

A unificação da polícia

Rômulo de Andrade Moreira*

Antes de adentrar mais especificamente o tema algumas considerações são necessárias no tocante à segurança pública em nosso País, principalmente frente às desigualdades econômicas e sociais nas quais estamos mergulhados.

Entendemos que o sistema penal deve ser concebido como última solução para a problemática da violência, pois não é, nunca foi e jamais será solução possível para a segurança pública de um povo.

Esse quadro sócio-econômico existente no Brasil, revelador de inúmeras injustiças sociais, leva a muitos outros questionamentos, como por exemplo: para que serve o nosso sistema penal? A quem são dirigidos os sistemas repressivo e punitivo brasileiros? E o sistema penitenciário é administrado para quem? E, por fim, a segurança pública é, efetivamente, apenas um caso de polícia?

Constatamos que ao longo dos anos a ineficiência desse sistema na tutela da segurança pública se mostrou de tal forma clara que chega a ser difícil qualquer contestação a respeito.

Acreditamos, portanto, que a miséria econômica em que vivemos é, sem dúvida, a responsável pelo índice de violência existente hoje em nossa sociedade (incrementado ainda mais pela propaganda) Este fato se mostra mais evidente (e mais chocante) quando constatamos o número impressionante de crianças e adolescentes infratores que já convivem, desde cedo e lado a lado, com um sistema de vida diferenciado de qualquer parâmetro de dignidade, iniciando-se logo na marginalidade, na dependência de drogas lícitas e ilícitas, na degenerescência moral, no absoluto desprezo pela vida humana (inclusive pela própria), no ódio e na revolta.

Não concebemos a idéia de que alguém, voluntária e conscientemente, deseje para si ou para os seus uma vida de crimes, afora, evidentemente, os casos patológicos.

Assim, não é possível discutir segurança pública e atividade policial sem que enfrentemos com coragem e preparo as questões acima colocadas, mesmo porque este problema, definitivamente não é uma mera questão policial.

De toda forma, é indubitável que em um Estado Democrático de Direito há determinadas funções que devem ser exercidas primordialmente pelo Poder Público. Seria inimaginável que a segurança pública estivesse entregue à iniciativa privada; se é certo que ao particular deverá caber o controle de determinadas tarefas na sociedade, não é menos acertado que outras tantas atividades devam ficar sob a tutela oficial.

A tarefa de manutenção da segurança pública diz respeito ao Poder Público que a cumpre com o que arrecada da própria sociedade. Cabe ao Estado absorver os conflitos individuais, inevitáveis no convívio em sociedade, dirimindo-os e garantindo aos cidadãos a segurança imprescindível para o equilíbrio social.

Pergunta-se, então? O modelo policial hoje existente é o ideal ou necessitamos de uma reformulação?

As atribuições de nossa Polícia estão definidas no texto constitucional, pelo qual à Polícia Civil

incumbe a função de polícia judiciária e investigação criminal e à Polícia Militar cabe, de forma ostensiva, a preservação da ordem pública; esta é, basicamente, a forma como são distribuídas as funções policiais em nosso País, no que diz respeito aos Estados.

Porém, desde a promulgação da Constituição várias propostas têm sido articuladas no sentido da mudança dessa estrutura, visando, basicamente, a acabar com esta divisão hoje existente nas polícias estaduais.

Como exemplos cito a Proposta de Emenda à Constituição n.º 613/1998, proposta pela Deputada Federal por São Paulo, Zulaiê Cobra, do PSDB.

Por esta proposta, todos os servidores do sistema de segurança pública, federal e estaduais, seriam servidores civis, regidos por estatuto próprio; nos Estados haveria uma só Polícia Estadual responsável desde a apuração de infrações penais até a preservação e restauração da ordem pública, estruturada em, no mínimo, dois Departamentos: o de Polícia Judiciária e de Investigação e o de Polícia Ostensiva.

Ainda por esta Proposta os Estados, mediante convênio, poderiam formar Conselhos Regionais de Segurança Pública que teriam como meta definir formas de integração entre as respectivas Polícias Estaduais.

O Governo de São Paulo também enviou proposta de emenda à Constituição que, dentre outras coisas, propõe a absorção da parte mais significativa da Polícia Militar pela Polícia Civil; por sua vez, a Polícia Civil passaria a ter também a função preventiva uniformizada. Esta proposta, no entanto, mantém a Polícia Militar, diminuindo, porém, os seus efetivos e as suas tarefas, assegurando para a PM a polícia de choque, a polícia rodoviária e de trânsito, a polícia florestal e de mananciais, assessorias militares, segurança escolar e dos presídios e atividades de bombeiros.

Há uma terceira Proposta, a de n.º 514/97, de iniciativa do Poder Executivo, através do Ministério da Justiça, onde na respectiva Exposição de Motivos lê-se textualmente que o atual modelo traçado pela Constituição Federal se mostra inadequado para garantir a nossa segurança pública.

Partindo dessa constatação, a referida Proposta permite que os Estados criem seus órgãos de segurança na forma que considerarem adequada, assegurando-se ampla autonomia aos Estados, inclusive a repartição da competência com os Municípios, através da ampliação das atribuições das guardas municipais, já previstas na Carta Magna.

Por esta Proposta, as corporações militares ficariam a cargo do Estado-Membro, que analisaria da conveniência ou não de sua manutenção. No entanto, acaso preservadas as corporações militares, elas estariam destinadas, primordialmente, à manutenção da ordem pública e da segurança interna, além de outras funções estabelecidas em lei estadual.

Percebe-se que o próprio Ministério da Justiça entende ser necessária uma mudança no atual cenário policial brasileiro, também acenando com a unificação das polícias estaduais, militar e civil.

Na própria Polícia Militar há quadros favoráveis à unificação.

Sem querer esgotar o assunto, estamos com aqueles que entendem salutar a criação de uma única polícia no âmbito estadual, com um caráter eminentemente civil, principalmente porque as funções executadas pela polícia têm, primordialmente, caráter civil; caráter militar, por exemplo, tem o combate à guerra, ao terrorismo, à ação de grupos armados contra o Estado Democrático, etc., onde o policial deve se fazer temido pelo inimigo, o que não deve ocorrer no trato com os civis.

Ademais, o regulamento militar, aprendido e obedecido pelo policial, termina sendo aplicado também na relação com os civis, na atividade de policiamento das ruas, acabando por considerar o civil um seu subordinado, quando a relação deve ser exatamente o oposto.

As funções militares devem ser exercidas pelas Forças Armadas e as funções policiais por integrantes de corporações civis, pouco importando esteja parte da Polícia uniformizada ou não, mesmo porque, como diz Bismael Moraes, *"policial uniformizado não significa policial*

militarizado"(2). Evidentemente que para a tarefa de policiamento ostensivo é necessário que o policial seja visto e imediatamente identificado por todos, através de um uniforme, mas sem a necessidade de uma formação militar que não se coaduna com um Estado Democrático de Direito.

Para Bismael Moraes, por exemplo, *"sendo a sociedade brasileira composta de cidadãos civis, e não sendo os Estados da federação classificados como quartéis ou zonas militares, só outros interesses – que não são coletivos ou públicos – poderiam impor essa estrutura absurda, cara e prejudicial à segurança pública: militar, para atuar como polícia e tratar com civis! Isso é progresso, ou são resquícios de alguns sistemas pouco recomendáveis?"*(3)

Aliás, esta divisão ocorreu, há muitos anos, em França, onde havia dois grandes ramos: a Polícia Preventiva (em regra, ostensiva e uniformizada, prevenindo os fatos) e a Polícia Judiciária (que agia, de regra, após o fato acontecido). Esta divisão, no entanto, hoje está superada na grande parte do mundo, especialmente nas democracias.

No Brasil, com o golpe militar de 64, surgiu a idéia de se criar uma força militar auxiliar às Forças Armadas com a finalidade de se combater os opositores do regime militar. Assim, em São Paulo, fundiram-se a Guarda Civil e a Força Pública, dando origem à Polícia Militar, fato que ocorreu nos outros Estados da Federação.

Naquela época, as Polícias Militares estavam subordinadas diretamente ao Exército e obedientes aos preceitos da ideologia da segurança nacional, tão ao gosto do regime ditatorial. Tanto isso é verdade que boa parte dos comandos das Polícias Militares passou a ser exercido por oficiais superiores do Exército; a Polícia Militar passou a atuar como força auxiliar no combate às organizações políticas de esquerda, como passeatas, greves, comícios, protestos, etc. Ocorre que finda esta tarefa, passou a PM, então, a combater o crime convencional, sem haver, no entanto, uma mudança profunda na sua estrutura e nas práticas de atuação.

De qualquer forma, não se pode admitir duas polícias no mesmo Estado da Federação, regidas ambas por regras próprias e inteiramente diferenciadas, havendo uma duplicidade de orçamento, de patrimônio, meios de transporte, de pessoal burocrático, cada uma sob um comando e subordinadas, na prática, a autoridades diversas.

A unificação da Polícia não significa, em absoluto, a perda da hierarquia e da disciplina existentes na PM, até porque todo o funcionalismo público está sujeito a tais regras; ser um servidor civil nunca foi sinônimo de indisciplina ou de falta de hierarquia, pois todos estão submetidos a regras estatutárias que devem ser cumpridas sob pena de punição disciplinar e até de exoneração do serviço público.

Como disse anteriormente, na própria Polícia Militar, principalmente entre alguns oficiais, há opinião nesse sentido, como por exemplo os Tenentes Coronéis da PM/BA, Edson Martim Barbosa e Expedito Manoel Barbosa de Souza (este ex-assistente militar da Secretária de Segurança Pública), que afirmaram em recente trabalho:

"Algumas atitudes operacionais das Polícias Civil e Militar prejudicam a realização de um trabalho sinérgico, como por exemplo: o corporativismo; o personalismo; a inexistência de áreas comuns; hierarquia e disciplina diferenciadas, dentre outras.

(...) "A continuidade, por força legal, da duplicidade de polícia – Civil e Militar – no Brasil, promove situações esdrúxulas ao deixar de lado o que necessita a comunidade da polícia, passando a ter contornos de disputa por espaço entre tais organizações, no que denominamos competição na atividade operacional, particularmente na Bahia."(4)

Um outro aspecto que não podemos esquecer é que a militarização da Polícia é prejudicial para seus próprios integrantes, pois como se sabe o militar não possui alguns direitos garantidos aos cidadãos, pois está sujeito a uma estrutura que permite, por exemplo, a prisão disciplinar executada verbalmente (art. 11, § 2º. do Regimento Disciplinar da Polícia Militar do Estado da Bahia: Decreto Estadual n.º 29.535/83), tendo seus direitos restringidos pela própria CF/88: arts. 5º., LXI e 142, §

2º.

A própria Polícia Civil também necessita melhorar estruturalmente: a capacitação do policial civil deve ser incrementada, o seu salário deve ser digno, a sua formação deve ser científica e especializada.

Por tudo que foi dito, concluímos que cuidar da segurança pública em nosso País é uma tarefa árdua e espinhosa; a violência, hoje, é parte integrante de nosso cotidiano, fazendo com que todos nós, de certa forma, diariamente com ela convivamos.

Devemos crer que a solução mais indicada para tais problemas passa inevitavelmente pela necessidade de vislumbrarmos com inteligência e isenção que os conflitos sociais geradores da criminalidade não podem ser reduzidos a uma mera questão policial, devendo, ao contrário, ser encarados como problemas essencialmente políticos e, sob este aspecto, devem ser procuradas as soluções.

A mudança na estrutura policial também se faz necessária, nos moldes do que acima foi dito.

A criação de conselhos estaduais de Segurança Pública, se bem concebidos e compostos também por integrantes da sociedade civil, seriam, com certeza, mais um elemento de modernização da polícia, traçando diretrizes sólidas de operacionalização, além de corrigir eventuais erros de percurso naturais de todo processo de mudança.

As guardas municipais devem ser efetivamente implantadas, ampliando-se, porém, as suas atribuições constitucionais, a fim de que possam exercer outras funções, como auxiliar o policiamento de trânsito, a defesa civil, etc.

Pensamos, por fim, que a Polícia não deve ser vista como propriedade de ninguém, de nenhum governante, de nenhum Estado, deve ser observada como mais uma instituição, dentro da democracia, a serviço exclusivamente dos interesses da população, como já disse Hélio Bicudo:

"A nova Polícia será democrática, voltada para os reais interesses da população no tocante à segurança. Então, esse povo tão sofrido poderá trabalhar e ter lazer, ir à escola, reunir-se e participar politicamente do processo de seu aperfeiçoamento. Essa é a Polícia que todos queremos."(5)

NOTAS E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

(1)Cf. as referências embaixo do nome do autor no topo.

(2)A Polícia à luz do Direito, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, p. 131.

(3)Idem.

(4)Polícia Estadual e o "Complexo do Zorro": a competição na atividade operacional.

(5)O Brasil cruel e sem maquiagem, São Paulo: Editora Moderna, 1994, p. 42

*Promotor de Justiça e Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias Criminais do Ministério Público do Estado da Bahia. Ex-Assessor Especial do Procurador-Geral de Justiça e ex-Procurador da Fazenda Estadual. Professor de Direito Processual Penal da Universidade Salvador-UNIFACS na graduação e na pós-graduação. Coordenador do Curso de Especialização em Direito Penal e Processual Penal da UNIFACS. Pós-graduado, **lato sensu**, pela Universidade de Salamanca/Espanha (Direito Processual Penal). Especialista em Processo pela UNIFACS (Curso coordenado pelo Professor Calmon de Passos). Membro da Association Internationale de Droit Penal e do Instituto Brasileiro de Direito Processual. Associado ao Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCrim e ao Movimento Ministério Público Democrático. Autor da obra “Direito Processual Penal”, Rio de Janeiro: Forense. No prelo: “Estudos de Direito Processual Penal”, São

Paulo: BH Editora. **E-mail do autor** : moreira@e-net.com.br

Jus Vigilantibus, Vitória. Disponível em: <<http://jusvi.com/>>. Acesso em: 10 jul. 2006.