

RESENHA

Democracia e Segurança Pública: Polícia Civil, defendendo o Cidadão ou o Estado?

Ricardo Borges Gama Neto
Universidade Federal de Pernambuco

Zaverucha, Jorge. Polícia Civil de Pernambuco: O Desafio de Reforma. Recife, Editora Universitária da UFPE, 2003. 1ª edição.

A explosão da violência nas grandes cidades brasileiras nos últimos vinte anos fez com que as pesquisas sobre as relações entre criminalidade, sistema de segurança pública e a qualidade da democracia brasileira adquirissem uma importância significativa na agenda das Ciências Sociais no Brasil.

Nos países de democracia consolidada a instituição polícia possui duas funções: investigação criminal e policiamento ostensivo e estas são executadas pela mesma polícia dentro de determinado espaço geográfico. Existem países com mais de uma força policial, nos quais se adota o critério de atribuir a cada qual uma área geográfica para atuar: a Itália, Carabineiros e Polícia do Estado; Espanha, Polícia Nacional e a Guarda Civil; Portugal, Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana; e França, Polícia Nacional e a Gendarmerie. Nos seus espaços de atuação, cada polícia desempenha as duas funções; é o que se chama “ciclo completo de polícia”, ou seja, a instituição policial executa todos os serviços policiais naquela referida área. Em Londres, a Polícia Metropolitana tem duas divisões, a de policiamento e a de investigação criminal, a famosa Scotland Yard. Nos EUA, as principais forças policiais estão subordinadas aos municípios. Por exemplo, a polícia da cidade de Nova York (NYPD) possui por volta de 40.000 policiais, a do estado de Nova York, pouco mais da metade de sua congênera municipal, ambas com áreas de atuação geográficas delimitadas. Um policial estadual californiano nunca fará policiamento dentro da cidade de Los Angeles. As duas forças policiais representam dentro de seus espaços geográficos uma polícia única, um elemento fardado, responsável pelo policiamento ostensivo (no caso do estadual, o policiamento rodoviário) e uma parte não fardada responsável pelas funções de investigação e polícia científica. No Brasil, adota-se uma organização das forças de segurança pública de dois organismos policiais com estruturas organizacionais e culturas completamente diferentes, atuando no mesmo espaço geográfico, cada uma em uma função específica: Polícia Civil (Judiciária) e Militar (policiamento ostensivo). Este modelo, implantado pela Ditadura Militar (1964-1985) e não alterado pela Constituição de 1988, está falido. Foi, e é, um retumbante fracasso.

O problema da (in)segurança pública no Brasil e da violência interpessoal faz com que o brasileiro se sinta dentro de uma guerra civil não declarada. Segundo dados de revistas semanais de circulação nacional, 90% dos crimes acontecidos nas grandes capitais brasileiras não são solucionados. A situação hobbesiana a que chegou o país tem demonstrado a necessidade de mudanças no sistema policial. Muito se tem falado sobre o assunto, mas pouco se tem analisado sobre ele. O livro de Jorge Zaverucha, **Polícia Civil de Pernambuco: O Desafio da Reforma** busca preencher este vazio. Zaverucha é um

pesquisador nacionalmente reconhecido por seus trabalhos sobre as relações civis-militares, como *Rumor dos Sabres e Frágil Democracia*. Nos últimos anos também tem se demonstrado um analista competente das relações entre as instituições coercitivas do Estado (Forças Armadas, Política, Aparelho Judicial) e a democracia brasileira. O autor é natural de Pernambuco, um estado da federação onde o fracasso das políticas públicas na área de segurança tem sido notório, exemplares foram as malfadadas experiências de integração das ações policiais e a comunidade como os Núcleos de Segurança Preventiva (NUSEPs), nos anos 80, e mais recentemente os Núcleos de Segurança Comunitária (NSC's).

O título do livro de Zaverucha é em si uma provocação, conhecer para poder transformar. O desafio que o autor se propõe é analisar, através de uma pesquisa empírica corajosa e enriquecida com um sofisticado ferramental teórico, uma instituição estatal importantíssima, um dos braços do monopólio do uso da violência normalmente esquecida nas pesquisas sociais: a polícia judiciária. Aparentemente, o trabalho parece se resumir a concretude de um estudo de caso, mas o livro, na minha opinião, ultrapassa estes limites e podemos encontrar nele embutido uma proposta normativa audaciosa para os estudos dos regimes democráticos, qual seja, a importância da segurança pública como um elemento inerente à construção da democracia. Para o autor, as diferenças sociais no Brasil são tão brutais que elas se materializam também em diferentes “provimentos de segurança”, ou seja, o próprio direito à vida, o mais elementar direito político, é negado àquelas populações que não têm como pagar por ele.

O elemento empírico central do livro é o da privatização do estado, um tema clássico da literatura social brasileira. O que Zaverucha faz é fixar seu olhar analítico para as conseqüências da privatização do estado no aparato de segurança. Uma de suas conclusões mais importantes pode ser resumida na seguinte frase: a total falta de *accountability* democrática, controle da sociedade sobre o poder de estado, na área de segurança pública, faz com que a Polícia Civil deixe de ser um instrumento do Estado de Direito e se transforme num perigo para a os Direitos Humanos e a cidadania.

Mesmo que a unidade de análise do trabalho seja a Polícia Civil de Pernambuco, o estudo certamente pode ser inserido no universo dos estudos de “médio alcance”. Esta qualidade do livro talvez passe despercebida por aqueles não afeitos a estudos comparativos, mas claramente o texto demonstra que os estudos locais são uma importante contribuição para a análise comparativa. Vejamos algumas inferências teórico-metodológicas propostas pelo autor que merecem atenção: “a problemática questão da Segurança Pública pode ser analisada em três dimensões: 1) Proteção (prevenção e investigação); 2) Perseguição (abuso do poder, tortura, etc); 3) Proteção e perseguição. Comentemos a terceira dimensão. De acordo com a mesma, insegurança pública advém tanto da criminalidade externa como do interior do aparelho policial. Neste caso, relembro, a Polícia deixa de ser instrumento da solução de específicos problemas para ser parte do problema da segurança pública, reproduzindo até as desigualdades. Em vez de coibir as infrações à lei, a viola, ora por motivação própria de seu corporativismo, ora para atender ao clientelismo político ou ceder às solicitações dos agentes da corrupção” (p.27).

Duas ordens de questões, que se mesclam no dia a dia, são analisadas durante todo o livro: a questão institucional e a utilização da polícia como instrumento de clientelismo político. Impressiona como a polícia civil vive, ou sobrevive, numa debilidade institucional imensa, em que o *modus operandi* cotidiano obedece ainda à lógica do Estado autoritário *versus* Sociedade, afrontando muitas vezes a própria legalidade. Como observa o autor,

“em sólidas democracias, a polícia é uma agência de controle social que mantém tal controle através de aplicação da lei. A Polícia Civil, (...), é uma instituição que pode funcionar tanto como agência de controle social como de descontrole social. Nesta situação, o Estado de direito é um mero apêndice. Numa democracia, se o exemplo e a norma não funcionam, o sistema de segurança fica caótico. Resulta que a fraude e a força tendem cada vez mais a sobrepor-se à lei, ao Estado de Direito e aos Direitos Humanos. Tem-se a atuação de uma polícia informal infratora, no lugar de uma polícia institucional, a que está descrita em Lei e que, pela Lei pauta a atuação” (p.49).

Enumero algumas situações relevantes apresentadas pelo autor, que demonstram a fragilidade institucional da Polícia Civil pernambucana, e que também são sentidas por outras congêneres nos outros estados da federação: a existência de uma polícia judiciária sob o controle do executivo, o que gera uma confusão institucional grave entre as funções de investigação e as que deveriam ser de competência do judiciário; nomeações para funções de policiamento civil de pessoas não concursadas, muitas vezes militares da ativa; um corporativismo medieval, especialmente materializado na inação das Corregedorias nas denúncias de casos de práticas de tortura e outros crimes ou delitos cometidos por policiais; a lógica inquisitorial dos inquéritos, fundamentado na confissão e no imenso poder discricionário dos delegados sobre os mesmos (Zaverucha cita um caso de um inquérito que passou 16 anos engavetado); na utilização de presos em situações de vigilância de outros presos ou em trabalhos em delegacias; ; a questão da subordinação da Polícia Técnica-Científica à estrutura orgânica da Polícia Civil e outras nas deficiências crônicas no funcionamento da instituição, que vão desde a falta de viaturas até material para o trabalho burocrático. Escandalosa é a situação do IML de Recife, onde a falta de condições de trabalho é tão grande, que em 20% dos crimes os legistas não são capazes de determinar a *causas mortis*. Não menos precária é a situação do Instituto de Criminalística, “na sala de exames físico-químicos, os microscópios são de 1962. No setor de laudos, 60% deles são feitos ainda nas máquinas de escrever. Para fazer alguns testes é necessário encaminhar o material à Paraíba”(p. 117-8).

Outra questão importante de que o autor trata é a das relações promíscuas existentes entre a política partidária e a Polícia Civil de Pernambuco. Certamente este é um dos problemas mais sérios que aflinge todos os organismos estatais do país, e não apenas a área de segurança pública. Mesmo que o leitor se sinta impressionado, o número de casos em que as ações da segurança pública são mediadas por relações clientelistas, faz parte da “gramática política” da nação. Zaverucha relata casos ocorridos em governos de esquerda e de direita, o que demonstra que, mesmo que a variável ideologia faça diferença na elaboração e implemento das políticas públicas, ela não tem diferenciado **profundamente** na forma como os governos tratam as relações entre a Polícia Civil e a política. De confecção de carteiras de identidade, feitas aos borbotões na época das campanhas eleitorais via os “mutirões da cidadania”, a indicação ou afastamento de delegados e policiais por políticos, o autor demonstra o perigo do uso político-partidário do aparelho policial, capturada por interesses particulares a Polícia Civil produz dentro de si “várias polícias”, a do governador tal, do ex, do senador fulano, etc. Esta passagem do livro é significativa: “muitos dos novos delegados, em sua chegada a cidade são recebidos por certos políticos com o aviso de que a autoridade policial anterior foi transferida a seu pedido. No caso de delegado não se intimidar e decidir contrariar determinado interesse do prefeito, ou de outro político que tenha força política junto ao governador, o delegado termina sendo transferido de delegacia e, muitas vezes, vai para a “geladeira”, ou seja, sem

função definida. Trata-se de um aviso aos delegados que teimem em querer aplicar a lei em vez de respeitar os acordos políticos estabelecidos entre as autoridades locais e o Palácio do Governo do Estado. Nem a Polícia Civil nem a Associação de Delegados são capazes de se posicionarem em veemente defesa de seus quadros, pois almejam as benesses do governador de plantão” (p.69).

Respeitar a lei. Este é o maior desafio que se põe à instituição policial. Sofrendo todas as vicissitudes de um desenho institucional equivocado, sitiada, de um lado pelo corporativismo, e de outro, pela política-partidária, a Polícia Civil pernambucana, como a de todo o país, tem dificuldade de aceitar que a lei deve ser respeitada para que se faça justiça. Para que a instituição policial seja eficiente e democrática ela tem que ser refundada, ganhar independência de todos os tipos de interesses particulares, deve ser acessível e responsiva à população e respeitar o ordenamento jurídico. Zaverucha escreveu um excelente livro, merece ser lido e principalmente refletido, pois demonstra que sem um sistema de segurança pública eficiente, não é possível haver democracia. Nunca teremos um regime democrático pleno se os cidadãos, independente de suas diferenças sociais, não puderem exercer o mais simples e básico de todos os direitos, o de chegar em suas casas vivos.