

O Ministério Público e a Polícia no sistema de justiça criminal: interações, dinâmicas organizacionais e controle

A discussão sobre o sistema de justiça criminal entrou na agenda política e recebe cada vez mais atenção dos meios de comunicação. A expansão do direito penal nas sociedades contemporâneas acentua expectativas sociais, muitas vezes frustradas, de controle penal do crime. A insatisfação com as formas de atuação e as soluções nacionais, não raramente, estão acompanhadas de comparações com experiências de outros países.

O Ministério Público, a Polícia, o Judiciário e o sistema carcerário encontram-se no centro da discussão. Proliferam as acusações de ineficácia; a escassa coordenação entre as referidas organizações é mencionada como fator relevante para a elevada impunidade no Brasil. Por outro lado, não são raras as notícias de desrespeito a direitos e garantias individuais, o que leva a demandas pela existência de mecanismos de controle interno e externo.

Estudiosos do sistema de justiça criminal e do campo da segurança pública destacam a necessidade de pesquisas sobre as relações entre as organizações do sistema de justiça criminal. As racionalidades próprias de cada uma das organizações, a coordenação insatisfatória e a divergência entre os modelos legal e real surgem como questões a serem discutidas e enfrentadas (BEATO FILHO, 1999; LIMA, 2003; SOUZA, 2003).

O controle externo da Polícia foi instituído como função do Ministério Público brasileiro, entre suas diversas funções constitucionais. Pesquisas já realizadas com os membros do Ministério Público revelam um paradoxo: as críticas à atuação da Polícia não parecem alterar a construção de prioridades na agenda organizacional dos membros do MP brasileiro (MACHADO, 2011; SANCHEZ FILHO, 2000). São constantes as queixas de que o controle externo não recebeu, ainda, a atenção necessária. A iniciativa do Conselho Nacional do Ministério Público em criar comissão permanente sobre o tema parece sinalizar a necessidade de que a questão se torne central no debate público.

O olhar ao que se passa “lá fora” permite novas referências para

repensar nosso modelo. A proximidade ou o distanciamento da realidade brasileira surge como estímulo para discutir e refletir sobre possíveis caminhos a serem trilhados.

Inspirado por esse contexto, foi definido o projeto editorial da segunda *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público* (CNMP). Os artigos foram selecionados a partir do critério de unidade que norteou a apreciação dos trabalhos. Situados em distintos contextos, os artigos eleitos abordam as relações entre o Ministério Público e a Polícia. O controle externo da atividade policial não aparece como tema central, mas permeia parte das análises e discussões, centralizadas em questões mais amplas, tais como as formas de interação entre promotores de Justiça e policiais, a redefinição de papéis em razão da mudança do modelo processual penal, as peculiaridades culturais de cada contexto, as experiências de atuação conjunta, bem como a influência do Poder Político na atuação das referidas organizações.

O artigo “As relações entre o Ministério Público e a Polícia na França: uma parceria ameaçada?”, de Christian Mouhanna, utiliza-se de ferramentas da teoria organizacional na França, sintetizando pesquisa sobre as interações entre os referidos atores do sistema de justiça criminal francês. Com a preocupação de apresentar as estruturas históricas desse sistema e os papéis assumidos pelas diferentes organizações na divisão social do trabalho jurídico-penal, o autor confere especial relevância às dinâmicas internas e às estratégias construídas por policiais e membros do MP francês na definição de prioridades. A colaboração e os conflitos que emergem na interação entre as polícias e as promotorias de Justiça são focalizadas, assim, a partir do modelo burocrático assumido pelas organizações, condicionado pelas contingências territoriais e pelas relações pessoais, construídas a partir da definição de prioridades.

O artigo de Massimo Vogliotti, intitulado “Ainda nuvens sobre o Ministério Público italiano: de magistrado independente a advogado da Polícia”, investe em distintas abordagens. Inicialmente, sua análise histórica procura identificar o processo institucional e cultural que levou à aproximação do Ministério Público à Magistratura e ao progressivo distanciamento do modelo vinculado ao Executivo, característica do modelo fascista. Massimo não apenas explora as relações entre o MP e a Polícia, mas aborda tema sensível no atual contexto político italiano: as iniciativas do governo, que buscam conferir mais autonomia à Polícia, potencializando os vínculos com o Executivo, e os esforços pela reforma do modelo legal do MP italiano, fortalecendo os vínculos com o governo.

O artigo “A Polícia e o Ministério Público na Bélgica: em direção a uma reconfiguração dos poderes?”, de Yves Cartuyvels, explora o distanciamento entre os modelos legais e os modelos construídos da Polícia e do MP na Bélgica. O autor recupera as raízes napoleônicas do modelo francês, focalizando um aspecto fundamental dos últimos anos: a ampliação do espectro de atuação e poderes da Polícia e do Ministério Público em detrimento do juiz de instrução. A experiência do modelo de “gerenciamento policial autônomo” propicia elementos para discutir tendência recente, que acaba potencializando o papel da Polícia na fase de investigação.

O artigo de Antoinnete Verhage e Paul Ponsaers, intitulado “Do secretário de Polícia à Unidade de Justiça Criminal: as relações entre o Ministério Público e a Polícia nos Países Baixos e na Inglaterra”, aborda duas tradições distintas. Os autores discutem a peculiaridade da experiência inglesa, em que a Polícia historicamente dominou não apenas a investigação, mas boa parte da persecução penal, até a criação do Ministério Público inglês, em 1985. Ao apresentarem a experiência dos Países Baixos, nota-se, também, a preocupação em se recuperar a tradição histórica dos modelos de MP e de Polícia. Os autores apresentam duas iniciativas que foram inspiradas pelo intuito de melhorar as formas de colaboração entre a Polícia e o Ministério Público: o secretário de Polícia ou *hopper*, nos Países Baixos, e as Unidades de Justiça Criminal (*Criminal Justice Units – CJU*), na Inglaterra, experiências que buscaram estimular a cooperação recíproca, visando maior eficácia do sistema de justiça criminal.

O artigo “As implicações éticas do papel expandido do promotor de Justiça no Reino Unido”, de John Jackson, cujo foco é mais amplo, debate os princípios éticos do promotor de Justiça nas relações com a sociedade no Reino Unido. O artigo traz, também, importantes reflexões sobre a interação com a Polícia, sugerindo possíveis caminhos para superar entraves e ciúmes recíprocos.

Finalmente, entre as contribuições estrangeiras, o artigo “As relações entre o Ministério Público e a Polícia nos Estados Unidos”, de William McDonald, analisa o contexto norte-americano. O autor parte de uma perspectiva histórica e procura resgatar as peculiaridades do modelo policial e de Ministério Público consolidados nos Estados Unidos ao longo dos últimos dois séculos. As dinâmicas próprias, as contingências organizacionais e as pautas de atuação de cada uma das organizações são variáveis relevantes para compreensão dos conflitos e alianças que eventualmente podem surgir entre policiais e promotores de Justiça. Encerrando este número, apresentamos, em anexo, a colaboração do conselheiro Cláudio Barros Silva,

com o artigo “Os atributos da dignidade, os valores e a responsabilidade dos membros do Ministério Público”.

Agradecemos aos autores pela colaboração no envio dos artigos, bem como, especialmente, à revista *Droit et Société* e à revista *Legal Ethics*, que autorizaram a tradução e publicação, pela *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*, de artigos anteriormente veiculados.

Finalmente, destacamos uma vez mais a colaboração das Associações Nacionais do Ministério Público que subsidiaram as traduções, tornando os artigos disponíveis no vernáculo. Nossos agradecimentos à Confederação Nacional do Ministério Público (Conamp), à Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), à Associação Nacional do Ministério Público Militar (ANMPM) e à Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT).

Luiz Moreira Gomes Júnior
Conselheiro do CNMP
Bruno Amaral Machado
Membro auxiliar do CNMP

Referências

BEATO FILHO, Cláudio C. Políticas públicas de segurança e a questão policial. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 13, n. 4, out./dez. 1999.

LIMA, Roberto Kant de. Direitos civis, estado de direito e “cultura policial”: a formação policial em questão. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 11, jan./mar. 2003.

MACHADO, Bruno Amaral. Representações sociais sobre o controle externo da atividade policial: cultura organizacional e relações institucionais. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, n. 88, jan./fev. 2011.

SANCHEZ FILHO, Alvin Oliveira. Ministério Público e controle externo da Polícia na Bahia. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Justiça e cidadania no Brasil*. São Paulo: Sumaré; Idesp, 2000.

SOUZA, Luiz Antonio Francisco de. Polícia, direito e poder de polícia. A polícia brasileira entre a ordem pública e a lei. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 43, abr./jun. 2003.