

**BENEDITO, Domingos Mariano e FREITAS, Isabel (orgs.). *Política: desafio da democracia brasileira*. Porto Alegre: Companhia Riograndense de Artes Gráficas, 2002. 196p.**

*Rubens Pinto Lyra*

Os leitores brasileiros, neste começo de século, têm sido brindados com obras de qualidade sobre as questões relativas à segurança, quase todas centradas no diagnóstico das polícias brasileiras (civil e militar) e em propostas para sua reforma.

O livro organizado por Benedito Domingos Mariano – primeiro Ouvidor de Polícia de São Paulo e da América Latina, cuja ação à frente da Ouvidoria teve impacto nacional – e por sua colaboradora, Isabel Freitas, consiste em uma coletânea de doze artigos de autores de reconhecida qualificação nas suas respectivas áreas: policiais, promotores de justiça e professores de direito, políticos, além de sociólogos como o próprio Mariano, todos com atuação no setor de segurança pública.

Não existem, entre os autores do livro, opiniões verdadeiramente discrepantes, salvo em questões específicas: todos eles são defensores dos direitos humanos e compartilham a opinião de que as polícias brasileiras foram historicamente dominadas pela influência econômica das classes abastadas, e politicamente manipuladas pelo Estado, sempre a favor dessas classes. Todos também concordam que ambas as polícias padecem igualmente de meios materiais, estratégicos e, sobretudo, de deficiências de caráter estrutural que dizem respeito às bases conceituais e jurídico-normativas em que se assentam.

Todavia, admite-se consensualmente que, com a redemocratização e, especialmente, a partir da promulgação da “Constituição Cidadã” de 1988, o desenvolvimento da *práxis* democrática introduziu modificações relevantes na relação da polícia com a sociedade e na sua forma de encarar os direitos humanos. Reconhece-se algumas iniciativas visando torná-la um instrumento de mediação (e não apenas repressivo), além de outras, tímidas e isoladas, que buscam imprimir maior racionalidade à sua estrutura organizacional.

Por outro lado, é também consensual a percepção de que somente uma reforma profunda das polícias poderá transformá-las em uma instituição, ao mesmo tempo, protetora dos direitos humanos e eficaz no combate ao crime. Se as propostas de reforma estão presentes em todos os articulistas, varia, de acordo com a formação e prática profissionais de cada um deles, e de seu viés ideológico, o enfoque abordado e a maior ou menor radicalidade na crítica à instituição policial.

Autores como Jorge Zaverucha, professor da Universidade Federal de Pernambuco, e José Paulo Bisol, ex-Senador e ex-Secretário de Segurança do Rio Grande do Sul, entendem que as polícias estaduais operam “como se fossem instituições à parte ou como se fossem instituições de outro Estado”. Para

ambos, é necessário eliminar a forma anômala pela qual as polícias se inserem no ordenamento jurídico-institucional e, conseqüentemente, promover a sua desmilitarização, *conditio sine qua non* para construir-se uma polícia unificada e democrática.

Todavia, o que singulariza o texto de Zaverucha é sua análise da institucionalidade jurídico-política brasileira, que ele qualifica de “democracia tutelada”. Quer dizer, permanentemente sujeita à espada de Dâmocles das Forças Armadas, as quais, com base no poder que a Constituição lhes confere, de garantir “a lei e a ordem”, sentem-se à vontade para exercer sua tutela sobre o governo e a nação. O caminho a ser seguido passa, portanto, necessariamente, pela capacidade das autoridades e da sociedade organizada limitarem o comportamento autônomo das Forças Armadas, eliminando, por conseguinte, os “enclaves autoritários dentro do aparelho de Estado”.

A partir de uma análise introdutória de sistemas de segurança no mundo, com destaque para os Estados Unidos, França e Inglaterra, o artigo de Luis Flávio Saporì, sociólogo e professor da PUC-MG, se volta para a análise do sistema de segurança pública na sociedade brasileira. Saporì destaca que a divisão organizacional do trabalho policial no Brasil não encontra precedentes nos demais países ocidentais. Assim, o inquérito policial estabelece uma nítida separação entre o trabalho de investigação da polícia em relação ao do Judiciário.

Lembra Saporì que o desenho institucional da segurança pública no Brasil é, mais ainda do que nos demais países referidos no seu estudo, marcado pela frouxa articulação, o que compromete a capacidade do **network** organizacional alcançar padrões satisfatórios de efetividade.

Hélio Bicudo, atual Vice-Prefeito de São Paulo e ex-Presidente da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, e Benedito Domingos Mariano partilham as mesmas preocupações de Bisol e Zaverucha. Mas direcionam o foco de suas reflexões para propostas de mudanças no modelo de segurança pública oriundo da ditadura militar. O ponto nevrálgico dessa mudança seria a unificação das polícias em um só organismo civil, com um segmento uniformizado para as funções de policiamento ostensivo e outro em trajes civis com unidade de comando, carreira única e maior abertura aos postos mais altos da corporação policial.

Outros pontos enfatizados pelos autores são: a redução dos graus hierárquicos, (de treze para cinco) e do leque salarial, além da transferência do inquérito policial para o âmbito do Ministério Público. As propostas de Hélio Bicudo e as de Domingos Mariano são idênticas, com a seguinte observação: Mariano destaca em seu artigo a importância da criação de Ouvidorias autônomas e independentes, dotadas de poder de investigação como forma por excelência de controle, pela sociedade, da atividade policial.

O artigo de Roberto Aguiar, publicista e ex-Secretário de Segurança do Estado do Rio de Janeiro e de Brasília, contém “trinta afirmações para uma segurança pública democrática”, que não diferem, em substância, das de Domingos Mariano, exceto no que respeita à questão da unificação, contestada por Aguiar. Estes, temendo “uma estrutura ainda maior e mais ameaçadora”,

propõe apenas que se crie uma coordenação unificada para a gestão da política integrada de segurança pública nas três esferas da federação.

O Procurador-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul, na época do governo petista de Olívio Dutra, Cláudio Barros Silva, aborda um tema de grande importância, raramente objeto de análise pelos que se empenham na reforma das polícias: a questão do controle externo destas. Barros parte da crítica à estrutura da polícia como “organismo hipertrofiado” e da sua atuação com “absoluta independência na apuração dos crimes”, o que importa na negação do princípio segundo o qual o Ministério Público é o “dono da ação penal”. Cláudio Barros relata a experiência inovadora do Rio Grande do Sul na implementação do controle externo do Ministério Público, que finalmente saiu do papel, rompendo uma tradição de investigação informal para “subordinar a atividade policial ao formalismo, próprio do serviço público”.

Para finalizar, selecionamos, entre as reflexões produzidas por policiais nesta obra, as do Cel. Luiz Brenner Guimarães, um pesquisador de destaque na Brigada Militar do Rio Grande do Sul. Brenner esboça alguns parâmetros para o “novo ofício de polícia”, que se contrapõe a um modelo policial baseado na metáfora do super-herói, justiceiro social e vingador da sociedade, ainda dominante no Brasil. O ofício da polícia, concebido profissionalmente, diz Brenner, “precisa ser entendido como uma atividade complexa, de difícil execução e realizada por mão-de-obra especializada”.

Para tanto, mudanças profundas terão que ser realizadas, exigindo investimentos na qualificação do policial, ampliação dos canais internos de participação, articulação com a sociedade, e mudanças no processo pedagógico no âmbito das academias de polícia.

Refletindo sobre o conjunto dos textos, observamos que as questões expostas e as opiniões emitidas repetem-se excessivamente. A coletânea resente-se, também, da inexistência de teses contrastantes, que lhe confeririam maior pluralismo na abordagem dos temas. Falta-lhe, igualmente, uma melhor conexão entre estudos mais gerais, competentemente abordados, com os de caráter mais específico, ancorados nas realidades locais e regionais. Estes estão – salvo os do Rio Grande do Sul e, em certa medida, os de São Paulo – ausentes do livro.

Apesar desses senões, os textos em análise têm o mérito de debater questões, não necessariamente novas, mas, seguramente, ainda desconhecidas pela imensa maioria dos integrantes da corporação policial e da própria sociedade brasileira. Supre assim uma lacuna em um terreno ainda muito carente de contribuições do quilate e da amplitude da oferecida ao público por Mariano e Freitas.