

Os Centros Integrados de Defesa Social e a Transversalidade na Ponta da Linha

Lúcio Emílio do Espírito Santo¹

I

A reforma do sistema segurança pública vem sendo discutida pela sociedade brasileira há quase duas décadas. Propostas e recomendações existem às centenas. Promessas de implementação também não faltam no discurso político. De 1967 – data da última reforma no sistema de segurança pública – até os nossos dias, houve mudanças superficiais, apesar da redemocratização e a sucessão de acontecimentos trágicos como o massacre do Carandiru, os episódios de brutalidade policial explícita na Favela Naval, em São Paulo, morte de trabalhadores sem-terra em Eldorado dos Carajás, no Pará, a rebelião de policiais militares em 1997, e os índices crescentes de criminalidade violenta nas maiores cidades do país, que por si só já seriam motivo para um redesenho do sistema.

As razões pelas quais não se consegue fazer as mudanças, não tanto as mudanças em si, passaram a ser a nossa primordial preocupação. Algumas hipóteses para explicar esta incapacidade de realizar mudanças foram estabelecidas:

- a) As pessoas tendem a considerar a segurança pública como sinônimo de polícia civil ou militar por uma série de razões, dentre as quais o fato de estas instituições estarem mais presentes, mais visíveis, no cenário urbano. Com isso, outras instâncias, tão ou mais relevantes que a polícia, tendem a não ser percebidas como partes integrantes do sistema de segurança pública. É o caso da justiça criminal e do complexo penitenciário. Não se percebe que não basta mudar a polícia, mas o modelo de que a polícia é parte.
- b) Há um grande desconhecimento a respeito da realidade de cada órgão integrante do sistema de segurança pública. Ignora-se o que é uma polícia civil, o que é uma polícia militar, não se tem em mente a estrutura da justiça, do ministério público, da defensoria pública e do complexo penitenciário e a contribuição de cada um na produção de segurança.
- c) A evolução do sistema de segurança pública no Brasil se deu de forma esdrúxula. Em todos os países, o centro do sistema é a justiça criminal, tendo como instrumentos a polícia ostensiva e o complexo penitenciário. Quando falamos em justiça criminal, estamos nos referindo também aos órgãos auxiliares da justiça, o ministério público e a defensoria pública. Entre nós, o centro da segurança pública é a polícia civil. A justiça criminal não tem nenhuma expressão, é mero apêndice da polícia judiciária.
- d) O novo modelo implicaria numa transformação de culturas institucionais sedimentadas ao longo dos anos. O Brasil só teve três importantes reformas no sistema de segurança pública: a liberal de 1831, a conservadora de 1841 e a

¹ Trabalho apresentado no XXII Encontro Anual da ANPOCS, em Caxambu, 1998, a convite daquela entidade.

reforma parcial, autoritária, de 1967. A resistência maior, entretanto, viria do poder judiciário, pelo seu caráter ultraconservador e extremamente refratário a mudanças.

- e) Redefinir o papel do poder local, das municipalidades, na prevenção criminal e contravencional, como primeira instância de educação e habilitação da criança para a convivência em sociedade.
- f) Desconhecimento das amplas possibilidades da informatização dos procedimentos e rotinas, bem como atitude recorrente de desrespeito aos usuários do sistema.

Conclui-se que a mudança fundamental no modelo teria que resolver todos esses problemas, isto é, colocar a justiça criminal como centro do sistema de segurança pública, garantir o respeito aos direitos individuais, compatibilizar estrutura e missão da polícia estadual,¹² instituir normas para a atuação sistêmica,³ incluir o município, agilizar a justiça, aproximá-la das comunidades e permitir a repressão a pequenos delitos.

Com base em estudos processuais comparados, análise da linha evolutiva da polícia e justiça brasileiras, chegou-se à concepção dos *Centros Integrados de Defesa Social*, que atenderiam a todos os requisitos de uma reforma eficaz do modelo de segurança pública no Brasil.

Nesse trabalho, pretende-se explicitar o conceito de Centro Integrado de Defesa Social e expor os argumentos que justificam a sua instituição.

II

Datam do final da década de 70, no auge da então chamada “violência urbana”, as primeiras denúncias e manifestações contra o modelo de segurança pública, considerado ultrapassado e anacrônico, sobretudo diante da perspectiva de redemocratização do país. Em janeiro de 1985, constituiu-se a Comissão Teotônio Vilela, que visitou cadeias

² Desmilitarização é também um conceito ambíguo, fonte de muita polêmica. O estatuto militar da polícia ostensiva não é um mal em si. Democracias em todo o mundo o adotam. O que tem sido alvo de críticas e até de repúdio em muitos lugares do mundo, mesmo naqueles em a polícia é considerada civil, como Estados Unidos, é a atitude de políticos e diretores de departamentos policiais diante da prevenção e repressão criminal. Estimulam seus “soldados” para uma verdadeira “war on crime”, desencadeando as famosas “operações de combate” nos “redutos e trincheiras” do crime organizado (leia-se favelas e bairros operários). O resultado quase sempre é o desrespeito aos mais elementares direitos dessas populações. Entendo como desmilitarização a mudança desse enfoque em favor de um outro que considere o crime como fenômeno social, normal, cuja prevenção e repressão dependem de uma atitude democrática, profissional e inteligente da polícia. Ver a este respeito Skolnick, Jerome & Fyfe, James. *Above the Law: Police and Excessive Use of Force*. New York, Free Press, 1994, especialmente o capítulo *Cops as Soldiers*, p.113.

³ Unificação é também outro conceito ambíguo e não menos polêmico. Entendemos que a tese é motivada pela tendência cultural à centralização e concentração. O que se observa no mundo é que quanto mais democrático o modelo, mais descentralizada e local é a polícia, como acontece na Inglaterra, Estados Unidos, Canadá, Índia e países de cultura anglo-saxônica. Por unificação entendo a atuação sistêmica, a identidade doutrinária, a formação única de policiais civis e militares, o compartilhamento de informações, de princípios éticos e disciplinares. Estudos de polícia comparada mostram que a diversidade de instituições atuando num mesmo espaço, numa sadia competição, é mais freqüente do que se imagina. Ver Bayley, David. *Patterns of Policing. A comparative International Analysis*. New Brunswick, N.J., Rutgers, 1985.

públicas, penitenciárias, manicômios, revelando à sociedade brasileira a realidade dessas instituições. Muitas das propostas dessa Comissão foram implementadas, embora algumas tenham demorado mais de uma década, como é o caso da criminalização da tortura. A mais importante sugestão, porém, passou despercebida. É justamente aquela que democratiza a estrutura do sistema de segurança pública, atacando processos, métodos, rotinas e práticas cotidianas em delegacias, quartéis, prisões e varas criminais. A Comissão apresentou um projeto de “Unidades Integradas” – polícia, justiça, prisão – convicta de que “não se pode insistir na reprodução de estruturas carcerárias falidas, considerando estanques aqueles três elementos.” A Comissão propôs “a descentralização do sistema penitenciário, policial e judiciário, criando-se módulos relativamente reduzidos, onde se concentrariam o policiamento – realizado sempre pelos mesmos policiais – a Justiça, com o juiz que impõe a pena acompanhando diretamente seu cumprimento, com representantes da própria comunidade e com o presídio”.

Louve-se o espírito empreendedor da Comissão que chegou, inclusive, a conceber um projeto-piloto dessas “Unidades Integradas” para funcionar na cidade satélite do Gama, em Brasília. O projeto não chegou a sair do papel. A idéia, portanto, não é nova nem original, mas muito arrojada para ser assimilada pela razão conservadora que impera, sobretudo, no Poder Judiciário. O agravamento da crise na área de segurança pública, devido ao arcaísmo de suas estruturas, impõe o redimensionamento do sistema nos moldes do que já é realidade em todo o mundo.

III

A parte mais visível do sistema de segurança pública é a polícia militar, denominação dada no Brasil à polícia ostensiva. Tem como características:

- a) É a única autorizada a usar a força, na forma da lei, para regular⁴ as relações interpessoais e intergrupais;
- b) É centralizada, regulamentada, dirigida e administrada pelo poder executivo estadual. No Brasil, não há polícias locais e independentes como ocorre nos países de cultura anglo-saxônica.
- c) Tem como missão constitucional preservar a ordem pública em geral. Como o conceito de ordem pública é muito abrangente, a polícia militar tem também uma enorme diversidade de tarefas.

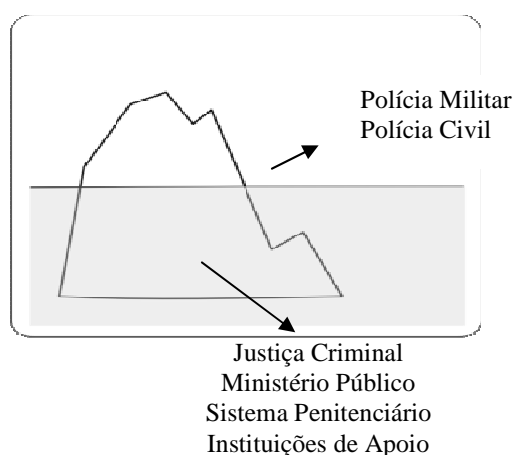
A outra parte do sistema, não tão visível quanto a polícia militar, mas nem por isso menos perceptível, é a polícia civil, nome dado à polícia judiciária brasileira. Suas características são:

- a) É centralizada.
- b) Tem como missão principal a apuração das infrações penais. É uma instituição *sui generis*, porque sua estrutura confunde-se com a estrutura da secretaria de segurança pública, como é o caso de Minas Gerais. Missões atípicas lhe são atribuídas como gerenciamento de presídios e cadeias públicas, a direção de departamentos de trânsito, dos institutos médico-legais e de identificação e até

⁴ Na perspectiva policiológica, a função clássica da polícia é o de intermediação, interposição ou intervenção em determinados processos sociais em que a ordem foi violada ou está na iminência de o ser.

fábrica de placas. Já possuiu em sua estrutura a Guarda Civil e o Corpo de Fiscais de Trânsito, atividades típicas de polícia ostensiva.

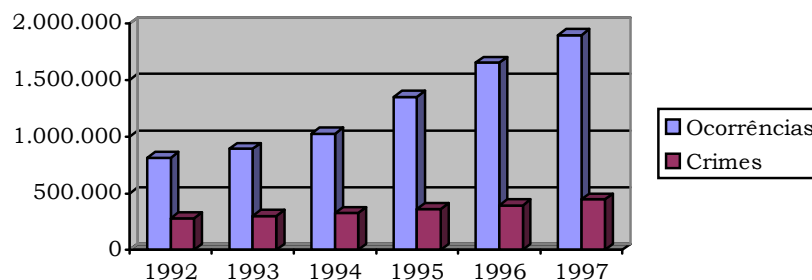
Como um *iceberg*, a segurança pública possui uma parte submersa, pouco visível, que são a justiça criminal, ministério público e o sistema penitenciário. Além desses, o usuário tem que contar com instituições de apoio, como assistentes sociais, psicólogos, proteção à mulher, ao idoso e à criança e aos adolescentes, direitos humanos, defesa do meio ambiente, etc. Dificilmente alguém atribui igual responsabilidade a estas partes visíveis e invisíveis pelas graves disfunções existentes na área da segurança pública. Raciocínios de senso comum ligam taxas elevadas de crime, violência, insegurança, unicamente à ineficiência e ineficácia da polícia. Entretanto, alguns dados mostram o equívoco desse raciocínio simplista.



Visibilidade de instituições e órgãos que interatuam no Sistema de Segurança Pública

Tem decrescido o grau de ostensividade da polícia em Minas Gerais, nos últimos quatro anos, devido, entre outros motivos, aos baixos investimentos em meios, à expansão urbana – grande consumidora de efetivos – e outros conceitos operacionais que privilegiam outras estratégias de policiamento, em detrimento do princípio da ação de presença e ocupação dos espaços vazios de segurança. Embora não haja evidências de que esse baixo

Gráfico 1
Ocorrências X crimes em Minas Gerais no período de 1992 a 1993



grau de ostensividade tenha influência no comportamento das taxas criminais, a verdade é que o número de ocorrências policiais registradas tem crescido, conforme se pode deduzir do gráfico 1.

De um total de 1 milhão e 400 mil ocorrências anuais, cerca de 400 mil referem-se a crimes e 200 mil são contravenções penais. Embora não existam dados sistematizados e confiáveis, Bueno⁵ apresenta o quadro 1, caracterizando o que chamamos “funil da impunidade”, com informações obtidas junto da Polícia Civil, Tribunal de Justiça e Ministério Público.

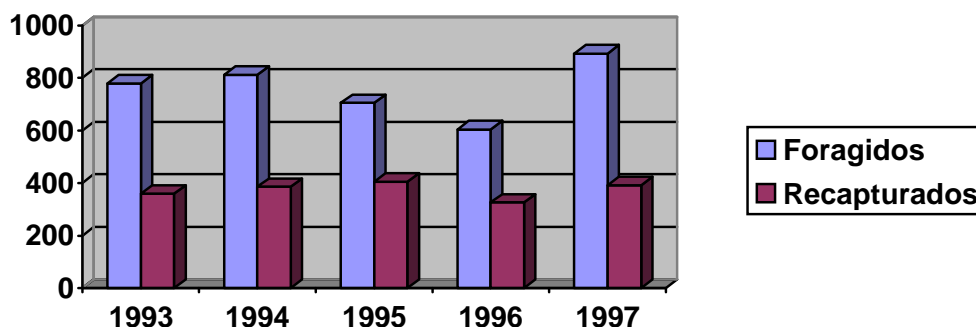
COMPARAÇÃO ENTRE CRIMES CONHECIDOS, APURADOS E JULGADOS

	1995	1996	1997
Crimes registrados pela Polícia Militar	360.311	396.205	446.922
Pessoas presas pela Polícia Militar	159.390	150.319	149.434
Inquéritos instaurados pela Polícia Civil	82.691	56.724	47.674
Termos Circunstanciados de Ocorrências da Polícia Civil		175.287	201.173
Denúncias do Ministério Público	43.917	66.634	38.705
Sentenças dos Juizados Comuns	71.763	108.088	17.357
Sentenças dos Juizados Especiais			57.248
Ingressos no Sistema Penitenciário	901	941	491

Nota: Somente a partir de 1997 o Poder Judiciário começou a tratar os dados dos Juizados Especiais separadamente

Em Minas, de um total de 9 mil presos, somente 3 mil estão em penitenciárias. Os demais se encontram depositados em cadeias públicas, sem nenhum programa de reabilitação. Fugas são freqüentes e o índice de recaptura, muito pequeno, como mostra o gráfico 2.

Gráfico 2
Fugas X recapturas de presos em Minas Gerais, no período de 1993 a 1997 (Fonte PMMG)



⁵ Bueno, Sérgio Ricardo. *Impunidade em Minas Gerais: crimes praticados, apurados e julgados. Análise Crítica*. Trabalho apresentado no Seminário “Segurança Pública, estratégias de otimização”, Curso Superior de Polícia, disciplina Teoria de Polícia. Belo Horizonte, Academia de Polícia Militar, 1998.

Além disso, somente na Polícia Militar existem 9 mil mandados de prisão sem cumprimento por falta de vaga no sistema prisional.

Nem todos os crimes relatados à polícia teriam, necessariamente, que dar origem a um inquérito ou a uma condenação. Mas, a disparidade entre população carcerária, sentenciamentos, inquéritos e crimes noticiados assusta.

IV

O desconhecimento dessa realidade leva também à crença de que a unificação das polícias seria a solução para o problema do crime e da insegurança. Os que pregam a unificação não dizem o que isso significa e nem indicam de que forma isso se daria. O primeiro passo seria conhecer a linha evolutiva da polícia civil para que se tenha a noção de como e por que se chegou a essa dicotomia. Em linhas gerais, podemos dizer que a justiça criminal no Brasil passou por duas fases fundamentais: a do modelo liberal de 1831 e a da reforma conservadora de 1842 (com o retoque de 1871), *design* vigente até hoje.

Os nossos primeiros juristas buscaram inspiração no modelo inglês de polícia e justiça. Na Inglaterra, como se sabe, não existe polícia judiciária nem inquérito policial. A justiça é local (descentralizada), eletiva e popular (liberal ou democrática) e concentrada (as atribuições policiais e judiciais concentram-se numa única autoridade). O sistema é acusatório, isto é, a instrução criminal se faz perante o juiz. Fiéis a esses postulados, criou-se no Brasil a figura do juiz de paz, versão verde-amarela do *peacekeeping* bretão. Ao nosso juiz de paz cabia a formação de culpa, prisão dos culpados e o julgamento de contravenções e pequenos delitos, os chamados crimes policiais⁶. Todos os demais crimes eram da competência do tribunal do júri.

Nesse sistema, também a força pública tinha cunho local. As polícias ostensivas eram denominadas corpo de guardas municipais permanentes, nos moldes da Metropolitan Police londrina, instituída por Robert Peel em 1827. Essas guardas, embrião das polícias militares, eram profissionais, integradas por voluntários e tinham estatuto militar.

No intuito de conter a onda liberal e os graves distúrbios que a acompanhavam, promoveu-se, em 1841, uma ampla reforma do poder judiciário, com as seguintes inovações:

- a) Distinção entre polícia administrativa e polícia judiciária;
- b) Centralização do poder de polícia nas mãos do ministro da Justiça, ao qual se subordinavam todas as demais autoridades policiais e judiciárias. Essa centralização significou a adoção de um modelo policial semelhante ao vigente no bloco continental europeu, em que a justiça criminal é autocrática (não eletiva), centralizada (as autoridades policiais e judiciais são nomeadas pelo poder central) e desconcentrada (separação das funções judiciais e policiais).
- c) Instituiu as figuras do chefe de polícia, delegados e subdelegados, transferindo para esses funcionários as atribuições do juiz de paz. Com isso, liquidou a justiça popular, local e eletiva.

⁶ Atos ofensivos à civildade e aos bons costumes, dentre os quais a vadiagem, sociedade secreta, capoeiras e os crimes de imprensa.

- d) O totalitarismo imperial liquidou também a idéia de polícias ostensivas locais, nos moldes da polícia britânica. Surgiu em cada província, sob o comando do presidente respectivo, um corpo policial, força pública, estruturada militarmente, articulada em todo o território provincial.
- e) O Império não fez uma *revolução radical* no sistema herdado da Colônia. Nesse sistema, no que se refere à ordem e segurança, delineam-se já as duas vertentes que iriam desaguar numa *polícia civil* e numa *polícia militar*, a primeira claramente vinculada, se não integrada, ao Judiciário, e a segunda, vinculada ao Executivo, mas com áreas de atuação ainda confundidas, com um imenso potencial de conflito. Por exemplo: a polícia judiciária tinha os inspetores de quartirão, com a incumbência de “vigiar sobre a prevenção dos crimes” e “fazer prender os criminosos em flagrante delito”. A lei de 1841 não se refere à sua forma de atuação, não deixando claro se faziam policiamento ostensivo ou velado.

Uma espécie de aperfeiçoamento desse modelo deu-se em 1871. Distinguindo com clareza o poder de prender, processar e julgar, a Lei n.º 2033, de 20 de setembro de 1871, regulamentada pelo Decreto n.º 2035, de 23 de setembro de 1871, declara os cargos de juiz municipal e de juiz substituto incompatíveis com o de qualquer autoridade policial. Mantém a nomeação facultativa de desembargadores e juizes de direito para o cargo de chefe de polícia. Entretanto, no exercício do cargo policial, os chefes de polícia não teriam o predicamento de autoridade judiciária.

Reduz as atribuições dos chefes de polícia, delegados e subdelegados, que agora se incumbem única e exclusivamente da preparação dos processos dos crimes do artigo 12, § 7.º, do Código do Processo Criminal, procedendo *ex officio* quanto aos crimes policiais; elaboração do inquérito policial; realização das diligências para o descobrimento dos fatos criminosos e suas circunstâncias, inclusive o corpo de delito, e a concessão da fiança provisória.

Em caso de crimes sérios ou grave perturbação da ordem e tranqüilidade pública, o chefe de polícia, mediante ordem do presidente do governo, na Corte, e do presidente das províncias, podia proceder à formação da culpa e pronunciar, mediante recurso ao presidente da relação do distrito.

Emerge a figura do juiz de direito, a quem se atribuem todas as funções tipicamente judiciais. É ele encarregado da pronúncia dos culpados nos crimes comuns; do julgamento dos crimes de que trata o art. 12 § 7.º, do Código do Processo Criminal; a pronúncia e o julgamento de que tratam a Lei n.º 562 de 2 de julho de 1850 e o art. 1.º do Decreto n.º 1090 de 1.º de setembro de 1860; o julgamento das infrações dos termos de segurança e bem viver; e, por apelação, o julgamento das infrações de posturas municipais; o processo e julgamento dos empregados públicos não privilegiados; o processo e julgamento dos crimes de contrabando fora de flagrante delito.

Na área cível cabia aos juizes de direito o julgamento das causas de valor superior a 500 mil réis.

Os juizes municipais também ganharam projeção. A eles ficaram pertencendo a organização do processo de contrabando fora do flagrante delito; o julgamento das infrações dos termos de segurança e bem viver que as autoridades policiais ou juizes de paz houverem feito assinar; julgar os crimes de que trata o art. 12 § 7.º do Código do Processo Criminal e mais processos policiais; a pronúncia nos crimes comuns, com recurso necessário para o juiz de direito respectivo.

Na área cível os juízes municipais tinham competência para julgar as causas de mais de 100 mil até 500 mil réis, com apelação no efeito suspensivo para os juízes de direito.

Os juízes de paz ficaram encarregados de processar e julgar as infrações de posturas municipais; obrigar a assinar termos de segurança e bem viver e conceder fiança provisória.

Na área cível os juízes de paz julgavam as causas cujo valor não excedesse a 100 mil réis, devendo intentar antes o meio da conciliação.

A Lei 2033 introduz uma clara distinção entre a autoridade judicial e a autoridade policial.

Os juízes julgam e o fazem com exclusividade. As demais autoridades ligam-se ao judiciário, mas não têm poder judicante. A tarefa primordial da autoridade policial é a elaboração do inquérito policial.⁷

Separadas definitivamente a justiça da polícia, cada instituição passou a ter vida própria. A intermediação passou a ser feita pelo inquérito policial, a única forma de comunicação entre os dois elos do sistema de segurança pública. Todas as mudanças se deram no âmbito das instituições e só fizeram aumentar a distância entre elas.

Entretanto, a mais danosa consequência desse modelo foi a atrofia do poder judiciário e a quase obnubilação da justiça criminal. A polícia judiciária, com superpoderes, entre os quais o de formar culpa, constituiu-se numa espécie de anteparo da justiça criminal e acabou por tornar-se o centro do sistema de segurança pública. Esse é o ponto crucial da história da polícia judiciária e da justiça brasileiras. Não é desconhecido, mas suas consequências não são analisadas.

⁷ Transcreve-se aqui o conteúdo do artigo 42, do Dec 2035 de 23 de setembro de 1871, que criou o inquérito policial tal como o conhecemos hoje. Essa forma arcaica de instrução criminal acentua a separação entre a justiça criminal extremamente burocratizada e a polícia judiciária cada vez mais presente e independente no cenário da repressão penal. “O inquérito policial consiste em todas as diligências necessárias para o descobrimento dos fatos criminosos, de suas circunstâncias e dos seus autores e cúmplices e deve ser reduzido a instrumento escrito, observando-se nele o seguinte: 1.º) Far-se-á corpo de delito, uma vez que o crime seja de natureza dos que deixam vestígios; 2.º) Dirigir-se-á a autoridade policial com toda prontidão ao lugar do delito; e aí, além do exame do fato criminoso e de todas as suas circunstâncias e descrição da localidade em que se deu, tratará com cuidado de investigar e coligir os indícios existentes e apreender os instrumentos do crime e quaisquer objetos encontrados, lavrando-se de tudo auto assinado pela autoridade, peritos e duas testemunhas; 3.º) Interrogará o delinqüente, que for preso em flagrante, e tomará logo as declarações juradas das pessoas ou escolta que o conduzirem e das que presenciarem o fato ou dele tiverem conhecimento; 4.º) Feito o corpo de delito ou sem ele, quando não possa ter lugar, indagará quais as testemunhas do crime e as fará vir à sua presença, inquirindo-as sob juramento a respeito do fato e suas circunstâncias e de seus autores ou cúmplices. Estes depoimentos na mesma ocasião serão escritos resumidamente em um só termo, assinado pela autoridade, testemunhas e delinqüente, quando preso em flagrante; 5.º) Poderá dar buscas com as formalidades legais para apreensão das armas e instrumentos do crime e de quaisquer objetos a ele referentes; e desta diligência se lavrará o competente auto; 6.º) Terminadas as diligências e autuadas todas as peças, serão conclusas à autoridade que proferirá o seu despacho, no qual, recapitulando o que for averiguado, ordenará que o inquérito seja remetido, por intermédio do juiz municipal, ao promotor público ou a quem suas vezes fizer; e na mesma ocasião indicará as testemunhas mais idôneas, que por ventura ainda não tenham sido inquiridas. Desta remessa dará imediatamente parte circunstanciada ao juiz de direito da comarca. Nas comarcas especiais a remessa será por intermédio do juiz de direito que tiver a jurisdição criminal do distrito, sem participação a outra autoridade. 7.º) Todas as diligências relativas ao inquérito serão feitas no prazo improrrogável de cinco dias, com assistência do indiciado delinqüente, se tiver preso; podendo impugnar os depoimentos das testemunhas. Poderá também impugná-los nos crimes afiançáveis, se requerer sua admissão aos termos do inquérito. 8.º) Nos crimes, em que não tem lugar a ação pública, o inquérito feito a requerimento da parte interessada e reduzido a instrumento, ser-lhe-á entregue para o uso que entender; 9.º) Para notificação e comparecimento das testemunhas e mais diligências do inquérito policial se observarão, no que for aplicável, as disposições que regulam o processo da formação da culpa.

Em 1967, durante o regime militar, o sistema de segurança pública foi parcialmente reformulado. Concentraram-se na polícia militar as tarefas ligadas à polícia ostensiva, extinguindo-se a guarda civil e o corpo de fiscais de trânsito. A polícia civil ficou com tarefas de polícia administrativa e de polícia judiciária, atividades cartoriais para as quais não se requer necessariamente o uso de farda. O poder judiciário ficou fora dessa reforma.

V

As disfunções mais sérias do sistema de segurança pública advêm desse anômalo desenvolvimento da justiça criminal brasileira.⁸ Senão vejamos:

A separação entre *polícia judiciária* e *justiça criminal* ensejou o surgimento das delegacias de polícia, casas onde se elabora o inquérito policial. Por ser sigiloso e não admitir o contraditório, o inquérito policial é muitas vezes utilizado como instrumento de terror e de constrangimento do cidadão. As delegacias de polícia, abrigando as cadeias públicas, transformaram-se em um ambiente propício ao desrespeito aos direitos individuais, como a prática de tortura, prisões ilegais, extorsões e corrupção. Em muitos locais, por falta de espaço, delegacias se confundiam com os quartéis, prestando-se estes a desvios semelhantes.

A Constituição Federal vigente contém uma série de direitos processuais tais como: amplo e irrestrito direito de defesa ou direito a advogado; o direito de permanecer calado; o direito de que a prisão seja comunicada à família do preso; o direito ao devido processo legal; direito de saber a identidade da autoridade coatora, dentre outros. Por outro lado, a Constituição Federal também estabelece que nenhuma lesão a direito será subtraída ao conhecimento do judiciário. Apesar de estar em vigor há mais de dez anos, as estruturas, policiais e judiciais não se adaptaram a essa nova realidade.

Estudos de polícia comparada têm mostrado que quanto mais centralizada é a polícia ostensiva mais ela tende à militarização. A correlação entre centralização da polícia e autoritarismo (ou descentralização e democracia) também é válida e explica as razões pelas quais temos um grau tão elevado de militarização da polícia ostensiva. Concentrada nas mãos de uma só pessoa, a força policial precisa de controles rígidos que a mantenham coesa, unida e obediente. Com estas características, a polícia ostensiva terá uma grande dificuldade em lidar com o fenômeno criminal e com o criminoso.

O mesmo se pode dizer da justiça centralizada. Mas, há agravantes. A Constituição Federal de 88 construiu para o poder judiciário uma torre de marfim, em que ele, auto-suficiente, parece fazer alheio à realidade circundante. A simples criação de uma vara judiciária é competência exclusiva dos tribunais.

É preciso repensar a relação entre população e o número de juízes. Os critérios adotados pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais para a criação de comarca (onde, em

⁸ Reformas processuais vêm sendo feitas em todo o mundo. No Brasil, esforços louváveis ensejaram a criação dos juizados especiais cíveis e criminais, previstos na Constituição Federal. Pelo menos em Minas Gerais, a causa desses juizados especiais não foi abraçada com o ardor esperado. Não se superou a intermediação da polícia judiciária, com poucos avanços no campo da celeridade, pior defeito de nosso sistema processual penal. Registre-se também a iniciativa do Ministério da Justiça que, em 1992, constituiu uma comissão de juristas para apresentarem propostas de reforma do Código de Processo Penal brasileiro. Apesar de tão lenta quanto a própria Justiça, a reforma se acha em andamento no Congresso Nacional.

tese, haveria um juiz) são: população mínima de 15 mil habitantes; 8 mil eleitores; receita correspondente ao dobro da exigida para a criação de município no Estado e movimento forense anual de 200 feitos judiciais. O quadro abaixo mostra a distribuição de juizes em Minas Gerais, segundo esse critério:

<i>Instância/Entrância</i>	<i>Tribunais/Comarcas</i>	<i>Desembargadores</i>	<i>Juizes</i>
<i>2.ª Instância</i>	Tribunal de Justiça	44	
<i>2.ª Instância</i>	Tribunal de Alçada	47	
<i>2.ª Instância</i>	Tribunal de J. Militar	5	
<i>Entrância Especial</i>	Belo Horizonte		112
<i>Entrância Final</i>	45 Comarcas		209
<i>Entrância Intermed.</i>	122 Comarcas		154
<i>Entrância Inicial</i>	134 Comarcas		136
<i>Soma</i>		96	611

Fonte: Minas Gerais. Lei Complementar n.º 38, de 13/02/98

Os feitos na área criminal, se considerados os números da Polícia Militar (gráfico 1, acima), atingem a cifra de 400 mil, aproximadamente. Cada juiz, só na área penal, teria cerca de 654 casos para julgar. Se a justiça criminal levasse em consideração não o número de feitos, mas o número de notificações criminais (*notitia criminis*), seriam necessários no mínimo 2 mil juizes (só para a área criminal).

A dupla jurisdição (cível e criminal) é também um impeditivo para a emergência de uma justiça criminal independente e descentralizada. Não há nenhum tipo de identidade ideológica e lógica entre a jurisdição criminal e a segurança pública. Nenhum juiz do crime se sente parte integrante do sistema de segurança pública, mesmo porque pertencem a poderes distintos. Aqui, a doutrina da separação dos poderes é praticada radicalmente, afetando a sinergia, o esforço conjugado para a superação dos graves problemas de ordem e segurança.

O que mais nos espanta é que, apesar das rupturas da ordem institucional ao longo de todos esses anos, mais de um século e meio, a espinha dorsal do sistema, seus princípios e valores, permaneceram intactos. O advento da República não abalou esse edifício construído no Império. Ao contrário, toda a legislação penal e processual da monarquia foi integralmente revalidada na República e assim permanece em sua essência até os nossos dias.

Finalmente, há uma questão também emergente, resultante, a meu ver, da centralização e falta de autonomia da justiça criminal, que é o fato de essa justiça não operar com algo que poderíamos denominar um “compromisso com o ideal de ordem com humanidade”. Seu trabalho se esgota em si mesmo e não visa fins outros que não os imanentes na própria lei. O princípio que informa a repressão criminal no Brasil ainda é a defesa do Estado e da ordem jurídica por ele instituída. Daí, o menosprezo pelos direitos individuais e humanos de delinquentes, também vítimas de discriminação em razão da classe social, etnia ou gênero

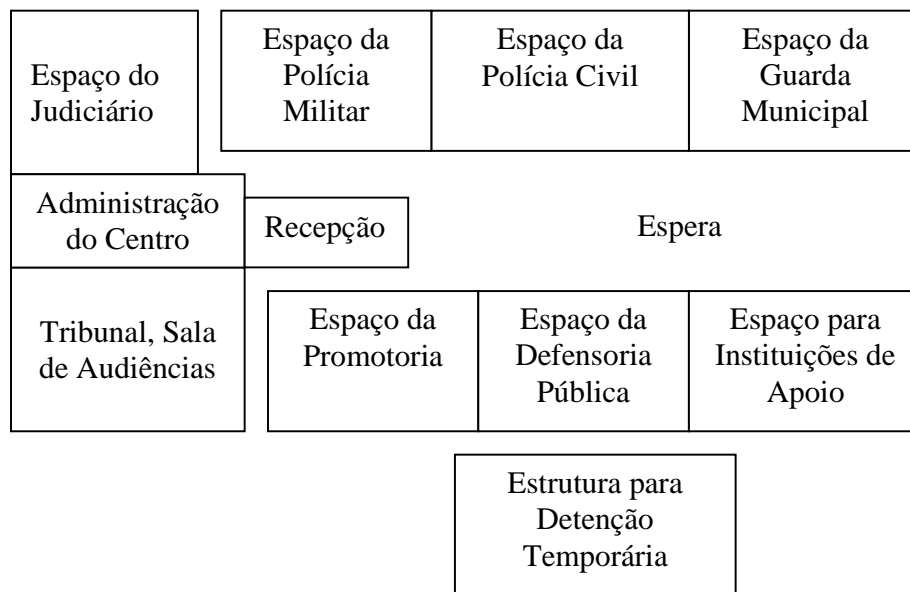
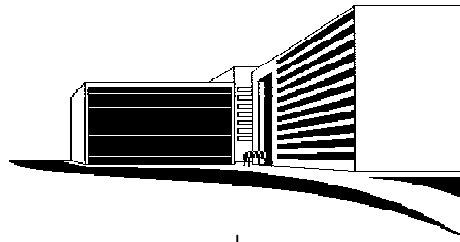
Uma ampla reforma no sistema de segurança pública, atingindo as três instâncias que interagem e interatuam no sistema – a polícia, a justiça e o complexo penitenciário – parece ser a solução que mais vantagens apresenta. Que reforma seria essa? Em linhas gerais, seria a criação dos Centros Integrados de Defesa Social.

A justiça criminal, na ponta da linha, seria o centro do sistema de segurança pública, tendo como instrumentos a polícia e a prisão. Os Centros seriam unidades, distribuídas pelos bairros das grandes cidades, em que todas as instituições vinculadas diretamente à segurança pública estariam presentes. Haveria, nesses centros, um juiz, um promotor, um defensor público (caso o envolvido seja pobre ou não queira constituir advogado), a polícia (ostensiva e judiciária) e representantes da guarda municipal. Na verdade, nesses Centros, o cidadão encontraria não apenas a polícia, tal como hoje acontece com a estrutura de delegacia e de quartel, mas todos os integrantes do sistema, que solucionariam o problema de segurança pública no qual se envolveu, seja como agente, seja como vítima ou testemunha.

Na evolução desses centros, outros serviços vinculados à segurança pública, como a confecção da carteira de identidade, trânsito, expedição de documentos, certidões, etc, poderiam ser também oferecidos centralizadamente, considerando os recursos cada vez mais aperfeiçoados da informática.

A figura abaixo ilustra o aspecto físico desse espaço, em que se busca o tratamento racional dos problemas de segurança pública que tanto afligem a população.

ESTRUTURA BÁSICA DE UM CENTRO
INTEGRADO DE DEFESA SOCIAL



Temos que ser realistas e honestos: nenhum sistema apresenta só vantagens. Todos têm vantagens e desvantagens.

Nossa proposta apresenta as seguintes vantagens:

- Apreciação imediata do fato pelo judiciário; redução da impunidade; o acusado é entregue a uma autoridade que pode decidir, julgar; celeridade, evitando-se acúmulo de processos; aplicação da pena imediatamente;
- Tratamento uniforme à questão criminal e
- Atendimento à cidadania (direitos constitucionais, principalmente a defesa, evitando a violência, a corrupção e outros abusos)
- Valorização do trabalho do policial, que verá o resultado de sua atuação;
- Humanização do policial que se sentirá parte da justiça criminal, que é aberta, transparente e democrática;
- Redução de custos; compartilhamento de recursos logísticos e humanos;
- Convergência – um primeiro momento a convergência funcional, primeiro passo para a interação institucional;

- Visão humanística – policial militar estaria identificado ideologicamente com a justiça criminal e a comunidade.
- Melhoria do preparo profissional porque o policial estaria interagindo com os demais órgãos do sistema.
- Descentralização da atividade policial e limitação do poder da polícia, tanto ostensiva como a judiciária.
- Democratização dos serviços na área da segurança pública.

Além de todas essas vantagens, os Centros Integrados não afetam a identidade de cada uma das instituições que ali estão congregadas, apenas as reúne num só ambiente, onde elas se completam.

Alinham-se as seguintes desvantagens:

Nesses Centros estariam convivendo juízes, promotores, defensores públicos, advogados e policiais, integrantes de instituições de culturas, interesses e valores bastante diferenciados. Disputa pelo poder e prestígio podem gerar incompatibilidades e comprometer o funcionamento dos Centros.

Alguns princípios processuais e práticas forenses já sedimentadas teriam que ser abandonados. Em razão da intermediação da polícia judiciária, os juízes brasileiros só conhecem do delito ou da contravenção através do inquérito. O que não está nos autos não está no mundo. Nesse sistema, a justiça entraria em contato com o mundo real.

Finalmente, os Centros Integrados seriam uma popularização da justiça em oposição à justiça elitizada que existe hoje. Políticas públicas que favoreçam o povo não são bem recebidas e frequentemente abortam nos primeiros lampejos de vida.

VII

Estamos convictos de que a melhoria dos serviços na área de segurança pública somente poderá ser alcançada, se houver mudanças simultâneas no nível institucional e sistêmico. A polícia, a justiça, o complexo penitenciário, o ministério público, individualmente considerados, precisam mudar. É preciso também reestruturar o sistema como um todo, ajustando suas peças, buscando a sinergia, a complementaridade e a racionalidade. Entretanto, decisivo mesmo é o contributo da ciência social, para a qual se abrem as instituições policiais na esperança de alcançar uma consciência mais nítida de sua função social e, assim, viabilizar o seu aperfeiçoamento.