

UMA VISÃO CRÍTICA DO SISTEMA POLICIAL BRASILEIRO (CONTINUAÇÃO)

KLINGER SOBREIRA DE ALMEIDA

Coronel PM QOR

III UMA VISÃO PARA CORREÇÃO DE RUMO (POR UM NOVO ORDENAMENTO POLICIAL)

6 PRINCÍPIOS

6.1 Abordagem sistêmica

O Brasil é uma Federação. Sua célula mater é o Município. Três são as esferas estatais de competência na prestação dos serviços públicos: União, Estado e Município; outros abrangem vários municípios, ou o interesse do próprio Estado-Membro; outros afetam Municípios, Estados e a União. Na verdade, o delito - provável, potencial ou real - pode circunscrever-se pela dimensão ou natureza a uma comunidade pequena, mas pode também, pela sua magnitude, ultrapassar fronteiras e tornar-se ameaça à própria comunidade nacional.

De acordo com o princípio de abordagem sistêmica, deve haver a idéia a ser concretizada de um sistema policial brasileiro onde a competência distribuída nas três esferas estatais funcionaria de forma integrante e sinérgica através das organizações policiais dos três níveis. Em suma, numa integração vertical/horizontal.

6.2 Racionalidade administrativa

Sua aplicação é decorrente da abordagem sistêmica da função governamental Polícial.

Superposição nas ações leva a desperdício de meios/recursos. Estes são escassos e provenientes de tributos impostos aos cidadãos.

Por que duas ou três organizações policiais investigando o mesmo fato? É o povo que está custeando os recursos humanos e materiais empregados.

Por que duas Academias de Polícia? Às vezes são escolas que se vêem como inimigas.

Na idéia da racionalidade administrativa, a estrutura policial pode ser departamentalizada por segmentos ou vertentes da função Polícial, mas deve haver racionalização dos meios: um único arquivo crimini-

nal, uma única academia, uma única central, um único laboratório. Na parte da operacionalização nada de disputa ou superposição de ações, mas sim a integração e harmonização de esforços direcionados a um mesmo objetivo.

6.3 Unidade de comando

Em qualquer atividade alguém deve direcionar as ações, emitir a diretriz, dar a voz de comando.

No quadro atual, no que concerne à Polficia, o cidadão fica perplexo: Quem é o chefe? A quem me dirigir?

Impõe-se o retorno à figura do Chefe de Polficia no tocante à comunidade local (o Município). Um só é o responsável. Um só para emitir a diretriz. Este representa a autoridade do Chefe em nível estadual. Contudo, não se deve confundir o atual **Delegado de Polficia de Carreira**, criação artificial e sem respaldo na tradição policial, com o **Delegado Chefe de Polficia** que, como chefe único, lhe tinha subordinado funcionalmente toda a organização policial local. Este poderia ser um oficial da Força Pública, ou um Bacharel em Direito, um cidadão de bem. Modernamente, em face da complexibilidade da União Polficia, seria preferível que o Chefe de Polficia da comunidade fosse um profissional de carreira.

Em nível estadual, o modelo de organizações compartimentadas - subordinadas diretamente ao Governador do Estado - é incompatível com a visão holística da função Polficia. Outrossim, entendemos que essa aberração perpetrada na Constituição/88 fere o princípio da autonomia federativa: o Estado-Membro deve ter capacidade para auto-organizar-se. O interessante, segundo meu ponto de vista, é que a atividade Polficia, por todas as suas vertentes ou segmentos, estivesse agregada a uma Secretaria que cuidasse dos assuntos relacionados à segurança pública, incluindo no caso o Sistema Prisional. A antiga concepção de **Secretaria de Segurança Pública** - mera fachada da organização Polficia Civil - deve ser sepultada. O melhor modelo seria uma Secretaria de Justiça. O que não pode e não deve haver é uma pluralidade de organizações (com o mesmo fim) pretender agir sem coordenação e subordinar-se diretamente ao representante máximo do Poder Executivo Estadual. É preciso entender que as funções de governo são desdobradas em expressões políticas de poder.

Em nível da União, dar-se-ia idêntico tratamento. Atualmente, as Polficias da União se agregam no Ministério da Justiça, o que é acertado.

6.4 Princípio da discreção

Polficia de Investigação Criminal atua longe dos holofotes e não se envolve em ações ostensivas de força, salvo casos excepcionais. No Brasil atual, isto não ocorre. A Polficia Federal que, em tese, seria uma

Polícia de Investigação Criminal, vem atuando mais de forma ostensiva: viaturas caracterizadas, coletes e distintivos vistosos, exibição de armamento, etc. Adora desenvolver ações típicas de Força Pública Fardada: apoio a mandados de reintegração de posse ou despejo, buscas e apreensões ostensivas, operações ostensivas contra o crime. E o mais grave: estas ações, como se fossem filmes adrede preparados, têm sempre a cobertura da televisão. Ora, **polícia de artistas** nunca consegue penetrar no submundo do crime, dismantelar a criminalidade organizada ou descobrir crimes misteriosos, pois vive a crise de narcisismo. Do outro lado, as Polícias Cíveis Estaduais procedem da mesma forma. Impõe-se o retorno à concepção de **Polícia Velada**.

6.5 Controle social da força

Polícia é força do Estado. O detentor da força deve ser rigorosamente controlado pela sociedade. Caso não ocorra controle, há uma tendência para o abuso ou desvio de poder, violência arbitrária e corrupção. Então, a Polícia, ao invés de protetora, passa a algoz.

O controle se faz da melhor forma via Ministério Público e Justiça.

A Constituição/88, num de seus raros momentos de inspiração, fortaleceu o Ministério Público nesse aspecto. Atribui-lhe o **"controle externo da atividade policial"**. Falta a lei reguladora.

No tocante à justiça, temos o caso da Justiça Militar que precisa ser repensado. Reestruturá-la e descentralizá-la, além de descorporativizá-la, talvez fosse o melhor caminho. A isto, soma-se o fim do Inquérito Policial Militar.

Também preconizamos, no contexto desse controle, uma **Corregedoria de Polícia** não **"corporativista"**. Talvez vinculada ao Ministério Público ou ao órgão político da segurança pública.

6.6 Desburocratização do processo criminal

Dentro desse princípio, acabariam as figuras arcaicas dos Inquérito Policial e Inquérito Policial Militar.

O policial apurador do fato passaria os elementos diretamente ao Ministério Público ou ao Juiz, dependendo do sistema de administração da Justiça Criminal a ser adotado. De qualquer forma, entendemos que na apuração da infração penal deva haver uma vinculação funcional ao Ministério Público, titular da pretensão punitiva do Estado.

A Constituição/88, embora timidamente, enseja alguma desburocratização quando prevê a criação de Juizados Especiais para **"infrações penais de menor potencial ofensivo"**.

6.7 Hierarquia e disciplina

Polícia, repetimos, é expressão de força do Estado. Sua organização tem que ter como vigas mestras a **hierarquia-disciplina**. Atente-se que são homens armados e investidos de autoridade. De forma al-

guma, a organização policial pode ser semelhante aos demais serviços públicos.

A organização militar, com as devidas adaptações, servirá de base para as organizações fardadas.

A inobservância desse princípio conduz à balbúrdia que hoje vemos em alguns Estados: polícias executam ações ilegais à revelia dos chefes, desmoralização das chefias, greves violentas, etc.

6.8 Princípio do "não gigantismo corporativo"

O ideal é o que chamaríamos de "**pequena-grande polícia**", isto é, organização pequena no número de seu efetivo humano, mas grande na qualidade desse efetivo.

As grandes organizações policiais normalmente passam a cultivar só valores internos de cunho corporativo e esquecem o **papel social** que lhes possibilitou surgir no cenário da comunidade. Além disso, as organizações, à proporção que se tornam "**gigantes**", desviam-se para condutas violentas, quase sempre associadas à corrupção. Este fenômeno - desvio da missão - vem ocorrendo com a Polícia Federal, Polícias Cíveis Estaduais e algumas Polícias Militares.

O interessante, e que melhor atende ao interesse público, são efetivos menores, altamente qualificados, detentores de meios tecnologicamente hábeis e bem remunerados. Lembremos a conclusão da ONU:

"A Polícia necessita não é de um pessoal numeroso, mas de um pessoal mais bem formado e equipado".

6.9 Integração evolutiva da carreira

Policial não se improvisa. Ser policial implica tempo, tirocínio e experiência.

É tolice querer massificar a formação. Teremos patrulheiros **tresloucados**. Investigadores que não sabem investigar.

Impõe-se um estatuto legal único e uniforme (em cada nível estatal) para as Polícias.

A Polícia Ostensiva deve se constituir em universo de recrutamento para a "**Polícia mais nobre**": a Polícia de Investigação Criminal.

7 A PROPOSTA DE REORDENAMENTO POLICIAL

7.1 Em nível constitucional

Constituição, uma Lei Magna que estabelece os princípios gerais que regem a Federação.

No tocante aos serviços afetos à Administração Pública (as funções governamentais) deve explicitá-los de forma o mais genérica possível, fixando apenas as linhas mestras, sem se preocupar com o interesse corporativo de privilégios. O móvel da norma é o interesse social. Outrossim, a Constituição de uma Federação de Estados fixa os li-

mites de autonomia deste (não pode e nem deve criar **“organizações”**, definir quem vai chefiá-las e a quem se subordinam como o fez a atual (C. F. 88). No máximo a Constituição pode, em face da conveniência da preservação de instituições enraizadas na nacionalidade e na cultura, preservá-las, sem contudo agregar-lhes **“privilégios e exclusividade”** que não se coadunem com o interesse maior da comunidade nacional.

A atual Constituição deve ser remodelada no que se refere à Segurança Pública (Art. 144, Capítulo III, Título V). Impõe-se que se lhe retire a **“conotação corporativa”** que amarra o Estado e coloca a população cativa ou prisioneira de deficiências crônicas. É preciso que a Constituição sinalize o fim dessa dicotomia incentivadora de rivalidades contraproducentes e danosas ao interesse público: Polícias opostas - Militar ou Civil. É necessário que a Constituição deixe margem à evolução e atualização tecnológica do serviço policial.

A alteração na Constituição pode se dar via Emenda Constitucional (Art. 60) ou pela revisão preconizada no Art. 3º do **“Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”**.

O tema é complexo e demanda estudos profundos.

À guisa de detonar a discussão, uma sugestão seria o núcleo das alterações constitucionais:

TÍTULO V DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS CAPÍTULO III DA SEGURANÇA PÚBLICA

Art... A Segurança Pública, função governamental destinada a garantir a ordem pública e os direitos fundamentais concernentes à vida, ao patrimônio, aos costumes e à liberdade, constitui dever comum da União, dos Estados e dos Municípios.

Parágrafo único - Os órgãos que compõem o Sistema Nacional de Segurança Pública, respeitadas a autonomia e as competências de cada Estado, deverão atuar na prevenção e repressão ao crime e à criminalidade, de forma coordenada, integrativa, interativa e sinérgica, visando ao objetivo comum de tranquilidade pública da comunidade nacional.

Art... A Polícia Federal, sob a direção, coordenação e controle do Ministério a que competir os assuntos de Segurança Pública, em nível da União, constituir-se-á de organizações policiais de investigação criminal e polícia ostensiva de fronteira, de litoral e águas marítimas e de interior, nas áreas de interesse da União.

Parágrafo único - A competência genérica da Polícia Federal, a

seguir nomeada, não exclui a cooperação e ações complementares de interesse público, das organizações estaduais e municipais:

I - Apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - Prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - Executar as funções de Polícia Marítima, Aérea e de Fronteiras;

IV - Colaborar na manutenção da ordem pública, a pedido do governo do Estado Membro interessado, ou assumi-la integralmente nas situações de intervenção federal ou outra emergência prevista nesta Constituição.

Art. . . Cada Estado e o Distrito Federal disporão de organização para o exercício das Polícias de Investigação Criminal, apoio técnico-científico e ostensivo, e de defesa contra sinistros e calamidades, que atuarão coordenadas e sob comando único.

Parágrafo único - Às Forças Públicas Estaduais, instituídas para manutenção da ordem pública e organizadas com base na hierarquia e disciplina, compete, em regime de integração e cooperação com outras organizações, o exercício da polícia ostensiva, além de auxiliar e apoiar a função jurisdicional na constatação dos crimes e contravenções de autoria e materialidade manifestas.

Art... Os Municípios poderão constituir Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens e instalações e ao exercício da polícia ostensiva de trânsito nas vias municipais.

Parágrafo único - Para efeito de integração ao Sistema Nacional de Segurança Pública, as Guardas Municipais estarão sob o controle funcional da Polícia Estadual.

7.2 Em nível de legislação federal

7.2.1 Lei Complementar disciplinando o Sistema Nacional de Segurança Pública.

A União e os Estados terão competência legislativa concorrente para legislar sobre "Polícia".

A Lei Complementar da União deve estabelecer diretrizes básicas de funcionamento do Sistema Nacional visando a torná-lo dinâmico, integrativo, interagente e sinérgico. Contudo, não deve descer a detalhes de efetivo, organização e recursos que são de alçada das respectivas esferas de competência. Será uma lei enxuta.

O Estatuto do Pessoal lotado nas organizações policiais federais

deve ser uma Lei Ordinária.

7.2.2 Código de Processo Penal (inclusive o CPPM)

Urge a reformulação total desse anacrônico diploma legal, adequando-o à velocidade que se exige, numa sociedade de informação, da administração da Justiça Criminal. É preciso acabar com o formalismo, herança do Império.

Como conseqüência, teremos:

- A extinção do Inquérito Policial e do Inquérito Policial Militar;
- Evolução do conceito de Polícia Judiciária no sentido de Polícia de Investigação Criminal auxiliar da função jurisdicional do Estado.

7.3 Em nível de organização judiciária

De nada adiantará a reformulação do Processo Penal se a máquina judiciária continuar paquidérmica.

A justiça - Federal e Estadual - deve ser reorganizada para dar respostas rápidas às demandas sociais no campo da criminalidade.

7.4 Reorganização da Polícia Federal

- Uma Secretaria Nacional de Polícia, na estrutura orgânica do Ministério da Justiça.

- Na estrutura dessa Secretaria teríamos:

- . Departamento Federal de Investigação Criminal (o modelo deve ser o FBI).
- . Departamento Federal de Polícia Técnico-Científica.
- . Academia Nacional de Segurança Pública, responsável pela Polícia Ostensiva de Interior, incluindo guarda, patrulhamento e Operações Especiais: (1) apoio às ações de força requisitadas Polícia de Investigação Criminal ou Justiça Federal (2) ação em portos e aeroportos (3) patrulhamento rodoviário e ferroviário (4) guarda externa em presídios da União, etc.

. Corpo de Polícia de Fronteira.

. Polícia Ostensiva de Prevenção e Repressão ao contrabando, descaminho, tráfico de entorpecentes, etc.

. Guarda Costeira.

Encarregada do patrulhamento das águas marítimas do litoral.

- Dentro do escopo acima, haveria uma Lei Orgânica Federal.

7.5 Reorganização da Polícia Estadual

- Extinção da Polícia Civil e da carreira de Delegado de Polícia;
- Transformação da Polícia Militar em "**Força Pública**", com o encargo de Polícia Ostensiva, dentro de um novo conceito doutrinário;
- Reformulação da Secretaria de Justiça (conseqüente extinção da Secretaria de Segurança Pública), colocando em sua estrutura os seguintes órgãos de apoio e linha:

. Departamento de Investigação Criminal;

. Departamento de Polícia Técnico-Científica;

- . Departamento de Organização Penal;
 - . É fundamental que este Departamento disponha de sua divisão de Guarda de Presídios;
 - . Academia Estadual de Polícia;
 - . Corpo de Bombeiros Estadual.

Tenho dúvidas se não seria melhor municipalizar a função "bombeiro". O Estado teria apenas um **Corpo de Bombeiros** menor, para situações de grandes sinistros e calamidade.

- . Força Pública Estadual.
 - De acordo com este enfoque organizacional, a Secretaria de Justiça deverá ter Delegacias Regionais de Segurança Pública, com cargos comissionados e policiais de carreira do nível mais elevado, que terão ascendência funcional sobre todos os órgãos vinculados à pasta em questão (Unidade de Comando).

- Nos Municípios, considerando que a Força Pública, em face de seu desdobramento e da proximidade com todos os públicos de mandantes do serviço policial, está melhor situada, caber-lhe-á a **Chefia de Polícia** local.

- As Forças Públicas serão reorganizadas de forma a estarem próximas ao atendimento e auxílio à função jurisdicional.

7.6 Em nível municipal

As Guardas Municipais devem ser incentivadas para assumirem o papel de auxiliar da Polícia Estadual com as seguintes missões:

- Proteger os bens públicos municipais, inclusive escolas;
- Patrulhamento a pé em logradouros públicos, complementando o esforço da Polícia Ostensiva Estadual;
- Patrulhamento de trânsito nas vias municipais.

IX - CONCLUSÃO

Chegamos ao final.

Alguém, dizia o poeta, tem de gritar aos ventos pelos que se calam.

A verdade às vezes dói como o corte de uma lâmina. Mas infelizes das instituições ou das sociedades que, acomodadas ou temerosas, têm medo de gritar a verdade.

Com esta mensagem quisemos mostrar neste Seminário a real dimensão da segurança pública num quadro de degradação dos serviços públicos.

Primeiro, à luz de uma vivência forjada na luta, tentamos traçar uma visão conceitual/doutrinária da instituição e da atividade policial. A seguir, o enfoque crítico do profissional que viveu a instituição por dentro, sentiu vibrar na alma suas grandezas e suas misérias, e que, há tempos, tem tido a oportunidade de vê-la por fora, através de variados ângulos. Enfim, a ousadia da proposta por um novo ordenamento poli-

cial para a Nação. Oxalá nossa mensagem ressoe, receba críticas e se aperfeiçoe no entrechoque das idéias.

O que almejamos é o despertar dos homens. O não aceitar os valores de uma **"Cultura da Razão Crítica"**.

Por que calar e aceitar, inerte, omissos e acovardados, valores calcados no cinismo, na violência, na delinquência, na corrupção e no narcisismo? Não. As Polícias, ou a instituição Polícia, através de suas reservas morais que constituem a maioria, devem reagir e reverter a situação.

A situação atual - disputa de poder e corporativismo exacerbado - é efêmera. Impõe-se que a própria Polícia a reverta. E se ela não o fizer a sociedade mais tarde o fará, e de forma cruel. A História assim nos ensina.

Encerrando, reprisamos à guisa de reflexão aos que ouvirem ou porventura vierem a ler esta mensagem, o entendimento colocado na parte preambular:

"Polícia - instituição e/ou função - é parte integrante da comunidade. Comunidade é conceito sistêmico/holístico. Portanto, o enfoque **POLÍCIA** pela visão usual - dicotômica, compartimentada e corporativista - é tola, errônea, absurda, antifinalística, atentória aos valores comunitários e, certa e inexoravelmente, conduzirá ao fim das organizações existentes."

(FINAL)