

REFORMA DO SISTEMA CRIMINAL

José Carlos Buzanello¹

Introdução

A crise estrutural do Estado Brasileiro alcançou uma instituição que parecia inatingível - o Poder Judiciário. Da Administração Judiciária como um todo, a parte mais problemática situa-se no sistema criminal. Por estas e outras razões dedicaremos este artigo à análise do sistema criminal, levantando seus problemas, a necessidade de reforma e à formulação de algumas questões de política jurídica criminal, muitas já ensaiadas pelos estudiosos e legisladores.

O sistema criminal, como especialidade do Estado Moderno, tem o fito de efetivar e produzir a segurança pública da sociedade civil e não apenas a segurança do Estado. A crise de legitimidade do Estado provoca efeitos profundos sobre a idéia de democracia, porque não é possível construir uma democracia sem que o processo de aplicação da justiça desempenhe um papel central na vida do país. Um dos mais importantes avanços, verificados no período pós-regime militar, é o reconhecimento do papel crucial que desempenha a aplicação do judiciário na consolidação e no aprofundamento da democracia. Entre nós, a sociedade civil tardiamente descobriu o poder judiciário, basicamente após a Carta Política de 1988.

A questão da reforma do processo criminal pode ser examinada com base em diferentes pontos de vista², que vão além da esfera da comunidade jurídica, afetando todo o sistema político. O sistema judiciário, tanto pelo aspecto estritamente formal quanto pelo aspecto cultural, mais amplo, atingiu um estágio de profunda crise estrutural, da qual ele ainda não conseguiu livrar-se, e que abrange todas as facetas da justiça criminal. Trata-se de uma crise de efetividade política, administrativa, e principalmente processual/cultural, bem como de uma crise gerada pela mentalidade característica do sistema: formal e extremamente técnico-procedimental.

1. Inquéritos policiais e métodos de investigação.

¹Mestre em Direito - PUC/RJ Doutorando em Direito -UFSC Professor do Curso de Mestrado em Direito da Universidade Estácio de Sá (RJ).

²Várias considerações da Reforma do Sistema Criminal foram aproveitadas do especialista em Direito Criminal Argentino Dr. Alberto Binder, no texto "Perspectiva Sobre a Reforma do Processo Criminal da América Latina", Brasília, Separata da Embaixada dos EUA, 1993.

A partir de nossa pesquisa sobre os inquéritos policiais instaurados em 1991, de crimes dolosos contra a vida de crianças e adolescentes no Rio de Janeiro³, constatamos as debilidades do processo investigatório. Em alguns casos, os inquéritos foram bem conduzidos pela autoridade competente, mediante a uniformização da linha de investigação, com diligências adequadas e com excelente qualidade no preenchimento das peças. No relatório conclusivo, demonstramos que o sistema criminal não atende as exigências da segurança social e deve ser reformado.

O inquérito, enquanto conjunto organizado de peças técnicas, impescinde de um método de investigação. Parece-nos, que o inquérito ideal se aproxima mais da fixação de um novo método de investigação do que a prévia previsão de peças a ser juntada no corpo do inquérito. A produtividade investigatória, que se traduz no êxito do levantamento de autoria e da materialidade do crime, é o fim a que se dirige o inquérito policial, independentemente do conjunto de peças colhidas no curso da investigação.

Os vários métodos de polícia científica devem ser incorporados de imediato no inquérito para assegurar a rapidez e a certeza do processo investigatório. Nessa perspectiva, a polícia deve aperfeiçoar junto ao processo investigatório sua capacidade técnica de polícia científica, em conjunto com os órgãos especializados, como o Instituto de Criminalística e o Instituto Médico Legal, que oferecem peças centrais para a investigação: o exame de local, de balística, de material coletado e o exame cadavérico. De outro lado, inclui necessariamente, a reavaliação política do Ministério Público, no contexto do processo de justiça criminal, como vimos acima, quando hoje apenas requisita peças e fica longe do “poder investigatório” e do controle externo da atividade policial.

Com a Constituição Federal de 1988 foram ampliadas as atribuições do Ministério Público com um “quarto poder” do país, mas esse até o momento não tem desempenhado o papel construtivo que dele esperava a sociedade civil. O Ministério Público não deve apenas atuar no exame dos aspectos legais dentro do processo criminal, mas, e principalmente, no controle externo da atividade policial, a fim de cumprir o acompanhamento da investigação criminal. Nessa perspectiva cria-se a cultura necessária na instituição e fora dela para “chefiar” a investigação criminal. O papel desempenhado pela polícia, intimamente ligado à investigação do crime “in loco”, precisa ser redefinido e “compartilhado”, a fim de atingir um nível técnico elevado nas investigações. A participação do Ministério Público no processo investigatório é imprescindível para o êxito do sistema criminal.

Para tanto, o que significa reformar o sistema criminal? Quais são as melhores estratégias para desenvolver um programa de reforma? Algumas

³ Trata-se da pesquisa institucional promovida pelo IBASE (Instituto Brasileiro de Análise Sociais e Econômicas) e patrocinada pelo UNICEF e pela Vice-Governadoria do Estado do Rio de Janeiro. A pesquisa analisou 314 inquéritos policiais de homicídios de crianças e adolescentes instaurados em 1991, no Estado do Rio de Janeiro.

respostas têm de ser necessariamente de natureza conjuntural, porque o sistema de justiça criminal constitui uma parte integrante do processo social e político do país, e não existem soluções definitivas para situações intrinsecamente dinâmicas. Porém, mesmo que as soluções sejam apenas provisórias, elas têm de ser alcançadas; sem elas, um processo de reforma não consegue sair do papel.

2 O que significa reformar o sistema criminal?

Precisamos indagar o que define a reforma do sistema criminal e seus complicadores políticos, e suas dificuldades de implantação. No entanto, sabemos que o atual sistema não atende aos desejos da sociedade democrática, e sua reforma é imprescindível para elevar o nível de segurança pública no país. O que temos presenciado junto à “comunidade jurídica” (advogados, delegados, promotores, juízes) em relação ao debate da reforma criminal, são referências a orientações conjunturais e pouco apego aos aspectos estruturais, onde se monta o edifício do sistema criminal.

No sistema criminal, a crise se manifesta por si mesma como uma crise de eficiência. O nosso sistema processual criminal de natureza inquisitorial, em si, tem demonstrado ser absolutamente ineficiente em sua batalha contra formas modernas de crimes, principalmente os de “colarinho branco”. Essa crise de eficiência dá origem a um dos efeitos mais nocivos à sociedade brasileira: a impunidade. Entre os problemas que atacam a administração da justiça e a democracia, nenhum deles seja tão prejudicial à sociedade quanto a impunidade, principalmente dos poderosos. O método que o sistema criminal usa para punir delitos funciona apenas para criminosos menos importantes e de menor poder ofensivo à sociedade. A legitimidade do sistema jurídico diz respeito ao tratamento de pesos e medidas iguais, a tempo, já considerada por Cesare Beccaria.

A reforma do sistema criminal deve acompanhar os avanços democráticos da sociedade como também a evolução dos novos delitos. O sistema criminal precisa adequar-se aos novos tempos, ser efetivo, ágil. Uma legislação excessiva e detalhista inviabiliza que o processo seja simplificado. Acresce que nossa cultura jurídica valoriza mais o direito processual do que o direito materialmente instituído, invertendo-se o sentido final do sistema, privilegiando a melhor habilidade forense em detrimento do mérito da causa. A imparcialidade e a estrita legalidade nem sempre correspondem à Justiça. Os juízes podem interpretar a lei extensivamente, como às vezes fazem, para alcançar circunstâncias não previstas (art.4º e 5º da LICC); esse, porém, é o limite da discricionariedade. Assim, a interpretação confere apoio legal a casos que não tenham fundamento para ser objeto de pleito judicial, passando a tê-lo por meio dos princípios gerais de direito.

O sistema criminal alcança cifras baixas de eficiência - somente “alguns” são investigados, processados e julgados. A situação tende a fazer com que aqueles que são alcançados pela Justiça se configurem como os “bodes expiatórios” do problema do crime na socieda-

de. Nesse sentido, podemos ver que a Justiça pode rotular pessoas como criminosas, como pessoas diferentes das outras, pois essa seleção pode ser tão casual, pode ser injusta.

Em realidade, deveria não ser surpresa para nós o fato de o número de crimes registrados numa sociedade materialmente democrática ser proporcionalmente inverso ao número de leis e de pessoal a serviço delas. No Brasil, a experiência democrática de natureza formal contrasta com os desníveis de vida social, tornando a democracia frágil por estar estruturada apenas como e enquanto discurso político. Junto a isso, temos problemas administrativo-gerenciais no sistema criminal, por deliberada omissão ou ausência pura e simples do Estado. Nos grandes centros urbanos, parte considerável dos crimes jamais são registrados, constituindo o que se denomina “cifras negativas do crime”. Significa, cada vez a menor intromissão do Estado e, deixá-los a controles informais dos agentes policiais, da segurança privada, do crime organizado etc.

3 Estratégias de reforma

A reforma judiciária criminal deve atentar para três categorias político-jurídicas distintas e que devem ser combinadas: efetividade do sistema, garantias processuais como direitos fundamentais, e legitimidade do papel social da Justiça. Qual a estratégia mais apropriada? Como iniciar o processo? Destas difíceis questões estabelecemos dois processos estratégicos da reforma judicial: o processo técnico e o processo social.

a - PROCESSO TÉCNICO: O processo técnico deve “balizar” as várias demandas sociais, as exigências dos diferentes grupos sociais em relação à aplicação da justiça. De outro lado, deve-se também levar em consideração que esse processo técnico desencadeia vários processos sociais. O processo técnico é um simples “suporte” para o processo social, e ambos se acham em constante interação. Na medida em que se trata de um profundo processo de reforma e que afeta a distribuição de poder, a reforma do sistema criminal se transforma num processo altamente “sensível” politicamente.

O direito constitucional consagrou várias garantias penais e processuais, soerguendo o devido processo legal com uma das maiores garantias do cidadão. A segurança das garantias processuais é antes de mais nada a “cláusula pétrea” da reforma do sistema de justiça criminal, de modo que o poder penal do Estado não se transforme numa aplicação arbitrária da força.

b - PROCESSO SOCIAL: O processo de mobilização social da reforma do sistema criminal visa atingir a sensibilidade adequada da sociedade civil, em relação à necessidade que ela tem de realizar mudanças no sistema de justiça criminal. A participação direta da sociedade por meio da iniciativa popular de projetos de lei, de debates e manifestações de toda a ordem, contribui sobremaneira para a produção de melhoria do sistema judiciário. De outra parte, o que existe é uma falta de percepção da sociedade quanto à profundidade da crise que afeta a aplicação da justiça, não se aplicando aos membros

da comunidade legal - os diretamente envolvidos com o sistema criminal.

O respeito à dignidade humana dentro do processo de investigação criminal deve ser preservado, a fim de produzir um tipo de ação que alcance determinado nível de eficiência, que não ofenda direitos de cidadania. Em muitos casos é arguido que a verdadeira eficiência investigadora só pode ser alcançada com a violação de certos direitos, como por meio de tortura do suspeito, ou negando o devido processo legal.

A estratégia de reforma criminal deve analisar os aspectos estruturais e conjunturais do sistema como um todo: passando da simples leitura cotidiana do problema para as questões estruturais formais do sistema criminal. Em conformidade com os estudiosos no assunto, indicamos dois blocos de aspectos (estruturais e conjunturais), distintos e ao mesmo tempo, interligados a nível prático.

4 Questão estrutural

Os aspectos estruturais se deslocam desde a função do juiz, do promotor, do delegado até a análise da cultura que permeia o sistema criminal. Devemos ser extremamente cautelosos a respeito das propostas que possam fazer malograr o sistema de justiça criminal. A discussão em torno da reforma do sistema de justiça criminal começa pelo juiz, passando por uma nova metodologia investigatória da polícia e do Ministério Público, até a segurança jurídica dos direitos de cidadania, tais como:

a - SISTEMA CRIMINAL ÚNICO: Para ser eficiente o sistema criminal deve ser uno e composto por diferentes órgãos - Juiz, Ministério Público, Polícia e Sistema Penitenciário. Ainda não foram empregados esforços para integrar o sistema criminal; ao contrário, lutam todos para manter o seu próprio “status quo” e, em larga medida, agem como entidades independentes e preocupadas em suas tarefas específicas. Tal separação traduz-se por uma discordância de papéis institucionais. A polícia realiza sua tarefa, como se ali se esgotasse a toda atividade repressiva. O Ministério Público, quando muito, estabelece vínculo entre a fase judicial e a policial. A justiça criminal não leva em conta que está montada sobre uma estrutura de órgãos, basicamente representado pela instituição policial. Repensando o sistema, quebra-se o monopólio policial do processo investigatório, amplia a responsabilidade do Ministério Público, que além de parceiro deve conduzir todo o processo investigativo, consubstanciando um novo método do sistema de investigação criminal no curso dos inquéritos policiais. O processo de reformulação do sistema proposto deve ser conduzido por uma nova modalidade na investigação criminal, onde a Polícia e o Ministério Público atuam juntos, sob a responsabilidade hierárquica do Ministério Público. O sistema poderia ser comparado com outros países, como a Itália, onde o comando do processo da investigação criminal é feito pelo Ministério Público (magistratis) com auxílio da polícia judiciária.

A sociedade democrática impescinde do sistema de controle dos órgãos estatais, pois nenhum ente públi-

co está acima da própria sociedade. No sistema criminal a situação é mais grave, funcionando como ilhas isoladas. É necessário o controle externo unificado de todas as atividades do sistema criminal - Penitenciárias, Polícia, Ministério Público e Justiça Criminal. Nesse leque de mudanças, deve-se exigir uma eficaz resposta dos órgãos de segurança mediante o controle externo único composto por membros dos entes envolvidos e por especialistas do tema. Essa questão do controle externo deveria ser melhor explicitada, contudo, o direito comparado é farto em casos assemelhados.

b - JUIZ CRIMINAL: O restabelecimento da credibilidade da Justiça também significa que os juízes devem assumir um papel ativo de líderes sociais e não ficar “escondidos” do processo social. Isso significa que a sociedade poderia vir a entendê-los, e que eles seriam, de fato, atuantes no processo social e político da sociedade. Se os cidadãos fossem indagados sobre quem são os participantes ativos no processo político e social, a maioria deles certamente responderia que são os políticos, os líderes da classe trabalhadora, os empresários, e até a polícia, e dificilmente mencionaria os juizes como líderes sociais ou políticos. E se os juízes não desempenharem um papel atuante em termos de liderança social, eles carecerão de legitimidade autêntica.

c - PUBLICIDADE DO JUDICIÁRIO: O princípio constitucional da publicidade muitas vezes não é observado na administração pública. No judiciário essa situação é mais grave, onde pouco se conhece dos atos administrativos e suas decisões de mérito judicante. Não pode existir confiança na Justiça, se a maior parte dos julgamentos realizados e dos processos de arquivamento de documentos, é conduzida a portas fechadas. Normalmente supõe-se que qualquer coisa feita a portas fechadas, em sigilo, constitui uma decisão arbitrária. Na administração pública tudo tem que ser transparente, e no judiciário, especificamente, os seus atos devem girar com ampla publicidade, dentro da teoria do julgamento público.

d - PROCESSO SIMPLIFICADO: O restabelecimento de um sistema de julgamento simplificado caminha lado a lado com o processo de julgamento oral, já que é esse o único mecanismo que permite um interrogatório público eficiente e verdadeiro. A experiência dos Juizados Especiais de Pequenas Causas tem demonstrado que a prestação jurisdicional pode chegar ao cidadão de forma rápida e eficiente, mediante procedimento sumaríssimo. O interrogatório oral é, dessa forma, o primeiro passo necessário no procedimento para a realização de um julgamento aberto.

e - REFORMA DOS CÓDIGOS PENAL E PROCESSUAL PENAL: Os Códigos penal e processual vigente, datam de 1940 e 1941, não atendem a nossa realidade e dão vazão a práticas distorcidas de interesses escusos a serviço da impunidade. A reforma dos códigos deve contemplar a descriminalização de vários tipos penais que não mais são considerados crimes, ao contrário, são tolerados no cotidiano da sociedade; e de outro lado, a criminalização dos chamados “crimes modernos”. Nos problemas de aplicação da justiça, tem-se dado ênfase ao processo como uma forma valorizada do conhe-

cimento jurídico. Essa ênfase limita o alcance da instrução técnica aos pormenores do procedimento legal, sendo, em muitos casos, considerado mais importante que o direito material. Junto a isso, deflui outras medidas, tais como:

e.1 - A celeridade processual e a condenação dos culpados com a melhoria do sistema prisional são necessidades imperiosas;

e.2 - A desmilitarização da Polícia Militar e o julgamento dos PMs pela Justiça comum, mediante o fim da Justiça Militar, são medidas político-jurídicas também inadiáveis;

e.3 - Discricionariedade do sistema criminal: A discricionariedade na atualidade deixa o sistema realizar seu processo seletivo de maneira independente, sem qualquer tipo de “orientação política criminal”. O “princípio da discricionariedade” é tão necessário quanto evitado, porque ele se choca contra as regras básicas de uma doutrina judicial absolutista, ao invés de uma concepção da justiça como uma função social. A discricionariedade consiste no tipo de critério usado para controlar o processo de seleção do sistema de justiça criminal, ou seja: quem deve ser indiciado, processado e quais causas judiciais devem receber prioridade.

f - POLÍTICA JURÍDICA CRIMINAL: Por uma questão de política criminal, deveria indicar claramente novos institutos jurídicos, tais como: a) discricionariedade do sistema, de forma a permitir que se deixasse de lado as causas insignificantes, ou aquelas em que a penalidade fosse menor e limitasse as investigações de maior impacto para a cidadania. Com isso acaba-se a discricção sem critério ou corrupta e, por consequência, com a “escolha da impunidade”. b) imunidade de testemunhas e com a atenuação da penalidade dos criminosos que colaborem com o sistema de segurança, desvendando os bandos criminosos. Esses institutos jurídicos têm sido altamente eficazes na luta contra o crime organizado, pois proporcionam mais dinamismo ao processo de investigação e, ao mesmo tempo, ajudam a reduzir o problema endêmico de sobrecarga da polícia e da justiça.

g JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS: Para atender e julgar a imensidão de pequenos conflitos do cotidiano, tais como questões de trânsito, lesões corporais, crimes patrimoniais, estelionatos e furtos e roubos de pequenos valor. Esses conflitos têm um enorme poder corrosivo sobre a questão da cidadania. Os Juizados Especiais Criminais tem a finalidade de agilizar o processo e o julgamento dos crimes de menor ofensa social, punidos com pena de detenção até um ano.

5 Questão conjuntural

A comunidade legal faz apelo a recursos processuais, financeiros, administrativos e humanos, como saneadores por si sós, dos problemas que atingem o âmago do sistema criminal.

a - RECURSOS FINANCEIROS: Maior verba para a justiça criminal, traduzida em quantidade de recursos financeiros, humanos e de instalações materiais. É pacífico que mais juizes e aquisição de bens materiais produzem alguma ajuda a curto prazo,

no sentido de aliviar a situação causada pela ineficiente aplicação da justiça. Porém, esses fundos financeiros, isoladamente, não irão solucionar o problema, a menos que a estrutura judiciária seja mudada.

b - RECURSO ADMINISTRATIVO: Neste caso, os problemas da aplicação da justiça têm suas raízes na desqualificação do pessoal administrativo da justiça e na maneira inadequada de administrar causas e pessoal. Dentro dessa perspectiva precisamos desenvolver procedimentos para a distribuição administrativa das causas, dos recursos, das informações e do pessoal, todos esses procedimentos voltados para a restauração da verdadeira jurisdição, e para libertar os juízes do esmagamento dos números e do controle da informação.

Uma das falhas do sistema judiciário criminal reside nos aspectos administrativos, onde o juiz se transforma numa espécie de administrador de recursos humanos e de materiais em vez de concentrar-se em suas verdadeiras funções. Um elemento importante nesse ponto é a adição de uma estratégia administrativa, um novo desenho institucional combinado com a informática. É praticamente impossível considerar um processo de transformação de qualquer entidade, sem levar em conta o impacto dos computadores sobre os sistemas de administração. A informática jurídica tem ajudado consideravelmente a administração da justiça mas apenas no tocante à localização de arquivos e processos. Essa visão “administrativista” repousa no fato de acreditar que a solução para os problemas judiciais será encontrada simplesmente na modificação do sistema de informática e na implementação de métodos avançados de administração.

c - RECURSOS HUMANOS: Outra falsa idéia repousa na tese de que o problema poderia ser resolvido simplesmente pela existência de juizes, promotores, delegados e advogados mais competentes. A raiz do problema estaria na ausência de treinamento, no recrutamento ou na seleção desses atores jurídicos. Apenas em parte essas considerações são verdadeiras. O princípio norteador que rege o treinamento de pessoal sustenta que as pessoas precisam ser treinadas, para melhor desempenhar diariamente as funções para as quais foram de fato requisitadas. Por outro lado, se qualquer operador de sistema implementar um programa de treinamento que “corretamente” aborde as garantias do processo adequado, o resultado revelará pessoas desajustadas ao sistema. Sem dúvida, o treinamento de pessoal é muito importante para o êxito da operação do sistema.

Conclusão

Nessa estratégia, o processo de reforma do sistema criminal pode acontecer em três níveis diferentes numa perspectiva de que o sistema de justiça não permaneça isolado do resto da sociedade. No primeiro deles, encontra-se a participação inevitável da comunidade legal. O segundo envolve a participação da esfera política, responsável pela tomada de decisões quanto ao judiciário. E no terceiro, a reforma exige a participação de outros grupos sociais, uma vez que parte da tarefa da reforma inclui a modificação do relaci-

onamento entre a justiça e cada um dos segmentos da sociedade.

A participação da comunidade legal no processo de transformação do judiciário tem sido tradicionalmente complicada pelo corporativismo. Em relação à comunidade política, é importante observar que os seus membros têm interesses concretos, que são muito circunstanciais. Não é fácil encontrar no conjunto dos legisladores algum projeto de sociedade a longo prazo. Em geral, estão sujeitos a enormes tensões, causadas pelo processo eleitoral e pela imagem e legitimação de sua ação. Assim, torna-se necessário apresentar a questão da reforma judicial de modo que não deixe de levar em consideração uma perspectiva estrutural, mas que também contemple as circunstâncias sob as quais esse segmento opera, a fim de que todos esses projetos sejam viáveis para sua sustentação política.

A sociedade civil deve entender que o problema de aplicação da justiça não é um problema de advogados e juízes, mas um problema social. Como resultado disso, torna-se necessário engajar ativamente nesse projeto organizações de direitos humanos das mais variadas, institutos de pesquisa, universidades, sindicatos, associações de vítimas, grupos estudantis etc. Por fim, o chamamento social como estratégia participativa não significa apenas abrir apenas espaços, mas ampliar os direitos de cidadania.