

POLÍCIA CIVIL E SEGURANÇA PÚBLICA

Problemas de Funcionamento e Perspectivas de Reforma

Rogério Bastos Arantes
Luciana Gross Siqueira Cunha

INTRODUÇÃO

Embora tenha se acentuado recentemente, devido ao agravamento do problema da violência, o debate sobre a crise na Segurança Pública e a sua relação com as dificuldades de consolidação do Estado de Direito no Brasil não é novo e vem ocupando a atenção de especialistas e lideranças políticas há vários anos.

Praticada por agentes privados ou estatais, no campo e na cidade, a violência vem recebendo a atenção de analistas e do governo não só do ponto de vista dos seus fatores causais mais profundos, mas também no que diz respeito a medidas de curto e médio prazos, necessárias à intervenção imediata e à interrupção do seu crescimento generalizado. Já faz algum tempo que o debate sobre essa questão superou o paradigma clássico das “causas sociais da violência” – especialmente a

pobreza e a exclusão social. — que nos remeteriam à necessidade de mudanças estruturais da sociedade brasileira. Não que tais dimensões tenham sido abandonadas, mas as organizações sociais e estatais envolvidas com essa problemática têm cada vez mais se dedicado ao exame de soluções no campo específico da segurança pública, normalmente girando em torno da reforma institucional dos órgãos que compõem esse sistema e de mudanças na legislação pertinente.

A discussão relacionada ao combate à criminalidade difusa ou organizada e a redução da impunidade no Brasil também vem se orientando cada vez mais por esse prisma, ensejando a formulação de propostas de mudanças concretas na organização policial, na legislação penal e na justiça criminal.

Os diagnósticos sobre a ineficiência da polícia e a incapacidade do sistema de justiça de impedir o crime e promover a reparação esperada têm levado ao surgimento de propostas de reforma que vão desde um novo modelo de polícia, completamente distinto do atual, até a redefinição do papel do Ministério Público e do Poder Judiciário como órgãos responsáveis pela aplicação e cumprimento das leis.

É verdade também que o debate sobre causas e soluções da crise da Segurança Pública tem evoluído em meio a solavancos: a cada novo tipo de crime que surge ou a cada novo escândalo de corrupção ou abuso de poder envolvendo o aparato policial ou de justiça, mais uma intensa rodada de discussões é travada, para logo em seguida voltar ao banho-maria. Em outras palavras, embora já tenhamos acumulado várias evidências sobre essa crise, ainda estamos longe de um processo articulado e consequente de reforma institucional nessa área.

Nesse contexto, um dos objetivos da pesquisa “Quem são e o que pensam os delegados de polícia” foi revelar a opinião desses agentes a respeito

da crise e de propostas de reforma legislativa e institucional do sistema de segurança pública. Tais questões foram agrupadas em quatro eixos principais, que resultaram nas perguntas números 23, 24, 25 e 26 do questionário, respectivamente:

- a. Fatores que aparecem como obstáculos ao bom funcionamento da Polícia Civil.
- b. Propostas destinadas a melhorar especificamente o desempenho da Polícia Civil.
- c. Propostas que dizem respeito ao sistema de segurança pública como um todo.
- d. Propostas mais gerais que têm sido feitas para tentar reduzir a impunidade e a criminalidade, alterando o funcionamento do sistema penal.

A definição dessas questões deu-se com base na observação do debate público e acadêmico, acompanhada e refinada por meio de entrevistas qualitativas com delegados de polícia localizados em vários setores do aparato policial (de delegacias a órgãos de direção).

O acompanhamento do debate sobre a segurança pública revelou que alguns atores têm assumido uma posição mais destacada na formulação de propostas de reforma. Dentre manifestações de várias instituições e entidades, o questionário acabou incorporando diagnósticos e propostas das associações de delegados de polícia, das ouvidorias de polícia, do Programa Nacional de Direitos Humanos e do Plano Nacional de Segurança Pública (ambos do governo federal), bem como as discussões que têm sido realizadas no Congresso Nacional sobre as reformas do Código de Processo Penal (CPP), do Poder Judiciário e do sistema de segurança pública, além de projetos de emenda constitucional versando sobre assuntos mais específicos.

Na próxima seção deste artigo descreveremos a montagem do questionário utilizado na pesquisa, realizada com base no mapeamento do debate público envolvendo esses diversos atores, em torno dos quatro eixos principais de questões mencionados acima. Na seção seguinte analisaremos os resultados do *survey* nesses quatro eixos, procurando destacar pontos de convergência e de divergência entre os entrevistados.

O MAPEAMENTO DO DEBATE ENTRE ASSOCIAÇÕES DE DELEGADOS, OUIDORIAS DE POLÍCIA, GOVERNO FEDERAL E CONGRESSO NACIONAL

Desde a redemocratização do país e de sua reconstitucionalização em 1988, deficiências na atuação dos aparatos policiais civil e militar têm sido apontadas diante do amplo e desafiador leque de situações que vão do abuso de poder em casos de conflitos sociais (rurais e urbanos) até a incapacidade de prevenir e reduzir a criminalidade difusa ou organizada, passando pelos velhos problemas da tortura, da corrupção e da falta de transparência no funcionamento dos órgãos policiais.

Visões mais críticas e pessimistas desse cenário pós-democratização afirmam que o retorno do país ao regime constitucional e liberal-democrático não foi capaz de promover um Estado de Direito efetivo. Nessa perspectiva, práticas autoritárias e desregradas do uso da força não teriam sido radicalmente alteradas ou suplantadas pela transição de regime político, nem aqui, nem nos demais países latino-americanos que passaram por processo semelhante. Nas palavras de Méndez, O'Donnel e Pinheiro:

Na maioria dos países latino-americanos, em especial naqueles países sem tradição de proteção aos direitos civis, mesmo depois da elaboração de novas

Constituições democráticas, as instituições legais não foram reformadas e as práticas arbitrárias de agentes estatais da polícia e de outras instituições de controle da violência continuam as mesmas. Apesar de todos os avanços na sociedade civil e na governabilidade democrática, os pobres continuam a ser as vítimas preferenciais da violência, da criminalidade e da violação dos direitos humanos. Em contraste, o Estado, na maior parte da América Latina, se mostrou incapaz – ou melhor, sem vontade – de erradicar a impunidade por crimes cometidos por seus agentes, na mesma extensão que tenta punir os crimes cometidos por criminosos comuns sem meios ou recursos de poder (Méndez, O'Donnell e Pinheiro, 2000, p. 14).

A despeito desse cenário negativo, é importante destacar que houve iniciativas importantes de melhoria do funcionamento dos órgãos policiais e de justiça e que o grau de conhecimento e discussão sobre o funcionamento dessas instituições é hoje bem maior do que tempos atrás, resultado justamente da transição para o regime democrático. Nossa análise orienta-se por esse debate e procura descrever como os atores envolvidos têm se posicionado diante do problema e das perspectivas de reforma.

No contexto da transição democrática, uma novidade importante foi a criação das chamadas *ouvidorias de polícia*, com a finalidade de aumentar o grau de controle público sobre os aparatos policiais, contribuindo para aperfeiçoar seu funcionamento. As ouvidorias de polícia, já instaladas em vários estados, recebem denúncias, reclamações e sugestões da população, produzem e publicam informações e estatísticas sobre a conduta dos policiais, além de se destacarem pela proposição de medidas para melhorar a segurança pública e aperfeiçoar os serviços prestados pela polícia¹.

1. A primeira ouvidoria de polícia instalada no Brasil foi a do estado de São Paulo, em 1995, seguida da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do estado do Pará. Além dessas,

A Ouvidoria de Polícia do estado de São Paulo é uma das que tem se destacado na produção de informações sobre a atividade policial e de propostas para o seu aperfeiçoamento. A partir das denúncias e críticas registradas, a Ouvidoria de Polícia de São Paulo formula sugestões de mudança legislativa e organizacional que são divulgadas por meio de relatórios intitulados Ação Propositiva da Ouvidoria. Dentre medidas propostas pela ouvidoria, a pesquisa selecionou algumas para a avaliação dos delegados de polícia entrevistados. Com relação aos fatores que aparecem como “obstáculos ao bom funcionamento da Polícia Civil” (o primeiro dos quatro eixos de questões indicados acima), a Ouvidoria vem apontando desde 1998 a importância de melhorar a formação dos policiais civis e dos delegados, inclusive unificando progressivamente as academias e escolas de formação e estabelecendo convênios com as universidades para a formação do quadro policial (proposta nº 18, de 1998). A questão da formação deficiente de policiais e delegados foi abordada pela pesquisa, assim como o problema dos baixos salários e a necessidade de se buscar alternativas aos chamados “bicos”, temas também levantados pelas ações propositivas 17 e 21 da Ouvidoria de Polícia de São Paulo, em 1998.

No que diz respeito às propostas para melhorar o desempenho da Polícia Civil (segundo eixo de questões), o questionário também trabalhou com algumas sugestões da ouvidoria paulista: fortalecer, dar competência estadual e estudar a possibilidade de criação de carreira própria para o órgão corregedor da Polícia Civil (ação proposi-

já estão em funcionamento ouvidorias de polícia nos estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco, Ceará e Paraná. Para uma análise mais detalhada ver Cunha (2000).

tiva 2, de 1998) e a reestruturação dos grupos e delegacias especializadas, propondo a extinção de alguns e a expansão de outros (ação propositiva 1, de 1998).

Da mesma forma, ao abordarmos o terceiro eixo de questões – propostas para melhorar a segurança pública – buscamos elementos em algumas sugestões da ouvidoria, como a da ação propositiva 18, que vê a necessidade de investigar e reprimir a prática de policiais serem donos de forma direta ou indireta de empresas de segurança privada.

O surgimento de ouvidorias de polícia em vários estados brasileiros levou à criação, em junho de 1999, do Fórum Nacional dos Ouvidores de Polícia². Amplificando experiências e propostas das ouvidorias locais, o Fórum Nacional apresentou em dezembro de 1999 uma proposta de Projeto de Emenda Constitucional denominada “Um Novo Modelo de Polícia no Brasil”. Dentre as principais medidas constavam a extinção do inquérito policial e das polícias civil e militar e a criação da Polícia Estadual, reunindo as funções de investigação e de policiamento preventivo e ostensivo, sob controle civil. Embora não tenha descido a detalhes nesse ponto, nossa pesquisa contemplou a questão da reforma da polícia, por meio da proposta de Unificação das Polícias Civil e Militar. É importante ressaltar, entretanto, que para além da proposta do Fórum Nacional existe uma variedade de sugestões em torno da reforma estrutural das polícias, formuladas pelas associações de classe do meio policial e judiciário, além de outras que têm sido discutidas no Congresso Nacional. Dados os limites da pesquisa, não foi possível explorar as diferentes concepções em torno dessa mudança estrutural das

2. O Fórum foi criado por Decreto do Presidente da República e está vinculado à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça.

polícias Civil e Militar, mas apenas descobrir o grau de concordância dos delegados sobre o sentido geral dessa proposta.

O Projeto de Emenda Constitucional elaborado pelo Fórum Nacional dos Ouvidores de Polícia levou em conta diversos aspectos da atividade policial e preocupou-se com as condições de trabalho dos policiais, desde os baixos salários até a dimensão psicológica do exercício da função, passando pela denúncia do “bico” como trabalho paralelo que têm exposto os policiais a risco de vida superior ao enfrentado na atividade policial regular³. Entretanto, para além do enfrentamento desses aspectos, que coincidem em parte com reivindicações das associações de classe de delegados e de policiais, os ouvidores reunidos no Fórum Nacional propuseram a) o fortalecimento das ouvidorias de polícia; b) a independência dos Institutos Médicos Legais e órgãos periciais em relação à Polícia Civil; e c) o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. Tais propostas, que implicam maior controle sobre a polícia, foram trabalhadas pela pesquisa e ocuparam parte importante do questionário respondido pelos delegados.

No que diz respeito a avaliações e propostas que têm sido feitas nas esferas do Poder Executivo e Legislativo, vale lembrar antes de tudo que o problema da Segurança Pública reveste-se de caráter especial, por sua relação com a dimensão federativa do Estado brasileiro. Embora o aparato policial do país esteja majoritariamente sob a responsabilidade dos governos estaduais (com exceção da Polícia Federal), os princípios que regem as polícias civil e militar, bem como a legislação que regula sua atuação cotidiana, estão definidos nacionalmente na Constituição Federal e por meio de leis específicas do Congresso Nacional. Nesse sentido, a tentativa de

3. Ver Mariano, Bicudo e Telles Júnior (2000).

reformular tais instituições ou mesmo a implementação de programas emergenciais de curto prazo, com vistas à redução da criminalidade e da violência, são tarefas difíceis e complexas, que requerem um amplo consórcio de vontades envolvendo entes federais e estaduais.

Nos últimos anos, o governo federal tem buscado estabelecer, por meio de planos nacionais, diretrizes de atuação e também de reforma do sistema de Segurança Pública. Nesse sentido, em 1997, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), formulado pelo Executivo federal, destacou a importância das ouvidorias de polícia, propondo seu fortalecimento, inclusive com a participação de representantes da sociedade civil e com autonomia para realizar investigação nos casos levados a seu conhecimento. Compuseram também as metas do PNDH e foram de alguma forma incorporadas pelo nosso questionário incentivar “a criação e o fortalecimento das corregedorias de polícia, com vistas a limitar abusos e erros em operações policiais e emitir diretrizes claras a todos os integrantes das forças policiais com relação à proteção dos direitos humanos”, “estimular programas de cooperação e entrosamento entre policiais civis e militares e entre estes e o Ministério Público” e “regular o artigo 129, VII, da Constituição Federal, que trata do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público” (proposta também defendida pelas ouvidorias, como vimos). Quanto a essa polêmica função do Ministério Público, cabe destacar que o Programa Estadual de Direitos Humanos do governo de São Paulo, apresentado em junho de 1997, também trazia como uma de suas propostas consolidar e fortalecer o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público de acordo com o artigo 127, VII, da Constituição Federal de 1988.

Outra proposta presente no Plano Nacional de Direitos Humanos, e abordada pela pesquisa, é a transferência, da Justiça estadual para a Jus-

tiça federal, da competência de julgamento de crimes praticados em detrimento de bens ou interesses sob a tutela de órgão federal de proteção a direitos humanos. Apresentada pela primeira vez pelo governo federal em 1996, a idéia de “federalização dos crimes contra os direitos humanos” passou a integrar posteriormente também o Projeto de Emenda Constitucional 96/92, relativo à reforma do Judiciário, já aprovado pela Câmara dos Deputados e aguardando atualmente a votação no Senado⁴.

Com o agravamento da violência e da criminalidade, sobretudo nos grandes centros urbanos, o governo federal lançou em junho de 2000 o Plano Nacional de Segurança Pública, estabelecendo um conjunto de compromissos que deveriam ser assumidos em cooperação com os governos estaduais e com o objetivo de aperfeiçoar o sistema de segurança pública, por meio de medidas específicas, porém associadas a políticas sociais e a ações comunitárias.

Boa parte desses compromissos foi incorporada ao questionário e submetida à apreciação dos delegados de polícia, tais como:

- O compromisso nº 1 que trata do combate ao narcotráfico e ao crime organizado, pelas polícias Federal, Rodoviária Federal, Civil e Militar estaduais. Esse mesmo compromisso prevê a modernização da Academia Nacional de Polícia a fim de incrementar a capacitação do policial, o que permitiria corrigir eventual deficiência de formação como foi mencionado em perguntas específicas do questionário.

4. O PEC 96/92 estabelece que, nas “hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal”.

- O compromisso nº 2, sobre desarmamento e controle de armas, que especificou como um de seus objetivos o *recadastramento e a intensificação da fiscalização das empresas de segurança privada*.
- O compromisso nº 7, que trata da redução da violência urbana e prevê, entre outras ações, apoio para a *integração das polícias civil e militar e implementação de conselhos comunitários de segurança pública*.
- O compromisso nº 12, que trata da capacitação profissional e o rearmamento das polícias, dando ênfase à capacitação das polícias estaduais, incentivo à implementação de polícias comunitárias, instalação de ouvidorias de polícia e criação de mecanismos de controle das atividades da polícia por órgãos especiais e pelo Ministério Público, tópicos abordados pelo questionário por meio de perguntas específicas.

Passados dois anos da publicação do Plano Nacional de Segurança Pública, o governo já promoveu várias alterações em seu texto. A cada crime ou caso de violência de grande repercussão na opinião pública, o governo veio redefinindo suas metas e lançando novas versões ou ajustes do Plano. Uma dessas situações teve início com a morte do prefeito de Santo André, Celso Daniel, em janeiro de 2002, que acabou levando o próprio governo federal a reconhecer que, dos 124 itens do programa, oitenta não eram passíveis de execução imediata ou mesmo de pouca eficácia no curto prazo⁵. Ao rever as metas, o Ministério da Justiça passaria a dar prioridade a três pontos, também abordados em perguntas do nosso questionário: a unificação dos comandos das instituições

5. *O Estado de S. Paulo*, 29 jan. 2002, "Governo Vai Mudar Plano de Segurança de Novo".

policiais estaduais, o combate à corrupção dentro das polícias e a criação da polícia comunitária.

No âmbito legislativo, a discussão sobre a crise da Segurança Pública também se avolumou nos últimos anos e são vários os projetos de lei que tramitam hoje no Congresso Nacional e que podem vir a afetar o funcionamento da polícia brasileira. Entre mudanças na legislação penal, nos sistemas judiciário e prisional e na polícia, haviam 245 propostas de alteração legislativa tramitando no Congresso Nacional em fevereiro de 2002⁶. Em março, a Câmara dos Deputados criou a Comissão Permanente de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico (passando a integrar o Regimento Interno da Casa) para dar tratamento mais efetivo a essas questões e principalmente racionalizar a tramitação de projetos de lei marcados hoje por elevado grau de diversidade e até mesmo de contradição entre si, no âmbito do Legislativo federal.

Tramitam atualmente no Congresso Nacional projetos como os da criação da Guarda Nacional (PEC 87/99) e da polícia penitenciária (PEC 219/00), da obrigatoriedade de avaliação psicológica periódica dos integrantes das polícias Civil e Militar (PLC 21/97), até a atribuição de exclusividade à Polícia Federal da função de repressão ao tráfico de drogas (PEC 207/00), passando pela obrigatoriedade do delegado de informar as vítimas de estupro sobre o direito ao aborto legal (PL 605/99), apenas para citar exemplos isolados de projetos que afetam diretamente o funcionamento da polícia.

6. Segundo triagem feita pela comissão especial formada por deputados e senadores, instalada em fevereiro de 2002 e destinada a elaborar o pacote antiviolaência. Ver *O Estado de S. Paulo*, 19 fev. 2002, "Comissão Começa a Preparar Pacote Contra a Violência".

Em termos mais agregados, pode-se dizer que há três grandes frentes de reforma hoje no Congresso Nacional e que, se levadas adiante, terão consequências importantes para o desempenho da atividade policial no Brasil: a) a reforma do Código do Processo Penal (PLs 203 a 210); b) a reforma do Sistema de Segurança Pública (PEC 151/95); e c) a elaboração das leis orgânicas da Polícia Civil (PL 3274/00) e da Polícia Militar (4363/01). Delas, procuramos extrair alguns pontos polêmicos que foram submetidos, por meio do questionário, à apreciação dos delegados de polícia.

As propostas elaboradas pela comissão responsável pela reforma do Código do Processo Penal⁷ foram encaminhadas ao Congresso Nacional em março de 2001, por meio de oito projetos de lei (do PL 4.203 ao 4.210), tratando desde o inquérito policial até o funcionamento do Tribunal do Júri. Desses, apenas o PL 4.210, relativo à redução de regalias da *prisão especial*, foi transformado em lei (Lei 10.258/01), assunto este que mereceu pergunta específica no questionário. Embora o PL 4.210 não tenha removido o privilégio da prisão especial, cabe registrar que existem hoje no Congresso mais de uma dezena de projetos sobre essa questão, alguns extinguindo o tratamento diferenciado e outros o estendendo a outras categorias como os integrantes das guardas municipais⁸.

Entretanto, de todos os projetos relativos à reforma do CPP, o mais importante para os delegados de polícia é o PL 4.209, que trata do inquérito policial. Como procedimento, o inquérito policial vem sendo

7. A Comissão, instalada em fevereiro de 2000, foi coordenada por Ada Pellegrini Grinover e pelo Promotor de Justiça Petrónio Calmon Filho, e integrada por Miguel Reali Júnior, Antônio Magalhães Gomes Filho, Antônio Scaranze Fernandes, Luiz Flávio Gomes, Nilzardo Carneiro Leão, Rene Ariel Dotti, Rogério Lauria Tucci e Sidnei Benneti.
8. Ver *Folha de S. Paulo*, 17 jan. 2001, p. A-4.

como causa da morosidade, da ineficiência e até mesmo como a corrupção na esfera policial. Muitos têm defendido sua substituição por outra forma de registro, investigação e apuração de fatos criminosos. A hipótese de extinção do inquérito policial é o que se recebe pelos delegados de polícia, justamente porque o controle é um instrumento que lhes confere *status* diferenciado. No Brasil, o inquérito está para o delegado assim como a polícia pública está para o promotor de justiça e o processo está para quem pesa sobre os momentos de interferência de uns sobre os outros. Pode-se dizer que são peças, funções e etapas distintas, que se complementam em cada um dos agentes reserva de espaço institucional, prerrogativas e garantias no desempenho de suas atribuições. A preocupação dos delegados de polícia com mudanças no inquérito policial faz sentido sob o ponto de vista do risco de esvaziamento do cargo, dadas as alternativas de substituição comumente aventadas: o controle e a produção da investigação pelo Judiciário ou pelo Ministério Público. Desde o início dos trabalhos da comissão de reforma do CPP, a preocupação do inquérito policial foi objeto de intensa polêmica e houve quem propusesse a criação do chamado *juizado de instrução* como fórmula de controle em fase preliminar – investigatória – da persecução criminal. Outros propuseram a *direção dos trabalhos de investigação policial pelo Ministério Público*. No final, a comissão decidiu manter a figura do inquérito policial, sob direção do delegado de polícia, mas reafirmou e reforçou as hipóteses de acesso e controle da fase inquisitorial pelo Ministério Público, apoiada no princípio constitucional do “controle da atividade policial pelo Ministério Público”. Todas essas hipóteses e mudanças em torno da investigação e instrução no processo criminal foram abordadas pelo questionário submetido aos entrevistados.

A segunda frente de reforma existente no Congresso Nacional gira em torno do Proposta de Emenda à Constituição 151/95. Essa PEC se destina a modificar o artigo 144^º da Constituição Federal, que trata justamente da Segurança Pública. Apensadas à PEC 151/95 estão hoje:

- A PEC 156-A/95, que trata da transferência dos policiais federais da RFFSA (Rede Ferroviária Federal S.A.) e da CBTU (Companhia Brasileira de Trens Urbanos) do Ministério dos Transportes para o Ministério da Justiça.
- A PEC 514-A/97, encaminhada pelo Poder Executivo na dramática época da explosão de greves das polícias militares em alguns estados, traz como principal proposta a desinstitucionalização dos órgãos de Segurança Pública, deixando aos estados a faculdade de legislar sobre eles, além da proibição da sindicalização, da greve e de atividades político-partidárias dos servidores desses órgãos.
- A PEC 613-A/98, a mais ampla de todas e que tenta abranger globalmente o sistema de segurança pública, incluindo a unificação das polícias, a desmilitarização dos corpos de bombeiros, a criação de vedações e garantias dos servidores da segurança pública, a ampliação das funções das guardas municipais e a criação da guarda nacional, além da extinção da justiça militar estadual, entre outras mudanças.

A Comissão Especial que analisou a PEC 151/95 encerrou os trabalhos aprovando, com modificações, a proposta apresentada pelo relator,

9. Diz o artigo 144 da CF: "A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares".

deputado Alberto Fraga (PMDB-DF), coronel da Polícia Militar, presidente do Clube dos Oficiais da PM do Distrito Federal e figura atuante em questões de segurança e na defesa dos interesses da corporação militar. O projeto de reforma do sistema de Segurança Pública, que aguarda hoje votação pelo plenário da Câmara dos Deputados, foi duramente criticado por diversos segmentos, desde a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (Adepol-BR) até a Comissão de Direitos Humanos da própria Câmara.

Algumas mudanças promovidas pela PEC 151/95 integraram o questionário submetido aos delegados de polícia, como as já mencionadas unificação das polícias Civil e Militar, a criação do juizado de instrução, o fortalecimento (pela via da constitucionalização) das ouvidorias de polícia, a criação da perícia oficial como carreira independente e outras como a criação de um conselho de controle externo da atividade policial, em substituição à fórmula atual que delega essa função ao Ministério Público. Esse conselho seria formado com base em critérios de representação semelhantes aos aventados para os órgãos de controle da Magistratura e do Ministério Público, em discussão no âmbito da reforma do Judiciário.

Apesar de conter aspectos que se aproximam da visão dos órgãos governamentais e entidades da sociedade civil ligados à defesa dos direitos humanos, tais como a unificação/fusão das polícias e a criação de mecanismos de controle externo, a PEC 151/95 também foi criticada por esses segmentos, entre outras coisas por propor a desconstitucionalização da maioridade penal, deixando à lei infraconstitucional a definição de um novo limite e abrindo com isso a possibilidade de redução dessa faixa etária, que hoje é de 18 anos (assunto também abordado no questionário).

Embora a PEC 151/95 eleve a polícia à condição de órgão “essencial à função da justiça”, introduzindo uma nova seção no capítulo IV do Título IV da CF, ao lado do Ministério Público (seção I), da Advocacia Geral da União (seção II) e da Advocacia e Defensoria Pública (seção III) e estabeleça vedações, garantias e privilégios semelhantes aos existentes para a Magistratura e Ministério Público, a proposta não agradou às associações de delegados, que a tomaram como um ataque direto à Polícia Civil. Assim se manifestou o presidente da Adepol-BR sobre o projeto e, especialmente, sobre o relator, deputado Alberto Fraga, a quem considerou “adversário gra-tuito e contumaz” da Polícia Civil:

Em face não só da origem do Senhor Relator, coronel da Polícia Militar do Distrito Federal – como também do profundo ressentimento que nutre pela Polícia Civil do Brasil, principalmente porque dirigidas por bacharéis em direito e integrantes de sólidas carreiras, portanto, com atuação profissional independente, suas conclusões não têm sido de nosso agrado, especialmente por falta de coerência prática e jurídica, sempre dissociadas da nossa realidade cultural e dos sentimentos de um ideal de justiça e de cidadania¹⁰.

Em meio à baixa aceitação da PEC 151/95 e à crise suscitada pela morte do prefeito Celso Daniel, o Partido dos Trabalhadores apresentou ao Congresso Nacional, em fevereiro de 2002, uma outra Proposta

10. Jair Cesário da Silva, presidente da Adepol-BR, em editorial no informativo da Associação, do mês de maio de 2001. No informativo de junho, Jair Cesário voltaria à carga: “Acrease-se ainda que é desejo das lideranças dos partidos no Congresso Nacional de se criar uma Comissão Permanente para Assuntos de Segurança Pública e se esta medida se efetivar, todos os assuntos dessa natureza serão avocados, terminando aí, a aventura publicitária do deputado Alberto Fraga para alívio de todos nós”. Ver sítio da Adepol na *internet*, <http://www.adepoldobrasil.com.br>.

de Emenda Constitucional (PEC 496/02). A proposta do partido prevê a integração completa das polícias Civil e Militar e a criação de uma polícia estadual responsável pelas funções de polícia judiciária, apuração das infrações penais e policiamento ostensivo urbano e rural. De acordo com o PT, caberia ao Ministério Público a condução da investigação policial, com a colaboração da polícia judiciária; as ouvidorias de polícia seriam transformadas em órgãos permanentes da segurança pública e os institutos de criminalística, médico-legal e de identificação tornar-se-iam independentes da Polícia Civil, ficando vinculados às secretarias de segurança pública. O projeto do PT prevê ainda a criação de conselhos estaduais e municipais de segurança pública, que teriam como função o controle externo da atividade policial. Tais temas e propostas também foram levados à apreciação dos delegados, por meio do questionário.

Mais do que reduzir divergências em relação ao novo modelo de polícia que se quer instalar no Brasil, o grande desafio da reforma do sistema de segurança pública será equacionar regras de transição de um modelo a outro, de maneira que os agentes do sistema atual sejam levados a uma ação cooperativa rumo à introdução do novo sistema.

Talvez seja essa a razão da existência de diversas frentes de reforma legislativa, impulsionadas pelos diversos agentes em disputa e, enquanto nenhuma das propostas conseguir equacionar uma fórmula razoável de transição, os interesses segmentados se digladiarão num movimento de proposições e vetos sem resultados concretos no curto prazo. Nesse sentido, uma terceira e importante frente de reforma legislativa existente na Câmara, e que em vários pontos sobrepe-se às demais, diz respeito à Lei Orgânica da Polícia Civil, cujo projeto de lei foi apresentado primeiramente em 1993 (PL 4.371) e recebeu novo impulso quando a ele foi apensado o

PL 3.274/00, de autoria do Poder Executivo e enviado ao Congresso em 2000, inclusive com pedido de urgência.

O projeto de Lei Orgânica da Polícia Civil, também mencionado em item específico do nosso questionário, tem sido defendido fortemente pelas associações de delegados de polícia, paralelamente aos demais projetos de reforma da Segurança Pública¹¹. Pelo menos enquanto a reforma estrutural das polícias não avançar, o PL 3.274/00 é e será a principal bandeira da Polícia Civil, pelas conquistas que pode significar para a corporação¹². Diferentemente das demais frentes de reforma legislativa, o PL 3.274 não propõe alteração radical na estrutura do aparato policial brasileiro, apenas estabelece “normas gerais de organização da Polícia Civil e as garantias, direitos e deveres dos policiais civis”, que por sua vez teriam de ser suplementadas por legislação estadual específica.

Nesse sentido, a última versão do PL 3.274/00, na forma do substitutivo apresentado pelo deputado Antonio Carlos Pannunzio (PSDB-SP), não altera significativamente a organização e as atribuições da Polícia Civil e, no que diz respeito a pontos polêmicos como a questão do inquérito policial ou a relação da instituição com o Ministério Público, o substitutivo parece adotar a perspectiva da corporação. Para citar um exemplo, o artigo 3º do projeto estabelece que “as funções constitu-

11. Viemos acompanhando desde 2001 as manifestações públicas dessas associações e seus dirigentes nos congressos da categoria, por meio de revistas e outras publicações próprias, além dos pronunciamentos que fazem na imprensa e em audiências públicas no Congresso Nacional.

12. Cabe registrar que a Ouvidoria de Polícia de São Paulo também considera fundamental a promulgação da “Lei Orgânica da Polícia Civil”, mas com o objetivo de criar *um regulamento disciplinar mais ágil e fortalecer a hierarquia policial* (ver Ação Propositiva 5 da Ouvidoria de Polícia de São Paulo).

cionais das polícias civis somente poderão ser desempenhadas por ocupantes das carreiras que a integram”, o que constitui dispositivo legal claramente destinado a afastar outras instituições da possibilidade de conduzir a investigação criminal fora do inquérito policial (como vem fazendo atualmente, em diversos casos, o Ministério Público).

Por outro lado, como se trata de projeto de lei orgânica de uma instituição específica, dimensões estruturais do sistema de segurança pública não foram contempladas no projeto, embora o próprio relator da matéria tenha reconhecido a dificuldade de lidar com a organização da Polícia Civil isoladamente:

Desconsiderar o sistema existente, com a sua distribuição expressa de competências, seria, também, fonte de redução de eficácia da norma e, mais do que isso, transformação da Lei Orgânica das Polícias Civis em foco de discórdias e conflitos entre este órgão de segurança pública e o órgão estadual responsável pela polícia ostensiva e pela preservação da ordem pública – a polícia militar (Pannunzio, 2002).

A observação do debate público em torno das propostas de mudanças legislativas nos permitiu perceber como as associações de delegados de polícia de vários estados e especialmente a entidade que atua no nível nacional – Adepol-BR – têm desempenhado importante papel na formulação de propostas de reforma do sistema de segurança pública e, nesse sentido, suas manifestações públicas constituíram fonte importante de informação na elaboração do questionário. A participação dessas associações tem sido marcada não só pela apresentação de medidas que visam melhorar globalmente o desempenho do sistema, mas principalmente pela preocupação em preservar determinadas prerrogativas da corporação, no processo de transição para um eventual novo

modelo de polícia. Assim ficou evidente quando, desde o início das discussões sobre a reforma do Código de Processo Penal, a Associação de Delegados de Polícia de São Paulo saiu em defesa do inquérito policial – como instrumento de responsabilidade exclusiva da autoridade policial – o delegado de polícia – e condenou a intervenção do Ministério Público nas atividades da Polícia Civil.

A “Carta de Goiânia”, resultado de debates ocorridos em fevereiro de 2000 na cidade de Goiânia, também é um importante exemplo que sinaliza a posição assumida pela Adepol-BR diante das discussões sobre a reforma do Código de Processo Penal. Nesse documento, os delegados defenderam a preservação do inquérito policial como responsabilidade da Polícia Civil e acusaram de indevida a interferência do Ministério Público na atividade policial, por ferir o princípio da igualdade das partes: se o Ministério Público é o titular da ação penal e, portanto, parte interessada no processo, ele estaria impedido de assumir o controle da investigação, sob o risco de perda de isenção caso acumulasse as duas funções (as difíceis relações da Polícia Civil com o Ministério Público foram abordadas em vários pontos do questionário).

Por outro lado, os delegados têm se empenhado pela aprovação do PL 3.274/00, pelas garantias e direitos que traz à corporação. Em seu último congresso nacional, por meio da “Carta de Rio Quente”, os delegados de polícia exortaram os líderes dos partidos políticos a “prossiguirem com a tramitação, até a aprovação final, do projeto de Lei Orgânica da Polícia Civil” (PL 3.274/00)¹³.

13. “Carta do Rio Quente”, XI Congresso Nacional de Delegados de Polícia de Carreira, realizado na Pousada do Rio Quente, em Caldas Novas (GO), entre 16 e 19 de setembro de 2001.

Foi justamente da junção de elementos constantes do PL 3.274/00 com alguns outros defendidos pela Adepol-BR sobre a organização policial, que partimos para elaborar algumas perguntas do questionário. Assim, a Adepol-BR defende e o PL 3.274/00 reafirma a exclusividade da Polícia Civil e dos delegados em particular sobre a instauração dos inquéritos policiais e a direção dos trabalhos de investigação, contra as investidas recentes do Ministério Público nessa área. A Associação também defende outros pontos que constam do referido projeto, tais como: a permanência da vinculação de órgãos técnicos (IML e Perícia) à Polícia Civil, pelo menos nos estados nos quais a Constituição Estadual não lhes atribui independência (art. 7º, inc. VII do PL 3.274/00); a escolha do Delegado Geral pelo governador do estado, em fórmula a ser estabelecida por lei específica (art. 8º do PL 3.274/00), a permanência da Corregedoria da Polícia como órgão integrante da carreira (seção VI do PL 3.274/00) e com competência exclusiva no controle e punição dos policiais civis, afastando hipóteses alternativas como a criação de um órgão de controle externo ou a fiscalização da atividade policial pelo Ministério Público; a adoção de medidas para melhorar o nível da formação dos integrantes da Polícia Civil, tais como a consideração, para efeito de classificação geral no concurso de ingresso nas carreiras policiais, de diploma em curso de graduação na área de segurança pública (art. 7º, § 3º do PL 3.274/00), e o estabelecimento de competências para os órgãos de formação e capacitação da Polícia Civil (art. 14 do PL 3.274/00). Cada um destes tópicos mereceu item específico em nosso questionário.

Embora esteja dando prioridade à aprovação da Lei Orgânica da Polícia Civil, a Adepol-BR¹⁴ não deixou de se manifestar sobre os proje-

14. Informações importantes utilizadas aqui foram obtidas no sítio da Adepol na *internet*, <http://www.adepoldobrasil.com.br>.

tos relativos ao sistema de segurança pública, em tramitação no Congresso Nacional. Como vimos, foi alto o grau de discordância que a Associação manteve com a Comissão Especial encarregada da PEC 151/95, especialmente do relatório apresentado pelo deputado Alberto Fraga. Além disso, a Adepol-BR formulou uma proposta de emenda constitucional, cujo aspecto mais importante a ser destacado é a previsão de regras de transição do sistema atual para o modelo novo de uma polícia unificada, incluindo a realocação de policiais e oficiais da Polícia Militar e agentes da Polícia Civil, com atenção especial para os delegados de polícia, que passariam a ser denominados de “autoridades policiais” e exerceriam a função de direção da nova polícia.

O projeto formulado pela Adepol-BR procura ainda modificar a Constituição de 1988 em alguns pontos considerados cruciais para o bom funcionamento da atividade policial no Brasil. Como exemplos, podem ser mencionados mais uma vez a problemática relação da polícia com o Ministério Público e a questão do mandado de busca e apreensão. Quanto ao primeiro, diz a Adepol-BR que os constituintes de 1988 enganaram-se quando

[...] estabeleceram o controle externo da atividade policial nos termos preconizados no Art. 129, inc. VII, da Lei Magna, confiando-o ao Ministério Público. Não que o aparelho policial deva prescindir de um controle externo.

Não é isso! Mas esse controle não deveria estar a cargo de uma única instituição, máxime quando ela é reconhecidamente adversária da polícia, principalmente das autoridades policiais, propugnando pela direção das atividades de polícia judiciária no que concerne à apuração das infrações penais. Esse controle não pode ser hermético, fechado, praticado por uma instituição em outra, com reais possibilidades de descambar para a tentativa de imposição hierárquica – como, aliás, só acontecer em quase todo território

nacional – própria do controle interno da polícia, de responsabilidade das autoridades mais graduadas na linha hierárquica da instituição. Ele deve ser aberto, democrático, realizado por um colegiado onde participassem membros do Ministério Público, do Judiciário, da OAB, da sociedade organizada e da própria polícia, para que ele possa cumprir suas reais finalidades e não servir apenas de poleiro para as vaidades ocas de alguns radicais do órgão ministerial¹⁵.

Quanto à possibilidade de o delegado de polícia voltar a fazer busca domiciliar sem mandato judicial (último dos temas abordados nessa parte do questionário), assim se manifesta a Adepol-BR, na apreensão de sua proposta de reforma constitucional:

[...] os constituintes de 1988, a nosso ver, equivocaram-se ao não mais permitir a diligência de busca e apreensão domiciliar por ordem da própria autoridade policial. Hoje, à luz da norma consubstanciada no Art.5º, inc. XI, essa importantíssima atividade das polícias civis depende de determinação judicial. Despiciendo argumentar as razões que nos levam a entender equivocada a decisão dos legisladores constituintes, basta verificar como dificultou o mister policial na repressão aos crimes de furto, roubo, roubo seguido de morte (latrocínio), tráfico ilícito de entorpecentes etc.¹⁶.

Em suma, no que diz respeito ao processo de reforma do sistema de segurança pública, é notável a sobreposição de projetos em tramitação no Congresso Nacional e há fortes indícios de que, no estágio em que se encontram, refletem muito mais a falta de consenso sobre a direção geral da reforma, bem como a atuação estratégica dos atores interessados, no

15. Ver sítio da Adepol-BR, <http://www.adepoldobrasil.com.br/diversos/proposta.doc>.

16. *Idem*.

âmbito das comissões e do processo legislativo, nessa fase ainda preli-
minar de elaboração de um novo projeto para a área.

PROBLEMAS DE FUNCIONAMENTO E PROPOSTAS DE REFORMA DA POLÍCIA,
DA SEGURANÇA PÚBLICA E DO SISTEMA PENAL, SEGUNDO OS DELEGADOS DE POLÍCIA

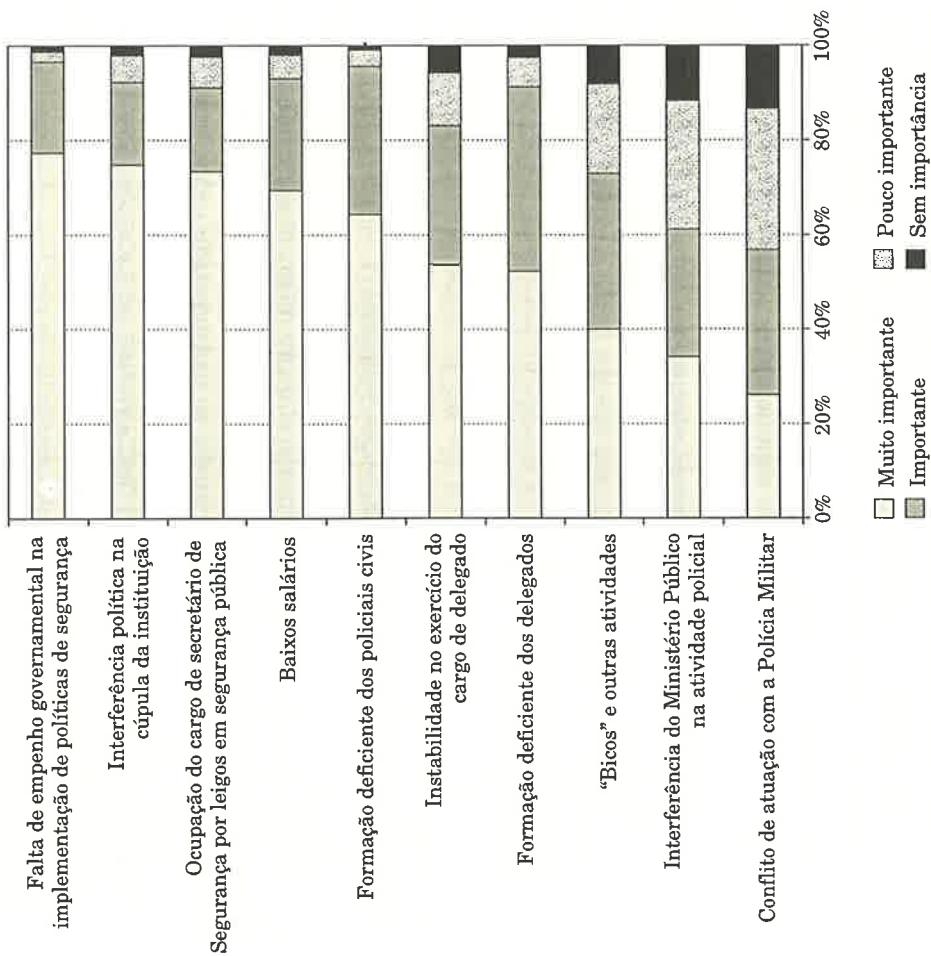
Esta seção apresentará os resultados do *survey* no que diz respeito às perguntas relativas aos quatro eixos apresentados na introdução deste capítulo, em torno dos quais tem se dado o debate público descrito na seção anterior.

Pelo Gráfico 1, podemos perceber como os delegados entrevistados posicionaram-se a respeito dos principais obstáculos ao bom funcionamento da Polícia Civil no Brasil.

Assemelhando-se à tendência revelada em pesquisas anteriores do Idesp, nas quais juízes e membros do Ministério Público responsabilizaram instituições externas ao sistema judicial pela crise da justiça, também entre os delegados é forte a idéia de que as deficiências que afetam o desempenho da polícia têm causas externas que parecem fugir ao controle direto da instituição.

Entre dez fatores mencionados pelo questionário como obstáculos ao bom funcionamento da Polícia Civil, a “falta de empenho governamental na implementação de políticas de segurança” foi apontada por 95% dos entrevistados como fator “importante” ou “muito importante”, encabeçando assim a lista de problemas mais graves que afetam a atividade policial. Em seguida, e dentro da mesma tendência de externalizar as causas do mau funcionamento da polícia, 90% dos delegados consideraram a “interferência política na cúpula da instituição” como obstáculo “importante” ou “muito importante”.

Gráfico 1
OBSTÁCULOS AO BOM FUNCIONAMENTO DA POLÍCIA CIVIL



TEXTO DA PERGUNTA Nº 23: "Na sua opinião, qual a importância dos seguintes fatores como obstáculos ao bom funcionamento da Polícia Civil?"

Obs.: Excluídos os que não responderam e os que assinalaram não ter opinião. Nessa pergunta, em média, 3,6% dos entrevistados não responderam ou assinalaram não ter opinião sobre os itens mencionados.

Em outras palavras, a opinião dos entrevistados sugere uma combinação perversa de duas condutas políticas aparentemente contraditórias mas que trazem grave prejuízo à instituição: o mesmo poder político que não dá a devida atenção ao desenvolvimento de um adequado sistema de Segurança Pública é aquele que interfere politicamente na cúpula da instituição, comprometendo o seu funcionamento ideal. Essa opinião é avalizada pelas frequentes declarações dos órgãos de representação da carreira e, mais especificamente, da Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo (ADPESP). Paulo Fernando Fortunato, presidente da associação, em seu discurso de posse em dezembro de 1999, afirmou: “A Polícia Civil não está servindo com eficiência porque foi imobilizada de forma proposital [...] com humilhações e descaso governamental, insensível às ponderações apresentadas por esta entidade de classe”¹⁷.

A avaliação de que a interferência política fragiliza a Polícia Civil parece estar associada ao problema do baixo grau de insulamento institucional, do qual se ressentem os Delegados. Nesse sentido, 89% dos entrevistados apontaram como obstáculo “importante” ou “muito importante” a “ocupação do cargo de Secretário de Segurança por leigos em segurança pública”, fato comum nos estados em que o governador não encontra um nome de confiança na polícia ou por outros motivos decide chamar alguém estranho aos órgãos de segurança.

A questão política associada à falta de autonomia da polícia refletiu-se também na crítica ao problema dos “baixos salários”, motivo de recentes movimentos grevistas, paralisações e tumultos graves envolvendo policiais civis e militares em vários estados brasileiros. Esse pro-

17. Ver ADPESP (2000, p. 9).

blema foi considerado pelos entrevistados como o terceiro obstáculo mais importante ao bom funcionamento da Polícia Civil.

Embora tenha recebido um peso menor, comparativamente a outros fatores, a “instabilidade no exercício do cargo de delegado” foi apontada como fator “importante” ou “muito importante” por nada menos do que 81% dos entrevistados.

Dentre os fatores que dividiram um pouco a opinião dos entrevistados, a “interferência do Ministério Público na atividade policial” foi considerada obstáculo importante por 61% dos delegados (somadas as respostas “importante” e “muito importante”) ao passo que 38,9% afirmaram o contrário (somadas as respostas “pouco importante” e “sem importância”). Teste estatístico¹⁸ revelou diferenças significativas entre os estados: os delegados do Nordeste destacaram-se mais do que os outros por entenderem que esse não é um obstáculo importante, ao passo que seus colegas do Centro-Oeste afirmaram em número proporcionalmente maior que essa interferência é um obstáculo importante ao bom funcionamento da Polícia Civil. Além da dimensão regional, a dimensão ideológica também teve impacto significativo nas respostas a esse item, em termos estatísticos: os delegados que se localizaram à direita no espectro ideológico consideraram a interferência do Ministério Público na atividade policial um importante obstáculo ao bom funcionamento da Polícia Civil, mais do que seus colegas de esquerda, que tendem a aceitar mais facilmente essa interferência e não a consideraram um obstáculo tão importante.

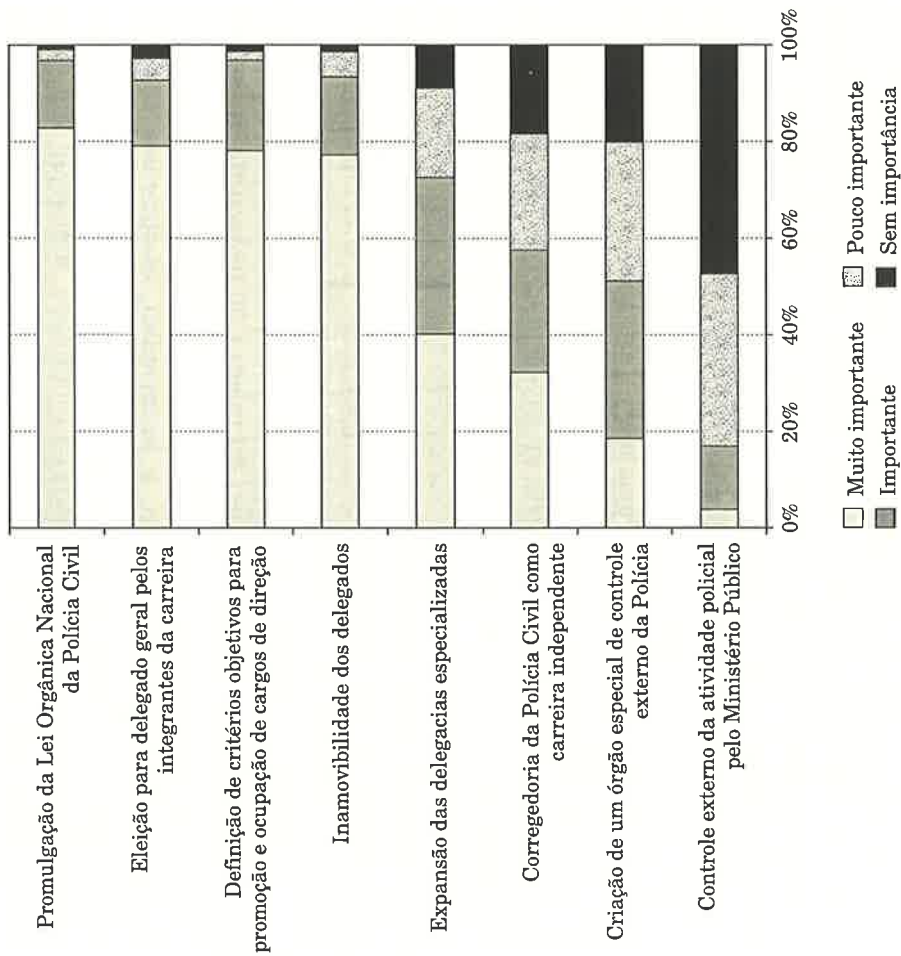
18. No que diz respeito a este e aos próximos conjuntos de resultados apresentados, utilizamos o teste estatístico de independência entre variáveis *chi-quadrado*, com os chamados “resíduos ajustados” por célula, que nos permitiram verificar a contribuição de cada célula para a associação estatística entre variáveis encontrada na tabela. Por economia de texto, sempre que se fizer referência a teste estatístico, é a este que estamos nos referindo.

Em consonância com o diagnóstico sobre os principais problemas que afetam o funcionamento da Polícia Civil – especialmente seu baixo grau de institucionalização e autonomia –, a proposta que recebeu mais apoio dos delegados, segundo o Gráfico 2, foi justamente a “promulgação da Lei Orgânica Nacional da Polícia Civil” (96% de respostas afirmativas, somando-se “importante” e “muito importante”). Esse resultado coincide com o empenho que as associações de delegados têm tido na defesa da aprovação do Projeto de Lei nº 3.274/00 – Lei Orgânica Nacional da Polícia Civil – em tramitação no Congresso Nacional.

Nessa mesma perspectiva, as propostas específicas que implicam maior institucionalização e autonomia da Polícia Civil receberam mais apoio dos delegados do que aquelas que implicam maior controle externo no sobre a organização. Assim, somadas as respostas “importante” e “muito importante”, 96% apóiam a “definição de critérios objetivos para promoção e ocupação de cargos de direção”, 93% apóiam a “inamovibilidade dos delegados” e 91% apóiam a “eleição para delegado geral pelos integrantes da carreira”. Com relação a esta última proposta, apesar do apoio maciço dos delegados, revelado pela pesquisa, ela não foi encampada pelo Projeto de Lei Orgânica defendido pelas associações.

Distanciando-se da média de aprovação dessas propostas, aparecem as sugestões de melhoria do funcionamento da Polícia Civil que podem significar maior controle externo sobre a instituição: por maiores apertadas, as propostas de uma “Corregedoria da Polícia Civil como carreira independente” e de “criação de um órgão especial de controle externo da polícia” são apoiadas respectivamente por 55% contra 40% e por 49% contra 46% dos entrevistados. Já a idéia de “controle externo da atividade policial pelo Ministério Público” foi rejeitada por 79% e recebeu apoio de apenas 16% dos entrevistados.

Gráfico 2
 PROPOSTAS PARA MELHORAR O FUNCIONAMENTO DA POLÍCIA CIVIL



TEXTO DA PERGUNTA Nº 24: "Que peso o Sr. (a) atribui às seguintes propostas para melhorar o funcionamento da Polícia Civil?"

Obs.: Excluídos os que não responderam e os que assinalaram não ter opinião. Nessa pergunta, em média, 2,6% dos entrevistados não responderam ou assinalaram não ter opinião sobre os itens mencionados.

A atuação da Corregedoria da Polícia Civil e do Ministério Público no controle da atividade policial é ponto de constante tensão entre as duas instituições. Um exemplo dessa tensão foi a crise recente, decorrente da atuação de policiais civis na região da “Cracolândia”, na cidade de São Paulo. Durante 36 dias, sem conhecimento da polícia civil, o Ministério Público filmou a ação de policiais civis naquela região da cidade. A investigação levou à prisão temporária de cinco policiais do Denarc (Departamento de Investigações sobre Narcóticos) sob acusação de relações com o tráfico de drogas e o afastamento do então corregedor de polícia, delegado Rui Estanislau Silveira Mello, da direção da Corregedoria da Polícia Civil. De acordo com notícias divulgadas na época, o delegado Rui Estanislau teria se sentido traído pelo Ministério Público ao não ser informado sobre o início da apuração. Segundo ele, a corregedoria já investigava o grupo, mas preparava um flagrante. Nesse mesmo episódio, a Associação dos Delegados de Polícia de São Paulo manifestou seu apoio à corregedoria, classificando a atitude do delegado Rui Estanislau como “altiva, nobre, corajosa, desprezada e sobranceira”, e que ele teria se afastado “para não se submeter ao transtorno de trabalhar com um promotor que não o tratou com respeito e lealdade”¹⁹.

Ainda quanto a esse conjunto de propostas, é importante ressaltar que as associações dos delegados de polícia de vários estados, reunidas em Goiânia em fevereiro de 2000 para discutir a reforma do Código de Processo Penal, sustentaram a posição de que a fiscalização dos policiais civis cabe exclusivamente à Corregedoria da Polícia Civil, órgão integrante da estrutura da própria polícia civil, juntamente com o órgão de direção superior e

19. Ver *Folha de S. Paulo*, 18 dez. 2001, p. C-4.

o conselho superior. Reagindo às posições assumidas pela comissão que elaborou o anteprojeto de reforma, que previa um maior controle das atividades policiais pelo Ministério Público ou por um órgão externo a ser criado para essa função, os chefes de polícia e presidentes de associações e sindicatos de delegados de polícia, na “Carta de Goiânia”, argumentam que “investigar e indiciar servidor policial é atribuição do órgão corregedor da instituição a que o mesmo pertence, tendo em vista tratar-se de matéria inerente a controle interno”.

Teste estatístico revelou algumas diferenças significativas no que diz respeito a essas últimas propostas. Dentre os 16% de delegados que manifestaram apoio ao “controle externo da atividade policial pelo Ministério Público”, os delegados de esquerda tiveram maior peso do que os de direita (o que reforça o resultado do Gráfico 1, pela qual os delegados de direita criticaram mais fortemente do que os demais a interferência do MP na atividade policial). Já no que se refere à “expansão das delegacias especializadas”, os delegados de direita consideram a proposta importante, mais do que seus colegas de esquerda, que foram os principais responsáveis pelo grau de 27% de discordância em relação a essa idéia. Outro importante resultado estatístico sobre essa proposta revelou que os delegados que atuam nas capitais apóiam menos do que os demais essa expansão, ao passo que aqueles que atuam na região metropolitana reforçaram mais do que os outros o percentual geral de 73% de aprovação à idéia. Essa dimensão espacial também se revelou importante no que diz respeito à divisão de opiniões sobre a proposta de uma “Corregedoria da Polícia Civil como carreira independente”: os delegados da capital foram os principais responsáveis pela rejeição da idéia ao passo que os delegados do interior foram os que mais reforçaram a importância da proposta.

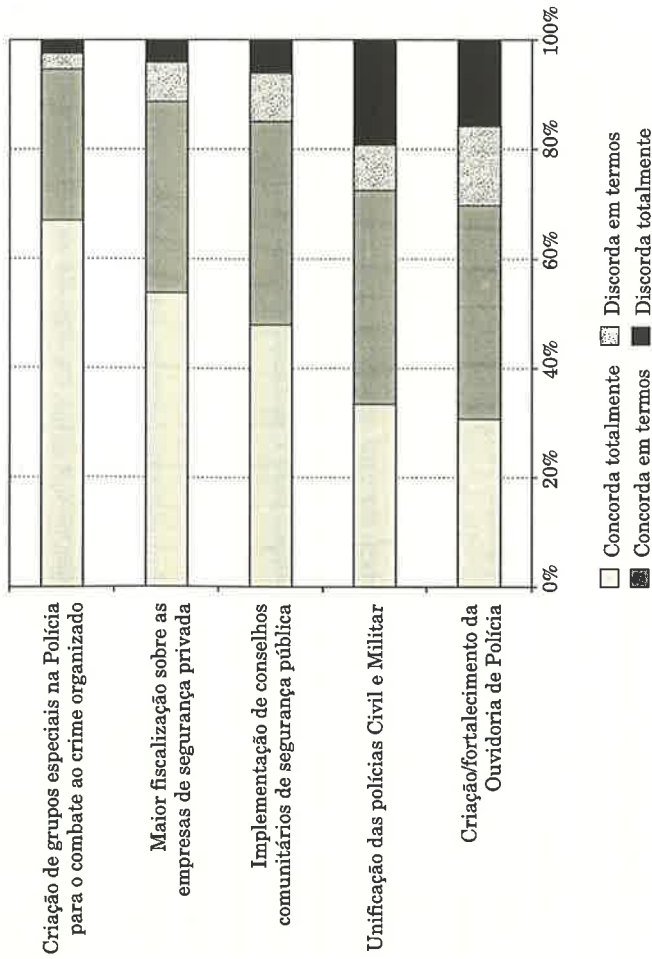
Quanto a essa questão é importante lembrar que as corregedorias têm atuação restrita em vários estados. No estado de São Paulo, por exemplo, a Corregedoria da Polícia Civil vinha atuando apenas na capital e apenas em agosto de 2002 ela estendeu suas atividades ao interior do estado.

Com relação à divisão da opinião em torno da criação de um "órgão especial de controle externo da polícia" (49% *versus* 46%), teste estatístico revelou que a dimensão regional é variável importante nesse caso: os delegados do Amapá e dos estados do Sul são os que puxam para cima o percentual de aprovação da proposta, ao passo que os delegados dos estados do Sudeste são os principais responsáveis pela rejeição a essa idéia. Da mesma forma, os entrevistados no Sudeste recusam mais do que os outros a idéia de "controle externo da atividade policial pelo Ministério Público", ao passo que os delegados do Amapá e dos estados do Sul e do Nordeste tiveram peso especial na obtenção de 16% de aprovação a essa idéia.

Quanto às propostas para melhorar a segurança pública (Gráfico 3), 94% dos entrevistados concordaram "em termos" ou "totalmente" com a "criação de grupos especiais na polícia para aumentar a eficiência do combate ao crime organizado". Esse número expressivo representa a aceitação, nem sempre usual, por parte dos delegados de alterar a estrutura policial existente. Esse tipo de reconhecimento só costuma ocorrer em situações graves, dado o receio que cerca a criação de grupos especiais que muitas vezes fogem ao comando hierárquico e caem nas armadilhas da corrupção.

Surpreendente é também o grau de preocupação que os delegados demonstraram em relação à segurança privada: nada menos do que 83% dos entrevistados concordaram "em termos" ou "totalmente" com a idéia de "maior fiscalização e controle sobre as empresas de segurança privada".

Gráfico 3
PROPOSTAS PARA MELHORAR A SEGURANÇA PÚBLICA



TEXTO DA PERGUNTA Nº 25: "O Sr.(a) concorda com as seguintes propostas para melhorar a Segurança Pública?"

Obs.: Excluídos os que não responderam e os que assinalaram não ter opinião. Nessa pergunta, em média, 3,5% dos entrevistados não responderam ou assinalaram não ter opinião sobre os itens mencionados.

Nos últimos anos tornou-se comum a idéia de que a solução para a crise da segurança pública no Brasil passa necessariamente pela aproximação entre os organismos policiais e a comunidade, como forma de compensar o baixo grau de controle externo sobre as polícias, bem como facilitar o acesso da população aos instrumentos de prevenção e repa-

ração do crime. A “implementação de conselhos comunitários de segurança pública” tem sido uma prática comum em vários estados e, pela pesquisa, recebe apoio de 83% dos delegados.

Dois itens dessa pergunta dividiram um pouco a opinião dos entrevistados. No que diz respeito à “unificação das polícias Civil e Militar” – sem dúvida, um dos temas mais importantes da agenda de reformas do sistema de segurança pública – 73% dos entrevistados concordaram “em termos” ou “totalmente” com a proposta e 27% discordaram “em termos” ou “totalmente”. A questão da unificação das polícias tem sido debatida no Congresso Nacional e qualquer mudança nesse sentido terá que ser realizada por meio de emenda constitucional. Por outro lado, apesar de serem definidas nacionalmente, as polícias organizam-se e são comandadas pelos governos estaduais, guardando entre si (estados) diferenças importantes. A responsabilidade estadual sobre as polícias e o relativo grau de autonomia que têm os aparatos policiais de cada estado podem vir a influenciar o processo de decisão sobre a proposta de unificação das corporações civil e militar, exigindo a construção de um amplo consenso. Se essa hipótese estiver correta, é provável que a implementação dessa proposta enfrente sérias dificuldades exatamente porque a pesquisa revela que há diferenças significativas entre os estados brasileiros, no que diz respeito à unificação. Teste estatístico sobre essa questão revelou que os estados do Nordeste e principalmente os do Centro-Oeste são responsáveis mais do que os outros pela fração de quase um terço de discordância em relação à proposta de unificação. Do outro lado, os estados do Sudeste concordam mais do que os outros com a idéia de unificação das polícias, que é apoiada no geral por mais de dois terços dos entrevistados.

Outra diferença estatística significativa em relação à proposta de unificação foi encontrada quando comparamos os delegados que atuam

nas capitais e os que atuam no interior: dentre os entrevistados que concordam com a proposta, os do interior destacam-se mais do que os outros no apoio à idéia. Já os delegados que atuam na capital são mais responsáveis do que os outros pelo índice de discordância de quase um terço em relação à unificação das polícias.

Outro item que despertou alguma divergência de opinião entre os delegados foi a proposta de “criação e/ou fortalecimento das ouvidorias de polícia”, em relação à qual dois terços dos respondentes manifestaram concordância e um terço deles discordou. Teste estatístico revelou que o índice de concordância é maior no Nordeste, Sul e Centro-Oeste, ao passo que os delegados do Sudeste destacam-se no que diz respeito ao grau de discordância.

Com relação a propostas que têm sido feitas para diminuir a impunidade e a criminalidade (Gráfico 4), há quase unanimidade entre os delegados sobre a conveniência da criação do “plantão judiciário de 24 horas” (98% concordaram “totalmente” ou “em termos” com a idéia). Em seguida aparece a idéia de retomar um recurso de poder que a Constituição de 1988 retirou dos delegados: 90% querem de volta a possibilidade de “fazer busca domiciliar sem mandado judicial”²⁰.

Cerca de 85% também mostraram-se favoráveis à “instalação de juizados especiais criminais nas delegacias de polícia”.

As opiniões dividiram-se em relação a algumas propostas que têm sido levadas a debate público. No que diz respeito à polêmica idéia de “diminuição da maioridade penal de 18 para 16 anos”, três quartos dos entrevistados tendem a concordar com ela e, de acordo com teste esta-

20. Essa idéia consta inclusive da “Carta de Rio Quente”, documento com onze propostas elaborado por delegados de todo o país reunidos no “XI Congresso Nacional de Delegados de Polícia de Carreira”, realizado em Caldas Novas (GO), entre 16 e 19 de setembro de 2001.

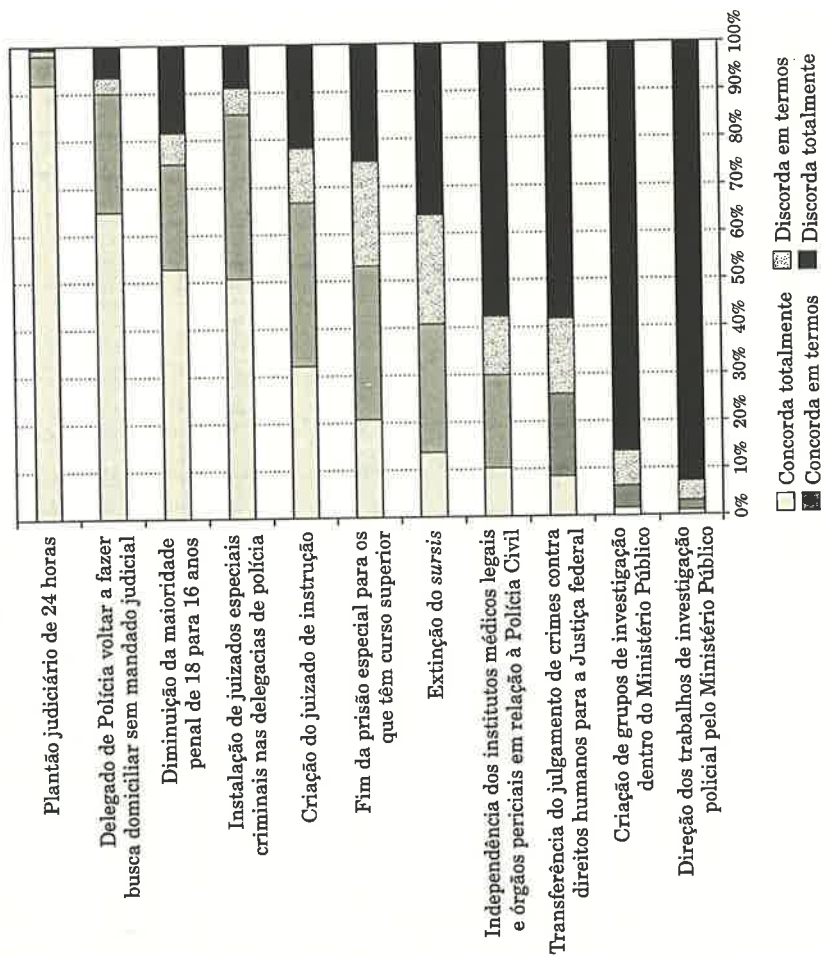
tístico, especialmente os delegados com mais de 50 anos de idade. Já os mais jovens, entre 20 e 40 anos, reforçam mais do que os outros o contingente de 25% daqueles que discordaram da proposta. No que diz respeito aos estados, os do Nordeste (Bahia e Pernambuco) contribuíram mais do que os outros para esse grau de discordância.

Outro resultado estatístico importante sobre esse item diz respeito à associação com a variável ideológica: é entre os delegados de esquerda que encontramos a maior rejeição à proposta de diminuição da maioria penal, ao passo que os delegados de direita tendem a concordar com ela mais do que os outros.

O “fim da prisão especial para os que têm curso superior” obteve a concordância total ou parcial de 53% dos entrevistados e a discordância total ou parcial de 46% deles. Estatisticamente, os delegados mais jovens, com idade entre 20 e 40, discordaram mais do que os demais em relação a essa proposta. Já os que têm entre 40 e 50 anos contribuíram mais do que os outros para a aprovação dessa idéia. Da mesma forma, a proposta de “extinção do *sursis*” foi mais rejeitada pelos mais jovens – entre 20 e 40 anos – ao passo que recebeu maior apoio entre os que estão na faixa dos 40-50 anos. Já os delegados do Amapá e dos estados do Centro-Oeste concordaram mais com a proposta de “extinção do *sursis*” do que seus colegas dos estados do Sul e do Sudeste, que contribuíram para elevar o grau de discordância em relação a essa proposta. No geral, a “extinção do *sursis*” recebeu apoio de 40% dos entrevistados e foi rejeitada total ou parcialmente por 58%.

A “independência dos institutos médicos legais e órgãos periciais em relação à Polícia Civil”, proposta defendida pelo Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, foi apresentada em dezembro de 1999 e recebeu parecer favorável na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em junho de 2000 (PEC 89/99). Pelo projeto, peritos e médicos legistas

Gráfico 4
PROPOSTAS PARA MELHORAR O DESEMPENHO DO SISTEMA PENAL E
DIMINUIR A IMPUNIDADE E A CRIMINALIDADE



TEXTO DA PERGUNTA N.º 26: "Como o Sr.(a) avalia as seguintes propostas que têm sido feitas para melhorar o desempenho do sistema criminal e diminuir a impunidade e a criminalidade?"
 OBS.: Excluídos os que não responderam e os que assinalaram não ter opinião. Nessa pergunta, em média, 2,8% dos entrevistados não responderam ou assinalaram não ter opinião sobre os itens mencionados.

formariam carreiras independentes em órgãos especializados e autônomos em relação à Polícia Civil, com prerrogativas e funções definidas em lei específica. Caso fosse implementada, essa alteração certamente significaria perda de recursos importantes para a organização policial e não por acaso a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil empenhou-se na derrubada do projeto.

Em setembro de 2001, o Voto em Separado do senador Romeu Tuma, contrário à mudança e atendendo reivindicação da Adepol-BR, foi aprovado pelo plenário da CCJ e a PEC 89/99 foi arquivada.

Apesar disso tudo, a proposta recebeu o apoio de quase 30% dos entrevistados na pesquisa. Nesse contingente de delegados favoráveis à idéia, destacaram-se os mais jovens – menos de 30 anos – e aqueles que se declararam de esquerda. No que diz respeito às regiões, delegados do Amapá e dos estados do Nordeste foram os que mais contribuíram para a fração de quase um terço de concordância em relação a essa idéia.

Outra proposta que teria consequências importantes sobre a atividade das polícias estaduais é a “transferência do julgamento de crimes contra direitos humanos para a Justiça federal”. Em discussão no Congresso Nacional desde 1996, quando o Poder Executivo apresentou proposta de emenda constitucional nesse sentido²¹, a federalização dos crimes contra os direitos humanos surgiu como resposta a episódios nos quais as polícias estaduais, especialmente a militar, estiveram envolvidas em violações a direitos humanos. Se aprovada pelo Congresso, essa proposta introduzirá uma forma indireta de controle sobre as polícias dos estados, uma vez que casos marcados por ações arbitrárias poderão ser transferidos para a Justiça federal, diminuindo as chances de im-

21. PEC 368/96, posteriormente apensada à PEC 96/92 relativa à reforma do Poder Judiciário.

punidade que muitas vezes caracterizam a resolução desse tipo de processo judicial no plano estadual²².

Entre os delegados, essa idéia ganhou apoio de 24% dos entrevistados e 68% discordaram dela “totalmente” ou “em termos”. Entre os estados, Amapá e os estados do Nordeste foram os principais responsáveis pelo grau de aprovação verificado, ao passo que os delegados dos estados do Sudeste destacaram-se pelo grau de discordância.

No que diz respeito à “criação dos juizados de instrução”, os delegados mais velhos – 50 anos ou mais – concordam mais do que os outros com a proposta. Inversamente, é entre os delegados com menos de 30 anos que encontramos mais resistência a essa idéia. No geral, 64% apóiam a criação do juizado de instrução e 32% tendem a rejeitá-la. Nos estados do Centro-Oeste, os delegados destacam-se por discordar da proposta do juizado de instrução, ao passo que os delegados do Amapá e dos estados do Sudeste destacam-se pelo apoio à idéia.

Na mesma linha de repostas anteriores, que apontaram profundas desconfianças em relação ao Ministério Público, 92% dos entrevistados discordaram total ou parcialmente da idéia de “criação de grupos de investigação dentro do Ministério Público” e 96% dos delegados discordaram total ou parcialmente da proposta de “direção dos trabalhos de investigação policial pelo Ministério Público”. A tendência inicial da comissão de reforma do Código de Processo Penal era retirar da auto-

22. Diz o projeto de reforma do Judiciário aprovado pela Câmara dos Deputados e em tramitação no Senado: “Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça federal”.

ridade policial a decisão de instaurar o inquérito policial. Por essa proposta os delegados realizariam apenas uma atuação sumária, cabendo ao Ministério Público a prerrogativa de instaurar ou não o inquérito policial. De acordo com a Adepol-BR, essa proposta teria como finalidade a extinção do inquérito policial e mais adiante a extinção da carreira do delegado de polícia²³. A proposta inicial foi abandonada e não consistiu do PL 4.209 enviado ao Congresso Nacional, que manteve os delegados de polícia como responsáveis pela investigação e pela instauração do inquérito policial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a análise detalhada das opiniões dos delegados de polícia acerca da agenda de reformas da Polícia Civil e do sistema de Segurança Pública, temos pelo menos duas conclusões gerais.

A primeira delas é que se tornou evidente que os delegados de polícia vivem hoje um dilema de ordem institucional, no quadro mais amplo das instituições que compõem os sistemas de Justiça e de Segurança Pública.

De um lado, os delegados de polícia comparam-se às demais carreiras jurídicas (Magistratura e Ministério Público) e procuram conquistar as mesmas garantias e prerrogativas de exercício do cargo que juízes e promotores têm. Nesse sentido, eles perseguem maior insulamento institucional da polícia, o que pôde ser verificado pelo forte apoio mani-

23. Anais do X Congresso Nacional de Delegados de Polícia de Carreira, Espírito Santo, outubro de 2000.

festado às medidas pontuais de reforma que têm essa direção, abordadas pela pesquisa.

Por outro lado, é difícil imaginar que essa estratégia de equiparação institucional com os órgãos de justiça tenha êxito, uma vez que o aparato de força do Estado deve estar, em qualquer regime democrático, submetido ao controle político do poder eleito (normalmente o Executivo) e sujeito à fiscalização pelos órgãos judiciais. Nessa perspectiva, mesmo que os delegados de polícia venham a conquistar novas garantias e privilégios nesse processo de reforma, a completa independência institucional é uma hipótese que foge aos modelos convencionais de organização policial em regimes democráticos e, portanto, de improvável realização, por mais que o Brasil tenha uma história pródiga de cissiparidade e fortalecimento de nichos institucionais para os diversos órgãos que lidam com o Direito e com a aplicação das leis.

Entretanto, como vimos, é grande a insatisfação dos delegados de polícia com a submissão da polícia ao poder político. Os governos são criticados pelos delegados tanto por *falta* quanto por *excesso*: os governantes *faltam* ao deixarem de implementar políticas de Segurança Pública mais amplas e consistentes e se *excedem* quando interferem politicamente na cúpula da organização policial ou quando nomeiam leigos para o cargo de Secretário de Segurança Pública.

Pelo que vimos, ao lado do Poder Executivo, veio juntar-se um novo desafio, com o qual a polícia também tem travado conflitos de independência: o Ministério Público. Seja pela via do controle externo passível de exercício pelo MP, seja pela substituição de delegados por promotores na condução da investigação criminal (ameaçando o monopólio garantido pelo inquérito em sua forma tradicional), o Ministério Públi-

co transformou-se em fonte principal de críticas dos delegados de polícia, como mostraram diversos resultados aqui analisados.

Em suma, pelo que se viu, a reforma da polícia terá de enfrentar esse dilema de identidade institucional, que tem marcado as relações entre a polícia, de um lado, e o Poder Executivo e o Ministério Público, de outro, e a solução desse impasse dependerá da capacidade de equilibrar garantias de atuação e controle público sobre a instituição²⁴.

A segunda conclusão geral diz respeito às propostas de reforma consensuais e não consensuais entre os delegados de polícia entrevistados.

Como vimos, mostraram-se positivamente consensuais as propostas que implicam maior insulamento institucional da polícia e negativamente também consensuais as propostas que implicam perda do monopólio da investigação criminal e maior fiscalização externa sobre a instituição, especialmente se realizada pelo Ministério Público. Quanto ao controle interno, fortalecido pela idéia de uma carreira independente para a corregedoria, o grau de consenso diminui e a divisão de opiniões instala-se entre os delegados, tendo sido verificado maior apoio entre os delegados do interior e menor entre os da capital.

No que diz respeito à proposta de unificação das polícias Civil e Militar (questão central do debate sobre a reforma da polícia no Brasil), verificamos que há apoio à idéia, mas sua implementação dependerá da sorte de garantias e prerrogativas que o novo modelo atribuir aos agentes do sistema atual e, especialmente, o tipo de transição que se fizer de um modelo a outro. Seja como for, é importante destacar que,

24. Os textos de Maria da Glória Bonelli e Rosângela Batista Cavalcanti, que compõem este livro, também analisam aspectos importantes desse dilema institucional e fornecem hipóteses interessantes sobre suas origens e desdobramentos.

sendo a polícia uma organização estadual, a resistência mais forte à unificação foi encontrada nos estados do Centro-Oeste e Nordeste, enquanto o apoio mais consistente vem dos estados do Sudeste.

Por fim, mas não menos importante, os resultados demonstraram que, no que diz respeito à questão da impunidade e às mudanças no sistema e legislação penais, os delegados dividiram opiniões segundo uma combinação de idade e posicionamento ideológico: de um lado, os mais jovens e os de esquerda adotam uma posição digamos mais *liberal* diante de propostas que levariam a maior endurecimento da legislação penal (na questão da maioridade penal, da prisão especial e do *sursis*, por exemplo), enquanto os delegados mais velhos e os de direita adotam uma posição mais *restritiva* em relação a esses temas. Tal divisão, entretanto, ocorreu apenas no que diz respeito a essa agenda “externa”, o mesmo não se verificando quanto aos temas institucionais e organizacionais que, como vimos, unificam os delegados em torno do desejo de maior independência da função policial e menor interferência das instituições políticas e judiciais sobre a polícia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSOCIAÇÃO dos Delegados de Polícia do Brasil (2002). <http://www.adepolbrasil.com.br>.
- ASSOCIAÇÃO dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo (2002). *Informativo da ADPEP*. São Paulo, mar.
- CUNHA, Luciana Gross Siqueira (2000). “Ouvitoria de Polícia em São Paulo”. In SADEK, Maria Tereza (org.). *Justiça e Cidadania no Brasil*. São Paulo, Idesp/ Sumaré. *FOLHA DE S. PAULO* (2001). 17 jan., p. A-4.
- _____. (2001). 18 dez., p. C-4.
- MARIANO, Benedito Domingos; BICUDO, Hélio & TELLES JÚNIOR, Goffredo (2000). “A Polícia que Temos e a que Queremos”. *Folha de S. Paulo*, 23 de fevereiro, pp. 1-3.

MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo & PINHEIRO, Paulo S. (2000). *Democracia, Violência e Injustiça: O Não-Estado de Direito na América Latina*. São Paulo, Paz e Terra.

O ESTADO DE S. PAULO (2002). "Governo Vai Mudar Plano de Segurança de Novo", 29 jan.

_____. (2002). "Comissão Começa a Preparar Pacote Contra a Violência", 19 fev. PANNUNZIO, Antonio Carlos (2002). "Relatório e Substitutivo Apresentados à CREDEN", maio.