

# Do inquérito ao processo: Análise comparativa das relações entre polícia e Ministério Público no Brasil e na França

**Vivian Ferreira Paes**

*Pesquisadora associada do NECVU-IFCS-UFRJ*

Este artigo estuda a maneira como o Estado se organiza para reconhecer e administrar institucionalmente os crimes. Coloco em paralelo as experiências de dois países que partilham da cultura jurídica de *civil law*, o Brasil e a França. Apesar das diferenças, em comum o rigor do direito processual de prerrogativa do Estado e que deve ser traduzido em forma escrita; e a recente discussão sobre a adoção de um modelo simplificado de procedimentos e de produção de decisões em prazos mais curtos.

**Palavras-chave:** polícia, Ministério Público, comparação, França, Brasil

From the enquiry to the proceeding: A comparative analysis of the relations between the police and the Federal Prosecution Service in Brazil and France examines the way in which the State is organized to recognize and institutionally administrate crime. It compares the experience of two countries that share the legal culture of civil law: Brazil and France. Despite the differences, they share the rigour of Procedural Law under State prerogative that should be translated in written form; and the recent debate regarding the adoption of a simplified model of procedures and judgments-making in shorter time frames.

**Keywords:** police, Federal Prosecution Service, comparison, France, Brazil

**E**ste artigo dirige-se ao estudo da maneira como o Estado, através de suas instituições, se organiza para reconhecer, propor uma leitura e administrar institucionalmente os crimes. Analiso a atividade de coordenar/ordenar atividades e procedimentos segundo formas e caminhos específicos. Especial destaque será dado às instituições que atuam no início do sistema penal, a polícia e o Ministério Público, porque estão encarregadas do exercício de dar forma, escrevendo os fatos e fazendo com que estes sigam caminhos específicos.

Em meu trabalho, coloco em paralelo as experiências de dois países que partilham da cultura jurídica de *civil law*, o Brasil e a França. Apesar das especificidades de um e outro modelo, em comum o rigor do Direito Processual de prerrogativa do Estado, burocratizado e que deve ser traduzido de forma escrita; e a recente discussão voltada para a adoção

Recebido em: 01/07/09

Aprovado em: 15/10/09

de um modelo simplificado de procedimentos e de produção de decisões em prazos mais curtos.

## 1. A cultura jurídica da *civil law*

Para que determinados fatos da sociedade sejam reconhecidos enquanto crime e mereçam uma intervenção dos agentes encarregados das instituições do sistema de segurança e justiça, é necessária a existência da tipificação penal e que os agentes realizem uma série de procedimentos para apuração das versões contadas e indícios colhidos, o que compreende a produção de diversos documentos que concorram para a formalização do fato criminal, para que este possa ser levado a julgamento. O Brasil e a França têm em comum a tradição jurídica da *civil law*, o que significa que os fatos devem ser formalizados em uma série de procedimentos escritos antes de serem julgados. Este modelo da *civil law* poderia ser entendido enquanto uma antítese do modelo do direito anglo-saxão, quer dizer, da tradição jurídica da *common law*, no qual tem lugar privilegiado a oralidade e no qual as decisões produzem continuamente jurisprudência. No modelo da *civil law*, pelo contrário, as decisões e todos os atos realizados pelos agentes encarregados das instituições são prescritos e legitimados legalmente, somente nos casos em que as decisões sejam contestadas por uma das partes é que será elaborada nova jurisprudência. Segundo Garapon e Papadopoulos (2008), o que vale nos países de tradição de *civil law* é o que já foi escrito, e nesse processo de escrita, o discurso de acusação tem uma posição privilegiada, pois a defesa pode apenas contra-argumentar sobre as coisas que foram produzidas pela acusação. A documentação dos processos, neste modelo, é mais importante do que o processo de investigação, o quer dizer que o que verdadeiramente importa é o que está escrito e documentado.

Existe um código que define os crimes e as penas e outro que versa sobre procedimentos a serem seguidos, o que no “ideal tipo” dá pouca margem aos agentes para arbitragem e interpretação. Nesse modelo, quando um crime é cometido por uma pessoa, ele não atinge apenas o outro, é a lei do Estado que é violada e é o Estado que deve gerir

este conflito para garantir a ordem pública. A cultura jurídica de *civil law* é, portanto, eminentemente políticas, porque as faltas afligem as leis estatuídas e, por isso, atentam contra o Estado e não apenas os indivíduos.

Outro elemento importante dos países de *civil law* é que prevalece o debate contraditório no julgamento, o que significa que há competição entre diferentes teses e que há sempre um discurso que ganha e outro que perde, ao contrário do modelo da *common law* extremamente marcado pela oralidade e onde o que se pretende é que as partes cheguem à um consenso (MERRYMAN, 1969; GARAPON e PAPADOPOULOS, 2008; KANT DE LIMA, 1995b).

Embora partilhem de uma mesma cultura jurídica, na França e no Brasil existem distintas maneiras de se pensar o sistema legal, pois a forma como se pensa o Estado, as leis, os procedimentos e as instituições não são as mesmas. Para apresentar de forma diferenciada como a *civil law* se realiza em um e outro contexto, irei dar destaque a dois trabalhos, o de Garapon e Papadopoulos (2008), com referência ao caso francês, e o de Kant de Lima (1995b), com relação ao Brasil.

Segundo Garapon e Papadopoulos, o que é próprio à França é que a cultura francesa é mais política do que jurídica. O pacto fundador na França é a República (2008, p. 12). Isto significa que os juízes ocupam uma posição fraca, pois o judiciário na França não é identificado como um poder, mas sim como uma autoridade. O papel reservado aos juízes está na faculdade de dizer o direito em conformidade com as leis sem contestá-las, mesmo que essas leis representem um mundo imaginário (op.cit., pp. 140-141). Na França, há uma desconfiança com relação à ideia de que um particular ou grupo critique a legalidade ou os valores públicos (op.cit., p. 204). Segundo estes autores, isto pressupõe uma confiança na independência e na capacidade de representar das expectativas públicas, mas recentes movimentos de penalização têm tornado manifesto que existe uma suspeita na capacidade punitiva e na imparcialidade do Estado no julgamento dos casos.

Kant de Lima, por sua vez, ressalta que no Brasil o processo penal é obrigatório uma vez que as instituições de Estado tiverem conhecimento dos crimes, isto significa que o processo penal é de iniciativa pública e obrigatória (1995b, p. 48). Segundo este autor, isto contribui para que a justiça brasileira

se organize baseada no princípio da suspeição sistemática das pessoas (op.cit., p. 56), pois o Estado se coloca acima da sociedade (op.cit. p. 60). O que o autor destaca é que a ideia de público está diretamente ligada à percepção de algo que é de posse do Estado e não nos remete à ideia de coletividade como no caso francês, o que nos vêm a mente é que a política e a faculdade de administrar os conflitos e dizer a justiça é de ordem estatal. A justiça é apropriada pelo Estado e resolvida por uma “autoridade”; ela não é objeto de governabilidade e não nasce da interação entre Estado e cidadãos.

Embora a tradição jurídica da *civil law* balize a forma como é pensado o direito, ela fornece apenas os pressupostos básicos pelos quais as organizações jurídicas se estruturam. Muda de um contexto para outro a forma como se legitima o Estado em sua relação com a sociedade, altera a função das instituições que administram os conflitos.

Um elemento importante é que tanto a França quanto o Brasil adotaram certas medidas inovadoras importando alguns elementos da tradição jurídica de *common law* para acelerar o tempo e diminuir o custo no processamento de determinados conflitos, para criar formas alternativas ao encarceramento, para incluir a possibilidade de negociação e considerar a participação das pessoas na produção das decisões, o que aponta a necessidade de produzir uma justiça mais flexível que o modelo extremamente formal e referenciado ao Estado da *civil law*<sup>1</sup>.

No entanto, este processo de transferência de experiências é apreendido e realizado de diferentes maneiras em cada um destes países, o que faz com que determinados institutos percam a sua significação original. Para entender melhor como tais institutos são apreendidos no Brasil e na França, apresento as principais competências das instituições encarregadas em fazer a conversão de fatos em crimes na França e no Brasil.

## 2. Organizações do sistema de justiça penal francês

### 2.1. A polícia judiciária

A polícia é a instituição que tem a responsabilidade da apuração dos crimes e da manutenção da ordem, dispondo

1 Mesmo os países baseados na tradição jurídica de *common law* passaram por recentes reformas para que a produção de justiça não seja tão flexível e sujeita à arbitrariedades e opiniões pessoais dos juízes.

de meios para registro e esclarecimento dos fatos e do uso legítimo da força. Essa instituição opera uma importante seleção do que será ou não registrado como crime e do que irá ou não ser encaminhado para tratamento no sistema judicial. A forma como a polícia toma conhecimento sobre os crimes depende sobremaneira de sua relação e representação dos problemas do público, das políticas de *enforcement*, da cultura ocupacional, da forma como ela se organiza e dos meios que dispõe para a apuração dos fatos. Cabe à polícia apurar a existência das infrações penais e de sua autoria; e ela faz isso tendo uma expectativa de como os casos serão tratados no sistema judiciário. Assim, as polícias recolhem, selecionam e reúnem informações tendo como principal destinatário a justiça.

Na França, coexistem vários modelos de instituição policial, dentre eles, a Gendarmeria Nacional, a Polícia Nacional e outras agências públicas nacionais e locais com mandato limitado (MONJARDET, 2003). Portanto, inúmeras são as formas de entrada de um registro no sistema de segurança pública, o que merece atenção mais detalhada.

Irei me deter apenas naquelas instituições que realizam atividades de polícia judiciária, já que na França a atividade judiciária é uma especialidade entre outras atividades policiais, e pode ser exercida particularmente por duas organizações policiais, a Gendarmeria e a Polícia Nacional. Em comum, o fato de que as duas polícias estejam vinculadas ao Estado Nacional e, em suas atividades judiciárias, ao Ministério Público e aos juízes de Instrução. Em matéria penal, a estas polícias está autorizado o registro e a elucidação dos crimes, realizando investigações preliminares e elaborando documentos supervisionados pelos magistrados, pois é na justiça que esses documentos terão seguimento.

A competência de cada uma destas polícias está vinculada aos critérios geográficos de circunscrições: a Gendarmeria faz patrulha, registro e apuração das infrações em zonas rurais, e a Polícia Nacional tem as mesmas atividades em meio urbano. Outra distinção há de ser notada, porque os princípios de atuação, a hierarquia e a história de cada uma destas instituições diferem.

Segundo Jean-Marc Berlière (s/d), Vincent Milliot (2007) e Monjardet (2003), em sua origem, a polícia francesa

era municipal, foi somente a partir da instauração do regime de Vichy (1941), durante a Segunda Guerra Mundial, que houve o projeto de estatização para que ela passasse a ser gerida pelo governo central. Segundo Monjardet, a estatização das polícias “foi feita em tempos de vacância da democracia, sem que nenhum terceiro, entre o Estado e os policiais, tenha, portanto, a debatido” (op.cit., p. 36). Já a Gendarmeria é uma força vinculada às Forças Armadas e, por isso, esteve sempre identificada ao Estado Nacional.

Na França, tem-se uma força civil pública e outra força de polícia com estatuto militar, o que faz com que essas forças policiais estejam submetidas a vínculos hierárquicos diferenciados: a Polícia Nacional está ligada ao Ministério do Interior, e a Gendarmeria tradicionalmente esteve ligada ao Ministério da Defesa.

No ano de 2002, houve uma reforma para que a Gendarmeria também tivesse algumas de suas missões e atividades coordenadas e apoiadas pelo Ministério do Interior. Portanto, a Gendarmeria atualmente obedece a uma dupla tutela política, a do Ministério da Defesa e a do Ministério do Interior. Não se discutiu um projeto de unificação das duas forças policiais, porque a ideia geralmente sustentada é que a existência dos dois corpos de polícia é uma garantia à democracia, uma podendo atuar quando a outra faltar, e uma podendo controlar a outra. Segundo meus interlocutores, a reunião das duas polícias em uma mesma hierarquia aumenta as possibilidades de direção política sobre as polícias e permite que a gestão dos recursos e da informação seja realizada de forma mais unificada e centralizada.

Em uma entrevista, Mouhanna e Mucchielli (s/d) ressaltam que, apesar de possibilitar uma melhor gestão, as consequências deste vínculo podem ser também pessimistas, porque estas instituições sempre priorizaram modelos de policiamento distinto. A Gendarmeria esteve mais próxima aos atores locais exercendo atividades semelhantes à de polícia de proximidade, enquanto a Polícia Nacional desenvolveu muito mais um modelo de controle das populações. Estes autores têm receio de que esse novo desenho da hierarquia se faça acompanhar de uma nova forma de redistribuir as forças policiais no território, distanciando os gendarmes da população.

Embora se distingam com relação ao estatuto e a forma de organização hierárquica, a Gendarmeria e a Polícia Nacional atuam tanto em matéria de ordem pública quanto desenvolvem atividades de Polícia Judiciária. Apesar de não estar vinculada às Forças Armadas, a Polícia Nacional guarda a referência militar dos graus dos policiais, chamando-os de *brigadier, lieutenant, capitaine, commandant* etc. Gendarmeria e Polícia Nacional possuem a qualificação de agentes e oficiais de Polícia Judiciária encarregados do registro e apuração dos crimes.

Dentro da Polícia Nacional existem outras subdivisões, que são a Polícia de Segurança Pública e a Polícia Judiciária. A Polícia de Segurança pública se organiza em *commissariats*<sup>2</sup>. Os agentes de Polícia Judiciária que atuam no *commissariat* e estão atrelados ao Departamento de Segurança Pública são aqueles que realizam o registro das queixas do público, que realizam as investigações e produzem os documentos de inquérito, flagrante e comissão rogatória para envio à justiça. Já o que se chama Polícia Judiciária em maiúsculo na hierarquia da Polícia Nacional é um serviço mais especializado que não trabalha com registros de crimes, eles fazem suas investigações por iniciativa ou avocação<sup>3</sup>. Tanto os *commissariats* de segurança pública como a Polícia Judiciária se organizam por núcleos especializados de investigação e é um protocolo que baliza o que será tratado por um ou outro serviço de acordo com a qualificação e a gravidade dos casos.

Em ambas as unidades de Polícia Nacional existem serviços especializados. Segundo os policiais, a especialização é feita em benefício do procedimento, porque os núcleos especializados têm mais possibilidades de tratar bem um caso do que uma unidade de Polícia generalista. O que distingue os grupos especializados em termos de recursos é o tempo que eles podem se dedicar aos casos (já que não estão obrigados a atender às demandas do público), a disponibilidade de viaturas, a possibilidade de trabalhar com escutas e a clientela diferenciada que frequenta esses serviços.

Segundo Monjardet, a existência dos grupos especializados de investigação atende ao objetivo de discricionariedade, pois ao eleger quais são os casos mais nobres, prestigiosos e notórios, é também criado um resíduo de casos que serão sistematicamente desqualificados (2008, p. 33). Esta tese tam-

2 O que poderíamos aproximar da experiência da Delegacia de polícia brasileira.

3 É da Polícia Judiciária a responsabilidade de realizar investigações para apurar crimes que ultrapassem as fronteiras nacionais ou para investigar crimes que demandam mais meios, pessoal e tempo.

bém é sustentada por Lévy, porque, embora exista um protocolo de ações, a seleção e a transferência de casos para os serviços especializados representam uma forma de modular a carga de trabalho policial (1987, p. 11).

Todos os policiais têm a mesma formação de acordo com a qualificação, e a capacitação específica é adquirida na prática. Um policial entrevistado ressaltou que “é o hábito que cria a formação”. Para se especializar, os policiais têm que “ter conhecimentos”, o que não é traduzido em termos de formação curricular, mas de experiência e de relações pessoais que auxiliem no processo de indicação. A especialização cria então uma possibilidade de promoção interna entre os agentes que querem trabalhar em atividades que tenham maior prestígio profissional, o que aumenta a concorrência entre os eles (LEMAIRE, 2008, pp. 59-60).

Nestas polícias, quem organiza e coordena as atividades são os chefes de serviço, que também são policiais; já a direção sobre suas atividades judiciárias nos inquéritos, flagrantes e comissões rogatórias feita pelos promotores e juízes de instrução<sup>4</sup>. Portanto, a Gendarmeria e a Polícia Nacional (Polícia de Segurança Pública e Polícia Judiciária) estão submetidas a uma dupla tutela: tutela político-administrativa e tutela jurídica, e eles instrumentalizam estes dois pertencimentos hierárquicos. Isto é importante, porque, segundo Monjardet, “a instrumentalidade institucional das polícias sempre põe em tensão a legitimidade da autoridade política e a reivindicação da autonomia profissional” (2003, p. 40). Isso significa que na alta hierarquia política, a Polícia Nacional e recentemente a Gendarmeria devem prestar contas e responder às requisições do Ministério do Interior através da mediação do *préfet*<sup>5</sup> (diretor departamental), para atenção mais cuidadosa a dinâmicas criminais específicas, que podem ter muita ocorrência na região, e para as missões de segurança, como controle de segurança de transportes e controle de manifestações. Já no que concerne às atividades judiciárias de polícia, os policiais devem prestar contas de todo o procedimento que realizam ao *parquet*, e cabe a esta instituição a direção de todos os procedimentos policiais.

Em entrevista, um chefe de serviço afirmou que a dupla tutela não impõe muitos problemas porque os magistrados e os chefes de serviço não exercem o mesmo tipo de gerência

4 Não existe nada equivalente aos delegados de Polícia, como no caso brasileiro.

5 Apesar do nome ser parecido, o *préfet* não é equivalente aos prefeitos municipais brasileiros, por isso guardo a referência em francês.

sobre o trabalho, no entanto, ressalta: “somos nós que devemos dizer sobre os meios, o Ministério Público não vê a nossa carga de trabalho, só se ocupam da qualidade do procedimento e da privação de liberdade”, os magistrados não têm poder de dispor sobre os efetivos de polícia, nem exercem autoridade hierárquica com relação à polícia como um todo, eles se ocupam apenas do procedimento. Este relato evidencia as tensões e corrobora a análise de René Lévy, que diz que a gestão da hierarquia administrativa sobre a disposição de pessoal pode influenciar indiretamente nas investigações (2008, p. 15).

Embora também exista um protocolo que balize o que irá ser tratado por um e outro serviço dentro do *commissariat*, são os chefes que passam a gerir o estoque de procedimentos e a investigação dos casos conforme os meios e o pessoal que dispõem. As queixas podem ser desdobradas em inquéritos preliminares ou flagrantes. Em todos esses casos, o primeiro interlocutor dos policiais é o promotor, pois cabe a ele a direção das atividades policiais. No entanto, há uma diferença de qualificação das *infrações* penais: considera-se como *delito* aquelas infrações com pena prevista de punição menor ou igual a dez anos e, *crime*, todas aquelas tipificações penais com pena de prisão prevista de mais de dez anos até a perpetuidade. Qualificando-se o fato como *crime*, cabe ao promotor abrir uma informação judicial e, isso feito, os policiais passam a deferir às requisições dos Juízes de Instrução. Muda também o título dos procedimentos policiais, pois uma vez que os casos passam à tutela do juiz, eles são investigados no quadro de uma comissão rogatória. Recapitulando, as investigações podem ser desenvolvidas de acordo com três quadros jurídicos: o inquérito preliminar, os flagrantes e a comissão rogatória<sup>6</sup>.

Como principais instrumentos à disposição da polícia, dou especial destaque à *garde à vue* que funciona como uma detenção para averiguação. A *garde à vue* é realizada com relação a pessoas suspeitas de terem cometido crime ou que foram detidas em uma situação de flagrante. As pessoas ficam detidas no *commissariat* e disponíveis para que os policiais possam interrogá-las. A partir do momento que esses suspeitos são detidos, eles são fichados na polícia em uma base de dados chamada STIC<sup>7</sup> Canonge. Uma vez registradas nessa

6 Uma vez comprovado que o fato em questão se trata de crime, ele passa a ser objeto de análise do juiz de instrução.

7 Sistema de tratamento das informações constatadas.

base de dados, as pessoas passam a figurar como “conhecidos da polícia”, o que cria antecedentes<sup>8</sup>.

Os estudos sociológicos sobre a polícia francesa destacam que ela desenvolve suas atividades investigativas com relativa autonomia. Por exemplo, Lévy constata que é a polícia que decide inicialmente a importância dos casos, e opera ainda uma seleção de quais deles serão submetidos à autoridade judicial (1987, pp. 103 e 149). Mouhanna, por sua vez, chama a atenção para o fato de que a recente obrigatoriedade do policial comunicar todos os casos ao *parquet* poderia contribuir para uma diminuição da autonomia policial, no entanto, o controle concreto que é feito pelo aparelho judiciário é muito fraco, pois se os policiais comunicam ao promotor de plantão sobre todos os casos que eles atendem, os promotores ficam assoberbados de trabalho, se os policiais devem contar todos os casos por telefone, eles aproveitam essa ocasião para apresentar os casos de uma forma que possa influenciar a decisão do magistrado (2004, p. 516).

Nestes últimos anos, a polícia está sendo submetida a modificações na maneira de elaborar os procedimentos e investigações, o que pode ser identificado na introdução de elementos de oralidade no trabalho policial, com a necessidade de filmar a audição de vítimas e autores, e na forma de comunicação entre polícia e *parquet* quando há alguém detido em *garde à vue*. Com relação à comunicação com o *parquet*, foi instituído um modelo de tratamento em tempo real (TTR): os policiais informam a *garde à vue* inicialmente por fax, depois eles devem comunicar mais detalhes sobre o caso por telefone ao promotor, e é por telefone que o promotor vai dirigir e acompanhar a atividade policial. No entanto, apesar de introduzir estes elementos de oralidade para evitar a multiplicação de interrogatórios, para maior controle das atividades policiais e para agilizar o tratamento dos casos, o modelo francês não eliminou a extrema importância dada pelo seu modelo jurídico para a formalização escrita. A polícia francesa deve sempre prestar contas de suas atividades de um modo específico, pois os procedimentos só passam a ter existência no mundo jurídico depois de sua tradução em forma escrita. Os agentes devem enunciar os fatos concretos que investigam tendo como referência como esses casos serão julgados dentro de um quadro normativo que trata os

8 Isto quer dizer que quando os policiais identificam qualquer indício em local de crime, isso pode ser comparado com os dados que constam sobre todas essas pessoas na base de dados. Toda vez que uma vítima for à delegacia, sua foto pode ser apresentada junto com outros tipos parecidos para identificação.

fatos por meio de regras abstratas e gerais. Isso nos revela a natureza híbrida da atividade policial, tendo que realizar de forma instrumental as políticas de controle do crime, gerindo a organização do trabalho para atender às situações práticas, e tentando adequar seus procedimentos à ordem jurídica.

## 2.2. O *parquet*

Ao Ministério Público, por sua vez, cabe o controle e o acompanhamento das investigações realizadas pela polícia e a tarefa de acusação que consiste em dizer em nome do Estado um discurso de atribuição de culpa com relação às pessoas que cometeram infrações. Para realizar essa tarefa, o Ministério Público deve zelar para que os casos sejam bem construídos pela polícia e filtrar para fora do sistema todos os casos que eles avaliem que não tenham sido bem elaborados e que tornem difícil a sustentação de uma acusação (CARRABINE et al., 2004, pp. 255-256). A competência para realizar este filtro e a forma como este é realizado variam enormemente nos dois países que comparo aqui. Em comum, apenas a ideia de que uma pessoa violou a ordem pública ao cometer um crime e que um funcionário, representando o Estado e a sociedade, deve acusá-la. Assim, o promotor realiza essas atividades substituindo a vítima no papel da acusação e se apossando dos instrumentos judiciais de investigação.

O Ministério Público é uma instituição particular na França, na verdade, existem duas apelações dadas a esta instituição: *parquet* e Ministério Público. O *procureur* (promotor)<sup>9</sup>, forma como se designa o membro do *parquet*, tem como principais responsabilidades a direção dos procedimentos policiais e a escolha de processar ou não as pessoas no aparelho judiciário. O promotor recebe as queixas, investigações e procedimentos realizados pela polícia e decide pelo prosseguimento a dar.

O fato de serem reconhecidos como uma autoridade judiciária significa que os promotores são recrutados da mesma maneira que os juízes e estão submetidos a uma ética profissional comum aos outros magistrados, significa ainda que estes profissionais têm a possibilidade de serem magis-

9 Utilizarei aqui a tradução de *procureur* como promotor quando me referir aos funcionários do Ministério Público. Prefiro fazer a tradução do termo nativo, pois o termo *procureur* pode levar à uma má associação para o leitor brasileiro, já que é parecido com procurador (que aqui não designa os funcionários, mas os chefes do Ministério Público). Guardarei a tradução procurador somente quando eu me dirigir ao *procureur général*, forma de apelação dos que ocupam posição de chefia no Ministério Público. Em francês, utiliza-se *procureur* e *procureur général*.

trados do *parquet* ou magistrados do *siège* (apelação dada aos juízes) no decorrer da carreira. No entanto, os magistrados do *parquet* têm um estatuto diferenciado. Os promotores podem receber instruções diretas do Poder Executivo, através do ministro da Justiça, e devem prestar contas a seus superiores hierárquicos, o que indica que suas atividades não são tão independentes, já que dependem da política governamental. O problema é que a forma de ascensão na carreira profissional depende da política governamental e institucional, porque está baseada no critério de indicações. Assim, a carreira do promotor não é feita com total independência, por causa dos critérios de ascensão. Alguns magistrados, para “fazer carreira” rápido, cumprem todas as orientações de governo para serem bem-avaliados, por isso, vão informar sempre ao procurador-geral e ao Ministério da Justiça sobre certos casos que merecem uma repercussão na imprensa e que lhes darão visibilidade. O Ministério da Justiça pode dar aos promotores instruções gerais de políticas penais e instruções particulares que concernem à possibilidade de persecução de alguns casos. Os casos cotidianos são avaliados e decididos pelo promotor, mas o Ministério da Justiça pode decidir pela política penal, que deve ser privilegiada no âmbito dos tribunais. Por exemplo, a adoção sistemática da “terceira via” (alternativas ao processamento) como forma de resolução dos casos para evitar a abertura de processos lentos e custosos.

Na carreira do Ministério Público, os promotores devem cumprir certos estágios específicos para ter ascensão profissional, mas o Ministério da Justiça pode intervir e transferir os promotores para os tribunais e postos mais prestigiosos em caso de promoção, mas o contrário também pode ocorrer em caso de punição. Segundo os meus interlocutores, existe alguma autonomia no desenvolvimento de suas atividades, porque nem todos os promotores são deferentes, porque não é comunicado à direção do *parquet* o conteúdo dos processos cotidianos e porque o Ministério da Justiça não pode intervir no que os promotores vão dizer nas audiências, por isso o adágio “*la plume est serve mais la parole est libre*”. Com isso, manifestam que eles têm alguma margem de liberdade com relação ao poder hierárquico, porque o discurso em audiência é livre.

Com relação à forma de responsabilização pelas decisões, cabe mencionar que o Ministério Público é indivisível e isto quer dizer que não é o mesmo promotor que orienta as investigações e procedimentos policiais que vão fazer a acusação nos tribunais, mas uma decisão que é tomada por um dos membros do Ministério Público engaja todos os outros. Não existem diferenças entre o promotor que assina o ato de processamento, o que vai na audiência e o que recebe as chamadas na permanência. Os casos não são apropriados de forma personalizada, a responsabilização pelos casos é partilhada, já que estes podem passar pelas mãos de vários promotores. A indivisibilidade significa, portanto, que se um erro for cometido, ele deve ser assumido coletivamente, porque o trabalho que os promotores realizam é de equipe.

Já vimos que é de responsabilidade dos promotores a direção e o controle dos procedimentos policiais. Isso quer dizer que cada vez que uma queixa é registrada na polícia, os policiais devem em algum momento prestar conta ao promotor para verificar se ele está de acordo com o curso das investigações. Na França, há uma troca permanente entre policiais e promotores para dizer como os inquéritos avançam. O papel do promotor é de dar prosseguimento ao inquérito, de verificar a informação prestada pelos policiais, dar instruções aos policiais e, depois de terminado o inquérito, ele deve tomar uma decisão, que é a do processamento ou não dos casos.

O que faz um Ministério Público à francesa é a ideia de que para a aplicação da lei penal, que visa reprimir todas as infrações penais de crimes e delitos, é preciso que um magistrado decida se ele vai ou não processar as pessoas, pois ele dispõe da oportunidade do processamento. Em caso de crime, a via seria o processamento e a abertura de uma informação judicial para que os casos sejam instruídos por um juiz. Quando se trata de delito, o promotor pode optar pelo processamento penal ou impor procedimentos alternativos ao processo judiciário. Em todas as ocorrências, o promotor pode não dar prosseguimento aos casos (*classer sans suite*), arquivando-os. A possibilidade que é dada aos promotores na França de fazer uma triagem dos procedimentos é institucionalizada. Ele não é obrigado, como os promotores no Brasil, a dar prosseguimento ao caso e de prestar conta de suas decisões na justiça.

Para propor formas de punição que sejam alternativas à prisão e ao processamento judiciário, o promotor dispõe de outras medidas constrangedoras para tratamento dos procedimentos e pessoas que cometeram os delitos. Segundo um promotor, isto “permite dar um sentido aos conflitos sem ter que necessariamente enviá-los perante o tribunal”. Como procedimento alternativo, o promotor pode optar por uma medida de reparação dos danos, ou pode fazer uma espécie de advertência que combine a imposição de uma série de obrigações legais (*rappel à la loi*) para que a pessoa, por intermédio de seus delegados, seja orientada para uma estrutura social, sanitária ou profissional. Os promotores têm também a possibilidade de impor uma multa, de fazer com que a pessoa regularize sua situação, e ainda podem combinar a pena de prisão com uma destas penas alternativas.

Eles impõem, então, que os autores cumpram determinadas obrigações fora do âmbito do tribunal. Caso as pessoas não cumpram as obrigações impostas e voltem a cometer infrações, o promotor pode tratá-las como reincidentes e levar o caso até o tribunal. Mas, se as pessoas cumprem as obrigações impostas, através da via alternativa, o promotor arquiva os casos e não “anota” as pessoas na lista dos condenados pelo judiciário. Segundo um entrevistado, as medidas alternativas não são extrajudiciárias, porque é a autoridade do promotor que demanda justiça, mas são extrajurisdicionais. Isto quer dizer que não é a jurisdição dos juízes que controla, mas que nas salas dos promotores certo número de decisões são tomadas. Assim, as alternativas ao processamento penal ampliaram a carga de trabalho dos promotores, pois cabe à eles decidir e negociar as medidas a serem aplicadas aos autores das infrações, fazer a articulação e assinar convenções junto a outras instituições públicas ou associações civis que irão acolher e acompanhar a forma em que as pessoas irão cumprir as medidas que eles propõem.

O promotor impõe uma obrigação que deve ser aceita pelo autor, senão este irá optar pelo processamento. Segundo um promotor entrevistado, alguns advogados entendem que as alternativas ao processamento podem ser vistas como uma espécie de chantagem do tipo “senhor, eu irei lhe chantagear e não irei processar”. Mas este mesmo promotor avalia que o ponto positivo dessas medidas é que se as pessoas respeitam as

obrigações, os promotores arquivam os procedimentos e isso não irá aparecer na lista de condenados pelo judiciário, a pessoa não terá ficha penal porque não foi condenada por um juiz.

Inspirada na ideia da *plea bargaining*, a França adotou recentemente o *plaider coupable* ao instituir, com a Lei n. 9 de março de 2004, o comparecimento sob reconhecimento prévio de culpabilidade de pessoas maiores de idade e que cometeram um delito com previsão de pena menor ou igual a cinco anos de prisão. Dessa maneira, a decisão de sentença não emana do juiz, ele só homologa ou não uma decisão já acordada pelo *parquet* e pelo autor. No entanto, isso coloca problemas com relação à atribuição de cada uma dessas instituições, o juiz passa a exercer apenas uma função de controle, o *parquet*, que deveria representar a sociedade e exigir a aplicação da lei, agora deve negociar, e a defesa passa a assumir diante de seu cliente apenas a função de conselheiro e pedagogo com relação às escolhas possíveis, mais do que sustentar a defesa (DESPREZ, 2006, pp. 112-113), porque a participação dos advogados fica suspensa até as proposições de pena feita pelos promotores. Outro problema é que esse sistema se baseia na confissão, porque as pessoas são condenadas pelo que elas revelaram e não pelo que elas fizeram, o que pode induzir a uma grande discriminação, impondo maior pena para as pessoas que insistem em afirmar a sua inocência (op.cit., p. 134). Ao contrário do modelo anglo-saxão, em que o processo é um direito das pessoas, o processo continua sendo exercido como expressão do impulso punitivo do Estado. Além disso, não se negocia, como na *common law*, as possíveis versões sobre os fatos, a única coisa que é submetida à negociação com o *plaider coupable* é a pena mais adequada conforme a confissão ou não dos fatos.

Esse conjunto de reformas aumentou enormemente o poder dos promotores se tomarmos por referência o que representou a reforma para os outros magistrados. O promotor francês tem múltiplas identidades: ele é ator da política penal no âmbito dos tribunais, é parte no processo e é o autor de uma justiça penal alternativa (SALAS e MILBURN, 2006, p. 4). As variadas competências atribuídas ao *parquet* resultam de reformas recentes que consolidaram e reforçaram o poder dos promotores em termos investigativos e ampliaram a faculdade que os promotores têm de moldar a justiça de acor-

do com os objetivos de governo. O grande imperativo que o *parquet* francês põe em prática é o de gerenciar os custos, o contingente dos processos, as penalidades propostas pela justiça e o tempo de avaliação dos casos. Preconiza-se que os casos devem ser considerados em sua individualidade, que as penas deveriam ser adequadas à personalidade dos autores das infrações, mas o problema é que os promotores tratam os procedimentos em massa e terminam por propor medidas padrão de acordo com as regras de experiência que eles adquirem quando se deparam com outros casos semelhantes nos contextos em que atuam. Outro instrumento usado é a avaliação das fichas penais das pessoas que são reincidentes. A necessidade de dar uma resposta imediata aos casos não permite uma intensa avaliação sobre a personalidade, não considera a biografia das pessoas acusadas e não pressupõe uma interação mais qualificada com a polícia, já que hoje em dia os promotores baseiam suas decisões a partir daquilo que os policiais lhes contam por telefone. Salas e Milburn (2006, p. 4) afirmam que os promotores dão cada vez mais respostas padrão, e em tempo curto para os casos, o que torna ainda mais estreita a possibilidade de diálogo e de defesa.

### **3. Organizações do sistema de segurança e justiça penal brasileiro**

#### **3.1. A Polícia Judiciária**

No Brasil, não existe polícia de ciclo completo. Diferentes instituições policiais coexistem de uma forma que nem sempre é harmoniosa. As polícias estão diretamente ligadas ao Poder Executivo, seja federal ou seja estadual. Poderíamos dizer que a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Militar seriam as que se ocupam dos fenômenos da ordem pública. Todavia, além de controlar a entrada e saída de coisas e pessoas no Brasil, a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal exercem funções de Polícia Judiciária, coletando provas e depoimentos para elucidação dos crimes que são de competência da União (narcotráfico ou crimes eleitorais, por exemplo) ou dos acidentes de trânsito que ocorrem nas rodovias federais.

Cada unidade federativa do Brasil tem à sua disposição duas outras polícias, que são as polícias militar e civil estaduais, responsáveis pelo policiamento e apuração de fatos referentes à criminalidade comum. A Polícia Militar subordina-se às Forças Armadas – estando diretamente vinculada ao Exército – e atua como polícia ostensiva nas atividades de controle da ordem pública e de vigilância. Exerce funções judiciárias ao apurar apenas os crimes cometidos por policiais no âmbito da Justiça Militar.

O modelo de polícia brasileira foi inspirado no modelo de gendarmeria da França absolutista que, em concorrência com o modelo inglês, tanto influenciou outros países europeus, mas, segundo Bretas, algumas diferenças têm de ser marcadas, pois “no Brasil, por exemplo, as forças policiais foram organizadas em nível estadual, não como a força nacional, como a francesa, ou local, como a inglesa” (BRETAS, 1997, p. 40).

Soa estranho dizer que a Polícia Militar está submetida ao governo estadual ao mesmo tempo em que está vinculada às Forças Armadas, mas a competência de atuação de cada um destes níveis hierárquicos é diferenciado. Às Forças Armadas, a Polícia Militar deve o regimento e o estatuto profissional, bem como a forma de disposição e ascensão das carreiras, só que são os governos estaduais que organizam os concursos públicos, pagam os salários dos policiais e geram, através da Secretaria de Segurança, a lotação dos agentes e a nomeação dos comandantes de batalhão de polícia. Isso faz com que as polícias, apesar de serem militares, estejam sob a autoridade e sejam geridas pelos governos estaduais.

Com exceção dos crimes de competência federal, as funções de Polícia Judiciária são realizadas nos diferentes estados federativos brasileiros pela Polícia Civil. Compete a esta polícia coletar provas e depoimentos para a elucidação dos crimes e contravenções penais. Segundo Kant de Lima, “a Polícia Civil é encarregada, teoricamente, da apuração preliminar dos fatos em casos de crime. Executa também serviços públicos administrativos, principalmente no tocante ao fornecimento do atestado sobre o estado econômico e social dos requerentes (atestados de pobreza)” (1995a, p. 15).

Uma característica particular do modelo de Polícia Judiciária brasileiro é a obrigatoriedade de que os delegados

sejam bacharéis em direito, apesar da seleção dos delegados ser feita através de concurso público do Executivo estadual. Exercendo suas atividades através de uma delegação de poderes do Executivo, cabe aos delegados presidir as atividades e os procedimentos policiais e, uma vez que estes estejam conclusos, relatar e assinar os procedimentos para envio aos juízes e promotores. O fato de serem obrigados a ter o diploma de uma universidade de direito, como os outros membros do Judiciário, coloca os delegados em uma posição delicada, o que gera alguns conflitos, ambiguidades e desconfortos.

Os principais conflitos podem ser identificados com relação à disputa sobre qual é a “autoridade” que pauta o trabalho cotidiano dos policiais e sobre a natureza dos procedimentos policiais, pois os delegados devem zelar pelo cumprimento dos prazos, presidir as investigações e escrever os procedimentos de forma que eles adquiram sentido no Judiciário, e os promotores devem controlar os prazos e o conteúdo dos procedimentos policiais para que estes possam embasar o oferecimento de uma denúncia e para que esta dê início a uma instrução. Eis o principal problema: a polícia é obrigada a abrir inquéritos para apurar os fatos classificados como crimes e os promotores cobram da polícia elementos através dos quais eles possam acusar alguém, o que faz com que a polícia passe a exercer atividades tipicamente voltadas para a formação da culpa.

A figura do delegado produz algumas consequências no modo como os policiais concebem a forma de promoção e ascensão profissional dentro da Polícia Civil brasileira. Através da atividade de pesquisa, pude identificar que para os policiais civis, a única possibilidade de ascensão na carreira se dá através da inclusão dos núcleos especializados de investigação ou através das transferências (que podem muitas vezes também servir como instrumento de punição).

Em meu trabalho de monografia de conclusão de curso e em minha dissertação de mestrado (PAES, 2004 e 2006), analisei uma experiência de reforma nos processos de trabalho e infraestrutura na Polícia Civil, iniciada em 1999, e chamada Programa Delegacia Legal. O discurso dos idealizadores da reforma era o de que nunca existiram especialistas na polícia, pois os núcleos especializados nunca apresentaram melhores resultados nas investigações e sim um acúmulo de

procedimentos sem andamento. Neste sentido, a divisão de responsabilidades entre os vários setores contribuiria para que fosse feita a triagem dos procedimentos que merecem atenção especializada e dos outros que não são merecedores de grandes investigações. A reforma da Polícia Civil impôs então um modelo no qual os policiais deveriam ser responsabilizados individualmente pelo registro, pela confecção e pelos resultados dos inquéritos policiais e, para isso, aboliu os grupos especializados que existiam dentro das delegacias distritais. Este modelo gerou muita resistência por parte dos policiais. Na opinião deles, os policiais não poderiam ser responsabilizados por uma falta que muitas vezes é do sistema e do funcionamento deficiente do aparelho burocrático<sup>10</sup>.

Na prática, o que se observa é que muitas das novas delegacias foram readaptadas para comportar grupos distintos de investigação. Em algumas, ainda mantém-se a divisão dos policiais que são responsáveis pelos registros das queixas, pelo início das investigações, pelos procedimentos a serem encaminhados para os Juizados Especiais Criminais, pelos inquéritos policiais e pelos flagrantes. Além disso, foi criado um Grupo de Investigação Continuada (GIC), composto pelo grupo de policiais que fazem parte da rede de confiança dos delegados e responsáveis por fazer a ligação da atividade dos plantões de 24 por 72 horas dos outros policiais (PAES, 2006).

Contraditoriamente, a reforma não tocou na estrutura das delegacias especializadas de investigação, que continuaram a existir. Temos, portanto, duas configurações, as delegacias distritais, que na prática mantiveram a divisão de funções entre os policiais, e as especializadas. No Brasil, a especialização não está vinculada ao domínio de técnicas, saberes e habilidades profissionais específicos, mas sim a uma dedicação exclusiva a determinados tipos criminais. A especialização, apesar de não estar vinculada a critérios de melhor formação mas ao acúmulo de experiência prática, atende aos objetivos de triagem dos procedimentos, responsabilização dos diferentes grupos e não dos indivíduos pelo resultado do trabalho policial, de valorização das características pessoais e aptidões dos policiais e de promoção na carreira.

Existem os interesses de política institucional e os interesses de política partidária que influenciam na forma de

10 Muitas vezes os laudos são solicitados ou eles convocam uma testemunha, e não é culpa deles o fato dessas pessoas não comparecerem ou documentos não terem sido encaminhados a tempo.

gestão do efetivo da polícia. Segundo um delegado, “se um policial tiver um político que faça um pedido, ele vai ser sempre preterido na hora de uma promoção”. Outro delegado afirmava que “a cara da polícia depende da cara do governo”. A promoção pode ser de diferentes formas, que vai desde a transferência para cidades ou bairros mais “prestigiosos” ou em relação ao cargo dentro da delegacia. Outro tema importante que está presente no trabalho de Paixão (1982) é a questão referente à formação dos microgrupos, liderados pelos delegados, reunindo os policiais de sua confiança e que os acompanha ao longo da carreira. Kant de Lima (1995a), em outra etnografia importante sobre a Polícia Civil do Rio de Janeiro, identificou a existência desses microgrupos e disse que eles se organizam em torno de “malhas” que podem ser lidas como sinônimo de solidariedade, corporativismo e defesa dos princípios éticos policiais. Essas “malhas” eram instrumentalizadas pelos grupos políticos e implicavam certo tipo de reciprocidade. Isso nos permite compreender que a relação hierárquica entre os ocupantes das diversas posições na delegacia de Polícia Civil depende do estilo pessoal dos delegados, da lealdade dos inspetores e da confiança que os delegados depositam em seus agentes.

Neste momento, introduzo a perspectiva mais voltada ao conteúdo que pauta as atividades policiais. No Brasil, as categorias de infrações restringem-se à diferença entre contravenções e crimes. Utilizamos o termo *infração* como referência a todos os comportamentos que violam os regulamentos e a lei. Não existe diferença entre *delito* e *crime* como no código francês. De fato, no Brasil, essas categorias são tratadas como sinônimos. Há, porém, uma gradação na avaliação dos crimes. Existem os crimes de maior e de menor potencial ofensivo, que são diferenciados de acordo com a previsão de pena de prisão<sup>11</sup>. Mas existem deslizes semânticos. Há de se ressaltar que em situações bem definidas, não utiliza-se a nomenclatura crime para imputar responsabilidade por fatos a determinadas pessoas. Devido à legislação protetora da infância e juventude, os menores de idade no Brasil não cometem crimes e sim *atos infracionais*, porque não podem ser imputados legalmente pelo cometimento de crimes e não podem ser punidos com pena privativa de liberdade. Esta pluralidade de formas classificatórias também

11 Os crimes cuja previsão de pena de detenção é menor ou igual a dois anos são de menor potencial ofensivo e todos os crimes que ultrapassam este limite são classificados como de maior potencial ofensivo.

influencia sobremaneira os procedimentos que a Polícia Civil brasileira pode adotar.

No Brasil, também existem três quadros jurídicos para a elaboração dos procedimentos: os flagrantes delitos, os inquéritos e os termos circunstanciados. Todos estes procedimentos devem ser traduzidos em forma escrita – o que cria uma memória e perpetua os fatos – e orientados por prazos.

O inquérito policial produzido pela Polícia Civil é uma peça burocrática construída sob uma cultura inquisitorial de suspeição, a este produto sucede a denúncia ou o arquivamento por parte do promotor. O inquérito policial é um procedimento escrito e elaborado com ótica inquisitorial, imperando o sigilo nas investigações e o não reconhecimento do direito de defesa. Sua finalização é feita a partir de um relatório encaminhado pelo delegado ao Ministério Público, com o indiciamento de um suspeito por ter cometido o crime, contribuindo para a formação da culpa. Apesar de poder indicar possíveis autores de crimes nos registros policiais, os policiais reafirmam a suspeita submetendo as pessoas após as investigações a um Auto de Qualificação. O Auto de Qualificação é obrigatório nos casos de flagrante delito, porque o autor foi conduzido e detido na delegacia. No que se refere aos inquéritos, este Auto significa que a polícia acredita que existam indícios suficientes de que a pessoa em questão seja autora do crime, portanto, representa o indiciamento policial que se antecipa à acusação formal feita pelo Ministério Público. Uma vez que os delegados avaliam que os procedimentos policiais estão conclusos, eles relatam o inquérito para o Ministério Público. Isso implica o envio dos procedimentos e sua conclusão com um relatório resumido dos principais elementos que o inquérito apresenta com relação à materialidade do fato e à autoria presumida, com um autor indiciado.

Na prática, o inquérito é um relatório juridicamente orientado, porque é utilizado como procedimento preparatório à persecução penal. O problema, no Brasil, é que o inquérito policial é usado como base para a apuração dos fatos e para a formação da culpa e, apesar de ser útil para o Judiciário, porque recolhe elementos que podem servir como prova, os inquéritos são reconhecidos como instrumento de apuração puramente administrativos, podendo ser reproduzidos na fase

judicial. Como constata Roberto Kant de Lima, os procedimentos policiais são apenas uma peça informativa, mas estão entranhados nos processos judiciais (1995a, p. 32).

Se, na França, os inquéritos policiais fazem parte do processo e não existe nenhum problema de legitimidade, já que as investigações são feitas sob a direção do Ministério Público e dos Juízes de Instrução, no Brasil, podemos dizer que os juízes e promotores se utilizam dos policiais, mas não endossam nem se responsabilizam pelos seus procedimentos.

No Brasil, é obrigatório o registro e a abertura de inquérito para todos os crimes que são comunicados à polícia, mas alguns policiais destacam que o excesso de burocracia que impera no modelo do inquérito é um grande obstáculo ao trabalho policial. Apesar da lei obrigar a instauração de inquéritos, os policiais utilizam bastante este instrumento e justificam ser inviável a abertura de inquérito para todos os tipos de crime. O que a prática cotidiana informa é que os policiais selecionam aqueles casos considerados de maior relevância e de fácil investigação.

É importante destacar que, na década de 1990, uma iniciativa de economia processual, desburocratização e simplificação dos procedimentos policiais e judiciais já foi regulada por lei: é o caso dos Termos Circunstanciados previstos na Lei n. 9.099/1995 que cria os Juizados Especiais Criminais para tratamento dos crimes de pequeno potencial ofensivo e contravenções com previsão de pena de prisão menor do que dois anos. Estes termos circunstanciados são um meio termo entre os registros de ocorrência um pouco mais elaborados e os inquéritos resumidos. No termo, constam a indicação de testemunhas, o laudo (em casos de lesões, por exemplo) e os depoimentos das partes, não há o indiciamento nem a necessidade de instauração de uma Portaria. Segundo entrevistados, o termo serve apenas para informar aos promotores e ao Judiciário a existência da infração penal, os termos circunstanciados seriam então registros melhorados que permitem informar o que houve a um juizado. A adoção deste procedimento está baseada em princípios que até então eram estranhos a nossa cultura jurídica, como a oralidade, simplicidade, celeridade, economia processual, conciliação, transação, proposição de medidas alternativas que não se-

jam aquelas de prisão, observam Amorim, Burgos e Kant de Lima em pesquisa (2003, p. 53). Segundo Azevedo (2001), estes juizados permitiram que vários dos registros que ficavam na polícia passassem a ser julgados, sem a necessidade do inquérito policial.

Além destes arranjos e de outros projetos políticos de reforma adotados em outros estados, observamos que o Governo Federal tem também contribuído efetivamente para a discussão do procedimento penal. Em 2003, através do “Projeto Segurança Pública para o Brasil”, o Governo Federal previa como um dos nortes de governo a possibilidade de simplificação dos trâmites processuais com a diminuição da discricionariedade e do poder de barganha que a polícia tem a partir da produção de provas e da formalização do indiciamento que cria antecedência, tornando as pessoas “conhecidas da polícia”, através do inquérito policial. Neste modelo, a polícia deveria enviar para o Ministério Público um relatório circunstanciado e a investigação criminal seria iniciada apenas depois da requisição do Ministério Público. Assim, este projeto previa o efetivo acompanhamento, controle e direção das investigações pelo Ministério Público (BRASIL. GOVERNO FEDERAL, 2003, p. 55). Quase seis anos depois da publicação desse projeto, ele não foi implementado, mas continua como tema prioritário da agenda política e em pauta nas discussões na Conferência Nacional de Segurança Pública. As pesquisas coordenadas por Misse (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009) vêm a corroborar estas análises ao defender a separação estrita entre as fases de investigação policial e de formação da culpa, em que deve ser garantido o contraditório.

### 3.2. O Ministério Público

Cabe ao Ministério Público brasileiro o acompanhamento dos inquéritos e das investigações, realizando assim o controle externo da atividade policial. Ao Ministério Público também compete a iniciativa do processo judicial, a partir da elaboração da denúncia de um crime e da acusação de um indivíduo, e a promoção dos processos segundo critérios de representatividade funcional dos interesses da sociedade. Uma vez que é informada a existência de crimes ao Ministé-

rio Público (denúncia da sociedade civil ou através dos inquéritos policiais), os promotores devem obrigatoriamente dar início aos processos judiciais, no entanto, também acabam operando uma seletividade dos casos que irão ser processados ou não. Na área criminal, outro aspecto importante é que, além de serem responsáveis pela atividade de acusação, a prática revela que, apesar serem parte nos processos, os promotores passam a se confundir com os juízes ao velar pela legalidade dos procedimentos penais.

O Ministério Público brasileiro é uma instituição que se encontra formalmente desvinculada do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, instituindo-se enquanto um dos órgãos que desempenham função essencial à justiça – junto à advocacia e à Defensoria Pública –, sendo o representante, defensor e legitimado em agir em nome do sujeito coletivo “sociedade”.

Apesar dos membros do Ministério Público serem bacharéis em direito, não estão subordinados nem ao Poder Judiciário nem ao executivo<sup>12</sup>. Alguns autores (OLIVEN, 2005, p. 64; ARANTES, 1999, p. 90) chegam a se referir ao Ministério Público como “quarto poder”. Apesar de se identificarem como autônomos perante o Poder Executivo e político, a Constituição considera o Ministério Público como um importante ator político no processo de democratização do Brasil ao “proteger interesses de grupos e segmentos da sociedade” (SILVA, 2001, p. 128).

Como contraste, a forma como o Ministério Público se insere na área cível é importante, pois é autorizada a investigação pelo membro do Ministério Público<sup>13</sup>. Já na área criminal a competência do Ministério Público na autoria das investigações tem sido objeto de disputas e querelas judiciais, não é autorizada ao Ministério Público a oportunidade do processamento, nem a proposição de acordos que sejam alternativos à persecução penal.

Procurando responder à questão referente ao que a autonomia formal do Ministério Público perante os poderes representa na prática, alguns promotores ressaltam a categoria do “promotor natural”, que significa o promotor que não pode ser retirado do caso que instrui. Em um trabalho sobre a atuação do Ministério Público Federal em crimes de corrupção, Mouzinho (2007) observou que a noção de

12 Depois da Constituição de 1988, o Ministério Público brasileiro foi retirado da subordinação com relação ao poder político, deixando de ser representado como um advogado do Estado para atuar como fiscal das leis e como guardião dos direitos da sociedade (AMORIM, BURGOS e KANT DE LIMA, 2003, p. 9; ARANTES, 1999, p. 84).

13 Na área cível, o Ministério Público brasileiro dispõe de poderosos instrumentos de investigação, o inquérito civil e a ação civil pública (SADEK, 2000, p. 14; BURGOS e VIANNA, 2005; BURGOS e VIANNA In: VIANNA, 2002).

“promotor natural” está estreitamente vinculada à menção de imparcialidade e de neutralidade dos procedimentos de distribuição dos processos pelos membros do Ministério Público. No entanto, ressalta que os promotores não são imparciais porque atuam como parte interessada no processo e porque os critérios de distribuição dos processos não são neutros, pois os promotores elegem casos prioritários para dar andamento e podem ser indicados pelos colegas para dar andamento aos casos.

A menção à imparcialidade também está presente no discurso dos promotores que entrevistei. Eles justificam que a independência administrativa, a vitaliciedade, a irredutibilidade dos vencimentos e a inamovibilidade dificulta a ingerência do Poder Executivo sobre os processos de trabalho e sobre os resultados alcançados pelos promotores. Segundo um promotor, “o prefeito, o deputado da área, não pode afastar o promotor se ele estiver desagradando, isso dá segurança para o trabalho... eu só saio por minha vontade, não por vontade de terceiro”. Outro promotor ressalta que o fato dos processos não poderem ser avocados pode diminuir a interferência política sobre eles. Portanto, têm-se a ideia de que o Ministério Público seja um ator politicamente neutro, embora possa dirimir questões eminentemente políticas (defendendo interesses de grupos sociais, atribuindo direitos e fiscalizando a administração pública).

Com relação aos critérios para a ascensão profissional, vale notar que os procuradores de Estado (chefes do Ministério Público) são nomeados pelos governadores a partir da apresentação de uma Lista Tríplice com membros eleitos pelos integrantes do próprio Ministério Público, e esta nomeação deve ser aprovada pela Assembleia Legislativa. O que indica que, no Brasil, o quadro de procuradores é definido segundo critérios de nomeação política. Assim, tenho como hipótese que os critérios de ascensão não estão vinculados apenas às questões de antiguidade e merecimento, como preconiza Silva (2001, p. 131), mas às contingências das redes de relações das quais os promotores fazem parte e às orientações profissionais identificadas como progressiva ou tradicional e que podem ser instrumentalizadas politicamente.

A prática francesa da oportunidade do processamento é muito diferente do Brasil, onde rege a legalidade do pro-

cessamento e a obrigação de submeter os casos ao juiz para que este decida sobre a sanção. Nesse sistema da legalidade, o promotor deve estabelecer os elementos legais que permitam identificar a infração e acusar alguém. O processo penal brasileiro não é uma garantia do indivíduo, como nos Estados Unidos, e também não é uma oportunidade dada ao membro do Ministério Público, como no caso francês. O processo é de iniciativa obrigatória, uma vez que “não é permitido oficialmente o uso da *discretion* pelas autoridades policiais e judiciais (KANT DE LIMA, 1995b, p. 48). No modelo brasileiro, o arquivamento só pode ser solicitado, nos casos em que não for comprovada a existência de crime, em caso de prescrição ou quando o autor dos fatos estiver morto. Apesar da iniciativa e abertura do processo penal serem obrigatórias, observo que na prática também existem etapas pelas quais as investigações são arquivadas, inquéritos não são abertos, denúncias não são elaboradas e processos não chegam a julgamento no sistema judicial.

A Constituição Federal de 1988 (art. 129) prevê como uma das atribuições do Ministério Público o exercício do controle externo da atividade policial, mas ressalta que a forma como será exercido este controle será definida por lei complementar. Assim, a Constituição Federal deixa à discricção do Ministério Público o regulamento do poder coativo, quer dizer, o próprio Ministério Público cria uma resolução se autoatribuindo uma missão de controlar outra instituição. São eles que dizem como será feito o controle externo da atividade policial<sup>14</sup>.

O controle externo do Ministério Público é feito sobre a legalidade e conteúdo dos procedimentos, o promotor não pode dispor sobre a escala de serviço policial. A forma como os membros do Ministério Público se relacionam com as delegacias de polícia depende das relações pessoais estabelecidas entre delegados e promotores. Não há oralidade na comunicação dos casos entre polícia e Ministério Público, tudo deve ser traduzido em um procedimento escrito, a oralidade no Brasil é característica às prestações de uma relação personalizada e que vise a uma informal facilitação das normas.

A estrutura formal para recebimento e distribuição dos inquéritos no Ministério Público tem se modificado.

14 Em maio de 2008, o Conselho Nacional do Ministério Público criou uma resolução com normas disciplinando o controle externo da atividade policial, dando um prazo de 90 dias para que estas novas normas fossem discutidas no âmbito dos estados da Federação. Na época, conversei sobre esta resolução com promotores responsáveis pelo recebimento e distribuição dos inquéritos policiais na cidade do Rio de Janeiro e eles foram incisivos na afirmação de que a resolução não iria se sustentar.

A criação da Central de Inquéritos veio diminuir uma etapa processual que era a do envio dos inquéritos da polícia para o juiz, e deste para o promotor. Criou-se um órgão específico no Ministério Público somente para a avaliação dos inquéritos policiais e para oferecimento das denúncias, o que contribuiu por separar essas competências das dos outros promotores que representam a acusação nos tribunais. Nas regiões onde as Centrais de Inquéritos não foram criadas, a atribuição para trabalhar nos procedimentos policiais pertence às Promotorias de Justiça que atuam junto às Varas Criminais.

Tem-se, portanto, a exposição de outra faceta de atuação do Ministério Público, pois os promotores deixaram de ser identificados à imagem de acusadores nos tribunais, porque cabe a eles ainda a fiscalização da aplicação da lei. Neste sentido, os promotores desfrutam de grande discricionariedade no tratamento dos casos e parecem atuar nos tribunais como pareceristas engajados na causa. Atuando como parte e como fiscais da lei, os promotores podem acusar, mas também podem pedir absolvição, porque o olhar deles estará voltado à legalidade dos procedimentos. Isso pode ocorrer por causa da divergência de interpretações que os promotores, em seus respectivos campos de atuação (controle e avaliação dos inquéritos policiais, formulação da denúncia, participação dos debates da fase de instrução e os que apresentam um discurso nos tribunais) podem ter do processo.

Além das especialidades dos promotores e seus diferentes critérios de convencimento, vale notar que o Ministério Público só pode pedir a absolvição em nosso sistema porque o processo não é iniciado por iniciativa das pessoas, o processo é de iniciativa do Estado e obrigatório.

A criação dos Juizados Especiais Criminais (Jecrim) ofereceu mais um campo de ação privilegiado ao Ministério Público, que é o da proposição de formas alternativas de pena. Como já fiz referência anteriormente, o Jecrim foi criado com vistas a simplificar a produção de documentos e de decisões no sistema de justiça para aqueles crimes considerados de menor potencial ofensivo. Como maiores inovações, temos a criação dos Termos Circunstanciados como forma alternativa aos inquéritos policiais e a possibilidade dada ao Ministério Público de fazer transações penais com os autores de crimes antes dos casos serem avaliados por um juiz.

Não existe no Brasil um instituto que possa ser equivalente à *plea bargaining* americana nem ao *plaider coupable* francês. No entanto, existem outras medidas que visam introduzir a possibilidade de acordo ou a negociação formal no processo penal. Uma vez que é comunicado da existência de crimes de menor potencial ofensivo, cabe ao Ministério Público propor ao acusado uma *transação penal*, um “acordo” com relação a uma pena não privativa de liberdade. Esta medida alternativa ao encarceramento não prevê nem o direito de defesa nem o contraditório. As pessoas são consideradas culpadas *a priori*, já que o que está em negociação na transação penal não é a culpabilidade ou não das pessoas, mas sim a pena que lhes são atribuídas. Cabendo ao juiz apenas homologar as decisões tomadas pelos promotores (AMORIM, KANT DE LIMA e MENDES, 2005).

No entanto, vimos que através desse instrumento, subsiste a ideia de que as pessoas são presumidas culpadas pelos promotores, pois o que está em jogo não é a culpabilidade, e sim a proposição da pena que seja alternativa à prisão anterior à avaliação dos procedimentos pela defesa e ao julgamento por um juiz. Há um campo de ação privilegiado aos promotores na manipulação das formas que eles achem que sejam mais adequadas de processamento e de julgamento, na eleição de prioridades para a avaliação de como deva ser tratado o fenômeno criminal e os criminosos, bem como para construção de uma concepção particular de “justiça”.

## Conclusão

No Brasil e na França, a atividade de impor discursos sobre a realidade, de separar o que é próprio ou impróprio, o que é legal ou ilegal, é de prerrogativa das instituições do Estado e constitui-se como atividade eminentemente política. Além de ser identificada ao Estado, a política pode ser identificada à forma como se estruturam as relações no seio das atividades da organização policial. Observo que as políticas organizacionais que estruturam as relações hierárquicas e de autoridade se desenvolvem muitas vezes a despeito dos organogramas formais. Isso ocorre principalmente no que diz respeito às carreiras e à política organizacional. Na

polícia existem grupos que competem por recursos, que fazem uma seleção dos casos, que modulam a carga de trabalho e que pessoalizam as estruturas institucionais para impor poder. O poder dos policiais advém das atividades mais prestigiosas oriundas da especialização, da possibilidade de seleção das ocorrências e dos crimes que serão ou não tratados por via institucional, do controle das informações através da atividade externa e de rua e da manipulação de forma instrumental das categorias e procedimentos.

Avalio, porém, que a discricionariedade é percebida de modo distinto na França e no Brasil. Na França, a discricionariedade policial é autorizada, eles têm a chance de fazer com que os casos sejam ou não tratados pelas instituições legais. Aos promotores é dada a oportunidade do processamento, o que faz com que o número de casos que virem processos a serem julgados diminua bastante. No Brasil, não é dada discricionariedade às instituições, porque a polícia e o Ministério Público são obrigados a abrir inquéritos e processos para todos os casos que lhes são comunicados. Essa obrigatoriedade pesa sobre as decisões dos agentes em considerar se é oportuna ou não a continuidade dos casos, o que cria valor de moeda e oferece a possibilidade de barganha para avaliação se o processamento de determinados casos é oportuno ou não. Tem-se dois modelos jurídicos distintos para enquadrar a liberdade e autonomia dos agentes, um que se organiza em torno da oportunidade de escolha pelo processamento e outro que prima pela legalidade e obrigatoriedade do processamento. Em um e outro modelo, existe uma tentativa de enquadrar as escolhas, existem orientações políticas e existe atividade realizada com referência às regras da lei, mas o que se observa é que as atividades dos agentes orienta-se em dar resposta a situações práticas, o que é feito com relativa autonomia. A verdadeira política é aquela que é construída no dia a dia, é aquela inserida na atividade de saber e de poder decidir sobre a vida das pessoas, mas falar em relativa autonomia supõe pensar em relativo constrangimento. Não se trata de defender uma ou outra forma de compreensão da realidade social, mas sim de ultrapassar essas oposições. O que é particular às instituições jurídicas é tentar construir e impor um discurso sobre a realidade referenciado nas regras da lei. Mas, na atividade prática, o que

concede mais poder aos agentes são aquelas zonas de incerteza fixadas nas fronteiras do que não é regulamentado (CROZIER e FRIEDBERG, 1977) e que ajudam a estabelecer uma hierarquia de prioridades e um filtro do que não será processado.

Identifiquei que tanto na França como no Brasil, o fluxo tradicional do sistema de justiça é percebido e colocado como problema, porque é lento, custoso e gera impunidade. A partir da década de 1990, foram propostas algumas reformas legislativas buscando flexibilizar as formas, fazer com que determinados fatos que antes não eram processados tivessem entrada no sistema penal e acelerar o fluxo, mas essas mudanças não chegam a alterar de modo substantivo a cultura jurídica partilhada por nossas instituições. O que se assiste, nessas reformas de justiça, é um novo paradigma voltado para a produção rápida de decisões e de procedimentos simplificados e, para isso, vê-se aumentado cada vez mais o poder dos promotores em dispor sobre a vida das pessoas e distribuir justiça de uma maneira mais arbitrária e menos garantista.

## Referências

- AMORIM, Maria Stella de; KANT DE LIMA, Roberto [e] BURGOS, Marcelo Baumann. (2003), *Juizados Especiais Criminais, Sistema Judicial e Sociedade no Brasil*. Niterói, Intertexto.
- AMORIM, Maria Stella de; KANT DE LIMA, Roberto [e] MENDES, Regina Lúcia Teixeira (orgs.). (2005), *Ensaio sobre a igualdade jurídica: acesso à justiça criminal e direitos de cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro, Lumen Juris.
- ARANTES, Rogério Bastos. (1999), “Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos”. Em: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, n. 39.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. (2001), “Juizados Especiais Criminais: uma abordagem sociológica sobre a informalização da justiça penal no Brasil”. Em: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, n. 47.
- BERLIÈRE, Jean-Marc. (s/d) « Histoire de la Police. Quelques réflexions sur l’historiographie française. Em: <http://www.criminocorpus.cnrs.fr/article34.html>
- BRASIL. GOVERNO FEDERAL. (2003), “A persecução penal: o inquérito policial e o Ministério Público”. Em: *Projeto Segurança Pública para o Brasil*.
- BRETAS, Marcos Luiz. (1997), *Ordem na cidade: o exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro: 1907-1930*. Rio de Janeiro, Rocco.
- BURGOS, Marcelo [e] VIANNA, Luiz Werneck. (2005), “As Ações Coletivas e os Novos Lugares da Democracia no Brasil”. Em: *Cadernos CEDES-IUPERJ*. Rio de Janeiro.
- CARRABINE, Eamonn; IGANSKI, Paul; LEE, Maggy; PLUMMER, Ken [e] SOUTH, Nigel. (2004), *Criminology: a sociological introduction*. Londres e Nova York, Routledge.
- CROZIER, Michel [e] FRIEDBERG, Erhard. (1977), *L’acteur et le système: les contraintes de l’action collective*. Paris, Éditions du Seuil.
- DESPREZ, F. (2006), *La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité: 18 mois d’application à Montpellier (1er octobre 2004 – 1er avril 2006)*. Em: *Archives de politique criminelle*. n. 28, pp. 109-134.

- GARAPON, Antoine [e] PAPADOPOULOS, Ioannis. (2008), *Julgar nos Estados Unidos e na França: cultura jurídica francesa e common law em uma perspectiva comparada*. Rio de Janeiro, Lumen Juris.
- KANT DE LIMA, Roberto. (1995a), *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Forense.
- \_\_\_\_\_. (1995b), “Da inquirição ao Jury, do Trial by Jury à Plea bargain: modelos para a produção da verdade e negociação da culpa em uma perspectiva comparativa Brasil/Estados Unidos”. Tese ao concurso de Professor Titular em Antropologia do Departamento de Antropologia da Universidade Federal Fluminense. Niterói.
- LEITE, Ilka Boaventura (org.) (2005), *Laudos periciais antropológicos em debate*. Florianópolis, Co-edição NUER/ABA.
- LEMAIRE, Élodie. (2008), *Spécialisation et distinction dans un commissariat de police. Ethnographie d’une institution segmentaire*. Em: *Sociétés contemporaines*, n. 72, pp. 59-79.
- LÉVY, René. (1987), *Du suspect au coupable: le travail de police judiciaire*. Genève, Médecine et Hygiène.
- \_\_\_\_\_. (2008), “Polícia e Justiça Penal da França: os motivos de uma crise”. Em: KANT DE LIMA, Roberto et al. (orgs.). *Reflexões sobre segurança pública e justiça criminal numa perspectiva comparada*. Brasília, Secretaria Especial de Direitos Humanos.
- MERRYMAN, John Henry. (1969), *The Civil Law Tradition: an introduction to the legal systems of Western Europe and Latin America*. Stanford, California, Stanford University Press.
- MILLIOT, Vincent. (2007), *Histoire des polices: l’ouverture d’un moment historiographique*. Em: *Revue d’Histoire Moderne et Contemporaine*, n. 54-2, pp. 162-177.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. (2009), “Reflexões sobre a Investigação Brasileira através do Inquérito Policial”. Em: *Cadernos Temáticos da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública*. Ano 1, n.6, Brasília/DF.
- MONJARDET, Dominique. (2003), *O que faz a polícia: sociologia da força pública*. São Paulo, Ed. USP.

- MOUHANNA, Christian [e] MUCCHIELLI, Laurent. (s/d), Entretien: le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur: quels enjeux?. Em: [http://stop-reoffending.org/fileadmin/ffsu/pdf/Secutopics/Polices/FFSU\\_Mouhanna-Mucchielli\\_interview\\_01.pdf](http://stop-reoffending.org/fileadmin/ffsu/pdf/Secutopics/Polices/FFSU_Mouhanna-Mucchielli_interview_01.pdf)
- MOUHANNA, Christian. (2004), Les relations police-*parquet* en France: un partenariat mis en cause? Em: *Revue Droit et Société*, n. 58, pp. 505-522.
- MOUZINHO, Gláucia Maria Pontes. (2007), Sobre culpados e inocentes: o processo de criminalização e incriminação pelo Ministério Público Federal brasileiro. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia. Niterói, UFF.
- PAES, Vívian Ferreira. (2004), Os desafios da reforma: uma análise de novas e velhas práticas da polícia judiciária do estado do Rio de Janeiro. Monografia de Conclusão do Curso de Ciências Sociais, apresentada ao CCH – UENF.
- PAES, Vívian Ferreira. (2006), A Polícia Civil do estado do Rio de Janeiro: análise de uma (re)forma de governo na polícia judiciária. Dissertação de Mestrado em Sociologia (com concentração em Antropologia) apresentada ao PPGSA-IFCS-UFRJ.
- PAIXÃO, Antônio Luiz. (1982), “A Organização Policial numa Área Metropolitana”. Em: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 25, n.1, pp. 63-85.
- SADEK, Maria Tereza (org.). (2000), *Justiça e cidadania no Brasil*. São Paulo, Editora Sumaré/Idesp.
- SALAS, Denis [e] MILBURN, Philip (resp.). (2006), *Les Procureurs de la République: de la compétence personnelle à l'identité collective*. Rapport Intermédiaire de Recherche. CESDIP, Le Printemps e CRPJ-ENM.
- SILVA, Cátia Aida. (2001), “Promotores de justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos”. Em: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16 n. 45.
- VIANNA, Luiz Werneck (org.) (2002), *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, Rio de Janeiro, IUPERJ/FAPERJ.