

# Fórum de Diálogo em Segurança Pública

## Relatório Final

Maio e Junho de 2010



FÓRUM BRASILEIRO DE  
**SEGURANÇA PÚBLICA**

## FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA

### Presidente do Conselho de Administração

Jésus Trindade

### Conselho de Administração

Elizabeth Leeds - Presidente de Honra

Carlos Roberto Sant'Ana da Rosa

Denis Mizne

Humberto Vianna

Jacqueline Muniz

José Luiz Ratton

José Marcelo Zacchi

José Vicente Tavares dos Santos

Kátia Alves

Luciene Magalhães de Albuquerque

Luís Flávio Saporì

Renato Vieira de Souza

Sérgio Roberto de Abreu

Silvia Ramos

Wilson Batista

### Secretário Geral

Renato Sérgio de Lima

## FÓRUM DE DIÁLOGO EM SEGURANÇA PÚBLICA

### Coordenação Geral

José Marcelo Zacchi

### Organização

Adriana Taests

### Relatoria e Sistematização

Florencia Fontán Balestra

### Apoio

FORD FOUNDATION

### Moderação dos Encontros

Marina Farkas Bitelman

Roberto Vilela de Moura Silva

### Participantes dos Encontros

#### Reforma das Polícias

##### Coordenadores

Luís Flávio Saporì

Paulo Sette Câmara

##### Participantes

Carlos de Moraes Antunes

Cláudio Beato

Guaracy Minguardi

Jorge Antônio de Barros

José Luiz Ratton

José Marcelo Zacchi

Jésus Trindade

Kátia Alves

Renato Sérgio de Lima

Renato Vieira de Souza

Rui César Melo

## **Justiça Criminal**

### *Coordenadores*

Jésus Trindade

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

### *Participantes*

Arthur Trindade Maranhão Costa

Carlos Alberto Pereira

Denise Dora

Elisangela Melo Reghelin

Humberto Viana

João Trajano Santo Sé

José Marcelo Zacchi

Julita Lemgruber

Luís Flávio Saporì

Michel Misse

Paula Miraglia

Renato Sérgio de Lima

Silvia Ramos

## **Aprimoramento Institucional**

### *Coordenadores*

José Vicente Tavares dos Santos

Sérgio Roberto de Abreu

### *Participantes*

Antônio Carlos Carballo

Cássio Rosa

Daniele Novaes

Haydée Caruso

Ignácio Cano

José Marcelo Zacchi

Naldson Ramos da Costa

Paula Poncioni

Renato Sérgio de Lima

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

Wilson Batista

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução</b> .....	5
<b>2. Objetivos e processo</b> .....	6
<b>3. Resultados</b> .....	7
<b>1º Eixo temático: Reforma das Polícias</b> .....	8
<b>2º Eixo temático: Aprimoramento institucional, participação e controle social</b> .....	12
<b>3º Eixo temático: Justiça Criminal</b> .....	17

## 1. INTRODUÇÃO

Desde a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2006, o debate público e as políticas no setor vêm se desenvolvendo gradualmente de forma positiva em relação aos princípios e objetivos sustentados pelo Fórum.

Neste período, idéias-força como a combinação entre estratégias qualificadas de prevenção e controle, o aprimoramento gerencial como condição para a sua viabilização, a integração sistêmica entre as organizações policiais e a intersetorialidade nas políticas preventivas, a prioridade aos delitos contra a vida e aos segmentos mais vulneráveis da população e o primado da legalidade e dos direitos fundamentais, entre outras, ganharam terreno em programas e ações governamentais.

A concepção e o conteúdo do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), carro-chefe da atuação do Governo Federal no setor desde 2007, ao lado de ações inovadoras diversas no âmbito de governos e polícias estaduais, são exemplos nesta direção. Em complemento a eles, todo o processo proporcionado pela realização da I Conferência Nacional de Segurança Pública, mobilizando encontros e atividades locais envolvendo mais de 500.000 pessoas dos mais diversos segmentos sociais em todo o país, evidenciou de maneira clara este movimento. Não por acaso, a lista de 10 princípios prioritários aprovados na etapa final da conferência, realizada em agosto último, em Brasília, reforça a tendência de consolidação desses valores como referências chave para o futuro das políticas de segurança pública no Brasil.

Mas a conferência também revelou a emergência da necessidade de avançar no debate mais aprofundado sobre novas ações de caráter institucional, legislativo e de políticas específicas que permitam expandir os avanços já obtidos de forma estrutural nas organizações e rotinas do setor.

Aqui, a diversidade de propostas com este perfil contida nas 40 diretrizes igualmente aprovadas durante a conferência<sup>1</sup> e a ampla controvérsia observada em torno delas são evidências emblemáticas do contexto. Se vivenciamos passos notáveis no âmbito dos princípios, contamos agora com o desafio de alcançar o mesmo grau de consenso suficiente na formulação dos novos aprimoramentos legais, institucionais e de políticas específicas que deverão a partir disso preencher a agenda do setor nos próximos anos.

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública reúne as condições para contribuir de maneira importante com este próximo passo, do mesmo modo que logrou contribuir para as etapas já cumpridas descritas aqui. A ampla representatividade de sua composição e o espírito de construção compartilhada e confiança mútua que caracteriza o seu foro de associados são elementos que permitem visualizar a possibilidade de um espaço de debate a um tempo qualificado e que vá além dos impasses políticos e corporativos habituais. Por outro lado, o aprofundamento de idéias e a formação de consensos no interior do Fórum representam uma contribuição potencial poderosa para a promoção de avanços no debate mais amplo sobre o tema no país, dados o papel de referência e agregação desempenhado pelo Fórum desde a sua criação e a ampla capacidade de mobilização e incidência pública dos seus associados.

O projeto “Fórum de Diálogo em Segurança” visa precisamente promover, no âmbito do Fórum, um ciclo de atividades voltado à realização deste debate em torno dos próximos passos na trilha comum do aprimoramento e da democratização da segurança pública brasileira.

O Fórum de Diálogo não tem por objetivo buscar uma agenda consensual a ser defendida em uníssono pelos associados ou pelo Fórum em nome deles, mas valer-se da experiência, da qualidade técnica e da liberdade de opiniões existentes no seu interior para avançar na análise das alternativas existentes em relação a cada tema controverso e na qualificação do seu debate. Esta tem sido sempre a contribuição

1. Adoção do ciclo completo de polícia e os modelos variados para isso, extinção ou revisão do inquérito policial, ampliação da autonomia operacional das polícias, criação de uma polícia penal, expansão das estratégias de prevenção e policiamento comunitário, para citar apenas alguns exemplos

mais valiosa provida pelo Fórum, e acreditamos que a sua renovação nos termos descritos nos tópicos a seguir poderá incidir de maneira determinante sobre a gestão do próximo ciclo de desafios e conquistas na área da segurança pública no país.

## 2. OBJETIVOS E PROCESSO

Com os objetivos expostos na introdução acima em vista, o espaço criado pelo Fórum de Diálogo em Segurança Pública recebeu durante os meses de fevereiro e março deste ano os associados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública para o debate da agenda para a segurança pública no Brasil nos próximos anos em três workshops temáticos.

O primeiro deles voltou-se à análise e discussão de propostas em torno da reforma das polícias no país, incluindo os esforços já existentes de integração no âmbito das polícias estaduais, as diferentes alternativas em debate hoje no país para a unificação entre elas e/ou a implantação do ciclo completo de polícia em todas as instituições policiais brasileiras, e os horizontes por almejar também em relação ao aprimoramento da atuação das guardas municipais e das polícias federais.

O segundo encontro tematizou os desafios e tarefas para o aprimoramento institucional e gerencial das instituições policiais brasileiras, nas suas várias dimensões: seleção e formação de profissionais, modelos e planos de carreira, remuneração e valorização profissional, estruturas e métodos de planejamento e gestão, sistemas de informação e gestão do conhecimento, mecanismos de participação e controle social.

O terceiro encontro, por fim, foi dedicado à exposição de ideias e prioridades para o aperfeiçoamento do sistema de justiça criminal, desde o registro de ocorrências e a investigação no âmbito policial até as instâncias de execução penal,

passando por aspectos relacionados à atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público e sua integração com as polícias e demais agências do sistema.

Cada um dos encontros foi realizado em uma cidade diferente do país e contou com a coordenação de dois dos associados do Fórum, um deles responsável por produzir também uma nota técnica prévia à atividade e voltada a traçar o panorama e a pauta iniciais para ela. A divisão de locais e tarefas de coordenação foi assim a seguinte:

- 1o Encontro: realizado em Belo Horizonte, tendo o Centro de Estudos e Pesquisas em Segurança Pública da PUC/MG como anfitrião e coordenação de Luís Flávio Saporì e Paulo Sette Câmara, com nota técnica produzida pelo primeiro.
- 2o Encontro: realizado em Porto Alegre, com o Grupo de Pesquisa em Justiça e Cidadania da UFRGS como anfitrião e coordenação de José Vicente Tavares dos Santos, autor da nota técnica, e Sérgio Abreu.
- 3o Encontro: realizado no Rio de Janeiro, com a coordenação de Rodrigo Azevedo e Jésus Barreto. O Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes (CESeC/UCAM) recebeu a atividade, e Rodrigo Azevedo respondeu pela elaboração da nota técnica.

A partir das notas técnicas, previamente distribuídas a todos os associados do Fórum e contando sempre com 15 a 20 participantes também entre os associados do Fórum, cada workshop enfocou a discussão de propostas de caráter institucional, legislativo e de políticas específicas em relação à sua área temática. A metodologia comum a todos eles incluiu o mapeamento das ideias e propostas sustentadas pelos participantes, seguido do levantamento de prioridades entre elas. Após a priorização, as propostas mais valorizadas foram ainda aprofundadas, esclarecidas e debatidas, permitindo assim a identificação do grau de consenso existente em relação a elas.

Os resultados deste processo, já expostos de maneira sintética em uma mesa-redonda realizada durante o IV Encontro Anual do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em São Paulo, são assim apresentados a seguir.

### 3. RESULTADOS

Como antevia o processo realizado, os principais resultados alcançados pelos encontros foram o levantamento, a valorização e o aprofundamento das diferentes propostas consideradas pelos participantes prioritárias para a agenda de segurança pública brasileira dos próximos anos.

As propostas apresentadas foram ordenadas conforme o grau de prioridade

e consenso que alcançaram nos debates. Para este fim, utilizou-se a seguinte classificação:

- 1) Propostas que apresentaram alto grau de prioridade e consenso;
- 2) Propostas que apresentaram alta prioridade, mas sem consenso;
- 3) Propostas que foram consideradas de menor prioridade, mas contando com alto grau de consenso;
- 4) Propostas que não foram consideradas prioritárias nem obtiveram consenso.

Dentro de cada um dos grupos, as propostas foram também ordenadas conforme os graus de prioridade e consenso observados. Serão apresentados a seguir os conjuntos de propostas reunidos em cada um dos encontros, distribuídas de acordo com a classificação acima.

## 1º EIXO TEMÁTICO: REFORMA DAS POLÍCIAS

### GRUPO 1: PROPOSTAS COM ALTA PRIORIDADE E CONSENSO

#### A) Detalhamento do papel e das atribuições da Guarda Municipal:

Há consenso a respeito de que a Guarda Municipal deve participar do sistema de segurança pública exercendo um papel preventivo e comunitário. Porém, aparece como prioritária a necessidade de detalhar o papel e as atribuições das Guardas Municipais no Sistema de Segurança Pública Brasileiro. Seguem as propostas realizadas para tal fim, ordenadas conforme o grau de consenso e prioridade:

- I. Necessidade de detalhamento claro das atribuições preventivas e comunitárias das Guardas Municipais: quais são as atividades que elas podem desempenhar com poder de polícia, os limites da sua atuação e os mecanismos de controle e transparência:** É necessário definir se há necessidade de aumentar ou não a competência atual da Guarda Municipal. Para isso, torna-se fundamental detalhar claramente quais são as atribuições das guardas, isto é, quais são as atividades que as guardas podem desempenhar com poder de polícia, os limites da sua atuação e os mecanismos de controle e transparência.
- II. Criação de mecanismos de cooperação e convênios intergovernamentais destinados a aumentar a articulação da Guarda Municipal com o âmbito estadual:** É fundamental melhorar a articulação da Guarda Municipal com as organizações de segurança pública estaduais assim como aumentar a integração entre o Estado e o Município nessa área. Para alcançar esse objetivo é necessário criar mecanismos de cooperação e convênios intergovernamentais entre ambas as esferas de governo.
- III. Estabelecimento de sistemas integrados de informação e comunicação entre o âmbito municipal e o estadual:** É necessário adotar e implementar

sistemas integrados de informação e comunicação entre o Estado e o Município, a fim de ampliar o diálogo e a troca de informações entre os diferentes atores na área.

### GRUPO 2: PROPOSTAS COM ALTA PRIORIDADE MAS SEM CONSENSO

#### A) Reforma do sistema policial brasileiro previsto no art. 144 da Constituição Federal:

A reforma das polícias no âmbito estadual é um dos temas mais sensíveis do debate sobre segurança pública no país. Embora exista um consenso sobre as inúmeras mazelas que caracterizam o sistema policial brasileiro e sobre a necessidade imperativa de reformar as organizações que o compõem, fundamentalmente no âmbito estadual, também há uma grande discussão na hora de escolher qual é a melhor solução para o problema. O cenário de propostas abrange desde grandes reformas de natureza institucional do sistema policial previsto na Constituição Federal, até reformas menos complexas de natureza gerencial ou organizacional. As principais propostas levantadas para aprimorar o sistema de segurança pública no âmbito estadual, ordenadas conforme o grau alcançado de consenso e prioridade, foram:

- I. Sistema policial atual é mantido, mas dando cumprimento ao disposto no § 7º do art. 144 da Constituição Federal, através da aprovação de uma lei que normatize a integração das organizações e a transforme em política de Estado.** Nesta perspectiva, o principal problema do sistema policial atual não é de reengenharia institucional e sim de gestão. Com mudanças no gerenciamento, é possível melhorar substancialmente o sistema atual para torná-lo mais eficiente. Ao mesmo tempo, a integração entre as diferentes organizações policiais é fundamental para o bom funcionamento do sistema, e, na prática, são escassos os exemplos de políticas exitosas nessa área. Em consequência,

o sistema policial deve ser mantido, mas procurando uma maior integração operacional entre as diferentes polícias dos três níveis de governo. O § 7º do art. 144 da Constituição Federal, que estabelece que “A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”, nunca foi regulamentado, e atualmente, cada organização policial possui a sua própria regulamentação. Portanto, falta uma lei federal que regule a competência e a atuação das organizações policiais. Deve-se dar cumprimento ao disposto no § 7º do art. 144 da CF através da aprovação de uma lei que normatize a integração entre as organizações de segurança pública dos três níveis de governo e a transforme em política de Estado. A lei deveria tornar a integração obrigatória por meio da inclusão de fortes elementos de integração organizacional. Poderia, ainda, prever academias unificadas, sistemas de informação e comunicação unificados, sistema de registro de ocorrências integrado e outros elementos similares.

**II. A Constituição Federal define um conjunto de princípios e parâmetros mínimos e transfere para os Estados a decisão sobre o modelo de polícia que desejam adotar.** O Brasil é um país de dimensões continentais, com grandes assimetrias e socialmente muito complexo. Cada Estado tem a sua própria realidade e o modelo de organização policial que funciona para um Estado pode não servir necessariamente para o outro. Portanto, o problema do sistema policial brasileiro não está nas deficiências de um ou outro modelo, mas na imposição do mesmo modelo a todos os Estados. Por isso, a melhor solução para o sistema é a reforma da Constituição Federal, retirando dela a compulsoriedade do atual modelo de polícia, e transferindo aos Estados o poder para decidirem o modelo de organização policial que desejam ter. Paralelamente, a Constituição deverá definir um conjunto de princípios normativos e parâmetros básicos relativos à competência, formação, transparência, limites e controle das organizações policiais no país, que deverão orientar a sua organização e funcionamento. Essas orientações funcionarão como marco normativo, dentro do qual os

Estados terão liberdade de decidir quantas polícias querem criar e com quais características. Do mesmo modo, a Constituição deverá prever os mecanismos legislativos precisos que orientariam as novas organizações policiais (estados, municípios, regiões). Por outro lado, caberá à União a articulação institucional dos parâmetros constitucionais, para garantir que sejam implementados. A consequência do modelo é um cenário institucional descentralizado e plural. As polícias poderão ser municipais, regionais ou metropolitanas. Em alguns estados haverá uma polícia unificada, em outros duas ou mais polícias, em outros apenas polícias municipais. Entre as opções, inclui-se a preservação do modelo atual.

**III. Unificação das polícias estaduais: uma polícia estadual com ciclo completo.** As polícias estaduais, a Militar e a Civil, deveriam ser unificadas formando uma única polícia estadual de ciclo completo, articulada e integrada com as polícias federais. Deste modo, o sistema policial estadual vai se tornar mais eficiente e eficaz, possibilitando melhorar o seu funcionamento e aprimorar o trabalho policial. Atualmente, embora as duas organizações policiais compartilhem o mesmo objetivo de atuação, o de promover a paz e a ordem pública, na prática, elas competem entre si, mantendo um relacionamento caracterizado pelo distanciamento e a desconfiança mútua. As instituições policiais não se comunicam entre si nem compartilham as informações relevantes para desenvolver o trabalho de cada uma. Ao mesmo tempo, a separação da atividade ostensiva da investigativa é disfuncional. A unificação das polícias vai acabar com o principal problema do Sistema Policial Brasileiro que é a ausência completa de integração e articulação entre as duas polícias estaduais. O sistema de polícia única também possibilita uma maior integração entre o ciclo ostensivo e o investigativo, melhorando a comunicação interna. Ainda, a unificação vai acabar com as duplicidades presentes no sistema: duas academias, dois sistemas de informação, dois sistemas de gestão etc., com a mesma finalidade, o que leva a um desperdício de recursos humanos e materiais.

**IV. Implantação do ciclo completo nas duas polícias estaduais. A competência de cada polícia estadual seria definida com base territorial ou pela gravidade do crime.** O ciclo completo de polícia deve ser implantado nas duas polícias estaduais, que continuam separadas. Tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil exerceriam as funções judiciário-investigativa e ostensivo-preventiva. A competência de cada polícia estadual seria definida com base territorial ou pela gravidade do crime. Deste modo, o ciclo completo nas duas organizações policiais evita os problemas de articulação e de integração existentes hoje entre ambos os ciclos (ostensivo e investigativo), resolvendo a principal causa de conflito entre a Polícia Militar e a Civil e aumentando a eficiência do sistema policial. Ao mesmo tempo, evitam-se os problemas de articulação que apresentam as outras propostas de reforma policial.

### GRUPO 3: PROPOSTAS COM MENOR PRIORIDADE E ALTO GRAU DE CONSENSO

**A) Aumento da influência e do controle da SENASP sobre o Sistema Nacional de Segurança Pública. Ampliação das atribuições da SENASP nas áreas de estatística, desenho legislativo e poder de regulação:**

Há consenso sobre a necessidade de incrementar a influência e o controle da Secretaria Nacional de Segurança Pública sobre o Sistema Nacional de Segurança Pública, porém o tema não é considerado prioritário quando contraposto aos outros aspectos já apontados acima. Concretamente, o grupo entendeu ser fundamental ampliar as atribuições da Secretaria nas áreas de estatística, desenho legislativo e poder de regulação.

**B) Rejeição à municipalização integral da segurança pública**

A proposta de municipalizar completamente a segurança pública obteve um rechaço unânime.

### GRUPO 4: PROPOSTAS COM MENOR PRIORIDADE E SEM CONSENSO

**A) Necessidade de aprimorar o policiamento de fronteiras, portos e aeroportos:**

Há consenso sobre a necessidade de aprimorar o policiamento de fronteiras, rios e mares. Contudo, existem discordâncias sobre qual deveria ser a instituição responsável por exercer essa competência. Nesse quesito, surgiram as seguintes propostas:

**I. Criação de uma Polícia Federal de Fronteiras, uniformizada e integrada com a Receita Federal.** O Brasil deveria ter uma polícia exclusivamente para efetuar o policiamento das fronteiras, rios e mares. A Polícia Federal não tem estrutura para desempenhar todas as atividades que lhe são atribuídas. Por isso, é fundamental criar uma Polícia Federal de Fronteira uniformizada e integrada com a Receita Federal.

**II. Mudança do Estatuto e do plano de carreira da Polícia Federal, possibilitando o policiamento ostensivo nas fronteiras, aumentando os recursos financeiros e humanos destinados à atividade.** A Polícia Federal deve mudar o seu estatuto e plano de carreira para possibilitar o policiamento ostensivo. Além disso, os recursos financeiros e humanos destinados à atividade devem ser incrementados a fim de equipar corretamente a Polícia Federal para desempenhar esse papel.

# Sistema Policial

## BAIXA PRIORIDADE

## ALTA PRIORIDADE

COM CONSENSO

### BAIXA PRIORIDADE / COM CONSENSO

- Aumento da influência e do controle da SENASP sobre o sistema nacional de segurança pública
- Rejeição completa à municipalização integral da segurança pública

### ALTA PRIORIDADE / COM CONSENSO

- Detalhamento do papel e das atribuições da Guarda Municipal e de sua inserção no âmbito do Sistema de Segurança

SEM CONSENSO

### BAIXA PRIORIDADE / SEM CONSENSO

- Necessidade de aprimorar o policiamento de fronteiras, portos e aeroportos.

### ALTA PRIORIDADE / SEM CONSENSO

- Reforma do Sistema Policial Brasileiro previsto no art. 144 da Constituição Federal

## 2º EIXO TEMÁTICO: APRIMORAMENTO INSTITUCIONAL, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

### GRUPO 1: ALTA PRIORIDADE E CONSENSO

#### A) Planejamento e Gestão nas Secretarias de Segurança Pública e Defesa Social e nas polícias.

A questão do planejamento e gestão nas Secretarias de Segurança Pública e Defesa Social e nas polícias é considerada de alta prioridade para o Fórum. Há também consenso quanto às propostas que deveriam estar na agenda nos próximos anos. Elas são:

##### **I. Implantar e fortalecer uma cultura política de planejamento e integração na administração das políticas públicas de segurança.**

No Brasil, não existe uma cultura política de planejamento e integração na administração das políticas públicas de segurança. Por isso, é fundamental consolidar e fortalecer uma nova cultura da gestão pública no âmbito da prevenção do crime e da violência, que contemple metodologias de planejamento estratégico, monitoramento e avaliação das ações e programas nessa área e defina metas e indicadores de desempenho. Ao mesmo tempo, é necessário construir ferramentas gerenciais que aumentem a integração e articulação intergovernamental e intersetorial entre os diferentes atores envolvidos na elaboração e implementação dessas políticas.

##### **II. Integração das polícias nas seguintes dimensões: formação profissional, territórios, informação, planejamento e avaliação comuns.**

Um dos principais problemas no sistema de segurança pública brasileiro é a ausência de integração entre as instituições de segurança pública. As organizações policiais mantêm um relacionamento caracterizado pela desconfiança mútua e o distanciamento. Elas não compartilham informações nem se comunicam adequadamente entre si. Assim, é fundamental aumentar a articulação e a integração entre as organiza-

ções policiais por meio da institucionalização de políticas públicas comuns que contenham elementos integradores nos seguintes âmbitos: formação e aprimoramento profissional compartilhado, bases territoriais integradas ligadas a sistemas de informação georreferenciados, planejamento estratégico conjunto de ações e programas e avaliação comum dos resultados.

##### **III. Criar uma política de gestão de recursos humanos que contemple a articulação entre seleção, formação, aperfeiçoamento profissional, carreira e avaliação do policial.**

Não há na atualidade uma política pública para as organizações policiais que articule as diferentes etapas da carreira policial. Cada momento na carreira do policial é estanque e não se comunica com os outros momentos. Por outro lado, o policial é avaliado no seu desempenho unicamente em ocasiões especiais, como por exemplo, quando existe um desvio de conduta. Portanto, torna-se prioritário institucionalizar uma política sistêmica que articule a seleção do policial, a formação e aperfeiçoamento profissional, a evolução da carreira e a avaliação do seu desempenho.

#### B) Seleção, Formação, Qualificação e Acompanhamento do Profissional de Segurança Pública.

Na maioria dos estados brasileiros, os padrões de seleção, formação e qualificação profissional do policial são muito irregulares e erráticos. Em muitos estados, as capacitações são feitas em função da demanda ou da conveniência política, com uma carga horária reduzida, refletindo, posteriormente, na qualificação dos policiais formados. Assim, torna-se prioritário repensar o ensino policial no Brasil a fim de elaborar e implementar políticas públicas de seleção, formação, qualificação e acompanhamento do profissional de segurança pública. As propostas que surgiram com essa finalidade são:

##### **I. Reforma do ensino policial em convênio com universidades.**

A reforma do ensino policial deveria ser feita em convênio com as universidades li-

gadas à temática. Essa pareceria melhoraria a integração da polícia com a sociedade, ao mesmo tempo em que qualificaria o ensino policial. Por outro lado, permitiria ao policial cursar outras disciplinas ampliando o seu universo de conhecimento e a sua cultura. O ensino poderia ser feito nas universidades ou nas academias de polícia.

**II. Priorizar o desenvolvimento da capacidade técnica e gerencial, particularmente no âmbito das atividades de investigação criminal.** Na reforma do ensino policial, deve-se dar prioridade ao desenvolvimento da capacidade técnica e gerencial do policial, fundamentalmente na área da investigação criminal. Um dos grandes desafios do país é aumentar a taxa de esclarecimento de crimes. Entretanto, a investigação e a perícia têm sido historicamente negligenciadas no Brasil. Trata-se justamente da capacidade de investigar e de resolver delitos. Atualmente, são poucos os estados brasileiros que têm setores de investigação e perícia capacitados e equipados adequadamente. Por isso, torna-se necessário investir nessas áreas, por meio de equipamento, treinamento e aperfeiçoamentos dos seus profissionais.

**III. Investimento no ensino técnico e superior de graduação, especialização, mestrado e doutorado em segurança pública.** A reforma do ensino policial deve priorizar e incentivar o ensino técnico e superior dos profissionais de segurança pública, por meio de investimento na graduação, especialização, mestrado e doutorado em segurança pública.

#### **C) Controle da corrupção e violência dos agentes públicos (polícias, órgãos gestores, sistemas judicial e penitenciário).**

Os atores do sistema de segurança pública e justiça criminal devem ser responsabilizados pelas ilegalidades e abusos de poder que cometem. Sem embargo, os mecanismos de fiscalização desse tipo de conduta, usualmente, têm se mostrado ineficientes ante o corporativismo característico das instituições que

integram o sistema. Por isso, o controle efetivo da corrupção e violência dos agentes públicos é uma exigência de suma importância. Seguem as propostas para aprimorar os controles:

**I. Criar legislação nacional que obrigue o monitoramento e a divulgação regular da letalidade policial, com metas para sua redução.** A letalidade da ação policial deve ser monitorada e controlada regularmente pela sociedade. Deve-se criar uma legislação nacional que obrigue os Estados a monitorar e divulgar regularmente as ações ilegais e abusos cometidos por agentes policiais. A legislação também deverá prever metas para a redução da letalidade policial.

**II. Exigir que o Ministério Público cumpra sua função de controle da atividade policial.** O art. 129, VII da Constituição Federal atribui ao Ministério Público competência para exercer o controle externo da atividade policial. Apesar disso, por diversas razões, até hoje ele ainda não exerce plenamente essa atribuição constitucional. Assim, é necessário exigir ao Ministério Público que torne efetivo o controle externo da corrupção e violência policial, de maneira imparcial e eficaz.

#### **D) Transparência e participação social**

Para assegurar a transparência na gestão das políticas públicas de segurança é fundamental que exista a publicação regular de informações e estatísticas sobre ocorrências criminais e mortes em ações policiais, assim como a prestação de contas sobre a forma como são utilizados os recursos públicos, o que não acontece regularmente em vários estados brasileiros. Do mesmo modo, a participação do cidadão é uma ferramenta fundamental no planejamento e avaliação das políticas públicas de segurança. E, embora exista um avanço nos últimos anos nessa área, a participação social ainda é muito utilizada como denúncia e não como ferramenta na administração pública. Assim, torna-se prioritário na perspectiva dos participantes do encontro aprimorar os mecanismos de transparência e participação social, mediante as seguintes propostas:

**I. Implantar e fortalecer mecanismos de prestação de contas, publicidade e controle baseados na transparência e na participação social.** É necessário implantar e fortalecer mecanismos que obriguem regularmente aos órgãos responsáveis pelo planejamento e execução das políticas públicas de segurança a prestar contas sobre a utilização dos recursos públicos e resultados obtidos, a publicar informações sobre as suas ações e a submeter-se ao controle externo da sociedade. Os princípios norteadores desses mecanismos deverão ser a transparência e a participação social.

**II. Criar legislação nacional que obrigue a divulgação regular de dados criminais de acordo com parâmetros pré-determinados e que permita acesso público on-line.** Deve-se criar uma legislação nacional que obrigue os Estados a publicar regularmente os dados sobre a criminalidade e a ação policial, conforme parâmetros previamente estabelecidos. As informações deverão estar disponíveis on-line e ser de fácil acesso público.

## GRUPO 2: ALTA PRIORIDADE SEM CONSENSO

Não houve propostas classificadas neste grupo.

## GRUPO 3: MENOR PRIORIDADE E ALTO GRAU DE CONSENSO

### **A) Sistemas de informação e gestão do conhecimento**

Em anos recentes alguns estados brasileiros têm avançado muito no desenvolvimento de sistemas de informação e gestão do conhecimento no setor da segurança pública. Mas ainda há muito por fazer nessa área, sobretudo no que diz respeito à integração interinstitucional e intergovernamental das informações coletadas e homogeneização das linguagens utilizadas nos diferentes sistemas. Entretanto, a discussão do tema é considerada menos prioritária nesse momento, em relação aos

demais tópicos elencados no grupo 1 acima. As propostas para o aprimoramento dos sistemas de informação são:

**I. Integração das bases de dados sobre estatísticas criminais e outras informações relacionadas ao funcionamento do sistema de segurança pública (indicadores de eficiência e efetividade, dados orçamentários e operacionais), com informação de diversos órgãos e poderes.** Atualmente, no país são utilizados vários tipos de bases de dados para coletar informações relativas à segurança pública nos diversos órgãos e poderes atuantes na área. Comumente, os sistemas de informação são heterogêneos, seja porque utilizam modelos de dados distintos, representam os dados de uma maneira diferente ou utilizam diferentes plataformas tecnológicas. Essa diversidade de sistemas torna-se um problema na hora de comparar as informações coletadas, ou de acessar os dados desse outro sistema. Cada sistema tem a sua própria linguagem e a homogeneização da informação se torna muito difícil. A ausência de integração das bases de dados é frequente não só entre os três níveis de governo, mas também entre as secretarias e órgãos de governo e entre poderes. Por isso, é necessário realizar esforços para padronizar os sistemas e as informações, a fim de poder integrar as diferentes bases de dados de interesse para a segurança pública, com informação dos diferentes atores no setor.

**II. Implantar e aperfeiçoar os cadastros nacionais unificados de mandados de prisão, pessoas desaparecidas e identificação civil.** Do mesmo modo que a integração das bases de estatísticas e indicadores criminais, é necessário criar e aprimorar um sistema nacional de cadastros unificados que contemple os cadastros de mandados de prisão de pessoas desaparecidas e de identificação civil.

### **B) Remuneração, carreira e condições de trabalho**

A remuneração, a carreira e as condições de trabalho dos profissionais de segurança pública são questões essenciais que têm um impacto direto no trabalho

policial. Contudo, a grande maioria dos profissionais atuantes na área não se sente reconhecido nem valorizado pelo seu trabalho, seja pelo governo ou pela comunidade. É preciso reverter esse quadro e proporcionar ao policial a valorização e o ambiente de trabalho adequado. Por isso, há consenso sobre que a demanda por maiores investimentos nessa área deve estar também na pauta do Fórum. A principal proposta neste aspecto é a seguinte:

**I. Avançar no piso salarial e condições de trabalho, valorizando os profissionais de segurança pública.** A valorização do profissional de segurança pública e a otimização das condições de trabalho é uma tarefa pendente no país. Nesse sentido, deve-se progredir nas discussões sobre a garantia de um piso salarial para o policial no Brasil. Ainda, precisa-se pensar em mecanismos que garantam ao policial estabilidade e independência no seu emprego, assim como também em sistema de acompanhamento da saúde física e mental do policial, entre outros.

#### GRUPO 4: MENOR PRIORIDADE E SEM CONSENSO

Não houve propostas classificadas neste grupo.

#### PROPOSTAS / TEMAS PENDENTES

Os seguintes assuntos são considerados relevantes e devem figurar na agenda do Fórum para os próximos anos. Entretanto, por força da limitação do tempo disponível, não foi possível aprofundar o seu debate durante o encontro realizado.

- a) **Reformulação das corregedorias**
- b) **Reformulação das ouvidorias da polícia**
- c) **Mudança dos regulamentos disciplinares das polícias**

# Aprimoramento Institucional, Participação e Controle Social

## BAIXA PRIORIDADE

## ALTA PRIORIDADE

COM CONSENSO

### BAIXA PRIORIDADE / COM CONSENSO

- ↳ Sistemas de informação e gestão do conhecimento
- ↳ Remuneração, carreira e condições de trabalho

### ALTA PRIORIDADE / COM CONSENSO

- ↳ Controle da corrupção e violência dos agentes públicos (polícias, órgãos gestores, sistemas judicial e penitenciário)
- ↳ Planejamento e Gestão nas Secretarias de Segurança Pública e Defesa Social e nas polícias. encarceramento de presos provisórios
- ↳ Transparência e participação social
- ↳ Seleção, formação, qualificação e acompanhamento do profissional de segurança

SEM CONSENSO

### BAIXA PRIORIDADE / SEM CONSENSO

- ↳ Temas não identificados e/ou mapeados durante as sessões do Fórum de Diálogos em Segurança Pública 2010

### ALTA PRIORIDADE / SEM CONSENSO

- ↳ Temas não identificados e/ou mapeados durante as sessões do Fórum de Diálogos em Segurança Pública 2010

## 3º EIXO TEMÁTICO: JUSTIÇA CRIMINAL

### GRUPO 1: ALTA PRIORIDADE E CONSENSO

#### A) Redução da Morosidade Judicial

Existe um alto grau de consenso sobre a necessidade prioritária de diminuir a morosidade judicial e aprimorar o funcionamento do sistema de justiça criminal brasileiro. Também há consenso quanto a que principais soluções para reduzir a morosidade giram em torno da qualificação gerencial e a fiscalização dos operadores do sistema. Já as propostas que implicam mudanças legislativas, tais como a redução de procedimentos procrastinatórios, apresentaram um menor grau de consenso. As propostas para reduzir a morosidade judicial são:

##### I. Qualificação gerencial dos operadores do sistema de Justiça Criminal. A

morosidade judicial encontra-se relacionada, em grande parte, com a existência de graves falhas na gestão das instituições que compõem o sistema de justiça criminal. A gestão ineficiente dessas instituições é uma questão fundamental que permeia todas as outras questões aqui discutidas. Por isso, torna-se de importância essencial priorizar o investimento na qualificação gerencial dos operadores do sistema, visando agilizar a gestão e melhorar a qualidade do processo criminal.

##### II. Aprimoramento da fiscalização da eficiência e correção do trabalho dos juízes (corregedoria). A morosidade da justiça brasileira também está vincu-

lada à quantidade e qualidade do trabalho desenvolvido pelos magistrados e servidores do Judiciário. O dia-a-dia e os indicadores da atuação dos magistrados são restritos e de baixa transparência, dando margem para ineficiências e dedicações limitadas sem exposição ao controle social. Embora a corregedoria de Justiça esteja incumbida da fiscalização do trabalho judicial, ela deveria ser aprimorada para poder exercer plenamente suas funções.

**III. Desburocratização e melhoria dos fluxos dos procedimentos.** A morosidade judicial é uma das questões onde a tensão eficiência - garantismo se coloca com maior clareza. Um bom começo para atenuar essa morosidade sem comprometer os princípios e garantias constitucionais é através da desburocratização do processo criminal. Assim, existem diversos atos processuais oriundos de uma cultura cartorial enraizada no processo, que não se encontram relacionados com as garantias do acusado, mas que o tornam mais lento e ineficiente. Na mesma perspectiva, é necessário também racionalizar o fluxo dos procedimentos a fim de tornar a justiça mais célere e ágil.

##### IV. Revisão do código de processo penal para eliminar procedimentos procrastinatórios sem perda das garantias legais. A morosidade no Judiciário

também se encontra relacionada com a existência de ritos procedimentais de caráter meramente procrastinatório que não protegem as garantias do acusado, mas que retardam o andamento do processo contribuindo para ineficiência do sistema. É necessário revisar o atual Código de Processo Penal a fim de analisar a possibilidade de reduzir aqueles procedimentos considerados procrastinatórios, sem comprometer as garantias constitucionais do acusado.

#### B) Redução da quantidade e do tempo de encarceramento de presos provisórios

Existe um alto grau de consenso sobre a importância de reduzir a quantidade de pessoas encarceradas no Brasil e o tempo de encarceramento dos presos provisórios. Assim, segundo relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a população carcerária brasileira cresceu 89%, entre os anos de 2000 e 2008. O total de presos provisórios ou de Justiça, confinados em estabelecimentos prisionais ou em delegacias policiais saltou para 440.013 nesse período. Nesse sentido, a expansão do uso de penas e medidas alternativas não serviu para diminuir a população carcerária. Por outro lado, existem presos no país que ficam mais de 10 anos na prisão provisoriamente até o Judiciário tomar uma posição definitiva por meio do julgamento. Além disso, aproximadamente 30% da população carcerária brasileira está presa

sem sentença judicial. Assim, surgiram duas propostas com apoio unânime para reduzir a quantidade e do tempo de encarceramento de presos provisórios. Novamente, as propostas não visam mudanças na legislação, mas melhorias na gestão do sistema. As propostas são:

**I. Garantir o respeito ao prazo limite de prisão preventiva.** O problema do tempo de encarceramento excessivo dos presos provisórios está relacionado fundamentalmente como a morosidade e a ineficiência do Judiciário. Por isso, a proposta não visa mudar a legislação, pois a prisão preventiva já se encontra cercada de requisitos. A proposta procura garantir o respeito ao prazo limite de prisão, a fim de pressionar o judiciário a julgar os casos com presos provisórios no tempo devido.

**II. Fortalecimento da defensoria pública para garantir o acesso à justiça para os presos provisórios e presos com direito à progressão ou à soltura.** A defensoria pública tem um papel fundamental na redução da quantidade e do tempo de encarceramento dos presos provisórios. Não obstante, atualmente, a instituição se encontra extremamente enfraquecida na maior parte dos Estados brasileiros e não dispõe de recursos compatíveis para dar conta da população carcerária. Por outro lado, em alguns Estados ela ainda não foi implantada. Portanto, é necessário garantir a defensoria pública nos Estados onde não existe e fortalecê-la nos Estados onde já existe, garantindo o pleno acesso à justiça dos presos provisórios e dos presos com direito à progressão ou à soltura e assegurando a sua presença nas casas de detenção.

## GRUPO 2: ALTA PRIORIDADE SEM CONSENSO

### **A) Reforma da Investigação Criminal**

A reforma da investigação criminal foi outro tema prioritário identificado pelos as-

sociados do Fórum. Porém, não há consenso sobre qual seria o melhor modelo de investigação a adotar ou quais seriam as reformas que deveriam ser feitas para aprimorar a investigação criminal no Brasil. As diferentes propostas podem ser agrupadas em duas correntes: as que são a favor da criação de uma nova modelagem de investigação, diferente do inquérito, e as que conservam o inquérito, mas sujeito a algumas modificações. As propostas para reformar a investigação criminal são:

**I. Definir uma nova modelagem para o procedimento investigativo.** O inquérito policial deve ser reformulado na medida em que ele reforça um estilo bacharelesco e burocrático em detrimento das atividades de investigação policial. Seu caráter administrativo, na prática, toma forma de uma pré-instrução criminal, dominante na etapa judiciária, embora não contemple o contraditório e nem as garantias individuais do acusado. O inquérito possui um caráter ambíguo: por um lado investiga e, por outro, forma culpa. De alguma forma, ele já indica ao Poder Judiciário se o delito ocorreu, quem é o autor, e se já existe a fundamentação e a base para uma condenação. Isso tudo dentro de uma estrutura inteiramente inquisitorial. É preciso discutir qual seria a melhor forma, o melhor formato para a investigação policial. Uma proposta seria pensar num formato que estaria mais próximo de uma chamada instrução sumária. Ou seja, uma instrução criminal mais centrada no caráter investigativo e, portanto, mais voltada para a apuração dos fatos em torno da prática do delito, sem formação de culpa, e que fosse remetido diretamente ao poder judiciário. Destarte, a investigação criminal vai dar início ao processo, mas logo depois será descartada, salvo as provas irrepelíveis.

**II. A Polícia Militar poderia cuidar dos procedimentos abreviados – substituindo o inquérito. Os crimes de maior complexidade e violência grave contra a pessoa seriam responsabilidade da Polícia Civil.** A Polícia Civil está sobrecarregada e não tem como dar conta da demanda em termos de ocorrências policiais. Por isso, devemos desafogar essa demanda e priorizar a investigação dos delitos que realmente deveriam ser investigados: os delitos

de maior complexidade e os de grau elevado de violência contra a pessoa. Nesses casos, a Polícia Civil continuaria sendo responsável pela investigação e teria uma interação maior com o Ministério Público, que coordenaria a persecução criminal. A Polícia Civil manteria a sua estrutura, mas estaria voltada para a apuração dos crimes graves e complexos. Por outro lado, a Polícia Militar cuidaria dos restantes crimes através de um procedimento abreviado que substituiria o inquérito. Para tal, deveria ser mais bem instrumentalizada para que pudesse realizar esse trabalho e encaminhá-lo ao Poder Judiciário. Nesses casos, a Polícia Militar elaboraria uma peça informativa assim similar ao Termo Circunstanciado, identificando as testemunhas, e coletaria as provas irrepetíveis, encaminhando o relatório diretamente ao Judiciário logo depois. Seria um procedimento abreviado, nos moldes do Termo Circunstanciado, dispensando o inquérito.

**III. Deixar o delineamento geral do inquérito no Código de Processo Penal e remeter a uma lei específica o detalhamento dos procedimentos investigativos.** A proposta é que o inquérito policial seja mencionado no Código Processual Penal, remetendo a uma lei ordinária complementar a regulamentação e os detalhes do procedimento investigativo.

**IV. Inserir o direito de defesa dentro do inquérito policial.** Ao invés de eliminar o inquérito, sugere-se a inclusão do direito de defesa do acusado no inquérito policial. O direito de defesa poderia ser exercido em alguns atos procedimentais, tais como o interrogatório do acusado e a produção de provas irrepetíveis.

**V. Implantar o ciclo completo em polícia estadual única.** As organizações policiais estaduais, a Militar e a Civil, deveriam ser unificadas formando uma única polícia estadual de ciclo completo. A polícia estadual única seria responsável tanto pela função judiciário-investigativa como pela ostensivo-preventiva, acabando assim com os problemas de integração e articulação ocasionados pela existência de duas polícias estaduais de ciclo incompleto.

**VI. Reformar as carreiras policiais.** A reforma da investigação criminal está estreitamente vinculada à reestruturação das carreiras policiais. É necessário discutir a estrutura organizacional da Polícia Civil e Militar e repensar o papel e as funções das carreiras policiais das duas polícias.

**VII. Criação de um juiz de garantias.** A criação de um juiz de garantias está sendo proposta na atual reforma ao Código Processual Penal. O juiz de garantias atuaria unicamente na fase pré-processual de investigação do crime, decidindo sobre as questões jurídicas ligadas à investigação, não sendo responsável pela sentença judicial, que seria prolatada por outro juiz, o juiz do processo. Assim, o juiz de garantias exerceria um controle da atividade policial nos momentos nos quais ela é judicializada, como, por exemplo, nos casos de decreto de prisão preventiva e provisória, ou nos casos de quebra de sigilo bancário, telefônico e fiscal. Nesses casos, a autorização partiria do juiz de garantias e não do juiz do processo.

**VIII. Ministério Público pode também receber a prerrogativa dos casos de crime de colarinho branco.** A Polícia Civil continua tendo o monopólio da investigação criminal, mas o Ministério Público deveria incrementar a sua participação nos crimes de colarinho branco. Nesses casos exclusivamente, ele teria prerrogativas, podendo conduzir suas próprias investigações criminais.

**XI. Fim da obrigatoriedade do bacharelado em direito para delegados.** A exigência do bacharelado em direito para exercer o cargo de delegado reforça um perfil burocrático e cartorial do inquérito em detrimento das atividades de investigação policial. Na prática, boa parte das atividades da delegacia gira em torno da judicialização da investigação, através dos trâmites cartoriais. A figura do bacharel em direito conduzindo a investigação legitima esse estilo de atuação. Para fazer investigação, o delegado não deveria precisar ser bacharel em direito, mas investigador. O investigador pode ter formação em outras áreas também.

**X. Não apensamento da investigação policial ao processo.** O não apensamento da investigação policial ao processo se encontra relacionado com a reforma do inquérito através da criação de uma nova modelagem de investigação criminal. Nesse novo formato, a investigação policial, que constitui a fase pré-processual, serve para dar início ao processo, mas ela não é apenas a ele, sendo descartada, salvo as provas irrepetíveis. Assim, as etapas pré-processual e processual são mantidas por separado, permitindo ao juiz do processo conservar uma posição objetiva formada com base nas provas produzidas no processo e não na investigação policial.

**XI. Ampliação do conceito de delitos de menor potencial ofensivo.** A ampliação do conceito de delitos de menor potencial ofensivo está vinculada também a reforma da investigação criminal e ao tratamento desses crimes por meio de um procedimento abreviado, substituindo o inquérito. O conceito de delitos de menor potencial ofensivo, ou de menor complexidade, incluiria todos aqueles crimes que não são considerados crimes de maior complexidade, seja porque envolvem complexidade em virtude de organização criminosa ou porque envolvem um grau elevado de violência contra a pessoa. Destarte, poderiam ser considerados de menor complexidade todos os crimes com pena de até nove anos de prisão, como acontece na Espanha. Os delitos de menor complexidade seriam excluídos do inquérito e tratados por meio de um procedimento abreviado.

### **GRUPO 3: MENOR PRIORIDADE E ALTO GRAU DE CONSENSO**

#### **A) Monitoramento da adoção de parcerias público-privadas no sistema prisional**

As parcerias público-privadas no sistema prisional são um tema extremamente polêmico no âmbito do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Por outro lado, elas tampouco foram consideradas como uma de suas pautas prioritárias do Fórum.

Porém, como elas já estão sendo implementadas em vários estados brasileiros, a proposta que surgiu referente a elas foi a seguinte:

**I. Fórum deve acompanhar as experiências de parcerias público-privadas que estão sendo implementadas no Brasil.** O Fórum deveria acompanhar com atenção a implementação das parcerias público-privadas nos estados brasileiros que as estão adotando.

#### **B) Novas abordagens para o tratamento dos crimes de menor complexidade**

O tema já foi mencionado anteriormente ao tratar da reforma da investigação criminal. Aqui, a questão abordada é o tipo de tratamento que deve ser dado aos crimes de menor complexidade. Contudo, neste contexto, o tema não foi considerado prioritário, mas houve consenso quanto à necessidade de mudança no tratamento desse tipo de crimes. As propostas apresentadas foram as seguintes:

**I. Ampliação do conceito de delito de menor potencial ofensivo.** a proposta já foi detalhada ao tratar da reforma da investigação criminal, no item xi entre as propostas relacionadas a ela.

**II. Ampliação da competência do Juizado Especial Criminal.** Atualmente, a competência do Juizado Especial Criminal (JECrim) se limita aos crimes de menor potencial ofensivo, que são aqueles que a lei comina pena máxima não superior a dois anos. Sugere-se a ampliação das competências do JECrim para outros crimes. Uma possibilidade poderia ser a extensão da competência aos crimes com pena de até oito anos de reclusão, sem violência pessoal.

**III. Lavratura do Termo Circunstanciado pela Polícia Militar.** O Termo Circunstanciado de Ocorrência, instituído pela Lei 9.099/95, é o registro das ocorrências consideradas de menor potencial ofensivo ou de menor complexidade, em estado de flagrância. O registro, que deve conter a qualificação dos envolvidos e o relato do fato, é logo encaminhado ao Juizado Especial Criminal, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames

periciais necessários. O Termo Circunstanciado deveria poder ser lavrado pela Polícia Militar, como já acontece em diversos estados do país, na medida em que o policial militar já está na rua, mais próximo ao cidadão e ao local da ocorrência, possibilitando desta forma a otimização na aplicação de recursos humanos e materiais. Por sua vez, a Polícia Civil ficaria desonerada de um conjunto de atividades, podendo dedicar-se à apuração de crimes mais graves. A medida, que já está sendo implementada em vários estados brasileiros, é benéfica para as duas instituições.

**IV. Expansão da aplicação de penas alternativas para mais crimes.** Atualmente, as penas alternativas podem substituir a pena privativa de liberdade quando esta não for superior a quatro anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça à pessoa, ou, qualquer que seja a pena, quando o crime for culposo. Acredita-se que o sistema deveria ser ampliado para incluir outros crimes não previstos na atualidade. Seria uma forma eficiente de diminuir a superlotação carcerária presente na maioria das prisões do país. Ao mesmo tempo, seria necessário que o sistema recebesse os recursos necessários para o seu funcionamento adequado.

**V. Implementação de justiça restaurativa / mediação de conflitos.** A justiça restaurativa deveria ser implementada no âmbito dos Juizados Especiais Criminais. A justiça restaurativa implica um processo de mediação de conflitos entre as partes, tendente fundamentalmente a reparar o dano ocasionado pela infração e restaurar a relação entre as partes. Atualmente, a Lei 9.099/95 é muito tímida já que estabelece como resultado da mediação unicamente a composição dos danos, devendo-se conseqüentemente mensurar o dano economicamente. A lei deve ser reformada para dar mais ênfase à justiça restaurativa. Os resultados poderão incluir reparação, retratação, restituição, prestação de serviços comunitários, pedido de desculpas etc. Por outro lado, se a vítima não quiser participar da mediação ou não houver um

acordo entre as partes, então se prossegue com processo criminal cabendo a transação penal.

**VI. Assegurar aos Juizados Especiais Criminais a estrutura necessária para realizar a mediação.** É fundamental que o JECrim conte com a estrutura necessária para que os mecanismos de mediação de conflitos possam ser realmente implementados. Em primeiro lugar, a mediação não pode ser feita pelo juiz, pois ele vai ter que julgar se a mediação não foi bem sucedida. A mediação deve ser feita no âmbito do JECrim, mas por uma pessoa especialmente capacitada para isso. Ao mesmo tempo, o JECrim deve contar com um espaço especial adequado para realizar a mediação de conflitos.

**VII. Descriminalizar as condutas que hoje são consideradas como delitos de menor potencial ofensivo.** Sugere-se a descriminalização das condutas que hoje são considerados de menor potencial ofensivo, pelo entendimento de que elas não se relacionam a matéria penal. O direito penal, como *ultima ratio*, deve ser reservado aos crimes mais graves. Conseqüentemente, os crimes de menor potencial devem ser resolvidos por outras esferas (civil, administrativa, etc.).

#### GRUPO 4: MENOR PRIORIDADE E SEM CONSENSO

##### **A) Revisão da política de drogas**

Os problemas do sistema de justiça criminal no Brasil estão intimamente relacionados com política de drogas do país. As drogas têm um impacto enorme no sistema, tanto do ponto de vista da criminalidade, quanto do ponto de vista das taxas de encarceramento no Brasil. Entretanto, a discussão do tema foi considerada de menor prioridade nessa instância e extremamente complexa, pois não há consenso sobre quais as melhores alternativas para seu tratamento. As propostas sugeridas foram:

**I. Diferenciar com clareza o usuário do traficante, e o pequeno do grande traficante.**

Em relação ao usuário, está amplamente provado que a ameaça penal não tem um impacto preventivo. Embora o Brasil caminhe no sentido da descriminalização do usuário, os avanços ainda são bastante tímidos. Poder-se-ia ir além, no sentido de efetivamente tratar o usuário fora do sistema penal. Em relação ao tráfico, não há atualmente uma diferenciação muito clara entre o usuário e o traficante e entre o pequeno e o grande traficante. Não há uma gradação da resposta punitiva.

**II. Reduzir o encarceramento.** O sistema prisional brasileiro é composto por em torno de 80% de presos por roubo e tráfico de drogas, 10% de homicidas e criminosos sexuais e 10% para os demais crimes. O Brasil prende gente demais em função do tráfico de drogas. Essa quantidade de encarceramentos em função das drogas é irracional, inadequada e contraprodutiva. É necessária uma mudança de abordagem para essa questão que comporte uma redução dos encarceramentos para desonerar o sistema e redirecionar adequadamente o foco das prioridades. Isso é fundamental para melhorar o sistema de justiça criminal.

**PROPOSTAS / TEMAS PENDENTES**

Algumas questões foram consideradas importantes e que deveriam ingressar na pauta do Fórum, porém não houve tempo para aprofundar o debate sobre elas durante o encontro. São elas:

**A) Gestão do Sistema Prisional**

- I. Melhorar as condições de cumprimento da execução penal.
- II. Padronização do modelo de gestão prisional.
- III. Segurança penitenciária.

**B) Progressão de Regime**

- I. Adoção de monitoramento eletrônico.
- II. Estabelecimento de critérios para a progressão de regime.
- III. A questão do semi-aberto

**C) Acesso à Justiça**

# Justiça Criminal

## BAIXA PRIORIDADE

## ALTA PRIORIDADE

COM CONSENSO

### BAIXA PRIORIDADE / COM CONSENSO

- ↳ Monitoramento da adoção de parcerias público-privadas na sistema prisional
- ↳ Novas abordagens para o tratamento dos crimes de menor complexidade

### ALTA PRIORIDADE / COM CONSENSO

- ↳ Redução da morosidade judicial
- ↳ Redução da quantidade de tempo de encarceramento de presos provisórios

SEM CONSENSO

### BAIXA PRIORIDADE / SEM CONSENSO

- ↳ Revisão da política de drogas

### ALTA PRIORIDADE / SEM CONSENSO

- ↳ Reforma da investigação criminal



**FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA**

Rua Teodoro Sampaio, 1020, cj 1409  
Pinheiros, São Paulo, SP, Brasil  
CEP: 05406-050  
Tel: 55 11 3081-0925

Apoio: **FORD FOUNDATION**