

REFLEXÕES SOBRE A REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO: O CASO DE MINAS GERAIS

Eduardo Cerqueira Batitucci

Pesquisador do Grupo de Estudos sobre Criminalidade e Controle Social

- Fundação João Pinheiro. E-mail para contatos: eduardo@fjp.gov.br

Resumo: A reforma no sistema de Justiça Criminal Brasileiro, a unificação das polícias. Deteriorização do Sistema de Segurança no Estado.

Palavras-chave: Pobreza, violência, governabilidade, reforma.

1 INTRODUÇÃO

Segundo Luciano Tomassini¹, uma das esferas de preocupação para a garantia das condições de governabilidade,

"se refere às condições necessárias para que o estado possa manejar a sociedade em seu conjunto, (como), a manutenção do estado de direito, a legalidade das atuações públicas, o regime político, a ordem interna, (...), a administração da justiça, (...) a segurança do cidadão (...)".

É desnecessário enfatizar o contexto dramático da desigualdade econômica dos países da América Latina. Mas é justamente no que se refere às condições de governabilidade acima referidas que este contexto se manifesta de maneira mais crítica: através da violência;

¹ TOMASSINI, Luciano. *Estado, governabilidad y Desarrollo*; Banco Interamericano de Desarrollo, Série de Monografias N.º 19. Washington, D.C., 1993 pág.5.

"A pobreza (...) é uma fonte latente de tensão política e social que pode chegar a ameaçar a estabilidade e comprometer a democracia"²

É recorrente a associação de algumas das mazelas sociais mais graves das quais padecem muitos dos países da América Latina com os problemas gerados ou reforçados através da pobreza e da exclusão econômica, política e social;

"É penoso comprovar como a má distribuição de renda causa pobreza e violência. Neste contexto, não é de se estranhar que alguns associem a pobreza com o entorno de delinquência, prostituição e consumo de drogas que se nutre da injustiça e da exclusão"³

Neste sentido, as organizações responsáveis pela segurança pública adquirem, ao lado de fatores como a estabilização econômica e a diminuição da desigualdade, fundamental importância para o processo de consolidação da cidadania na América Latina.

Já faz alguns anos, entretanto, que o sistema de segurança pública brasileiro vem apresentando sinais de saturação de seu modelo. O excesso de violência empregado na atividade policial e a incapacidade destas instituições de fazer frente ao aumento das taxas de criminalidade, vem solapando sua legitimidade frente à população e, por consequência, a legitimidade do estado.

O movimento dos policiais militares de junho de 1997 espalhou por todo o país o clima de insegurança coletiva e falência do Estado, e revelou o nível de insatisfação da tropa, seja com os seus salários, seja com suas condições de trabalho, com o regulamento disciplinar, ou mesmo com seus superiores.

² Informe de la Comisión Latino Americana y del Caribe sobre el Desarrollo Social 1995. BID, CEPAL, PNDU. Pág. 15.

³ Ibid., pág. 15. (ênfase minha).



Eduardo Cerqueira Batitucci

O clima de caos organizacional e decisório que se seguiu deixou patente o despreparo no qual os governantes brasileiros se encontram no que se refere à questão segurança pública, atividade primordial do Estado. Efetivou-se, publicamente, o fosso que progressivamente vem separando a elite e a base das nossas organizações policiais. Enfim, criou-se um *momentum* decisivo para a história institucional do país, do qual ainda não temos uma avaliação precisa, tanto em termos da sobrevivência organizacional do sistema como hoje se encontra, como em termos da eficiência das organizações policiais, em que se pese a inadiável necessidade de reestruturação.

Em consequência deste vazio institucional, uma série de propostas surgiram em direção à reestruturação do Sistema de Justiça Criminal brasileiro. O Ministério da Justiça criou uma comissão para estudar a reorganização do sistema e várias propostas tramitam no Congresso Nacional. O momento, portanto, é de reflexão.

2 ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL BRASILEIRO

A organização do sistema policial no Brasil é regulamentada pela Constituição Federal no art. 144 que determina seu funcionamento. Assim, no âmbito estadual, tem-se

*"...as Polícias Cíveis dirigidas por delegados de polícia de carreira, (as quais) incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. (...) Às Polícias Militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública..."*⁴

Assim, a ponta imediatamente visível deste sistema é marcada por uma profunda cisão entre duas organizações, às vezes concorrentes, que dividem entre si as funções de policiamento. Efeitos perversos desta divisão se traduzem na concorrência pelos recursos escassos do estado, na omissão de informações, na sobreposição de burocracias e, não raro, na própria violência.

⁴ Constituição da República Federativa do Brasil, 1998. Ministério da Educação, Brasília, 1991.

De outro lado, no que se refere à administração da justiça, o judiciário brasileiro preserva o modelo de "inquirição-devassa", herdado dos colonizadores portugueses. Nele,

"O interrogatório inquisitorial do réu apenas pelo juiz, procedimento a que advogado e promotor assistem, sem direito de participar; a permissão que o réu tem para mentir em sua própria defesa (...); a criminalização da auto-acusação, em que o réu confessa crime menor para evitar punição provável por um crime de mais gravidade; (...) a prisão especial, privilégio assegurado legalmente a certas "categorias" sociais; (...) a inexistência de uma hierarquia explícita de provas; (...) são alguns dos institutos penais e processuais que vigem hoje no Brasil..."⁵

Estas características fazem com que o judiciário privilegie nos "procedimentos judiciais e administrativos do inquérito policial", peça instrutiva do processo, normalmente conduzida pelo delegado de polícia, a confissão do réu, que assume, diante das outras provas do processo, fundamental importância. O efeito perverso desta característica é o uso praticamente indiscriminado da tortura na obtenção da confissão, à revelia e diante da incapacidade, ou o que é pior, através da omissão do órgão responsável pelo controle da atividade policial no Brasil, o Ministério Público.

⁵ KANT DE LIMA, Roberto. *A Administração dos Conflitos no Brasil: a lógica da punição*. In: VELHO, G. & ALVITO, M. (orgs): "Cidadania e Violência". UFRJ, FGV, Rio de Janeiro, 1996, pag 170-171.

⁶ Vide o trabalho monográfico de SANTI'ANA, Márcio M.; *Os Direitos Humanos e a Influência do Controle Externo exercido pelo Ministério Público na região do 8º CPRM*, Academia de Polícia Militar, Curso Superior de Polícia, 1997., major da Polícia Militar de Minas Gerais que aponta a irrelevância, na opinião dos policiais militares, do controle externo exercido pelo Ministério Público da atividade policial em Minas Gerais.



Eduardo Cerqueira Batitucci

Na outra ponta, o sistema penitenciário brasileiro se encontra em situação caótica. Por falta de vagas, ou por má administração, a maioria dos presos já condenados cumpre pena em distritos policiais, em condições completamente desumanas⁷. Nestas condições, o sistema não consegue cumprir a própria Lei de Execuções Penais e os pressupostos da progressividade da pena, do trabalho do condenado e a garantia de sua integridade física.

Para completar o quadro, as organizações policiais se encontram insuladas, em crise doutrinária e de identidade, vítimas de uma cultura que por vezes privilegia, de um lado, a defesa da propriedade em detrimento do valor da vida humana, e, de outro, a institucionalização da violência física e psicológica como instrumento de trabalho.

3 O RECRUECIMENTO DA VIOLÊNCIA E DA CRIMINALIDADE

Como em outros estados brasileiros, a situação da segurança pública em Minas Gerais vem se deteriorando, progressivamente. Apesar de ainda sustentar índices de criminalidade bastante inferiores àqueles verificados para São Paulo ou Rio de Janeiro, a criminalidade em Minas vem aumentando, consistentemente, principalmente a partir do início da década de noventa.

Numa comparação entre as Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte (RMBH), Rio de Janeiro (RMRJ), São Paulo (RMSP) e Porto Alegre (RMPA), os dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade, do Ministério da Saúde, apontam para o incremento dramático das taxas de homicídio, principalmente na RMRJ e na RMSP (gráfico 1)⁸.

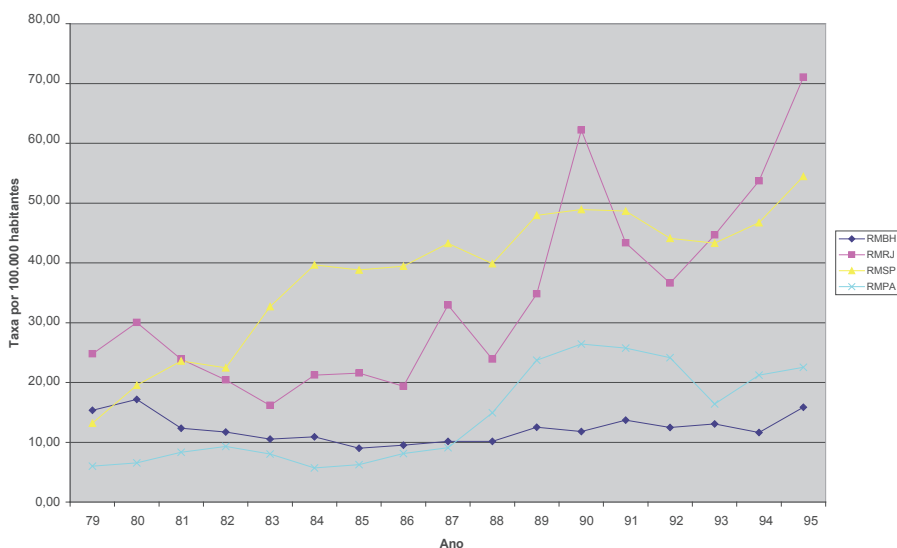
⁷ Para se ter uma idéia, cerca de 9.000 dos 12.000 condenados do estado de Minas Gerais cumprem pena em distritos policiais. (Cf. palestra do Deputado João Leite, presidente da CPI do Sistema Carcerário de Minas Gerais no seminário "Polícia, Violência e Cidadania", Fundação João Pinheiro, 1997.)

⁸ BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. *O Homicídio em Quatro Regiões Metropolitanas Brasileiras: dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade*. Trabalho apresentado na XXII Reunião da ANPOCS, Caxambu, 1998.

Gráfico 1

Taxa de Mortalidade por homicídios por 100.000 habitantes

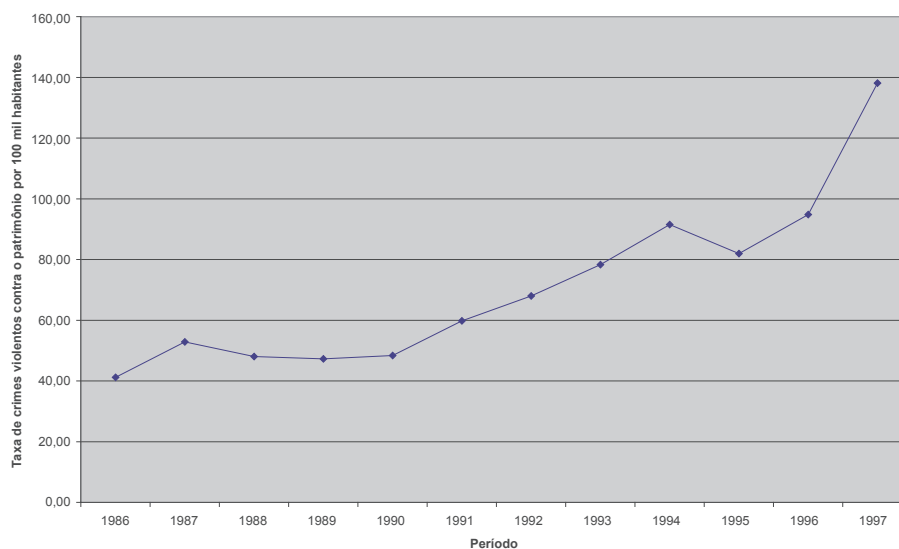
RMBH, RMRJ, RMSP, RMPA (1979-1995)



Como se observa, a situação na RMBH é praticamente estável, não apresentando variação significativa durante todo o período analisado. Em recente estudo⁹, entretanto, observou-se que os crimes violentos contra o patrimônio têm subido a taxas alarmantes no Estado, principalmente no que se refere a Roubos e Roubos a Mão Armada (gráfico 2).

⁹ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS & POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. *A Organização Policial e o Combate à Criminalidade Violenta*. Projeto financiado pela FAPEMIG (em andamento).

Gráfico 2
Taxa de Crimes Violentos contra o Patrimônio por 100.000 habitantes
Minas Gerais (1986-1997)



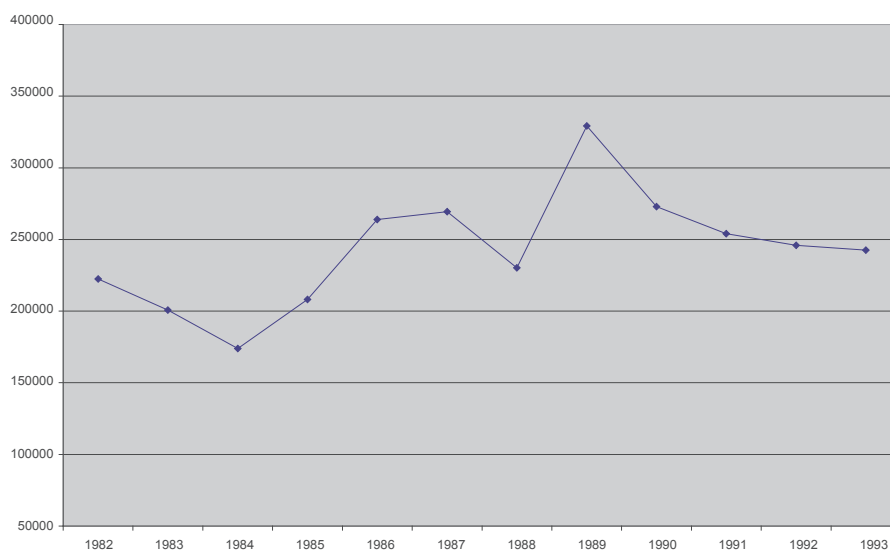
É interessante observar que são justamente os crimes contra o patrimônio os mais sensíveis à atuação das organizações policiais, principalmente no aspecto preventivo, dado que se assume em um contexto de oportunidade para a sua ocorrência¹⁰.

Esses dados assumem uma proporção ainda mais indesejada quando se observa que pode existir uma progressiva coincidência com a insuficiência de recursos por parte das organizações responsáveis pela segurança pública, principalmente a partir da década de noventa, seja em investimentos, seja em despesas com pessoal, conforme se observa no gráfico 3. Isso nos leva, portanto, à constatação de uma possível perda de eficiência operacional das organizações policiais em virtude (além dos problemas anteriormente levantados) da constrição orçamentária. Relatório interno da 6ª seção do estado-maior da PMMG aponta que:

¹⁰ Cf. COHEN, Lawrence E. & FELSON, Marcus. *Social Change and Crime Rate Trends: a routine activity approach*. American Sociological Review, Vol. 44, 1979, pags. 588-608.

"O descompasso existente entre a disponibilidade orçamentária, através das cotas mensais aprovadas (...) e a capacidade de pagamento mediante a disponibilização financeira pelo Tesouro Estadual, provoca fuga de fornecedores e, conseqüentemente, impede a regularidade na execução de despesas, necessárias ao normal funcionamento da Corporação"

Gráfico 3
Despesa com Pessoal Ativo do Estado de Minas Gerais¹¹



Secretaria de Estado de Segurança Pública e Polícia Militar (1982-1993)

Concomitantemente, a polícia judiciária vem vivendo uma profunda crise doutrinária que se expressa na inadiável necessidade de mudança de suas práticas investigativas, mas que esbarra na absoluta falta de meios, tanto

¹¹ In: *A Problemática de Pessoal na Administração Estadual no Período 1982-1993*. Fundação João Pinheiro, Escola de Governo de Minas Gerais. 1995, pag. 25. Valores em US\$ 1.000,00 de 1993. Infelizmente, não existem dados sistematizados sobre o investimento.



Eduardo Cerqueira Batitucci

financeiros como tecnológicos, no sentido do estabelecimento de um processo mais científico do "fazer" policial. O efeito perverso previsível deste dilema é o progressivo aumento da omissão do policial de linha, frente a um conjunto de pressões, tanto internas (a atuação mais incisiva da corregedoria), como externas, consideradas como ameaças à sua atividade e ao seu saber profissional.

4 PROPOSTAS DE REORGANIZAÇÃO DO SISTEMA

Como resposta de setores da sociedade brasileira a esta situação, várias propostas de reorganização do sistema de segurança pública foram desenvolvidas.

O governo federal criou uma comissão que ainda delibera no sentido de propor uma emenda à Constituição. O caminho que vem sendo sinalizado¹², entretanto, aponta para a desconstitucionalização da matéria segurança pública. O governo federal disciplinaria a carreira, o acesso, o treinamento e a fiscalização e cada Estado, segundo sua própria realidade, reorganizaria o seu sistema. Como atualmente acontece, às Polícias Militares, onde sobreviverem, não caberá mais a classificação de "corpo auxiliar do Exército", o que, na prática, aponta na direção da extinção da militarização ritual destas organizações.

O lobby das Polícias Civis apresentou uma proposta no sentido da unificação das duas organizações policiais:

*"...A Polícia Estadual (...) instituída por lei como órgão permanente, com base da hierarquia e disciplina, estruturada em carreira, com segmento fardado e civil, dirigida por integrante, destina-se ao policiamento ostensivo, preservação da ordem pública, defesa civil, polícia judiciária e apuração de infrações penais..."*¹³

¹² Conforme entrevista do presidente da comissão, o Secretário Nacional de Direitos Humanos, Dr. José Gregori, a uma emissora de televisão no dia 11 de agosto de 1997.

¹³ Proposta de Emenda à Constituição da Associação dos Delegados de Polícia do Estado de Minas Gerais. Mimeo, pag. 12. (Ênfase minha).

Os Delegados de Polícia e os Oficiais da extinta Polícia Militar que obtivessem o Diploma de advogado ascenderiam aos Juizados de Instrução,

"...competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menores complexidades ou de pequeno valor e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo..."⁴⁴

Esta inovação, na prática, tenderia para a extinção do inquérito como peça instrutiva do processo penal.

O lobby das Polícias Militares, por sua vez, ainda não dispõe de uma proposta fechada, dada a tremenda pressão que se abateu sobre as organizações e as conseqüências, ainda imprevisíveis, sobre a hierarquia e a disciplina. Algumas organizações policiais militares brasileiras, entretanto, caminham no sentido de uma agressiva incorporação dos preceitos do policiamento comunitário (como no caso da PM de São Paulo), ou no sentido da reorganização administrativa mais radical, descentralizando comandos e extinguindo níveis hierárquicos (como no caso da PM do Rio Grande do Sul e da Bahia).

5 A SITUAÇÃO EM MINAS GERAIS

O movimento dos policiais militares atingiu fortemente a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG). No dia 24 de junho de 1997, explodiu o conflito entre os oficiais e tropas trazidas às pressas do interior do estado e as praças revoltosas, resultando em um policial morto. O Governo do Estado de Minas Gerais cedeu, alguns dias depois, concedendo aumento salarial, arrefecendo o movimento. Passado o caos organizacional inicial, a PMMG instituiu processos disciplinares contra os revoltosos, que tomam, ainda hoje, seu curso normal nas instâncias judiciais internas e externas à corporação.

¹⁴ Ibid., pag 3. (Ênfase minha).



Eduardo Cerqueira Batitucci

O governo do Estado de Minas Gerais criou, então, um grupo de trabalho no sentido de pensar e discutir a situação do sistema de segurança pública. Composto de representantes do governo do Estado, das elites das duas organizações policiais, de pesquisadores da Fundação João Pinheiro e de representantes do sistema penitenciário, o grupo de trabalho caminhou para propostas que, reconhecendo a identidade e a independência institucional das duas organizações policiais, implementassem a atuação *integrada e eficiente* do aparelho policial, baseada em três pontos que se julgou fundamentais:

- O estabelecimento de um currículo mínimo e a progressiva integração operacional das academias das duas corporações;
- O compartilhamento das estruturas de informação e a integração dos centros de controle do policiamento;
- A integração operacional e doutrinária das instâncias de supervisão disciplinar e de corregedoria da atividade policial.

Este processo seria implementado a partir de um comando colegiado, ligado diretamente ao governador. Junto a estas propostas, decidiu-se também pela transferência de todos os presos em custódia da Secretaria de Estado da Segurança Pública para o âmbito da Secretaria de Justiça.

6 REFLEXÕES SOBRE AS PROPOSTAS DE REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA

De tudo que se apresentou, podemos traçar algumas conclusões.

A nível federal:

- Estado brasileiro nunca dispôs de uma iniciativa consensual no sentido de uma Política de Segurança Pública. O governo federal historicamente se omitiu de uma interferência mais ativa na definição política da questão, ou por pressão política dos governadores dos estados ou porque preferiu deixá-la para os profissionais da área;



- A atual divisão organizacional da atividade de policiamento é improdutiva e penalizante, seja no aspecto operacional, financeiro ou de fiscalização. Por outro lado, este fato não deve ser usado como motor de uma reforma irresponsável em que não se atente para as especificidades de cada estado;
- De outra forma, é impossível a proposição responsável de qualquer iniciativa de reforma do atual sistema, na qual não se prevejam formas de financiamento do aparato de segurança pública, seja no aspecto operacional ou logístico, seja no aspecto salarial dos servidores.

A nível estadual:

- É urgente que se repense a estrutura organizacional das duas corporações policiais, no sentido de modernizá-las e adequá-las a uma operação mais isenta, profissionalizada e eficiente;
- É necessário quebrar o isolamento organizacional das duas corporações policiais. Polícia Civil e Militar devem aprender a trabalhar coordenadamente, tendo por pressuposto forte vontade política do governo do estado;
- É indispensável a normalização orçamentária do financiamento das organizações do sistema de segurança pública e, principalmente, o retorno do investimento, como garantia de sua operacionalidade;
- Principalmente, é fundamental um pesado investimento doutrinário no sentido de se pensar a atividade de segurança pública, que não seja restrito aos profissionais das organizações policiais. É preciso que a sociedade se interesse e se comprometa com o tema, através do Legislativo, da Universidade e das Instituições de Planejamento e Pesquisa, e, é claro, é preciso que as organizações do sistema se abram, em definitivo, para a sociedade.

Eduardo Cerqueira Batitucci

Diante destas considerações, acredito que uma reorganização do sistema de segurança pública deveria contemplar, entre outras, as seguintes características:

- Qualquer proposta de reorganização deve considerar a questão da segurança pública em todos os seus desdobramentos, isto é, de nada adianta mudar o modelo de organização do sistema policial se não se alterar o Código Penal, o Código de Processo Penal, a organização do sistema penitenciário etc;
- Nenhuma proposta de mudança pode ser factível sem o financiamento adequado para a sua operacionalidade;
- Devem ser respeitadas as especificidades de cada organização. Será provavelmente ineficaz e mais custosa uma unificação do aparato policial que some os vícios e deficiências de cada polícia do que uma reestruturação que, por um lado, mantenha a atual estrutura, cultural e socialmente consolidada, mas, por outro, intervenha decididamente nos problemas específicos da dinâmica da atividade policial, como a violência, a corrupção, a fiscalização, a operacionalidade e, principalmente, a eficiência;
- A tradição inquisitorial da justiça criminal no Brasil deve ser fortemente combatida, através de profundas mudanças na ética como no *modus operandi*, tanto do aparelho policial como da administração da justiça;
- Qualquer proposta de reestruturação do sistema de segurança pública está fadada ao fracasso se não for fruto de profunda discussão e negociação política entre todos os atores do sistema e a sociedade.

Abstract: *The Brazilian Criminal Justice System reform, the polices unite. The state security system deterioration.*

Key Words: *Poverty, violence, government, reform.*