Público, onde se perde a maior parte das ocorrências. O principal bloqueio, portanto, não está no Judiciário, como muitas vezes se alardeia junto à opinião pública, mas na passagem do inquérito policial para o Ministério Público. Nesse sentido, entende-se por quê as adaptações práticas admitidas no sistema não se têm revelado tão eficientes. Não se trata aqui simplesmente de denunciar arbitrariedades e corrupção no funcionamento deste sistema, facilitadas pelo caráter extra-oficial e obscuro destas práticas. O que ocorre na gestão do inquérito policial são desvios da lei geridos institucionalmente, através de acordos e pactos informais que envolvem a polícia, o Ministério Público e até o Judiciário, e que são mantidos em nome da racionalidade do sistema.

O inquérito policial forma culpa. Seu caráter administrativo, na prática, toma forma de uma pré-instrução criminal, dominante na etapa judiciária, embora não contemple o contraditório e nem as garantias individuais do acusado. Seu caráter inquisitorial reproduz um sistema de crenças baseado na ideia de ‘verdade real’, de onde decorre a necessidade do cartório, de tomar os depoimentos com fé pública, o que transforma a investigação policial numa produção interminável de papéis escritos e com firma reconhecida.

Tal como colocado, o modelo do inquérito policial reforça um perfil burocrático e bacharelesco em detrimento das atividades de investigação policial. Diante da alegação de que o problema seria a falta de estrutura, constata-se que, ainda que a estrutura fosse mais adequada, se poderia questionar o modelo atual, pelas dificuldades de integração entre as polícias, e destas com os demais órgãos do sistema de justiça criminal.

A realização da investigação policial e elaboração do inquérito são tarefas que exigem uma amplitude de saberes. Para além do que a letra da lei explicita sobre os procedimentos de investigação preliminar ao processo penal, são necessários recursos “relacionais” desenvolvidos por policiais civis, no sentido de superar dificuldades existentes, sejam elas pela falta de recursos materiais e humanos para a realização da investigação de todos os crimes que chegam ao conhecimento da Polícia Civil, ou mesmo pelas dificuldades de comunicação entre os diferentes operadores do Sistema de Justiça Criminal. Como esclarece Michel Misse,

Saber fazer as conexões, conhecer as pessoas, entender relações, ter os contatos, poder vincular dados de pessoas e coisas de diferentes lugares, com processos e inquéritos, são um capital importante que gera informação valiosa. (MISSE, 2010, p. 95).

A forma como a investigação policial é conduzida e o modo como é produzido o inquérito nas delegacias, apresenta oscilações entre o legal e o ilegal nas práticas policiais. A construção do inquérito vai depender, na prática, do controle das informações obtidas no decorrer das investigações. Neste sentido, pode-se pensar, seguindo Misse, em uma “construção social do crime no Brasil”:

[...] no sistema inquisitorial a incriminação se sobrepõe à acusação e ganha autonomia plena, impedindo que as partes envolvidas negociem legalmente e abrindo, em consequência, espaço para um mercado clandestino de trocas de bens ou serviços políticos, privadamente apropriados. Não se trata apenas de uma “corrupção” de costumes, ou de um “desvio”, mas da constituição de uma ordem ilícita funcional para o tratamento, encaminhamento e solução de contradições sociais em escala microsocial, interindividual, algo como uma “ordem legítima” paralela, em convivência contraditória, mas não necessariamente conflitual, com a ordem legítima legal, e que se baseia na legitimação “tácita” desse tipo de trocas e desse tipo de mercado. (MISSE, 2008, p. 18-19).

O inquérito policial, por sua natureza, acaba configurando um primeiro juízo do Estado acerca de um evento criminoso, uma vez que a versão ali explicitada tende a ser reproduzida na persecução penal, da denúncia do Ministério Público à formação da convicção pelo juiz. Na percepção de diferentes operadores do Sistema de Justiça Criminal, assim como uma “boa investigação”, um “bom inquérito” é aquele que propicia a reconstituição de um delito de forma detalhada, “não deixando dúvidas” quanto aos elementos centrais (autoria, motivação e circunstâncias). Para alguns delegados, “a prova da excelência de um inquérito está na confirmação das conclusões da investigação pelo veredito do juiz” (RATTON, 2010, p. 267).

É importante referir que, do ponto de vista normativo, a fase pré-processual na qual a elaboração do inquérito policial está colocada, deve ter as ações direcionadas para o apontamento da probabilidade de materialidade e de autoria de um crime, não sendo cabível, neste momento, a produção de provas, que deve ser feita em juízo (sendo excetuados os exames periciais), preservando deste modo todas as garantias do acusado (LOPES JR., 2006). Na prática, o inquérito policial parece cumprir o papel de principal referência dos operadores do Sistema de Justiça Criminal no decorrer da instrução processual e na formulação de sentenças (VARGAS, 2010, p. 184).

A realização das investigações para a produção do inquérito policial gera algumas tensões entre os diferentes âmbitos do Sistema de Justiça Criminal. A discricionariedade policial, utilizada para decidir que tipo de ocorrência gerará ou não um inquérito policial e, quando produzido, decidir o que ali constará ou não, é apontada por alguns operadores do Sistema de Justiça Criminal como um elemento que gera consequências em todo o fluxo da Justiça. Neste sentido, promotores e juízes concordam com a necessidade de adoção de estratégias de regulamentação e controle mais efetivos sobre o trabalho da Polícia Civil (RATTON, 2010, P. 288-289), uma vez que, diante do aumento da demanda, é cada vez maior a distância entre os delitos registrados e os que são efetivamente investigados, obrigando os policiais a desenvolverem critérios informais para selecionar os casos que serão priorizados.

O problema da relação entre as polícias civil e militar é bastante conhecido, e remete ao debate sobre a estrutura das polícias no Brasil. No modelo adotado pela Constituição de 88, há uma divisão do ciclo policial, sendo uma polícia militarizada a responsável pelo policiamento ostensivo, e outra, judiciária, encarregada da investigação criminal. As críticas ao caráter militarizado das polícias militares são conhecidas, por representar um resquício de vínculo com as forças armadas, absolutamente incompatível com o desempenho de atividades de segurança pública. A militarização causa descontentamento entre os próprios policiais, especialmente dos que atuam no policiamento de rua, pertencentes aos escalões mais baixos e mais numerosos da polícia, por determinar relações de trabalho diferenciadas em relação aos demais servidores públicos, impossibilidade de questionamento das ordens superiores, obrigação de realizar atividades de acordo com a vontade do superior, mesmo que em desvio de função, etc. A questão do ciclo completo de polícia também vem sendo debatida, especialmente a partir da experiência de produção de Termos Circunstanciados por algumas polícias militares, encaminhando o caso diretamente para o Poder Judiciário.

De qualquer forma, há um descontentamento generalizado com relação à estrutura policial vigente, pelos problemas de relacionamento entre as instituições, duplicação de gastos e estruturas, incompatibilidade com o desenvolvimento de uma polícia moderna, etc. Já é tempo de avançar para além das constatações, e, em parceria com gestores públicos comprometidos com as necessárias reformas e policiais que compreendem a importância de suas atribuições para a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática, definir os contornos de uma nova polícia, a serviço do esclarecimento dos fatos e da garantia dos direitos fundamentais. Para tanto, estrutura e formação policial que rompam com uma cultura institucional construída em meio à precariedade e ao descontrole ainda são fundamentais, mas

necessário também repensar as relações institucionais entre as polícias e estas com o Ministério Público e o Poder Judiciário, e redefinir as atribuições de cada um destes órgãos no sentido do aperfeiçoamento dos mecanismos de apuração e processamento dos eventos criminais.

As propostas de reforma

Apresentada ao Congresso em 2013, de autoria do Senador Lindembergh Farias, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 51, é a mais ampla tentativa de reforma das instituições policiais, e prevê uma série de mudanças na organização do sistema de segurança pública:

- Carreira única: a partir da fusão das polícias militar e civil, haveria apenas um tipo de carreira policial no país. A hierarquia ainda existiria, mas contaria com menos postos;
- Ciclo completo: todo órgão policial deverá realizar o ciclo completo de policiamento, o que inclui o policiamento ostensivo, preventivo e investigativo;
- Desvinculação das Forças Armadas: treinamento policial deixaria de ter caráter militar e passaria a ter caráter civil, com ensino mais voltado ao policiamento comunitário;
- Controle: polícia passaria a contar com ouvidoria externa com orçamento próprio;
- Autonomia: entes federativos ganhariam autonomia para definir o modelo de suas polícias. Cidades com mais de 1 milhão de habitantes poderiam ser responsáveis pela força policial local, desde que os estados assim definissem;
- Conversão: guarda municipal poderia virar polícia municipal;
- Responsabilização: julgamento de policiais militares, nos estados que ainda tem tribunal próprio, passaria a ser civil.

Em linhas gerais, a PEC 51 propõe a flexibilidade para que cada estado defina como irá gerenciar suas estruturas policiais, podendo fundir as duas polícias, mantê-las com ciclo completo ou ainda investir na municipalização do policiamento. Em qualquer caso, ciclo completo, carreira única em cada polícia e estabelecimento de mecanismos de controle são obrigatórios. Estados, municípios e a União teriam seis anos para implantar as mudanças a partir da aprovação da PEC.

Conforme a exposição de motivos da proposta,

Acreditamos oferecer uma solução de profunda reestruturação de nosso sistema de segurança pública, para a transformação radical de nossas polícias. A partir da desmilitarização da Polícia Militar e da repactuação das responsabilidades federativas na área, bem como da garantia do ciclo policial completo e da exigência de carreira única por instituição policial, pretende-se criar as condições para que a provisão da segurança pública se dê de forma mais humanizada e mais isonômica em relação a todos os cidadãos, rompendo, assim, com o quadro dramático da segurança pública no País. (PEC 51/2013)

Para seu principal formulador, Luiz Eduardo Soares, embora a política criminal seja decisiva, assim como a política de segurança, com suas escolhas de fundo, é indiscutível que cumprem papel determinante a militarização e a ruptura do ciclo do trabalho policial para o quadro de violência e superlotação carcerária. A divisão do ciclo, no contexto da cultura corporativa belicista – herdada da ditadura e do autoritarismo onipresente na história brasileira –, cria uma polícia exclusivamente ostensiva, cuja natureza militar – fortemente centralizada e hierarquizada – inibe o pensamento na ponta, obsta a valorização do policial e de sua autonomia profissional, e mutila a responsabilidade do agente, degradando a discricionariedade hermenêutica em arbitrariedade subjetiva. (SOARES, 2013)

O Relatório da Comissão Nacional da Verdade

No relatório final dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade (2015), criada para esclarecer os crimes praticados pelo Estado brasileiro durante a ditadura militar e encaminhar propostas para o aperfeiçoamento democrático institucional, das 29 recomendações do documento, 8 delas são diretamente relacionadas à segurança pública: a desmilitarização da Polícia Militar; a reforma curricular nas academias de polícia; o fim dos autos de resistência; a desvinculação do Instituto Médico Legal (IML) das secretarias de segurança pública e da estrutura policial; a ampliação da Defensoria Pública; a extinção da Justiça Militar estadual; a exclusão de civis da jurisdição da Justiça Militar federal; o fim da Lei de Segurança Nacional, de 1983.

A mais ambiciosa das recomendações diz respeito à desmilitarização da Polícia Militar. Para a Comissão, a militarização da polícia é uma “anomalia” no exercício da segurança pública em uma democracia. Segundo o texto, na estrutura militar, o policial é treinado para combater um inimigo, em vez de atender ao cidadão. Caso concretizada, a recomendação implicaria em uma reconfiguração da estrutura básica da segurança brasileira, começando pela união entre as polícias (Militar e Civil).

A sugestão de desmilitarização da polícia não é nova e já foi recusada anteriormente. Sugerida em 2012 pela Dinamarca, na reunião do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), a proposta já foi recusada pelo Brasil por ferir a Constituição Federal, que prevê “a existência de forças policiais civis e militares”.

O relatório da Comissão da Verdade defende ainda a revisão curricular das academias de polícia para garantir mais espaço à promoção da democracia e dos direitos humanos. O investimento em uma melhor formação policial e a desmilitarização da instituição é tido como a principal forma de reduzir o número de homicídios cometidos por policiais. Apenas entre 2009 e 2013, as forças policiais brasileiras mataram 11.197 suspeitos, o que equivale a seis indivíduos por dia. O número supera as mortes causadas polícia dos Estados Unidos ao longo de 30 anos (11.090).

O relatório da Comissão da Verdade também recomenda a substituição do termo “auto de resistência” nos inquéritos de ações policiais que resultaram em morte ou lesão corporal dos suspeitos. Na avaliação de especialistas, o instrumento muitas vezes é usado para encobrir execuções extrajudiciais e evitar uma investigação criteriosa de homicídios causados por policiais. O relatório final da Comissão da Verdade recomenda que “as lesões e mortes decorrentes de operações policiais ou de confronto com a polícia sejam registradas como ‘lesão corporal decorrente de intervenção policial’ e ‘morte decorrente de intervenção policial’, substituindo os termos ‘autos de resistência’ e ‘resistência seguida de morte’, respectivamente”.

Em tramitação na Câmara, o projeto de lei 4471, de 2012, prevê que as mortes causadas por agentes do Estado tenham um rito de investigação semelhante ao previsto para os crimes praticados por cidadãos comuns. O objetivo é justamente acabar com os autos de resistência e evitar que os casos sejam arquivados com base em simples justificativas de que os suspeitos resistiram à prisão.

Uma resolução conjunta do Conselho Superior de Polícia, órgão da Polícia Federal, e do Conselho Nacional dos Chefes da Polícia Civil publicada no dia 4 de janeiro de 2016 no Diário Oficial da União aboliu o uso dos termos “auto de resistência” e “resistência seguida de morte” nos boletins de ocorrência e inquéritos policiais em todo o território nacional. A medida, aprovada em 13 de outubro de 2015, mas com vigência somente a partir da publicação no DOU, promove a uniformização dos procedimentos internos das polícias judiciárias federal e civis dos estados nos casos de lesão corporal ou morte decorrentes de resistência a ações policiais. De acordo com a norma, um inquérito policial com tramitação prioritária deverá ser aberto sempre que o uso da força por um agente de Estado resultar em lesão corporal ou

morte. O processo deve ser enviado ao Ministério Público independentemente de outros procedimentos correccionais internos das polícias.

Caberá ao delegado responsável pelo caso avaliar se os agentes envolvidos "se valeram, moderadamente, dos meios necessários e disponíveis para defender-se ou para vencer a resistência". O texto determina que, a partir de agora, todas as ocorrências do tipo sejam registradas como "lesão corporal decorrente de oposição à intervenção policial" ou "homicídio decorrente de oposição à ação policial". Nos casos de morte violenta, passa a ser obrigatório o exame de corpo de delito interno. O laudo deverá ser entregue à autoridade requisitante e à família da vítima em até dez dias. O projeto torna ainda obrigatória a documentação fotográfica dos cadáveres "na posição em que forem encontrados".

Para assegurar que execuções e procedimentos de tortura cometidos por policiais não sejam encobertos pelo Estado, a Comissão da Verdade também recomendou que órgãos forenses e de perícia criminal sejam independentes e desvinculados das secretarias de segurança pública e da estrutura policial. Hoje, órgãos como o Instituto Médico Legal (IML) e o Instituto de Criminalística (IC) estão em muitos estados sob a coordenação da Polícia Civil. Com a independência e autonomia destes institutos de perícia seria possível "conferir maior qualidade na produção de provas técnicas, inclusive no diagnóstico de tortura", afirma o relatório da Comissão.

Perspectivas para a implantação do ciclo completo de policiamento no Brasil

A implantação do ciclo completo de polícia no Brasil exigiria alteração da Constituição Federal, especificamente do artigo 144, parágrafos 4 e 5. Na nomenclatura jurídica, patrulhamento ostensivo e investigação criminal são concebidos, respectivamente, como polícia ostensiva e preservação da ordem pública, a cargo das polícias militares, e as funções de polícia judiciária e apuração das infrações penais, a cargo das polícias civis. Para se instituir o ciclo completo a Constituição deve afirmar que as duas funções podem ser exercidas pela mesma organização policial.

Considerando a opção pela manutenção do modelo de polícias estadualizadas, Saporì (2016) identifica três opções de implantação do ciclo completo, apresentadas a seguir.

A primeira opção seria a unificação das polícias civil e militar em cada unidade da federação, criando-se uma única polícia estadual. Teríamos então 27 polícias estaduais no Brasil, e não mais as 54 existentes no modelo vigente. E cada

polícia estadual estaria incumbida das funções de policiamento ostensivo, preservação da ordem pública e de polícia judiciária nos limites territoriais do respectivo estado. Haveria, portanto, apenas um comandante/chefe dessa nova instituição. Cada estado teria que estruturar essa nova polícia, estabelecendo nova estrutura hierárquica, novo regulamento disciplinar, novo plano de carreiras, nova academia de formação e treinamento, etc.

Os policiais militares e civis que estão na ativa seriam, então, inseridos formalmente na nova polícia, passando a ocupar cargos e carreiras mediante critérios de transição a serem definidos pelo legislativo estadual. Por exemplo, a nova polícia estadual vai dispor de x vagas para a carreira de comissário de polícia, que seria responsável pela coordenação das investigações criminais. Para ocupá-la o policial deve ser bacharel em Direito, com atuação comprovada em condução de inquéritos. Certamente os delegados da Polícia Civil e muitos oficiais da Polícia Militar poderiam se apresentar como interessados, passando a compor os quadros da carreira de acordo com a disponibilidade de vagas. O mesmo raciocínio valeria para as demais carreiras da nova corporação policial.

Esta opção de ciclo completo de polícia teria como principal vantagem a otimização de recursos humanos e materiais. Os governos estaduais poderiam racionalizar os gastos com o sistema policial, especialmente com imóveis e viaturas, evitando o desperdício com estruturas replicadas, como ocorre no modelo atual com divisão do ciclo. A principal dificuldade deriva do fato de que a dualidade entre policiais militares e civis é muito forte, carregando culturas organizacionais distintas. Esse resquício pode ser transferido para a nova polícia, dificultando a institucionalização da nova identidade organizacional.

Em outra opção, a Constituição Federal simplesmente estabeleceria que as polícias civis e as polícias militares dos estados teriam, ambas, as funções de polícia ostensiva e de polícia judiciária. Tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil passariam a ter o segmento fardado, responsável pelo patrulhamento ostensivo, e o segmento investigativo, responsável pela condução dos inquéritos policiais. Não seria necessário, apesar de possível, estabelecer procedimentos de transferência de policiais de uma polícia para a outra. Cada estado teria a tarefa de realizar concursos públicos para completar os quadros das novas carreiras a serem criadas em cada uma das polícias. Investimentos adicionais na aquisição de imóveis e equipamentos também serão inevitáveis.

O principal problema dessa opção de ciclo completo diz respeito à distribuição de competência territorial. Não seria mais conveniente que as duas polícias continuem atuando nas mesmas cidades. Isso porque não haveria mais complementariedade de

trabalho entre elas. Como ambas fariam o ostensivo e o investigativo, atuando em todo e qualquer tipo de crime, a permanência delas na mesma cidade implicaria em sobreposição de atribuições. A competição conflituosa entre as polícias tenderia a ser muito mais intensa do que já o é no modelo atual.

Há uma terceira opção de ciclo completo de polícia. Seriam atribuídas as funções ostensiva e investigativa tanto às polícias militares quanto às polícias civis, mantendo-as, contudo, na mesma cidade. O ciclo completo seria dividido por competência penal. Cada polícia ficaria responsável por parte dos crimes e contravenções estabelecidas pelo Código Penal. Teríamos, assim, os crimes e contravenções de competência da Polícia Militar e os crimes e contravenções de competência da Polícia Civil.

Esse modelo não considera o ciclo completo para ambas as polícias. Na verdade, o que ele contempla é o ciclo completo apenas para a polícia militar, que assumiria prerrogativas na condução de TCO's bem como de inquéritos referentes a crimes de menor gravidade. À polícia civil restaria se concentrar na investigação dos crimes de maior repercussão pública. E o patrulhamento ostensivo continuaria como prerrogativa da polícia militar.

Referências Bibliográficas

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. (2016) Elementos para a Modernização das Polícias no Brasil. Revista Brasileira de Segurança Pública vol 10, Suplemento Especial, p. 8-20, fev-mar 2016.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. (2011) A polícia em transição: O modelo profissional-burocrático de policiamento e hipóteses sobre os limites da profissionalização das polícias brasileiras. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social - Vol. 4 - no 1 - JAN/FEV/MAR 2011 - pp. 65-96.

BONELLI, Maria da Glória. (2002), Profissionalismo e política no mundo do direito. São Carlos, EdUFScar.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. (2015) Relatório Final. Disponível em <http://www.cnv.gov.br/>, acesso em 30.04.2016.

KANT DE LIMA, Roberto. (2014) Éticas e Práticas na Segurança Pública e na Justiça Criminal. In LIMA, RATTON e AZEVEDO, Crime, Polícia e Justiça no Brasil. São Paulo, Contexto, p. 471-481.

LOPES JR, Aury. (2006) Sistemas de investigação preliminar no processo penal. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

MISSE, Michel.(2008) A construção social do crime no Brasil: Esboços de uma interpretação. In: MISSE, Michel (org). Acusados e Acusadores: Estudos sobre ofensas, acusações e incriminações. Rio de Janeiro: REVA/ FAPERJ.

_____. Introdução. (2010) In: MISSE, Michel. O inquérito policial no Brasil: Uma pesquisa empírica. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ; Booklink.

_____. (2010) O inquérito policial no Rio de Janeiro: Mudanças recentes, alcances, tradições e especificações. In: MISSE, Michel. O inquérito policial no Brasil: Uma pesquisa empírica. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ; Booklink.

SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda Constitucional nº 51. Disponível em [file:///C:/Users/Rodrigo/Downloads/sf-sistema-sedol2-id-documento-18556%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Rodrigo/Downloads/sf-sistema-sedol2-id-documento-18556%20(1).pdf), acesso em 15.04.2016.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. (1997) Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. Tempo Social: revista de sociologia da USP, São Paulo, USP v.9, n.1, maio 1997, p.44-45.

PONCIONI, Paula. (2003), "Tornar-se Policial: A construção da identidade profissional do policial do Estado do Rio de Janeiro". Tese (doutorado). Universidade de São Paulo.

_____. (2005), "O modelo profissional policial e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do Estado do Rio de Janeiro". Sociedade e Estado, Brasília, Vol. 20, no 3, pp. 585-610.

RATTON, José Luiz et al. (2010) Refletindo sobre o inquérito policial na cidade do Recife: uma pesquisa empírica. In: MISSE, Michel. O inquérito policial no Brasil: Uma pesquisa empírica. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ; Booklink.

SAPORI, Luís Flávio. (2007), Segurança pública no Brasil: Desafios e perspectivas. Rio de Janeiro, Editora FGV.

_____ (2016). Revista Brasileira de Segurança Pública, vol 10, suplemento especial, p. 50-58, fev-mar 2016.

SOARES, Luiz Eduardo. PEC-51: revolução na arquitetura institucional da segurança pública. Disponível em <http://www.luizeduardosoares.com/?p=1185>, acesso em 30.04.2016.

VARGAS, Joana Domingues et al. (2010) Uma abordagem empírica do inquérito policial: o caso de Belo Horizonte. In: MISSE, Michel. O inquérito policial no Brasil: Uma pesquisa empírica. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ; Booklink.

ZALUAR, Alba. (2007) Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. Estudos Avançados, v.21, n.61, set./dez.