

RECONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL DA SEGURANÇA PÚBLICA ESTADUAL

Luiz Gilmar da Silva¹

Resumo: O texto examina o sistema de segurança pública adotado pela Constituição de 1988 e a competência dos órgãos federais e estaduais. De um lado expõe a incoerência na adoção de duas polícias a nível estadual. De outro demonstra o surgimento das Guardas Municipais como alternativa para suprir a suposta falta de efetivos dos órgãos estaduais. Por fim, expõe as medidas de integração como forma de amenizar os conflitos entre Polícia Civil e Polícia Militar e a tendência na unificação das unidades.

Palavras-chave: Sistema de Segurança Pública, Polícia Civil, Polícia Militar, Desconstitucionalização, Guardas Municipais, Integração, Desmilitarização e Unificação.

1 INTRODUÇÃO

A cada ano intensificam-se os debates em torno da questão da segurança pública no Brasil. Nas constantes pesquisas de opinião, assim como o desemprego, a saúde e a educação, o tema da segurança tem ocupado os primeiros lugares na preocupação dos brasileiros.

Os debates giram em torno do aumento da desigualdade social, do necessário agravamento das sanções penais e da falta de investimentos nos órgãos policiais. Propostas são o que não faltam. As mais radicais sugerem a redução da menoridade penal, fechamento de bares (“lei seca”), “toque de recolher”, e até a participação do Exército.

Mas nos momentos de crises mais profundas, ou quando se procura estabelecer novas estratégias contra os avanços da criminalidade, aflora constantemente, no meio policial, político e intelectual, reflexões a respeito do sistema de segurança pública adotada e, por consequência, propostas de mudanças com o objetivo de melhorar os resultados.

É perfeitamente perceptível que o sistema dualista - polícia civil e polícia militar-, adotados nos Estados-membros tem se traduzido em atuações desencontradas, fragmentadas e conflitantes. O professor René Ariel Dotti chega ao ponto de equiparar o conflito como a terceira praga do sistema criminal: “O confronto – aberto e permanente – entre as polícias militar e civil tem comprometido a missão preventiva de toda polícia

¹ Delegado de Polícia 2ª. Classe do Estado do Paraná

e administração da justiça criminal. Somente por eufemismo se poderia dizer que existe um *conflito* entre essas polícias. O que ocorre, na verdade, é uma *guerra* entre corporações em prejuízo da segurança dos cidadãos”.

Os temas mais frequentes giram em torno da unificação das polícias, da municipalização da segurança pública através das Guardas Municipais e integração dos órgãos como forma de minimizar os conflitos e melhorar o sistema de segurança pública brasileiro.

O propósito do presente artigo é expor as falhas do sistema adotado e as propostas de mudanças e reformas, as quais na prática vão reconfigurando uma nova estrutura, mesmo diante das intransigentes resistências dos próprios integrantes, dos quais muitos acham de forma consciente ou inconsciente que as coisas deveriam ser “como eram antigamente”.

Contudo, à medida que evoluímos para um modelo de estado constitucional de direito, é preciso reconhecer as falhas e participar das mudanças. Mesmo porque, nenhum sistema é perfeito e completo; e as instituições não são eternas.

2 AS INSTITUIÇÕES POLICIAIS

Por se tratar de um Estado federativo as instituições policiais brasileiras são de nível Federal e Estadual, as quais são responsáveis pela aplicação da lei e controle da ordem pública.

A Constituição Federal de 1988, diversamente das constituições anteriores, fixou, no Título V, Capítulo III, art. 144 os órgãos e a competência de cada uma delas.

A nível federal opera a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal. A Polícia Federal tem função de polícia judiciária da União e responsabilidade de combate ao tráfico de drogas, contrabando e descaminho, tráfico de seres humanos, exploração sexual de crianças, bem como apuração de crimes políticos e eleitorais. A mesma ainda é responsável pelo policiamento em portos, aeroportos e áreas alfandegárias. A Polícia Rodoviária Federal tem a tarefa efetuar o patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

As Polícias Cíveis e Polícias Militares são órgãos tradicionais da administração pública dos Estados-membros, cada qual com suas estruturas e efetivos. A Polícia Civil tem o papel de polícia judiciária. É ela responsável pela investigação dos crimes, apurando através do inquérito policial a autoria e materialidade, com a participação dos

Institutos de Criminalística e dos Médicos Legistas. Os seus quadros são compostos basicamente por Delegados de Polícia, Escrivães e Investigadores, admitidos mediante concurso público, com formação efetuada pelas Escolas ou Academias das Polícias Cíveis. A Polícia Militar, além de força auxiliar e reserva do Exército, tem a competência de efetuar o policiamento ostensivo e preventivo. Ela usa fardas e segue uma linha de comando, de hierarquia, de disciplina, de organização e de formação semelhantes ao modelo das forças armadas.

O sistema brasileiro, assim como tantos outros na América Latina, as instituições policiais sofreram forte influência das ditaduras militares, sendo constantemente remodeladas pelos governos democráticos. Portanto, a Constituição de 1988 manteve a separação de atribuições, de papéis, de estrutura, de funcionamento, de filosofia e de formação entre a Polícia Civil e Militar no país.

Em que pese perfeitamente delimitado constitucionalmente a atribuição das instituições estaduais, ambas, constantemente, invadem a competência alheia. Encontramos a Polícia Civil fazendo policiamento ostensivo e preventivo, participando de *blitz*, inventando símbolos e uniformes. Por outro lado, tornou-se comum a Polícia Militar utilizar veículos descaracterizados, estruturar setores de inteligência, realizar investigações e até requerer busca e apreensão. A Polícia Civil, tendo em vista a falta de vagas nos estabelecimentos prisionais, passou a fazer guarda, escoltar e remover presos de uma cidade para outra e para audiências.

No Paraná a Polícia Militar esta formalizando Termos Circunstanciado e realizando outras diligências específicas de polícia judiciária.

Quanto ao sistema adotado o professor Dalmo de Abreu Dallari faz a seguinte afirmação: “[...] _ essa dualidade _ Polícia Civil e Polícia Militar _ é uma distorção, é uma deformação extremamente grave.”

Para o professor Jorge da Silva, do Curso de Gestão em Segurança Pública, da UERJ, “às discordâncias e conflitos não são novidades, vem desde 1967, quando o Governo militar decidiu, com a edição do Decreto-Lei n. 317, de 18 de março de 1967, atribuir às Polícias Militares a exclusividade para executar o ‘policiamento ostensivo fardado’, o que até então era realizado por diferentes polícias e guardas”.

A melhor conclusão a respeito do sistema fica a cargo do pesquisador paranaense Plácido Soares: “Foi um erro gravíssimo do corporativismo policial fazer constar como norma constitucional um sistema sabidamente ineficaz. Assim, um governador de Estado, por mais sério e competente que seja, não conseguirá imprimir uma reforma

policial profunda em seu Estado, uma vez que, de acordo com a Constituição, terá que se contentar com o atual sistema, ainda que dele discorde e ainda que disponha de todos os meios técnicos e recursos financeiros para desenvolver projetos de modernização e de reorganização policial.”

3 O PAPEL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

Mesmo diante de uma forte resistência, o texto constitucional timidamente (art. 144, 8º.) deu aos municípios a possibilidade de constituírem guardas municipais, com a função de proteção de seus bens, serviços e instalações.

Não demorou muito para os constitucionalistas iniciarem o debate quanto às guardas municipais serem ou não órgãos de segurança pública; possuírem ou não poder de polícia.

O fato é que diante do crescimento da criminalidade e da incapacidade orçamentária dos Estados as polícias não conseguiram ampliar ou repor seus quadros, passando os municípios a criar e investir nas guardas municipais.

Por outro lado, mas considerando-se os mesmos motivos, as forças policiais dos Estados passaram a aceitar e incluir as guardas municipais nas operações. A experiência mais forte que presenciamos diz respeito a Guarda Municipal de Foz do Iguaçu, a qual antes mesmo do novo Estatuto do Desarmamento, atuava armada e cooperava constantemente com as polícias.

No entanto é bom observarmos que as guardas municipais não podem ser criadas ou formadas com os mesmos fundamentos da Polícia Militar e muito menos serem utilizadas como um corpo de reserva.

O professor Pedro Bodê, coordenador do Grupo de Estudos da Violência da Universidade Federal do Paraná (UFPR), ao ser entrevistado pelo repórter Fernando Martins, da Gazeta do Povo “explica que a PM é uma instituição criada e formada para servir ao Estado e não à sociedade. E as Guardas Municipais, ao copiar esse modelo, também podem incorporar os vícios que ele traz (como a violência e o abuso de autoridade)”

A ingerência da Polícia Militar nas guardas municipais ainda é grande. Na direção das guardas geralmente a indicação é de um policial militar da ativa ou da reserva.

No Paraná estão surgindo experiências em Apucarana, Campo Mourão, Maringá, Umuarama e Ponta Grossa. Em Curitiba e Foz do Iguaçu as guardas municipais são modelos de estrutura e atuação. É uma pena que em Londrina, uma das cidades mais importantes do estado, o atual prefeito resiste a sua implantação.

Até o momento a mais desastrosa experiência diz respeito à Guarda Municipal de Cascavel, que simplesmente transformou velhos carros e vigias em guardas municipais.

As guardas representam o embrião de um novo sistema de segurança pública, tendo em vista que os Estados não tem condições de investir em todas as cidades de forma efetiva. As guardas municipais, após superarmos os mandos e desmandos políticos locais e os municípios assumirem a responsabilidade pela segurança pública, vão constantemente evoluírem, como uma polícia cidadã, voltada à comunidade e a ordem local.

Evidentemente que ao se manter o atual sistema e as guardas municipais passem a exercer poder de polícia, vão surgir novos conflitos. Mas a experiência é necessária.

O Projeto de Segurança Pública para o Brasil, elaborado pelo Instituto Cidadania, não só reconhece a importância das Guardas Municipais como as inclui no Sistema Único de Segurança Pública. Dentro das várias proposta de modelagem das Guardas Municipais está a necessária concessão do poder de polícia.

A Câmara dos Deputados está analisando Proposta de Emenda à Constituição (PEC 537/06) que autoriza os municípios a celebrar convênios com os Estados para “que as guardas municipais sejam usadas no policiamento ostensivo das cidades sob coordenação das polícias militares”.

A proposta não dá às Guardas Municipais o poder de polícia. Apenas transfere o contingente das Guardas sob o controle das Polícias Militares. A medida legislativa traz implicitamente o reconhecimento da necessidade do aproveitamento do contingente das guardas municipais, mas não abre mão da prioridade ou competência exclusiva das Polícias Militares com relação ao policiamento ostensivo nos estados.

4 MEDIDAS DE INTEGRAÇÃO

Diante da evidente discórdia dos órgãos estaduais surgiu a idéia intermediária de contrabalançar os dois modelos através de medidas de integração.

É comum ouvirmos nas polícias o seguinte refrão: “vamos integrar para não entregar”.

O problema é sabermos exatamente o conceito de integração, seu alcance e os resultados práticos. A resistência em não entregar significa que uma ou outra instituição poderá ocupar os espaços.

O Instituto Cidadania elaborou em 2002 um projeto denominado de “Segurança Pública para o Brasil” sob a coordenação executiva do professor Antonio Carlos Biscaia, da Universidade Candido Mendez (RJ) e com a participação do Dr. Luiz Eduardo Soares. Para os elaboradores do plano “o atual modelo dualizado de polícia, com instituições de policiais de ciclo incompleto está esgotado.”

Por esta e outras razões propuseram a criação do SUSP – Sistema Único de Segurança Pública. A princípio não se pode equiparar o SUSP com a idéia de unificação, em que pese explicitamente o plano indicar a necessidade da criação de uma ou mais polícias estaduais de ciclo completo e da desconstitucionalização do texto da segurança pública.

Para os elaboradores do plano: “O Sistema de Segurança Pública centra-se nas polícias estaduais, que vão estabelecer interface com a Polícia Federal e com as guardas municipais. A integração progressiva constitui uma modalidade de reestruturação gradual das organizações policiais estaduais, que viabiliza a mudança institucional, reduzindo traumas e evitando interromper a continuidade operacional, o que seria muito grave na área da Segurança Pública.”

A implantação do sistema concentra-se nos seguintes elementos:

- a) Criação do Conselho Consultivo de Segurança Pública;
- b) Unificação progressiva das Academias e Escolas de formação;
- c) Criação das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP);
- d) Criação de órgãos integrados de informações e inteligência policial;
- e) Corregedoria única;
- f) Grupo unificado de mediação de conflitos;

A implantação até hoje não foi efetivada pela SENASP, vinculada ao Ministério da Justiça. As razões são expostas pelo ex-secretário do SENASP Luiz Eduardo Soares, um dos idealizadores das propostas, ao ser entrevistado pela Gazeta do Povo: “(...) Lula deixou de priorizar a segurança temendo ônus eleitorais em caso de crises graves e preferiu priorizar ‘ações midiáticas’ da Polícia Federal. O governo federal renunciou à segurança pública porque o presidente avaliou que não valeria a pena assumir o

protagonismo das mudanças numa área tão problemática na medida que apresentando-se como líder da reforma da segurança, o presidente se exporia a cobranças e críticas sempre que houvesse qualquer tragédia. Achou que seria mais prudente deixar a bomba no colo dos governadores. Até porque os resultados positivos das mudanças só viriam a longo prazo e não trariam, portanto, dividendos políticos”.

Ao se observar os índices eleitorais e os estragos que as ações do PCC estão produzindo no estado de São Paulo, infelizmente parece que o governo Lula politicamente acertou. Como bem frisou o repórter Carlos Mendonça: “Com certeza, a imagem mais afetada pela onda de violência foi a do candidato do PSDB à Presidência Geraldo Alckmin...”.

No Estado do Paraná a integração vai contaminando as instituições. As áreas integradas já foram implantadas em 22 de abril de 2004, através do Decreto n. 2834. Os cursos de atualização e aperfeiçoamento (Curso de Atualização em Gestão de Segurança Pública) estão sendo ministrados pela Escola Superior de Polícia e pela Academia Militar, com turmas compostas por policiais civis e militares. A designação de Subtenente ou Sargento da Polícia Militar para atender Delegacias de Polícia, sem qualquer servidor de carreira da Polícia Civil (Decreto n. 1557/2003), a criação do Centro integrado de Operações de Segurança Pública (CIOSP), a implantação dos Centros Integrados de Atendimento ao Cidadão (CIAC) e a adoção, através da Resolução n. 309/2005, do Boletim de Ocorrências Unificado (B.O.U.), o qual trará às polícias e a comunidade inúmeras vantagens, são passos graduais em direção a unificação.

5 PROPOSTAS DE UNIFICAÇÃO

Outra solução para a crise da segurança pública constantemente sugerida diz respeito à unificação das polícias estaduais. Todavia a idéia ainda não ficou bem clara desde as discussões iniciadas a partir de 1988.

Uns entendem por unificação a subordinação das duas polícias a uma única secretaria, outros na fusão das duas numa só.

A adoção de uma Secretaria de Segurança Pública subordinando Polícia Civil e Polícia Militar, não significa comando único e muito menos unificação, como querem alguns.

A unificação, salvo melhor juízo é a adoção de um só órgão, que poderá resultar da junção das duas polícias com a prevalência de uma delas ou com a criação de uma outra com o reaproveitamento dos contingentes.

Contudo, diante do sistema federativo adotado e da inevitável evolução da guardas municipais, fica, a princípio, descartada a idéia de uma só polícia.

O Estado de São Paulo, através do Governador Mario Govas, após o triste episódio de Diadema, em 1997 tentou romper com o atual sistema, encaminhando ao Congresso Nacional emenda constitucional propondo a desconstitucionalização.

A unificação das polícias era o objetivo do saudoso governador paulista. As propostas do projeto formuladas pelo professor de direito constitucional José Afonso da Silva, então Secretário de Segurança, pretendiam conforme exposto pelo repórter Otávio Cabral, da Folha de São Paulo: “reduzir o poder da Polícia Militar e ampliar o poder da Polícia Civil, que passaria a ser responsável pelo policiamento ostensivo...”.

A proposta foi elaborada num momento de crise de uma das instituições e o projeto que teve anuência da Associação dos Delegados de São Paulo se diluiu na Câmara Federal.

Quando se reúne idéias a respeito da unificação facilmente se percebe variações de propostas, dependendo da vinculação do articulista ou propositor com uma ou outra instituição. Hélio Bicudo, ex-deputado federal (PT-SP), propôs projeto de desmilitarização da PM e a unificação das polícias civil e militar. Por outro lado, não faltam no parlamento Deputados e Senadores que constantemente propõem a unificação com a atribuição de polícia judiciária à Polícia Militar.

Outro adepto desta fusão, entre as Polícias Militares e Cíveis, é o Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal (STF). Sua justificativa é de que “a atividade policial é uma atividade, eminentemente, civil”.

A idéia da unificação está entre as sete propostas para melhorar a segurança, elaboradas pelo repórter Fernando Martins, da Gazeta do Povo após ouvir cinco especialistas. O trabalho apresentou com relação ao tema, as seguintes conclusões: “A unificação das polícias Civil e Militar, criando uma única polícia estadual, reduziria custos administrativos. A sobra de dinheiro poderia ser redirecionada no combate ao crime. (...) A unificação das polícias, porém, não dependerá apenas do futuro governador. Para que elas possam ser unificadas é preciso que uma emenda constitucional seja aprovada no Congresso Nacional, permitindo autonomia aos estados para decidir a estrutura policial”

Os quatro principais candidatos ao Governo do Estado do Paraná defendem a integração das ações das polícias Civil e Militar. Mas nenhum deles se compromete em lutar pela emenda constitucional que garantiria a possibilidade do Paraná unificar as

polícias. Eleitoralmente todos estão corretos. Imagine que desastre neste momento propor a extinção da Polícia Militar!

5 CONCLUSÕES FINAIS

Na certeza de que os pontos aqui abordados não esgotam o complexo problema da aguda crise da segurança pública, podemos concluir que o recrudescimento da criminalidade passa não só pela discussão a respeito das questões sociais e legais, mas principalmente pela necessária e inevitável reformulação do sistema de segurança constitucionalmente adotada.

Na prática, a adoção a nível estadual de duas polícias representa duplicidade parcial de gastos, dualidade de comandos, formação diferenciada e constantes conflitos entre as duas instituições.

No mesmo sentido, e em razão do monopólio dos Estados, as instituições não conseguem ou tem dificuldades em repor os recursos humanos e materiais para atender minimamente todas as cidades.

Nos maiores centros urbanos, mesmo diante da restritiva atribuição, surgem as Guardas Municipais como uma nova força, cooperando, inclusive, com o policiamento ostensivo e preventivo, revelando uma tendência na municipalização parcial da segurança pública e, no futuro, não muito distante, aos poucos as guardas municipais vão conquistando atribuições até organizarem-se como polícias de ciclo completo.

Com o objetivo de minimizar os conflitos e somar esforços a melhor solução indicada para o momento esta na realização de ações conjuntas e na integração de alguns órgãos e serviços.

A unificação das polícias estaduais aparece como proposta inevitável e imprescindível, vez que as funções preventivas e repressivas são necessariamente interligadas que para uma perfeita articulação e coordenação só podem ocorrer quando elas são desenvolvidas por uma só organização policial. Como bem conclui Carlos magno: “ Esta separação das duas funções é uma situação específica brasileira; no cenário internacional todas as policias que operam no campo da segurança publica executam as duas funções. Elas não são separadas na atividade geral de controle da criminalidade”. Mas a unificação não virá de forma abrupta, radical e instantânea, em razão de uma crise localizada ou vontade do governante. Virá com a progressiva integração e desmilitarização gradativa. A fusão, com a prevalência de uma sobre a outra ou a criação de uma terceira instituição deve ficar a cargo de cada estado,

considerando-se as peculiaridades e necessidades de cada um. Não vai demorar muito para se efetivar definitivamente a desmilitarização da Polícia Militar e a desconstitucionalização do sistema de segurança, mesmo diante de tanta resistência. As polícias não serão mais civis e militares.

Mas de nada adiantará apenas incentivar a criação da Guardas Municipais, desconstitucionalizar a segurança pública, unificar as instituições estaduais e desmilitarizar as Polícias Militares, se não mudarmos a metodologia de formação dos profissionais da segurança pública, instruindo-os para atender a sociedade, para atuar observando-se os direitos e garantias individuais, valorizando-os e motivando-os constantemente, para que a ideologia de polícia comunitária não seja um mero modismo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DOTTI, René Ariel. As Dez Pragas do Sistema Criminal Brasileiro. In Doutrina. James Tubenchlak (org.). Rio de Janeiro: Instituto de Direito, 2001.

DALARI, Dalmo de Abreu. “A Polícia Civil no Estado Brasileiro”. In A Polícia a Luz do Direito. Bismael B. Moraes (Org.). São Paulo: RT, 1991.

DA SILVA, Jorge. Segurança Pública e Polícia. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SOARES, Plácido. Alerta Geral. Paraná: Livraria do Chain Editora, 2003.

BODÊ, Pedro. “Especialista é Contra Clonagem da PM”. Gazeta do Povo: Paraná Política. Fernando Martins. Curitiba: 29 de agosto de 2004, p. 14.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Segurança Pública para o Brasil. 2002. SENASP.

SOARES, Luiz Eduardo. “Governo não Cumpre Plano de Segurança Pública”. Gazeta do Povo: PARANÁ. Curitiba: 21 de maio de 2006, p.03.

MENDONÇA, Ricardo. “Segurança Fizeram só o Mais Fácil”. ÉPOCA. N. 433, 4 de setembro de 2006, p.47.

CABRAL, Otávio. “Base da PM quer unificação da polícias”. Folha de São Paulo: COTIDIANO. São Paulo: 25 de abril de 1997, p.3.

MARTINS, Fernando. “Segurança é prioridade de candidatos ao governo”. Gazeta do Povo: PARANÁ. Curitiba, 27 de agosto de 2006, p.16.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Questões Preliminares para Discussão de Uma Proposta de Diretrizes Constitucionais Sobre a Segurança Pública. In Revista Brasileira de Ciências Criminais. São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 22 – Abril – Junho – 1998.