

**PARECER AO CONSELHO NACIONAL  
DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA (CNPCP)<sup>1</sup>**

**PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL (PEC) Nº 308/2004 QUE  
PROPÕE A CRIAÇÃO DAS POLÍCIAS PENITENCIÁRIAS.**

**Relator: Marcos Rolim**

**I - Apresentação**

A proposta de emenda à Constituição (PEC) nº 308/2004, de autoria do Sr. Deputado Neuton Lima e outros, altera os artigos 21, 32 e 144 da C.F. para criar as “polícias penitenciárias federal e estaduais”.

Essencialmente, o autor sustenta que a criação das novas instituições estaria justificada pela necessidade de “liberar” os policiais militares e civis de encargos em atividades carcerárias.

A PEC possui três artigos. O primeiro altera o inciso XIV do art. 21 da C.F. apenas acrescentando a “polícia penitenciária” entre as entidades policiais previstas para o Distrito Federal. Na mesma linha, o segundo artigo altera o

---

<sup>1</sup> Parecer aprovado por unanimidade pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária em reunião dos dias 30 e 31/03 de 2009.

parágrafo 4º do art. 32 da C.F. que prevê a necessidade de lei federal para regular a utilização pelo Governo do Distrito Federal das entidades policiais, acrescentando a “polícia penitenciária”. O art. 3º da PEC acrescenta ao art. 144 da C.F. os incisos VI e VII, nomeando, respectivamente, “a polícia penitenciária federal” e as “polícias penitenciárias estaduais”; o mesmo artigo, ainda, acrescenta os parágrafos 10 e 11 onde apresenta a missão constitucional das novas instituições nos seguintes termos:

“§ 10. Às polícias penitenciárias incumbem, no âmbito das respectivas jurisdições e subordinadas ao órgão administrador do Sistema Penitenciário da unidade federativa a que pertencer:

I – supervisionar e coordenar as atividades ligadas, direta ou indiretamente, à segurança interna e externa dos estabelecimentos penais;

II – promover, elaborar e executar atividades policiais de caráter preventivo, investigativo e ostensivo, que visem a garantir a segurança e a integridade física dos apenados, custodiados e os submetidos às medidas de segurança, bem como dos funcionários e terceiros envolvidos, direta ou indiretamente, com o Sistema Penitenciário;

III – diligenciar e executar, junto com os demais órgãos da Segurança Pública estadual e/ou federal, atividades policiais que visem à efetiva recaptura de presos foragidos das unidades penais;

IV – promover, elaborar e executar atividades policiais de caráter preventivo, investigativo e ostensivo que visem a coibir o narcotráfico direcionado à unidades prisionais;

V – promover a defesa das instalações físicas das unidades prisionais, inclusive no que se refere à guarda das suas muralhas;

VI – desempenhar atividades correlatas.”

“§ 11. Será promovida a transformação dos aparelhos estaduais de segurança penitenciária em Departamento de Polícia Penitenciária, o qual será dirigido por funcionário de carreira da Polícia Penitenciária que atender conjuntamente aos seguintes requisitos:

I – ser portador de diploma de nível superior, expedido por estabelecimento educacional reconhecido pelo Ministério da Educação;

II – estar no último nível da carreira de Policial Penitenciário;

III – ter experiência prático-profissional na área de segurança penitenciária;

IV – ter conduta ilibada.”

Do ponto de vista do controle prévio da constitucionalidade, exercido pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, não há óbice formal à tramitação regular de matéria atinente à proposição de novas instituições policiais. No caso concreto, entretanto, mesmo um exame inicial destacaria que a redação oferecida à matéria é sofrível, o que demandaria a apresentação de um substitutivo global, sob pena de se produzir uma peça legislativa incoerente e contrária ao interesse público, conforme se verá.

Quando do seu relatório à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, a Deputada Juíza Denise Frossard, apresentou parecer favorável à matéria com emenda supressiva, justificada pela necessidade de corrigir aspectos em atenção à boa técnica legislativa<sup>2</sup>.

Mais adiante, a Comissão Especial aprovou relatório apresentado pelo Deputado Arnaldo Faria de Sá, nos termos de um substitutivo que altera substancialmente a proposta original. A nova redação proposta é a seguinte:

**Art. 1º** O *caput* do art. 7º da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XIV-A:

“Art. 7º .....  
XIV-A – duração do trabalho de 6 (seis) horas diárias e 36 (trinta e seis) horas semanais, para o serviço prestado a estabelecimentos prisionais;  
.....” (NR)

**Art. 2º** O inciso XIV do *caput* do art. 21 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 21.....  
XIV – organizar e manter a polícia civil, a polícia militar, a polícia penal e o corpo de bombeiros militar do Distrito federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos por meio de fundo próprio;  
.....”(NR)

<sup>2</sup> No seu parecer, a relatora fez constar: “Do ponto de vista da técnica legislativa, o preceito contido no artigo 3º, do projeto, introduzindo o inciso VI com o §10, carece de conteúdo. Trata-se de norma em branco cuja amplitude se afigura inconveniente. Do ponto de vista jurídico, o §11 e seus incisos contêm matéria que deve ser regulada em lei ordinária. Tais dispositivos devem ser suprimidos do projeto”.

**Art. 3º** - O § 4º do art. 32 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 32. ....

§ 4º Lei federal disporá sobre a utilização pelo Governo do Distrito Federal das polícias civil, militar e penal e do corpo de bombeiros militar.”(NR)

**Art. 4º** O § 3º do art. 39 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.39.....

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto nos incisos IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XIV-A, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII E XXX do *caput* do art. 7º, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.  
.....”(NR)

**Art. 5º** O art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos VI e VII e do seguinte § 10:

“Art. 144.....

VI – polícia penal federal;

VII – polícias penais estaduais.  
.....

**§ 10.** Às polícias penais incumbe, no âmbito das respectivas circunscrições e subordinadas ao órgão administrador do Sistema Penitenciário da unidade federativa a que pertencer:

I – supervisionar e coordenar as atividades ligadas, direta ou indiretamente, à segurança interna e das áreas de segurança dos estabelecimentos penais;

II – promover, elaborar e executar atividades policiais de caráter preventivo, investigativo e ostensivo, que visem a garantir a segurança e a integridade física dos apenados, custodiados e os submetidos às medidas de segurança, bem como dos funcionários e terceiros envolvidos, direta ou indiretamente, com o Sistema Penitenciário, nas dependências das unidades prisionais, inclusive em suas áreas de segurança;

III – diligenciar e executar, junto com os demais órgãos da Segurança Pública estadual e/ou federal, atividades policiais que visem a imediata recaptura de presos foragidos das unidades penais;

IV – promover, elaborar e executar atividades policiais de caráter preventivo, investigativo e ostensivo, nas dependências das unidades prisionais e respectivas áreas de segurança, que visem a coibir a prática de infrações penais direcionadas às unidades prisionais, mediante a instauração de inquérito de polícia judiciária;

V – promover a defesa das instalações físicas das unidades prisionais, inclusive no que se refere à guarda das suas muralhas;

VI – executar a atividade de escolta dos apenados, custodiados e dos submetidos às medidas de segurança, para os atos da persecução criminal, bem como para o tratamento de saúde.  
 .....”(NR)

**Art. 6º** O quadro de servidores das polícias penais será oriundo, mediante lei específica de iniciativa do Poder Executivo, de transformação dos cargos, isolados ou organizados em Carreiras, com atribuições de segurança a que se refere o art. 77 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.

Parágrafo único. Fica assegurado aos servidores das Carreiras policiais civis, militares e bombeiros militares do Distrito Federal que exerçam suas atividades no âmbito do sistema penitenciário o direito de opção entre as Carreiras a que pertencem e a correspondente Carreira do quadro da Polícia Penal.

**Art. 7º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

**Temos, assim, as seguintes diferenças básicas frente à proposta original da PEC:**

- a) O Substitutivo aprovado pela Comissão Especial altera o nome das novas instituições para “*Polícias Penais*”.
- b) O Substitutivo trata do regime de trabalho a ser prestado nos estabelecimentos prisionais, fixando o teto de 6 horas diárias. Esta matéria não foi tratada no texto original da PEC 308/2004.
- c) O Substituto faz menção a direitos sociais assegurados pelo art. 7º da C.F., matéria que também não havia sido tratada na PEC original.
- d) O Substitutivo acrescenta ao art. 144 da C.F os mesmos dois incisos propostos pela PEC – agora com as novas denominações de “*polícia penal federal*” e “*polícias penais estaduais*”. Propõe, entretanto, apenas um novo parágrafo, ao invés dos dois constantes da PEC original.
- e) O Substitutivo, ao tratar das atribuições das polícias penais, elimina as menções às atividades de “segurança externa”, circunscrevendo-as à

“segurança interna” e àquilo que denominou como “áreas de segurança dos estabelecimentos penais”.

- f) O Substitutivo troca a expressão “*efetiva recaptura*” de presos foragidos por “*imediata recaptura*”.
- g) O Substitutivo troca a redação do inciso IV do parágrafo 10º “*promover, elaborar e executar atividades policiais de caráter preventivo, investigativo e ostensivo que visem a coibir o narcotráfico direcionado à unidades prisionais*” pela formulação: “*promover, elaborar e executar atividades policiais de caráter preventivo, investigativo e ostensivo que visem a coibir a prática de infrações penais direcionadas às unidades prisionais, mediante a instauração de inquérito de polícia judiciária*”.
- h) O Substitutivo troca a redação do inciso VI do parágrafo 10º “*desempenhar atividades correlatas*” para: “*executar a atividade de escolta dos apenados, custodiados e dos submetidos às medidas de segurança, para os atos da persecução criminal, bem como para o tratamento de saúde*”.
- i) O Substitutivo introduz em seu art. 6º norma específica sobre o quadro das polícias penais explicitando a proposição de transferência dos atuais servidores penitenciários, mediante o que denomina “transformação dos cargos”, estabelecendo, ainda, em parágrafo único, a possibilidade de opção pela nova carreira aos policiais civis, militares e bombeiros do Distrito Federal que exerçam “funções penitenciárias”.
- j) Finalmente, o Substitutivo estabelece em seu art. 7º a vigência da emenda constitucional a partir de sua publicação.

É este substitutivo a matéria conclusa para votação pelo plenário da Câmara, pendente de inclusão na ordem do dia.

Assinale-se, antes do exame de mérito, que as entidades sindicais, representantes das categorias profissionais dos agentes penitenciários em todo o país, têm sustentado forte campanha nacional em favor da aprovação da PEC 308/2004, nos termos do substitutivo aprovado pela Comissão Especial, o que, por certo, tem condicionado a postura de muitos dos senhores e senhoras parlamentares. Resta saber se o País necessita de uma polícia penal e até que ponto a matéria – tal como foi apresentada e como está disposta à votação nos termos do substitutivo – corresponde ao interesse público.

## **II - Exame de mérito:**

### **a) Do conceito de polícia**

No Brasil, denominamos “polícia” exclusivamente as instituições descritas pelo artigo 144 da C.F., nomeadamente a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, as Polícias Cíveis e as Polícias Militares. O conceito de “polícia” ou do que seja “atividade policial”, não obstante, extrapola em muito os marcos desta tradição. Na literatura especializada, boa parte dos autores considera como “polícia” toda a instituição profissional encarregada de fazer cumprir a lei e manter a ordem, que disponha – em última instância – da prerrogativa de aplicar a força em nome da lei. Esta definição é tributária da posição de Bittner (1980) para quem a idéia de policiamento está sintetizada na autorização conferida aos seus integrantes para o emprego da força. Bayley (2001) insiste neste ponto, chamando atenção para o fato de que se a possibilidade do uso legítimo da força, no âmbito interno de uma nação (para separar esse emprego daquele reservado aos Exércitos), permite distinguir a especificidade da função policial, então, deve-se considerar como “policial” todo e qualquer trabalho firmado neste mesmo pressuposto, o que estenderia a definição de “Polícia” também para as instituições de guarda e vigilância

privadas, além de inúmeras outras funções desempenhadas por servidores públicos que trabalham nas alfândegas, nas universidades, nas ferrovias, etc., exercendo as mesmas atribuições. Outros autores reforçam esta definição, mas alguns, como Monet (2001:26), salientam que, além da autorização para o uso legítimo da força - que pode ser eventualmente encontrada em outras atividades profissionais como, por exemplo, na enfermagem psiquiátrica ou na tutela de presos - a Polícia seria caracterizada pelo fato de poder empregar seus recursos coercitivos contra qualquer pessoa em situações que, a rigor, nunca podem ser completamente definidas *a priori*.

Independentemente da correção ou dos limites deste caminho teórico para uma definição do que seja “polícia”, é evidente que a função policial se exerce para além das instituições reconhecidas oficialmente como tal.

Neste sentido mais amplo, o papel desempenhado por uma guarda prisional – encarregada, em qualquer caso, de assegurar o cumprimento da lei e manter a ordem dentro da instituição prisional e, eventualmente, autorizada a exercer a força nos limites legais – poderia ser descrito como uma atividade de policiamento.

## **b) A tendência mundial de policiamento e o modelo brasileiro**

Em todo o mundo, observar-se uma tendência nítida no sentido de uma crescente especialização das forças policiais. Os países mais desenvolvidos têm firmado opção por forças policiais pequenas e ágeis, com escalas hierárquicas reduzidas. Tais instituições são caracterizadas, no mais, pelo “ciclo completo de policiamento”, dividindo suas responsabilidades por dois critérios básicos não excludentes: base geográfica e natureza dos delitos. Assim, na quase totalidade das nações modernas, cada polícia desempenha funções de patrulhamento – tendo, portanto, uma dimensão de trabalho ostensivo - e de investigação. Como regra, o patrulhamento é exercido por divisões uniformizadas e as funções de investigação por departamentos especializados que contam com modernos recursos de inteligência. A divisão

territorial de responsabilidades ou a separação pelo tipo de delito diminuem as oportunidades para disputas entre as corporações policiais.

Nos países de democracia consolidada, destacadamente no ocidente, as últimas décadas assinalaram cruciais processos de reforma das polícias. Em quase todas estas nações, ocorrências graves de violência policial e comprometimento das instituições com a corrupção e o racismo, somadas à exaustão de um modelo tradicional de policiamento, estruturado no patrulhamento aleatório e na reatividade, produziram crises consideráveis e inauguraram uma agenda de reformas.

Em linhas gerais, o caminho trilhado neste esforço de mudança das estruturas policiais tem se orientado pela conquista de um “policiamento de proximidade” e reforçado os modelos oferecidos pela idéia de “Polícia Comunitária” e de “Policiamento Orientado para a Solução de Problemas” (GOLDSTEIN, 1990). O Policiamento Comunitário (PC) vem ganhando espaços cada vez maiores em todo o mundo e, em muitos casos, já se transformou em uma espécie de novo discurso oficial. Nos EUA, por exemplo, a idéia é, atualmente, parte integrante dos objetivos governamentais de reforma da Polícia e parece agregar um verdadeiro consenso entre aqueles que tomam as decisões políticas na área a ponto de ter se estabelecido, com a Lei Criminal de 1994, fundos para a contratação de cem mil novos policiais comunitários. Também no Canadá, o PC tem sido promovido de maneira agressiva pelo governo federal. Na Irlanda do Norte, uma das principais recomendações do famoso “Relatório Patten” (*Patten Report*, 1999) indica que o PC deve ser a função central para os novos serviços de polícia<sup>3</sup>. O mais influente documento escandinavo sobre política de segurança foi produzido na Noruega<sup>4</sup> e consagra os princípios do PC. Grande parte dos países da Europa ocidental vive um processo semelhante e iniciativas de Policiamento Comunitário poderão ser encontradas em todos os continentes. Skolnick e

---

<sup>3</sup> Disponível em [www.belfast.org.uk/report.htm](http://www.belfast.org.uk/report.htm)

<sup>4</sup> NORWEGIAN OFFICIAL REPORTS. (1981), *The Role of the Police in the Society*, Oslo, Universitetsforlaget.

Bayley (2002) pesquisaram projetos de PC na Austrália, no Canadá, na Noruega, Suécia, Dinamarca, Finlândia, Grã Bretanha, Estados Unidos, Japão e Cingapura. O exemplo de Cingapura pareceu aos autores o mais interessante porque o novo modelo foi introduzido em todo o país após uma rigorosa avaliação de um projeto-piloto em 5 áreas. Os resultados, animadores, permitiram a adoção do modelo para o trabalho de toda a polícia (ROLIM, 2006).

A convicção dos reformadores, amparada por sólida tradição de pesquisas na área, é a de que a legitimidade das forças policiais e o fortalecimento dos laços de confiança entre os policiais e as comunidades aumentam a eficiência do trabalho policial e reduzem concretamente o crime e a violência.

No caso brasileiro, temos um modelo de polícia *sui generis* responsável pela reprodução nos estados de duas forças policiais, cada uma delas com metade do ciclo de policiamento: as funções preventivas e de policiamento ostensivo são responsabilidades das Polícias Militares (PMs) e as funções investigativas de natureza judiciária são cumpridas pelas Polícias Civas (PCs). Esta realidade criou, na verdade, duas metades de polícia e tem sido extremamente funcional à criação de um padrão de concorrência entre as polícias brasileiras, não raras vezes materializado em hostilidades recíprocas e em infundáveis disputas judiciais em torno de “prerrogativas de função”.

O modelo de polícia vigente entre nós, no mais, tem sido marcado por uma persistente tradição antidemocrática, por uma extraordinária seletividade na persecução policial – que realiza uma “opção preferencial pelos pobres” – e por indicadores dramáticos de ineficiência, reforçados historicamente pelo envolvimento de parte significativa dos profissionais em segurança com práticas violentas e corruptas. Em alguns estados brasileiros, especialmente, nossas polícias encontram-se já comprometidas institucionalmente com o crime organizado e constituem uma tradição de violência sem paralelo nas democracias modernas. No Rio de Janeiro, autoridades já promoveram políticas específicas que estimularam policiais a matar com abonos salariais ou

promoções. A impunidade nestes casos é a regra. Estudo da Ouvidoria de São Paulo, que pesquisou o histórico de 22 policiais do grupo de “elite” conhecido como GRADI, encontrou que eles haviam respondido, até agosto de 2002, a 162 inquéritos policiais por homicídio. Um dos policiais pesquisados havia respondido a 32 inquéritos, todos por homicídio, entre 1998 e 2001. Destes, 22 já haviam sido arquivados quando da elaboração do estudo. No ano de 2003, no estado do Rio de Janeiro, 6.624 pessoas foram vítimas de homicídios dolosos, 179 foram mortas em latrocínios e 1.195 perderam a vida por conta de ações policiais, a maioria em circunstâncias que sugerem execução. O número total de vítimas fatais alcança, assim, a espantosa cifra de 7.998 pessoas, o que significa uma média de 18 pessoas assassinadas por dia no estado. A taxa é de 53,8 homicídios para cada 100 mil habitantes; exatamente o dobro da média brasileira. As mortes provocadas por ação policial no Rio de Janeiro cresceram 298,3% nos últimos sete anos. Em São Paulo, a violência policial cresceu 263% em oito anos (SOARES, 2006:349). As vítimas produzidas pelas polícias são invariavelmente jovens, muito pobres e habitam as periferias. Este processo de violência contra os pobres agrega, ainda, uma notável componente racista. No Rio de Janeiro, por exemplo, estudo de Musumeci demonstrou que, apesar dos negros serem apenas 8% do total da população carioca, formam 33% da massa carcerária e 30% dos civis mortos pela polícia (*apud* MIR, 2004:440).

Sob a expressão “autos de resistência”, as execuções aparecem no cotidiano dos relatos policiais e da mídia sempre associadas ao “enfrentamento a quadrilhas” de traficantes. Os estudos disponíveis sobre o perfil destas mortes, entretanto, sugerem claramente outra interpretação:

A polícia paulista fulmina mais da metade de suas vítimas com tiros nas costas; acerta um terço delas na cabeça; comete a maioria dos homicídios à noite, muitas vezes sem testemunha. Na maior parte dos casos, não há provas de que a vítima cometia algum crime. Esses são os dados da análise de inquéritos policiais e laudos periciais de 224 (33,7%) de um total de 664 vítimas fatais da ação policial no ano de 1999. Especificamente, 36% foram atingidos na cabeça e, em média, as vítimas foram mortas com 3,17 tiros. Em 20,7% delas, havia 5 a 9 perfurações feitas por balas. Do total, 131 (68%) dos homicídios ocorreram no período noturno e, destes, 81,6% foram ocasionados por perfurações na cabeça

ou nas costas. A análise também concluiu que 52% das vítimas não possuíam antecedentes criminais (MIR, 2004:445).

Parte expressiva dos problemas estimulados pelo modelo de polícia vigente vincula-se ao fato de que a maioria dos nossos policiais não possui a formação mínima necessária ao desempenho de suas funções que, assinala-se, se situam entre as mais complexas e difíceis do mundo moderno. Por óbvio, a função policial exige um grau de especialização e conhecimento seguramente bem superior a várias outras atividades laborais contemporâneas que, já há muito tempo, só podem ser exercidas por profissionais de nível superior. Entretanto, como sabemos, o ingresso nas polícias brasileiras ainda não é exclusivo para profissionais de nível superior. Mesmo quando esta exigência é feita para algumas funções, o que temos é o pré-requisito de um diploma universitário, quase sempre de formação específica em Direito. Para ser policial, então, não se exige formação superior em segurança pública, opção praticamente inexistente no Brasil<sup>5</sup>.

Na base desta imensa lacuna iremos encontrar não o esquecimento ou a negligência quanto à formação, mas, antes disso, uma visão determinada a respeito do que deve ser o trabalho policial. Especialmente quando se tem em conta o trabalho dos policiais de rua, dos patrulheiros, a tradição mais forte que formou as polícias modernas sempre partiu do pressuposto de que as exigências básicas do trabalho estavam associadas à lealdade, de um lado, e à agressividade e à coragem, de outro. Um bom recruta seria aquele que demonstrasse a virtude da obediência, que tivesse disposição para enfrentar o perigo e que fosse, tão somente, alfabetizado de tal forma que pudesse ler ordens escritas e redigir relatórios simples de trabalho. Alguém que, de qualquer forma, não estivesse muito disposto a pensar, nem tivesse qualquer habilidade intelectual específica (Bittner, 2003:15). Ora, há aqui uma contradição insuportável, porque se confere a esse recruta um conjunto de atribuições, poderes e responsabilidades que dizem respeito aos dois valores

---

<sup>5</sup> Talvez a única alternativa de graduação em segurança pública no Brasil siga sendo o curso específico de bacharelado oferecido pela Universidade Estadual do Piauí.

mais importantes que se pode imaginar no mundo moderno: a liberdade e a vida dos seres humanos. Uma situação que permitiu que Skolnick e Bayley (2001:155), sintetizassem o resultado em uma frase:

Damos uma pistola para esses jovens, equipando-os para matar e esperamos deles que mantenham a ordem para que possamos viver em segurança. Que tremenda responsabilidade a deles, que colossal ato de fé de nossa parte.

### **c) Do equívoco básico de se constitucionalizar um modelo de polícia**

O modelo de polícia no Brasil foi constitucionalizado, opção pela qual o legislador lhe conferiu notável estabilidade. Assim, não satisfeitos em criar uma arquitetura institucional inepta e funcional à beligerância entre as próprias polícias, terminamos por erguer dificuldades imensas a sua reforma. Este limite, por si mesmo, exige que se trate do tema desde uma visão mais ampla que parta de um projeto nacional de segurança pública e não das aspirações corporativas dos policiais ou daqueles que, por diferentes razões, desejam ser guindados à condição de “policiais”. Atualmente, no Brasil, inúmeras outras categorias profissionais têm manifestado a intenção de serem reconhecidas como forças policiais. Tal é o caso, por exemplo, das guardas municipais ou dos funcionários encarregados da segurança do Poder Judiciário.

Em alguns casos, União, estados e municípios poderiam reconhecer tais pretensões, regrando-as segundo suas possibilidades e necessidades. Por certo, houvesse flexibilidade no texto constitucional, os entes federativos poderiam mesmo realizar experiências com novas polícias e/ou com reformas profundas das instituições atuais, estruturando-as de acordo com as necessidades locais. Com efeito, é no mínimo desaconselhável que as estruturas de segurança pública devam ser as mesmas em todos os estados brasileiros – desconsiderando-se, assim, as particularidades regionais - e

constitui erro gritante impedir que os municípios constituam suas próprias polícias.

O caminho para se superar estas dificuldades produzidas pela constitucionalização do modelo de polícia, por óbvio, exige a reforma do art. 144 da Constituição Federal (com a decorrente adaptação de outros artigos do texto constitucional) no sentido de tornar seus comandos mais “abertos”, circunscritos a alguns princípios. A reforma que a PEC e seu substitutivo propõem, entretanto, constitui movimento oposto. Nele, o modelo de polícia se mantém intacto, recebendo, apenas, uma nova categoria à qual se pretende atribuir prerrogativas inerentes à função policial. Ao invés de resolver um problema, tal proposta cria um novo, repetindo a tradicional opção da política clientelista de consagrar no texto constitucional pretensões corporativas.

A PEC e seu substitutivo atentam contra o interesse público, também, porque pretendem criar uma polícia por transposição de cargos e funções, o que equivale a estabelecer uma nova instituição sem exigência de seleção pública, sem definição de um plano de cargos e salários, sem a criação de mecanismos de fiscalização e controle ou corregedorias internas; sem qualquer definição, em síntese, que aponte para um padrão elementar de qualidade da nova instituição. Pode-se chamar a iniciativa como se desejar, mas trata-se, essencialmente, de aguda manifestação de irresponsabilidade.

Os agentes penitenciários em todo o país enfrentam situações sabidamente muito difíceis. Encarregados da custódia de centenas de milhares de presos, trabalham em estabelecimentos que são verdadeiras masmorras sem poderem contar, como regra, com qualquer apoio institucional. Quase sempre, os funcionários que atuam no sistema prisional ganham baixos salários e estão expostos às piores condições de trabalho. A esmagadora maioria deles não possui formação superior, nem recebe incentivos reais para seu aperfeiçoamento profissional. Diante destas condições, natural que apóiem um projeto que lhes permita vislumbrar uma situação melhor, especialmente que lhes acene com a perspectiva de uma remuneração mais adequada.

A definição por se criar uma polícia penitenciária (ou “penal”), não obstante, não pode ser tomada para que se beneficie uma categoria profissional. Se a nova polícia é, de fato, necessária para o País, o que se deve fazer é criá-la a partir de um marco institucional adequado e mediante a indispensável seleção pública dos seus servidores.

Somente providências do tipo poderiam assegurar que a nova polícia surgisse com a qualidade mínima que se espera de uma instituição séria. Não devemos esquecer que parte expressiva dos servidores com atuação no sistema penitenciário nacional encontra-se largamente comprometida com práticas violentas que, desde sempre, vitimam as populações sob sua guarda. Outra parte tem, sabidamente, transformado seus postos de trabalho em núcleos operantes de corrupção que se especializaram no tráfico de drogas, bebidas, celulares; na venda de facilidades; no agenciamento de transferências a soldo, entre muitas outras práticas criminosas.

Apenas para que se tenha uma idéia das dimensões do problema, menciono caso recente e ainda não divulgado pela imprensa, ocorrido no Rio Grande do Sul, quando um grupo de agentes penitenciários adentrou presídio situado na cidade de Canoas sob o pretexto de realizar revista geral nas celas. O referido grupo, usando toucas tipo “ninja” – para impedir sua identificação – submeteu os presos daquele estabelecimento a processo generalizado de tortura. Algemados e nus, os presos foram espancados brutalmente e vários deles receberam – no rosto e por todo o corpo – disparos de arma de fogo com munição não letal, consistente no emprego de pequenos projéteis de chumbo que furam a pele, causando dor intensa. As vítimas foram fotografadas pelo Juiz Corregedor dos Presídios do RS, Dr. Sidnei Brzuska, que encaminhou expediente à governadora e ao Ministério Público. A resposta oferecida ao Magistrado pela Superintendência dos Serviços Penitenciários do RS entendeu que a operação de revista foi um “sucesso”. O que a PEC em discussão pretende é que agentes penitenciários como estes e como muitos outros capazes de reproduzir operações do tipo – ou ainda piores - sejam promovidos à condição de “policiais”.

#### d) Da polícia penitenciária que o Brasil precisa

Ao pensar um projeto para uma instituição policial encarregada da custódia dos presos seria interessante saber como outros países – notadamente aqueles de democracia mais estável no ocidente – têm tratado o tema. O Serviço Correcional do Canadá - *The Correctional Service of Canada* (CSC), por exemplo, oferece um notável caminho para se conceber uma instituição do tipo. Ele é responsável pela custódia das pessoas condenadas a dois ou mais anos de prisão, em diferentes níveis de segurança, e pela supervisão dos condenados em liberdade condicional. O CSC atua com cinco estratégias prioritárias<sup>6</sup>:

- 1) Transição segura dos condenados para a vida em comunidade;
- 2) Segurança para os funcionários e os condenados;
- 3) Aperfeiçoamento das possibilidades de colaboração com outras entidades;
- 4) Desenvolvimento das capacidades para atender a saúde mental dos condenados;
- 5) Reforço da capacitação em gestão prisional.

Já na definição dos seus objetivos, o serviço assevera que (nossa missão é) “*como parte do sistema de justiça criminal e respeitando o governo da lei, contribuir para a segurança pública, encorajando e apoiando ativamente os infratores a se tornarem cidadãos obedientes, enquanto exercem razoável, seguro e humano controle*”. Os valores fundamentais da instituição, por seu turno, estão assim definidos:

---

<sup>6</sup> Todas as informações transcritas aqui (tradução livre do relator) sobre o serviço canadense podem ser acessadas em: <http://www.csc-scc.gc.ca/text/index-eng.shtml>

- 1) *Nós respeitamos a dignidade dos indivíduos, os direitos de todos os membros da sociedade e o potencial de crescimento e desenvolvimento humano.*
- 2) *Nós reconhecemos que os infratores possuem o potencial de viver como cidadãos respeitadores da lei.*
- 3) *Nós acreditamos que nossa força e nosso maior recurso para atingir nossos objetivos é nosso corpo de funcionários e que os relacionamentos humanos são o centro de nosso desafio.*
- 4) *Nós acreditamos que a troca de idéias, conhecimentos, valores e experiências - nacional e internacionalmente - é essencial para o cumprimento de nossa missão.*
- 5) *Nós acreditamos na direção do serviço com abertura e integridade e prestamos contas para o Ministério de Segurança Pública do Canadá.*

Observe-se que o serviço canadense foi concebido como uma instituição vinculada à política de segurança a partir de uma noção claramente identificada com a recuperação e a reintegração social dos condenados. Esta missão condiciona, por óbvio, as exigências para o ingresso dos servidores, bem como o perfil organizacional do serviço. Assim, por exemplo, o CSC possui entre os seus departamentos, um especializado no acompanhamento da execução penal de mulheres (*Women Offender Sector*), um encarregado das políticas estratégicas para o sistema penitenciário (*Policy and Research Sector*), que cuida, igualmente, da reinserção social dos egressos e de questões afetas aos direitos humanos; outro que avalia os resultados e o desempenho dos programas (*Performance Assurance Sector*); outro que coordena os serviços de saúde (*Health Services Sector*), além de um departamento encarregado das relações comunitárias, comunicação e engajamento da cidadania na execução penal (*Public Affairs and Parliamentary Relations Sector*) e assim sucessivamente. O CSC se dedica à assistência aos familiares dos apenados e às vítimas da violência e desenvolve, ainda, abordagens com justiça restaurativa.

Não é demasiado lembrar que o CSC opera dentro de uma legislação radicalmente democrática e de conteúdo garantista caracterizada, entre outros elementos, por mecanismos de controle sobre os serviços públicos e por uma tradição de transparência da qual estamos, ainda, muito distantes. Apenas para que se tenha uma idéia, o *Public Servants Disclosure Protection Act*, aprovado em 15 de abril de 2007 como uma seqüência do *Federal Accountability Act*, de

dezembro de 2006, determina que todos os departamentos disponibilizem aos seus funcionários todas as informações sobre processos administrativos envolvendo alegados desvios de conduta de funcionários públicos. Estas mesmas informações deverão ser de domínio público tão logo o desvio de conduta seja comprovado de acordo com a lei.

O *HM Prison Service*, o Serviço Penitenciário da Inglaterra e do País de Gales, é estruturado em termos muito semelhantes<sup>7</sup>. Entre os critérios de admissão de funcionários, encontra-se, por exemplo, a possibilidade de veto de ingresso pelo motivo de participação do pretendente em organização considerada de cunho racista pelo serviço. O *HM Prison Service* oferece oportunidades de emprego sem qualquer tipo de discriminação. Pessoas de todas as etnias, portadores de deficiência, mulheres e homossexuais também são bem vindas e suas diferenças são consideradas “fatores irrelevantes” para o serviço prisional.

Na página oficial do serviço prisional britânico, lemos que:

“Se você pensa que prisões são espaços para manter os condenados atrás das grades e longe do público, você está apenas parcialmente certo. Não é suficiente para os agentes prisionais lacrar portas, supervisionar condenados e, então, liberá-los inalterados quando suas sentenças forem cumpridas. Se tivéssemos esta abordagem teríamos falhado perante a sociedade e perante nós mesmos. Uma parte significativa de nosso trabalho consiste em ajudar a assegurar que os condenados deixem a prisão melhor equipados para oferecer uma contribuição valiosa à sociedade. Isso diz respeito, também, à escuta. É muito possível que, como agente penitenciário, você seja a primeira pessoa com a qual um condenado venha a falar francamente a respeito dos seus problemas. Sim, isso diz respeito também a regras, regulamentos e segurança. Mas não diz respeito a agressão, a humilhação ou a mostrar “quem é que manda aqui”.

O *site* oferece, também, um questionário a ser respondido pelas pessoas que, eventualmente, desejem ingressar no serviço penitenciário (*Would I make a good Prison Officer?*), mas que possuem dúvidas sobre sua vocação. Os

---

<sup>7</sup> Todas as informações transcritas aqui (tradução livre do relator) sobre o serviço britânico podem ser acessadas em <http://www.hmprisonservice.gov.uk/>

respondentes recebem uma avaliação individual, com base nas respostas oferecidas. Uma das questões propõe<sup>8</sup>:

**10. Agentes penitenciários possuem o dever de cuidar dos prisioneiros e estão lá para garantir que os prisioneiros estejam em um ambiente seguro e sejam tratados com dignidade e respeito ao longo do seu tempo de encarceramento.**

Eu estou interessado em ser um agente penitenciário e em fazer uma verdadeira diferença na vida dos prisioneiros e desempenhar um papel em sua reabilitação.

Eu estou pensando em ser um agente penitenciário, porque me agrada a idéia de estar em uma posição onde eu possa assegurar a punição daqueles que tenham cometido crimes.

Nos Estados Unidos, agentes penitenciários (também chamados *Correctional Officers*) são, como em todo o mundo, responsáveis pela guarda dos detentos e por todas as questões internas referentes à segurança. Para se trabalhar em prisões do sistema federal, o *Federal Bureau of Prisons* exige, no mínimo, um bacharelado e três anos de experiência de dedicação exclusiva em funções que envolvam aconselhamento, assistência ou supervisão individual. Nas demais esferas do sistema prisional, admite-se o ingresso de pessoas com formação secundária.

Em maio de 2006, a renda média anual de um agente penitenciário nos EUA era de \$35,760. Os 10% com as mais baixas remunerações recebiam cerca de \$23,600, e os 10% mais bem remunerados ganhavam mais de \$58,580.

Estes e muitos outros modelos de polícias penitenciárias existentes em todo o mundo tornam ainda mais evidente que a criação de uma instituição do tipo jamais pode ser o resultado de uma transposição de milhares de

---

<sup>8</sup> Questionário vocacional completo em: <http://www.whatsontheinside.co.uk/quiz.asp>

funcionários – grande parte deles exercendo ao longo de anos as funções de “carcereiro” – como se, por força da nomeação de “polícia” tivéssemos uma nova instituição e não uma caricatura.

### **III- Conclusão:**

Pelas razões expostas, recomendo a rejeição da Proposta de Emenda Constitucional Nº 308/2004 e de seu substitutivo, por frontalmente contrários ao interesse público.

**Referências:**

BAYLEY, David. (2001), Padrões de Policiamento: uma análise internacional comparativa. São Paulo, Edusp.

BITTNER, Egon (1980) The Functions of the Police in Modern Society. Cambridge MA: Oelgeschlager, Gunn and Hain.

GOLDSTEIN, Herman. (1990), Problem-oriented Policing. New York: McGraw-Hill.

MIR, Luís. (2004), Guerra Civil, Estado e Trauma. São Paulo, Geração Editorial.

MONET, Jean-Claude. (2001), Polícias e Sociedades na Europa. São Paulo, Edusp.

ROLIM, Marcos (2006) A Síndrome da Rainha Vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro, Zahar.

SKOLNICK, Jerome H. e BAYLEY, David (2002), Policiamento Comunitário, São Paulo, Edusp.

\_\_\_\_\_ (2001), Nova Polícia: Inovações na Polícia de Seis Cidades Norte-Americanas, São Paulo, Edusp.

SOARES, Luiz Eduardo. (2006), Legalidade Libertária, Rio de Janeiro, Lumen Júris.

