

Dossiê: Segurança pública e reforma das polícias na América Latina

ENCARTE DIGITAL

Discutindo a reforma das polícias no Brasil

Discussing police reform in Brazil

*Cláudio Beato Filho**

*Ludmila Ribeiro***

Resumo: Instituições policiais têm se constituído em objeto crescente de preocupações por razões relacionadas às dificuldades que temos de desenvolver mecanismos eficazes de controle da sua atividade, bem como a percepção de que são pouco eficazes no controle do crime. Neste artigo, apresentamos uma reflexão sobre os limites e possibilidades de mudança do nosso modelo policial. Partindo de uma revisão das disfunções que o atual arranjo organizacional possui, analisamos propostas de reforma que englobam desde alterações pontuais na prática policial até transformações estruturais nas instituições existentes, como a adoção do ciclo completo. Por fim, sublinhamos as dificuldades a serem superadas em quaisquer dos cursos de ação delineados para que a mudança em direção a uma polícia mais eficiente na sociedade brasileira possa acontecer.

Palavras-chave: Reforma da polícia. Polícia militar. Polícia civil. Ciclo completo.

Abstract: Police institutions have been an object of growing concern for several reasons, regarding our difficulty in developing effective mechanisms to control their activity, as well as the perception that they are not efficient in crime control activities. In this paper, we present an overview of the possibilities and limits of police reform proposals, which range from punctual changes to structural shifts, such as the adoption of the complete cycle. In the end, we underline the difficulties to be overcome towards more efficient police forces in Brazil.

Keywords: Police reform. Military Police. Civil Police. Brazil.

*Doutor em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil), professor titular do departamento de Sociologia e coordenador do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp), ambos da Universidade Federal de Minas Gerais em Belo Horizonte, MG, Brasil <claudiobeato@crisp.ufmg.br>.

**Doutora em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil), professora adjunta do departamento de Sociologia e pesquisadora do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp), ambos da Universidade Federal de Minas Gerais em Belo Horizonte, MG, Brasil <ludmila.ribeiro@crisp.ufmg.br>.

Introdução

O ano de 2015 foi um marco na discussão sobre reforma da polícia no Brasil. Apenas neste ano foram realizadas centenas de audiências, palestras e eventos capitaneados pela Câmara dos deputados, com o objetivo de se identificar os limites e as possibilidades de adoção do ciclo completo de polícia no Brasil. As propostas incluem desde a adoção da atividade de investigação de pequenos delitos pela Polícia Militar até a extinção das forças policiais existentes, com a consequente substituição delas por novas organizações. Contudo, uma pergunta permaneceu sem resposta: qual é o melhor caminho para a reforma das polícias no Brasil?

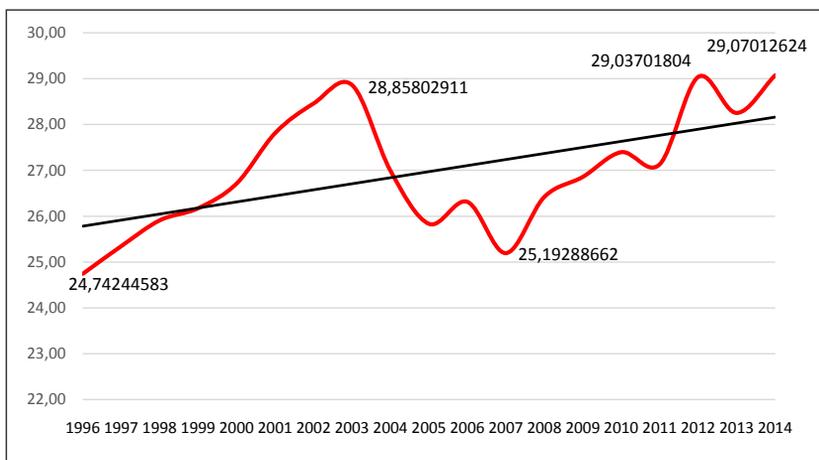
O ciclo completo de polícia acontece quando uma mesma instituição policial é responsável pelo registro e investigação do delito desde o momento da notícia do crime até a acusação do suspeito pelo Ministério Público. Nesse caso, uma única equipe policial trabalha em todo o processo investigativo, o que permite a acumulação de distintas informações sobre a dinâmica da criminalidade, as quais podem ser utilizadas em políticas de prevenção do delito. Considerando o atual arranjo constitucional, esta metodologia de trabalho é inviável no Brasil, porque que as nossas forças policiais são organizadas de acordo com atividades muito específicas, que segmentam as ações de prevenção e repressão dentro de polícias distintas.

Os argumentos que mobilizamos para apontar a necessidade de reforma das polícias são basicamente três. Primeiro, a segmentação das atividades policiais tem resultado em ineficiência na prevenção do delito, constatada nas elevadas taxas de subnotificação de delitos (já que somente 20% de todos os crimes são comunicados à polícia – cf. Crisp et al., 2012) e taxas de criminalidade, visíveis no quantitativo anual de homicídios intencionais (gráfico 1). Denominamos essa segmentação de fraturas horizontais, posto que instituições que deveriam colaborar umas com as outras para impedir a ocorrência de delitos competem por recursos e visibilidade, deixando de lado a identificação de crimes e suspeitos.

O segundo argumento que mobilizamos é que a discricionariedade das polícias na condução de suas investigações, implica a obrigatoriedade de que os indícios coletados na fase policial sejam transformados em prova na fase judicial. Isso significa que tudo o que foi feito pelas polícias antes da acusação do suspeito pelo Ministério Público deve ser refeito na presença de um juiz, promotor e um defensor, para que possa ser considerado como uma prova ou um documento legítimo. Esse expediente, herdado da ditadura do estado novo, quando o nosso código de processo penal foi redigido, é uma fratura vertical,

pois impede a integração dos atores da fase judicial – como juízes, promotores e defensores – com os que atuam na fase policial – como policiais militares e civis. Na organização da administração da justiça, a finalidade do trabalho policial deixa de ser a possibilidade de reunião de indícios legítimos (isto é, obtidos sem tortura), que permitem a condenação ou a absolvição de alguém na Justiça, para se conformar tão somente em um cartório, uma repartição em que papéis se acumulam no ensejo de que venham a gozar de legitimidade durante o processo penal.

Gráfico 1. Evolução da taxa de óbitos intencionais por 100.000 habitantes – Brasil, 1996-2014



Fonte: SIM/Datasus/Ministério da Saúde.

Elaboração: Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp)

O terceiro, e talvez mais importante, é a ausência de credibilidade de que padecem os policiais em nossa sociedade: apenas 18% da população confia nos policiais militares e 17% nos policiais civis (Crisp et al., 2012). Mais temidos do que confiáveis, eles são profissionais vistos como ineficazes, incapazes de controlar o delito e, muitas vezes, responsáveis por seu cometimento. Afinal, todos os dias algum jornal nos lembra de que oito pessoas morrem diariamente pelas mãos da polícia, como indicam os dados dos Anuários Brasileiros de Segurança Pública (FBSP, 2014; 2015). A essa dimensão denominamos fratura

de legitimidade, já que dentro do marco do estado democrático de direito as polícias deveriam ser entendidas como instituições indispensáveis à garantia da lei, ordem e segurança, mas sem lançar mão do uso da violência.¹

O nosso argumento neste artigo é o de que a adoção do ciclo completo de polícia não é capaz de reverter, por si só, as fraturas horizontais, as fraturas verticais e as fraturas de legitimidade. Neste cenário, a saída parece ser o aprendizado organizacional, em que as instituições e seus agentes mudariam as suas práticas progressivamente, de forma a potencializar sua capacidade de vigilância, prevenção e repressão. O ciclo completo seria, assim, uma dimensão a ser alterada, mas não se consubstanciaria em única alternativa de ação.

Longe de apresentar uma solução milagrosa para os três problemas estruturais das nossas polícias, este artigo é uma análise dos limites e possibilidades do que chamamos de processo de mudança. Nele, apontamos quais seriam as alternativas de curto, médio e longo prazo, e, com base em experiências latino-americanas de sucesso ou fracasso, identificamos quais seriam os custos de adotar esses rumos de ação. Mais do que apresentar uma proposta pronta e acabada, queremos sublinhar que a reforma das polícias é algo que precisa ser construído com iniciativas de baixo, médio e alto custo político, para não piorar um cenário que já se apresenta suficientemente deteriorado.

É realmente necessário discutirmos a reforma das polícias?

Nosso ponto de partida é o entendimento de que a democracia não é apenas um método de escolha de governantes, mas uma forma de organizar a sociedade com o objetivo de garantir e expandir direitos (O'Donnell, 2004). Por isso, a democracia tem como correlato a disseminação de um sistema de crenças, valores e atitudes nos quais os indivíduos devem ser capazes de exercer e reivindicar esses direitos (Jelin, 1996). Nesta perspectiva, a institucionalização da democracia envolve mudanças na sociedade, envolve a adoção, pelos indivíduos que a compõem, de um sistema de crenças, valores e atitudes que sejam capazes de refletir, do ponto de vista da práxis social, a ideia teórica de cidadania (Jelin e Hershberg, 1996).

¹ É importante destacar que, segundo os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, há parcelas significativas da população que acham que “bandido bom é bandido morto” e isso faz com que o uso excessivo da força seja visto como legítimo, como demonstra a análise de Zaccone (2015) para a cidade do Rio de Janeiro. Neste sentido, destacamos que a nossa argumentação considera o marco legal do estado democrático de direito, sem problematizar as disputas pelo significado de lei, ordem e segurança pública, como realizado por Lima e Sinhoretto (2015).

Se desde 1985 as regras e os recursos democráticos começaram a ser restaurados no cenário brasileiro, com a criação de novas instituições e a viabilização de uma série de direitos, percebe-se a gradual incapacidade do modelo policial existente de ajustar-se às demandas da transição democrática. Observam-se novas formas de violências, injustiças, corrupção e impunidade que têm como componente crucial a forma de ação policial: excessivamente enviesada por critérios como aparência (idade, cor da pele) e local de moradia, que conformam o “elemento suspeito” (Ramos e Musumeci, 2005). Nos casos mais extremos, ainda temos ações demasiadamente violentas, em particular em alguns estados do país.² Embora isto não seja uma exclusividade brasileira, como se depreende dos recentes acontecimentos em Ferguson, Baltimore e outras cidades norte-americanas,³ no Brasil essa tensão tem introduzido um nível de discussão bastante elevado. Prova disso são os artigos debatendo o tema no âmbito das duas últimas edições do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2014; 2015).

Existe uma linha de estudos em criminologia e segurança pública que credita às polícias a função de exercer o controle do crime e a manutenção da ordem pública (Levitt, 2004; Goldstein, 2003). Nesta seara, uma polícia eficiente é aquela capaz de manter a ordem de maneira legítima, isto é, a partir tanto da presença policial em lugares estratégicos, de forma a dissuadir da prática de crimes, quanto do envolvimento do policial com a comunidade para a resolução de problemas que possam desaguar em delinquência. Outros autores, entretanto, acreditam que a polícia, em seu segmento ostensivo tem muito pouco a fazer no controle da criminalidade (Bayley, 2001).

Nas seções subsequentes, problematizamos como as fraturas verticais, horizontais e de legitimidade podem ajudar na compreensão de qual é o papel da polícia na prevenção e repressão do delito e por que tais fraturas comprometem sua adequada realização no Brasil.

Fraturas horizontais

De acordo com Weisburd e Eck (2004), vários mecanismos parecem estar em operação na redução da criminalidade. O policiamento ostensivo inteligente, lançando mão de modernas técnicas de gestão de informação, tornaria possível a implementação de uma polícia ostensiva de caráter preventivo (Sherman, 1992). A análise das estratégias de policiamento orientado para a solução de

² Como exemplo, cita-se a cidade de São Paulo, em que a letalidade policial é responsável pela morte de 1,8 indivíduos por 100.000 habitantes a cada ano (FBSP, 2015).

³ Neste sentido <charleskurmay.com/police-militarization-stops-here-thoughts-on-ferguson-baltimore/> (23 ago. 2015).

problemas e focadas em *hotspots* de alta incidência de crimes, com vistas a obstar a ocorrência de delitos, são exemplos de iniciativas adotadas em algumas poucas capitais brasileiras.

As poucas avaliações existentes sobre esses modelos de policiamento indicam de forma incontestada que a presença da polícia – militar e civil – nesses locais pode ser um elemento de redução das taxas de homicídio, seja pela via da dissuasão, operada pelo policiamento ostensivo, seja pela via da repressão, operada pela investigação com o apontamento de quem praticou o crime (Beato e Silveira, 2014). Ocorre que essas integrações não acontecem na realidade das agências policiais brasileiras, posto que elas são múltiplas, com competências ora complementares, ora conflitantes.

Partindo do entendimento de que a polícia pode ser entendida como a instituição responsável pelo controle do crime, verificamos que, em âmbito nacional, contamos com uma Polícia Federal de ciclo completo⁴ e outras duas polícias de ciclo incompleto, posto que destinadas à proteção de rodovias⁵ e ferrovias⁶ federais. Em âmbito estadual, o que inclui o Distrito Federal, temos 27 polícias militares,⁷ com a atribuição de policiamento ostensivo, e 27 polícias civis,⁸ com prerrogativas de polícia judiciária. Em âmbito local, são 1.081 Guardas Municipais,⁹ anteriormente destinadas à proteção do patrimônio público.¹⁰ Todavia, com a aprovação de seu estatuto (Brasil, 2014), as Guardas

⁴ Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), art. 144 – § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: I – apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; II – prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; III – exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

⁵ Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), art. 144 – § 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

⁶ Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), art. 144 – § 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

⁷ Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), art. 144 – § 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

⁸ Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), art. 144 – § 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

⁹ Segundo o último levantamento do IBGE sobre o tema. Este montante equivale a 19% do total de municípios brasileiros (FBSP, 2015).

¹⁰ Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), art. 144 – § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Municipais estão cada vez mais empenhadas nas atividades de prevenção à criminalidade. Então, quando falamos em polícia na sociedade brasileira, estamos nos referindo a 1.138 instituições, com estruturas organizacionais arcaicas e arranjos diferenciados.

O primeiro aspecto a ser notado neste emaranhado de polícias é que as suas estruturas não obedeceram a critério de racionalidade técnica algum. Elas não são organizações instituídas com o objetivo de maximizar o funcionamento do sistema de segurança pública, com vistas à “busca de soluções para problemas relacionados à manutenção da ordem pública, controle da criminalidade e prevenção de violências” (Costa e Lima, 2014, p. 482). O art. 144 da Constituição Federal de 1988 foi fruto tão somente de lobbies corporativos durante a Constituinte de 1988, no sentido de delimitar o monopólio de algumas entidades de classe e a propriedade de “áreas de atuação” (Santos, 2015). Essa é a origem de um dos mais importantes descompassos e na “frouxidão” da articulação entre os órgãos de justiça e da polícia (Sapori, 1995), o que termina inviabilizando não só a prevenção, mas também a repressão.

Por exemplo, a incumbência do policiamento ostensivo a pé em áreas centrais da cidade é uma questão que suscita inúmeros debates entre policiais militares e guardas municipais. O resultado dessa disjunção é, muitas vezes, a não realização desta tarefa, que tem a potencialidade de prevenção do delito, pela via da dissuasão. Neste mesmo sentido, encontra-se a discussão a respeito da competência para a realização das rondas Maria da Penha, que são visitas da Polícia Militar ou Guarda Municipal a mulheres que foram vítimas de violência doméstica com o objetivo de impedir a revitimização. Enquanto as instituições se digladiam, mulheres são violentadas novamente por seus parceiros íntimos.

Por outro lado, quando os policiais militares ou guardas municipais verificam a ocorrência do fato previsto em lei na rua, cabe-lhes encaminhar o material reunido (na maior parte das vezes, papéis sobre o crime) para as delegacias de polícia, que têm o dever de tomar providências relativas à atividade de polícia investigativa e judiciária, com o objetivo de apontar um suspeito para o crime. Essa disjunção do trabalho policial seria por si só, um óbice à administração da justiça, já que a desarticulação implica a perda de provas indispensáveis para a identificação de um suspeito. Se essa desarticulação não existisse, talvez a nossa taxa de esclarecimento de crimes graves, como o homicídio doloso, fosse superior a 15% do total de mortes violentas registradas anualmente (Misse, 2014, p. 209).

Fraturas verticais

É consenso entre os estudiosos que, tanto na esfera estadual quanto na esfera federal, o procedimento de responsabilização de alguém pela prática de um delito é excessivamente longo e realizado por organizações que não se comunicam e que estão articuladas de maneira frouxa, como indica a revisão do tema realizada por Vargas (2014). Esse fluxo está sujeito a uma série de gargalos e pontos de escape, mas tem como principal sustentáculo a atividade policial, tal como destacado por Thompson (1983, p. 10):

Da prática do crime à condenação do autor há um longo caminho a ser percorrido, o qual oferece etapas marcantes, como as seguintes: a) ser o fato relatado à polícia, b) se relatado, ser registrado, c) se registrado, ser investigado, d) se investigado, gerar um inquérito, e) se existente o inquérito, dar origem a uma denúncia por parte do promotor; f) se denunciado, redundar em condenação pelo juiz; g) se, havendo condenação e expedido o consequente mandato de prisão, a polícia efetivamente o executar.

Se a fase policial congrega quatro dos sete funis que integram a persecução penal, é possível afirmar que qualquer avaliação da qualidade do trabalho das agências do sistema de segurança pública e justiça criminal deve passar, necessariamente, por uma avaliação da qualidade do trabalho policial, já que as demais fases do processo penal dependem desta instância (Vargas e Rodrigues, 2011).

Logo, a fratura vertical pode ser entendida como a desarticulação existente entre a fase policial, de natureza inquisitorial, e a fase judicial, de natureza acusatorial (Kant de Lima, 1989). Essa fratura ocorre porque não existe qualquer tipo de cooperação entre os policiais que atuam na cena do crime e, depois, na investigação do delito, com os promotores, que serão responsáveis pela denúncia a partir dos elementos reunidos no inquérito policial (IP), fortalecendo a desarticulação do sistema de justiça criminal. Se a investigação é ruim, o promotor não vê nisso um óbice à realização de seu trabalho, limitando-se a devolver o IP à polícia para a coleta de novas informações, ou oferecendo uma denúncia que carece de sustentação apenas para a realização da sua atividade fim. Por isso, Vargas e Rodrigues (2011) argumentam que a função do Ministério Público é apenas cerimonial, uma vez que ele se limita a ratificar os indícios produzidos pela polícia civil na acusação, que instaura formalmente o processo penal.

Uma vez iniciado o processo penal, todos os indícios produzidos na polícia devem ser validados na justiça, já que o inquérito policial é um instrumento inquisitorial, isto é, trata-se de procedimento sigiloso do Estado contra o indivíduo e, por isso, não admite o direito de defesa (Kant de Lima, 1989). Também é um mecanismo de produção da verdade, porque não se registra o que o indivíduo disse, mas o que o funcionário que tem fé pública interpretou a partir da fala daquele que depõe (Kant de Lima, 2004). Com o oferecimento da denúncia inicia-se o procedimento acusatorial, o que significa dizer que para cada ato da acusação cabe igual manifestação por parte da defesa, com vistas a garantir o contraditório (Kant de Lima, 1989). Assim, para suprimir a suspeição dos documentos produzidos na fase policial, em que muitas vezes se utiliza de práticas ilegais, como a tortura, todas as testemunhas e perícias devem ser novamente ouvidas na presença do juiz, defensor e promotor.

O resultado dessas fraturas verticais é o tempo de processamento excessivo, que termina contribuindo para a impunidade. Em pesquisa com os processos penais de homicídio doloso arquivados em 2013, em cinco capitais, Ribeiro e Couto (2015) constataram que, entre a data do fato e a abertura do inquérito policial, transcorrem, em média, 20 dias. Muitas vezes, o delito é registrado pela polícia militar e encaminhado à delegacia, que termina postergando a abertura da investigação, em razão do “excesso de trabalho”. Uma vez iniciado, o inquérito policial demora pouco mais que um ano (382 dias) para ser concluído, já que, em nossa tradição inquisitorial, os testemunhos têm mais importância do que as provas periciais e, muitas vezes, são testemunhos difíceis de obter, pois convencer um cidadão comum a comparecer a uma delegacia de polícia para contar o que presenciou ou sabe sobre o crime pode ser um processo bastante complexo.

Em seguida, o inquérito policial é remetido ao judiciário, para a distribuição do caso e encaminhamento da documentação para o promotor, que deverá decidir entre o pedido de arquivamento e o oferecimento da denúncia. Este percurso demora 38 dias, ou pouco mais de um mês para ser completado, apesar de se tratar de algo meramente cartorial, o que significa tão somente a inserção de alguns carimbos e assinaturas. Uma vez oferecida a denúncia, o juiz deve examiná-la, decidindo sobre o seu aceite, momento em que se inicia a fase de produção de provas, a qual se destina à validação dos indícios coletados durante o inquérito policial. Nesta etapa, toda a dificuldade encontrada na fase policial é novamente perpassada, já que várias testemunhas mudaram de endereço, não querem mais depor na justiça, fora os casos em que o próprio réu já faleceu.

Apesar de o Código de Processo Penal (CPP) prescrever que entre a data do homicídio intencional e a data da primeira sentença do júri (sem recursos) deve transcorrer tão somente 346 dias (se o réu estiver solto) e 316 dias (se o réu estiver preso), o que vemos nas cinco capitais é um prazo, pelo menos, 5,6 vezes maior (quadro 1).

Quadro 1. Tempos médios de processamento dos casos de homicídio doloso Processos encerrados em 2013, em cinco capitais

Cidade	Descoberta do crime	Inquérito Policial	Distribuição Judicial	Oferecimento da denúncia	Primeira fase judicial (pronúncia)	Segunda fase judicial (Júri)	Duração em dias	Duração em anos
Belém	19	147	96	139	1155	713	2269	6,2
Belo Horizonte	22	700	22	81	786	1792	3403	9,3
Goiânia	15	244	30	107	1341	1297	3034	8,3
Porto Alegre	22	516	32	197	652	639	2058	5,6
Recife	20	302	10	65	1111	1097	2605	7,1

Fonte: Ribeiro e Couto (2015).

Vale lembrar que a reforma do processo penal de 2008 simplificou um pouco essa fase de instrução, viabilizando que todas as provas sejam apresentadas em uma única audiência, quando o réu também é ouvido. Porém, o ideal seria não precisar dessa fase, garantindo-se o contraditório já na fase policial, o que pouparia quase três anos de processamento, dado que o tempo entre o oferecimento da denúncia e a decisão de pronúncia (a que determina que o crime é de competência do júri) é, em média, de 1.000 dias.

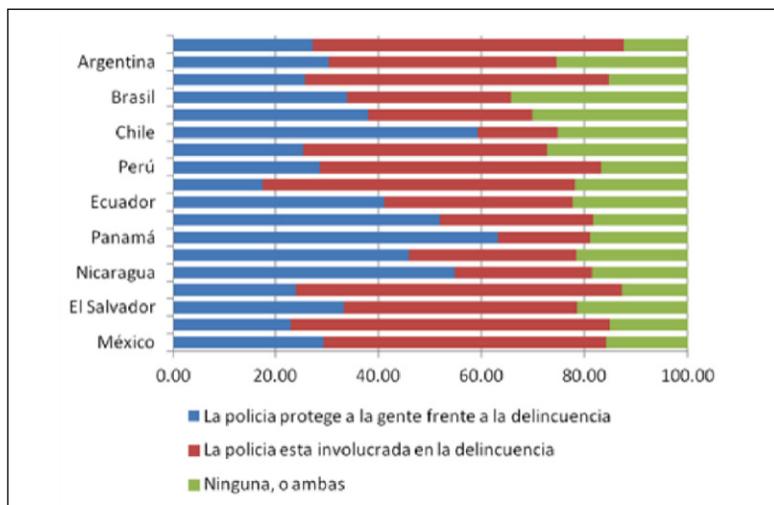
Uma medida como o juizado de instrução, integrando polícia, justiça e Ministério Público na coleta inicial de provas, significaria a superação das fraturas verticais e a integração da lógica inquisitorial com a lógica judicial. Exatamente por isso, trata-se de uma proposta de mudança legal que tramita há décadas no Congresso, sem qualquer perspectiva de análise e aprovação, dados os interesses corporativos que entendem essa medida como perda do poder de cada instituição. O problema é que a continuidade da fratura vertical só fomenta os atrasos no processo penal. As brigas corporativas ignoram, então, que um sistema de justiça que tarda em analisar um crime grave, como

o homicídio intencional, em razão das fraturas verticais, somente fomenta a resolução violenta de conflitos.

Fratura de legitimidade

As fraturas horizontais e verticais podem ser entendidas como elementos determinantes da dificuldade de se prevenir e reprimir o crime por intermédio de ações de policiamento. Como as instituições são autorreferidas e se preocupam apenas com a sua própria imagem ou atribuição, é difícil garantir a conexão de informações e, por conseguinte, a eficiência da própria prevenção e repressão de delitos. Nesse item, os dados do *Lapop* obtidos em 2012 são reveladores de como a população percebe o trabalho policial. De acordo com este *survey*, para diferentes cidadãos, a polícia é incapaz de cumprir a sua função institucional – prevenir o crime – por estar diretamente envolvida com atos criminosos (gráfico 2). No Brasil, aproximadamente 60% dos entrevistados acreditam que a polícia está enredada na delinquência, sendo esse um dos maiores percentuais observados entre os países comparados.

Gráfico 2. Distribuição percentual das respostas acerca de percepção da conduta policial – países selecionados da América Latina (2012)



Fonte: Lapop/Pnud (2012)

Padrão semelhante é verificado nas pesquisas nacionais sobre o tema. Se tomarmos os dados do Índice de Confiança na Justiça (ICJ) coletados pela Fundação Getúlio Vargas no primeiro semestre de 2016,¹¹ constataremos que a polícia e a justiça têm a confiança de aproximadamente 25% da população, estando atrás de instituições como as forças armadas (59%, maior grau de confiança), igreja católica (57%) e a imprensa escrita (37%). É interessante notar que as polícias aparecem como instituições dissociadas do sistema de justiça criminal, uma vez que o seu diminuto percentual de confiança contrasta com os 36% depositados no Ministério Público e mesmo os 29% no Judiciário.

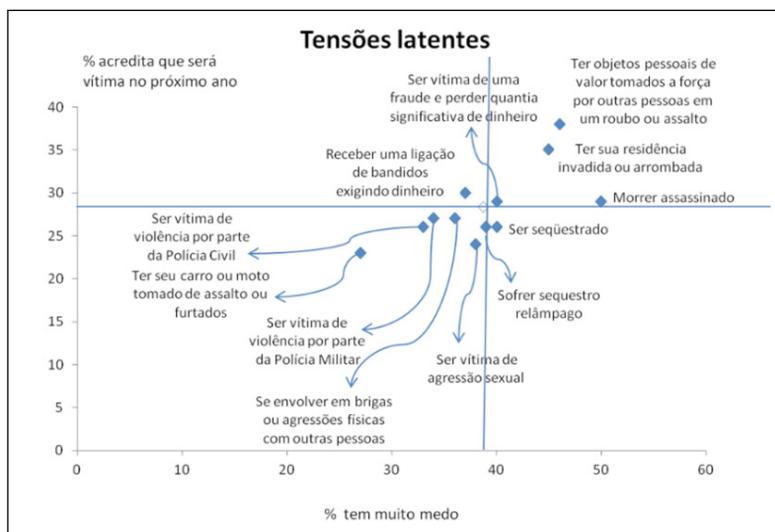
A confiança nas instituições policiais está claramente relacionada com a percepção da população acerca dos serviços que essas instituições prestam. O medo e a avaliação de risco são afetados por esta confiança (Stoutland, 2001), o que tem efeitos diretos em um país que tem elevados índices de vitimização pela polícia (FBSP, 2015). Existem outros fatores na configuração da confiança, dentre eles os aspectos socioeconômicos (Tyler, 2005), já que os mais pobres são os mais susceptíveis à violência policial (Crisp et al., 2012). Existe também um equivocado tratamento da questão racial pelas polícias (Weisburd et al., 2015), que aumenta a chance de agressão de pretos e pardos por policiais, especialmente, os militares (Oliveira e Beato, 2016). Por fim, têm-se as experiências anteriores com o acionamento das organizações para a resposta a algum tipo de distúrbio, o que contribui para a imagem de ineficiência das polícias (Silva e Beato, 2013). Todos esses fatores são condicionantes da confiança que o indivíduo depositará na instituição.

O baixo grau de confiança é um dos determinantes da reduzida probabilidade de o cidadão acionar a instituição quando vitimado por um crime. A baixa taxa de registros de ocorrência (20% do total dos crimes ocorridos, segundo a estimativa da pesquisa nacional de vitimização) pode ser explicada pelo fato de uma boa parcela da população acreditar que a polícia está envolvida, direta ou indiretamente, com a delinquência. É natural que essa parcela da população não procure a polícia, afinal, ela teme que, em uma interação, termine vitimada por quem deveria protegê-la. Esse fenômeno ajuda a compreender por que uma parcela substantiva dos brasileiros tem muita certeza de que será vítima de violência por parte das polícias estaduais no próximo ano (gráfico 3). De modo surpreendente, a parcela dos

¹¹ <bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17204/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (11 out. 2016).

que temem ser vítimas de violência, tanto por policiais civis como militares, é significativa, girando em torno de mais de 30% que têm medo e entre 25 a 30% de avaliação de risco.

Gráfico 3. Cruzamento entre as distribuições percentuais de medo de eventos criminosos e certeza de que esses eventos irão acontecer no próximo ano – Brasil (2012)



Fonte: Pesquisa Nacional de Vitimização (2012)

A grande quantidade de crimes cometidos pela própria polícia obstaculiza o desenvolvimento de estratégias de policiamento comunitário e aumenta a importância de estratégias de controle civil dos policiais. A conjugação destes itens resulta em um elevado grau de desconfiança na instituição, o que pode explicar a não comunicação da ocorrência de um delito às autoridades policiais. Esse quadro demanda uma alteração imediata dos modelos de ação, de forma a melhorar a segurança pública.

Nosso argumento é que esse quadro de deterioração da confiança deve-se, em grande parte, à disfuncionalidade de nosso sistema de justiça criminal, do qual as polícias são a face mais visível para o público leigo. Muito da incapacidade de prevenir crimes, da impunidade, da letargia e da

ineficiência de nossa Justiça é resultado de um processo construído a várias mãos. A atual institucionalidade das polícias cria uma série de atribuições concorrentes, em detrimento de atribuições complementares, que contribuem para a frouxa articulação do sistema de justiça criminal, fazendo com que a fase policial se transforme no principal gargalo em termos de fluxo de procedimentos.

Alguns caminhos para a reforma policial no Brasil

As discussões sobre padrão de ação policial apontam para a imperiosidade da mudança do atual formato de polícia, que funciona de maneira deficiente e fragmentária. Os principais indicadores dessa falência dos modelos de polícia seriam as elevadas taxas de crimes, que indicam a falência da dimensão preventiva; as baixas taxas de esclarecimento, que decorrem da ausência de técnicas de investigação e da integração com o restante do sistema de justiça; a incapacidade de construir relações de proximidade com os cidadãos, em razão da suspeição que paira sobre o policial, muitas vezes visto como “bandido”. Em conjunto, essas três variáveis contribuem para a redução das chances de resposta institucional a um crime, aumentando o sentimento de insegurança e a própria frustração com a polícia.

Como forma de resolver essa três fraturas, 2.118 projetos se encontram em tramitação no Senado Federal,¹² tanto na forma de projetos de lei como de emendas constitucionais. Muitos se destinam à defesa de interesses puramente corporativos, outras atendem ao clamor público resultante de eventos extraordinários, ou buscam garantir o fluxo de recursos necessários à manutenção da segurança pública. Adiante (quadro 2), relacionamos algumas propostas que objetivam mudanças estruturais e estruturantes do modelo policial brasileiro em tramitação no Senado.

A pauta de reforma aponta para duas direções bastante semelhantes, por partir do princípio de que existe um modelo de polícia ideal, válido para todos os países, independentemente de suas especificidades. De certa maneira, há um grande desejo de reforma do arcabouço institucional a partir da adoção do ciclo completo, ainda que ele não seja adotado de forma unânime em todos os países do mundo. Mesmo na América Latina, existem localidades em que se verifica a divisão do trabalho entre polícia ostensiva e polícia judiciária, como é o caso de Chile, Honduras e México (Frühling et al., 2006).

¹²Número gerado a partir da consulta ao site <<http://www.camara.gov.br/internet/sileg/>> (11 out.2016), buscando-se tanto Propostas de Emenda a Constituição (PEC) como Projeto de Lei (PL).

Quadro 2. Algumas propostas estruturantes de reforma das organizações policiais em tramitação no Senado Federal

Proposta	Ementa
PEC 51, de 2013	Altera os arts. 21, 24 e 144 da Constituição; acrescenta os arts. 143-A, 144-A e 144-B, reestrutura o modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial.
PEC 40, de 2012	Modifica os arts. 30 e 144 da Constituição Federal para dar ao Município competência para a criação de áreas estratégicas de pacificação social e ordenamento urbano, e para as guardas municipais exercício de atividades de polícia ostensiva, nos limites definidos em convênio com os Estados.
PEC 78, de 2011	Modifica o art. 144 da Constituição Federal, para determinar que o Diretor-Geral da Polícia Federal tenha a designação de Delegado-Geral de Polícia Federal, escolhido dentre Delegados de Polícia Federal, maiores de trinta e cinco anos.
PEC 102, de 2011	Altera dispositivos da Constituição Federal para permitir à União e aos Estados a criação de polícia única e dá outras providências.
PEC 37, de 2006	Altera a redação do Capítulo III (Da Segurança Pública), do Título V (Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas), da Constituição Federal e dá outras providências.
PEC 21, de 2005	Dá nova redação aos arts. 21, 22, 32, 144 e 167 da Constituição Federal, para reestruturar os órgãos de segurança pública.
PEC 22, de 2005	Altera o art. 144 da Constituição Federal, para criar a guarda nacional como órgão permanente da segurança pública.

Fonte: Senado Federal, elaboração própria.

No espectro mais amplo do quadro 2, verificamos a existência de propostas que primam pela unificação das polícias, que passariam a atuar de forma territorial ou especializada em face de tipos penais, contando com a

colaboração das guardas municipais no atendimento a infrações de reduzido potencial ofensivo, no ordenamento do espaço urbano e na prevenção de crimes. Outras propostas pretendem a unificação dos aparelhos estaduais de segurança, com a consequente implementação do ciclo completo de policiamento.

Muitas propostas reforçam a necessidade de se estabelecer uma destinação obrigatória de percentual do orçamento para a segurança pública. A exemplo do que ocorre com a educação e a saúde, não seria possível o contingenciamento de verbas, que passariam a ser destinadas ao treinamento, equipamento e correção salarial periódicos das forças policiais. Com isso, os policiais passariam a contar com um piso salarial mínimo, que seria definido por lei complementar, permitindo a dedicação exclusiva ao exercício da profissão.

Outra parte das propostas em trâmite no Senado Federal propõe transformações bastante expressivas no arcabouço jurídico e institucional, mas ela encontra resistência nos movimentos corporativistas e nos lobbies policiais, o que “contribui para a inércia institucional, que tornou o sistema de segurança pública brasileiro um dos setores que menos se modificou nas últimas décadas” (Beato, Rabelo e Oliveira Júnior, 2008, p. 171). Parte do rechaço se situa na ausência de uma discussão mais aprofundada sobre o que fazer com os velhos agentes e as velhas estruturas, se deveriam ser desprezadas ou incorporadas em um novo arranjo.

Essa discussão não é de menor importância, uma vez que reformas policiais da América Central, como a ocorrida na Guatemala, fracassaram por desconsiderarem o peso dos lobbies dos velhos atores na nova polícia, o que impediu a sua transformação substantiva (Glebbeck, 2001). O mesmo ocorreu com El Salvador, onde “a criação de uma nova polícia nacional foi um dos acordos centrais do Tratado de Paz de 1992, que terminou uma longa e dramática guerra civil” (Dammert e Bailey, 2005, p. 139). Porém, se “o processo foi bem sucedido no início, depois falhou, uma situação que se refletiu no aumento da desaprovação social” (Dammert e Bailley, 2005, p. 140), já que a maioria dos membros da nova polícia era, em verdade, antigos policiais que atuaram durante a guerra.

Existem, contudo, soluções de médio alcance, que podem ser implementadas de maneira imediata, sem despertar tanta resistência de instituições que são rígidas e conservadoras. Em nosso entender, o atual arranjo pode ser aproveitado para o desenvolvimento de uma atuação mais preventiva, proativa, comunitária e baseada em evidências. Acreditamos que algumas intervenções podem promover um poderoso processo de aumento da eficiência policial, sem grandes mudanças no arcabouço institucional.

Mudanças micro e mudanças macro: o que aprendemos com os casos de sucesso

Reformas no âmbito da justiça e das polícias são eventos raros. Via de regra, elas ocorrem no esteio de agudas crises institucionais, através de processos lentos e graduais de reestruturação dos sistemas de justiça criminal. Na Colômbia, mudanças legislativas profundas precederam a reforma da polícia, visando controlar a corrupção sistêmica que assolava a organização (Dammert, 2007). O Plano de Transformação Cultural tinha como um dos eixos de reforma das polícias o princípio da transparência, que procurava incentivar a denúncia de desvios policiais ao comando da corporação.¹³ O Peru unificou suas polícias através de leis, efetuou reformas para fazer frente aos diversos movimentos sociais de protesto e também as tornou mais próximas das comunidades rurais, com o objetivo de controlar o Sendero Luminoso (Neild e Costa, 2007; Costa, 2014). O caso peruano foi um dos maiores exemplos de reforma que envolveu “uma mudança na relação entre a polícia e os cidadãos, buscando incorporá-los na prevenção e controle da criminalidade local” (Dammert e Bailey, 2005, p. 143).

Em Nova Iorque, o exaltado profissionalismo da polícia foi precedido de longo processo de reformas iniciado ainda nos anos 1980 e implementado de forma continuada ao longo de toda a década de 1990 (Buntin, 1999). Hong Kong empreendeu uma ampla mudança de uma das polícias asiáticas mais corruptas para um dos modelos mais modernos de policiamento comunitário (Klitgaard, 1988). Da mesma maneira, as polícias irlandesas tiveram que se despir de seu modelo militarista de lidar com o terrorismo para uma aproximação crescente com as comunidades nas quais atuavam (Zelikow, 2007).

Então, para avançarmos no processo de reforma das polícias no Brasil precisamos aprender com essas iniciativas de sucesso, no sentido de cicatrizar as fraturas listadas anteriormente. Com fins didáticos, organizamos essas experiências de acordo com a sua factibilidade política e o tempo necessário para a sua implementação (quadro 3), o que leva em consideração a necessidade de aprendizado organizacional envolvida em cada uma delas.

¹³ Os eixos que compunham o Plan de Transformación Cultural eram: a) El Plan Transparencia; b) Participación ciudadana para el cambio; c) Potenciación del conocimiento; d) Búsqueda de la vocación y el talento policial; e) Una nueva cultura del trabajo; f) Desarrollo gerencial (Dupuy, 2005).

Quadro 3. Projetos de reforma policial, segundo a factibilidade política e o tempo de maturação

Politicamente factível no curto prazo	Alto impacto	Implantação gestão modelo Compstat
		Sistemas integrados de Informação
		Formação equipes integradas por problemas
	Médio impacto	Formação analistas de crime
		Controle externo polícia através imprensa
		Direitos Humanos Cruz Vermelha
		Participação civis atividades administrativas
	Baixo impacto	Cursos Direitos Humanos convencional
		Aumento treinamento academias
		Blitz conjuntas
		Conselhos de Defesa Social
		Conselhos comunitários
Criação Guarda Nacional		
Politicamente factível no médio e longo prazo	Alto impacto	Policiamento comunitário
		Incremento capacidade investigativa
		Investimento polícia técnica
		Aumento participação de universidades e entidades civis na formação policial
	Médio impacto	Cursos de formação continuada
		Criação unidades integradas de policiamento
		Planos e projetos de segurança pública
		Incremento controle através corregedorias
		Criação Ouvidorias com poder investigação
		Municipalização segurança pública
	Baixo impacto	Formação integrada
		Guardas municipais
Gabinetes Gestão Integrada (GGI)		
Politicamente difícil, mesmo no longo prazo	Alto impacto	Extinção inquérito policial
		Controle judicial investigação
		Desconstitucionalização da questão policial
		Unificação
	Médio impacto	Desmilitarização
		Compartilhamento recursos materiais (delegacias, quartéis, viaturas etc.)
	Baixo impacto	Criação de novas polícias
		Extinção polícia militar ou civil
		Exército assume papel da polícia
		Desmilitarização

Na atuação das polícias brasileiras, predomina o caráter reativo, em que primeiro existe a ocorrência do delito para, depois, o policial tomar uma providência. Trata-se de um arranjo em que a prevenção não tem lugar de destaque, mesmo entre as guardas municipais, cada vez mais enredadas com funções repressivas, para as quais se requer o uso de arma de fogo (Miranda et al., 2014). As estratégias politicamente factíveis no curto prazo e com alto impacto relacionam-se à melhoria da performance preventiva, o que inclui, entre outras medidas, a adoção do sistema *Compstat* nos moldes da polícia de Nova Iorque. Trata-se de uma estratégia baseada em evidências, que vem sendo adotada em todo o mundo, e não apenas na área de segurança.

O *Compstat* tem como pedra angular o uso das estatísticas criminais para informar táticas, distribuição de recursos humanos e prioridades na aplicação da lei, bem como para a avaliação da eficiência do policial em prevenir delitos (Zimring, 2012, p. 119). Esse modelo pressupõe a realização de reuniões semanais para a responsabilização dos policiais, pela detecção e redução da criminalidade.

De acordo com Martins (2008), tanto o estado de São Paulo quanto o do Rio de Janeiro avançaram muito na produção de estatísticas criminais com a publicação da resolução SSP 160, que estabeleceu o Sistema Estadual de Coleta de Estatísticas Criminais no âmbito da Coordenadoria de Análise e Planejamento (CAP), em 2001; e com a organização do Instituto de Segurança Pública (ISP), em 1999, respectivamente. A criação dessas agências talvez ajude a entender por que esses são os dois estados que mais reduziram a incidência criminal na última década. O Estado de Minas adotou o Igesp (Integração e Gestão em Segurança Pública), possivelmente o modelo mais avançado em termos de usos de dados e evidência, bem como de uma gestão integrada para a solução de problemas. Afinal, trata-se de uma das poucas experiências avaliadas, demonstrando que “para as 56 cidades em que o modelo foi encontrado revelou uma correlação entre a introdução do Igesp e uma redução no número de crimes perpetrados” (Beato e Silveira, 2014, p. 6). Já na capital e na região metropolitana de Belo Horizonte, ele alcançou uma redução de até 45% dos crimes violentos (Soares e Viveiros, 2010).

Outras estratégias que caminham nesta direção são a integração de sistemas de informação com vistas a reduzir o tempo entre o registro de ocorrência da Polícia Militar e a abertura do inquérito policial, e a formação de equipes destinadas à solução de determinados problemas, o que aumentaria a possibilidade de uso da inteligência para a redução de crimes que são organizados em rede. Um número crescente de estudos destaca que os “policiais brasileiros não são preparados para gerenciar informações que possam auxiliá-los no

planejamento e na avaliação de suas atividades” (Beato, Rabelo e Oliveira Júnior, 2008, p. 190). Por outro lado, são diversas as resistências ao uso e à disseminação da informação. No Ministério da Justiça, o Sinesp foi criado em 2012, e já consumiu mais de 70 milhões de reais e não passa de um protótipo, como demonstram o escrutínio da qualidade da informação produzida por essa fonte, publicada no Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2015). Parte do problema reside na resistência dos policiais em alimentar o sistema e, dessa forma, ter o seu trabalho monitorado.

As reformas policiais de todo o mundo que apresentaram bons resultados têm como pedra angular a mudança nas práticas de ensino, no conteúdo do que é ensinado, no tempo de formação e, especialmente, no que ocorre quando o policial é lotado em seu primeiro posto de trabalho. Por isso, Tavares dos Santos e Teixeira (2012, p. 21) sublinham que a formação não é um fim em si mesmo, já que “o principal desafio é conseguir a melhor formação possível para a polícia reduzir o crime, aplicar a justiça, proteger o público e contribuir à construção de uma sociedade segura”. Enquanto no Brasil o conteúdo enfatizado é bastante ortodoxo (marcado por aulas de defesa pessoal e tiro) e centrado na cultura jurídica existente, em outras localidades há uma preocupação com a formação técnica, humanista e mais centrada na aquisição de capacidades operacionais, como, por exemplo, a habilidade para a solução de problemas. Com isso, terminamos nos apegando a indicadores como apreensão de armas, número de prisões efetuadas e de outras operações realizadas em detrimento da ausência de crimes, que seria o melhor indicador da eficiência policial. Neste cenário, cursos destinados ao aumento da inteligência policial, com base no uso de estatísticas criminais, teriam um impacto mais visíveis na administração da criminalidade.

Soma-se a isso o fato de que um policial demora, em média, um semestre para se formar no Brasil, enquanto em países como a Nicarágua, reconhecido pela melhoria de suas forças policiais, o tempo médio de formação é de 14 meses (Macaulay, 2012). Aumentar a carga de formação em direitos humanos pode ser uma medida de baixo impacto do ponto de vista da prevenção e repressão de delitos, mas investir em analistas de crime ou programa de formação continuada é uma iniciativa que tem médio impacto, já que sua formação demanda um tempo para se sedimentar. Em ambas as situações, o custo político é baixo, o que aumenta a probabilidade de sua adoção.

Todavia, o saber prático constitui um dos maiores empecilhos à institucionalização do que se aprende nas academias de polícia na rotina de serviço. Por isso, essa forma de socialização de novos membros muitas vezes é chamada de “deformação policial” (Beato, 2012). Essa alteração aconteceria

em função da ausência de um mecanismo de avaliação que possa dizer tanto sobre a eficácia das ações policiais (prevenção e repressão do delito) quanto sobre a lisura dos procedimentos empregados. Nessa seara, a saída parece ser o fortalecimento dos mecanismos de controle, seja através da imprensa, da criação de novas regras e recursos para a atuação das corregedorias, seja pela concessão de maior autonomia para a investigação por parte das ouvidorias de polícia, para que elas possam atuar como um mecanismo efetivo de *accountability* ou transparência ativa.

Essas três iniciativas (mudança no conteúdo de formação policial, treinamento policial mais longo e mecanismos de controle) têm custos políticos variados (a primeira de baixo e as demais de médio custo) e contribuem para a criação de forças policiais mais consistentes e afinadas com a prática democrática. Espera-se que o fortalecimento dos mecanismos de controle externo tenha um impacto substantivo na redução, pelo menos, dos crimes que são praticados pela própria polícia. Alterações desse tipo foram empregadas na experiência de Nova Iorque, iniciada em 1990. Cientes de que os registros policiais possuem vieses que não permitem o seu uso como representação da realidade, foram desenvolvidas outras estratégias de sistematização e padronização da coleta e da análise das informações de vitimização, com vistas à criação de estatísticas criminais, que deveriam ser georreferenciadas para exame dos padrões de delitos como roubo, mortes violentas intencionais e estupro, bem como das infrações cometidas pelos próprios policiais (Zimring, 2012). A finalidade dessa ação era a racionalização do emprego das atividades de patrulhamento, dos mecanismos de controle e das unidades de investigação e especializadas (Soares e Viveiros, 2010).

No segundo estrato do quadro 3, em que estão listadas as ações politicamente factíveis no médio e longo prazo, situam-se as iniciativas de incremento da capacidade investigativa e investimento em polícia técnica, o que seria indispensável para a melhoria da investigação policial. Como destacado anteriormente, o inquérito policial se organiza a partir de depoimentos de pessoas conhecidas da vítima ou do autor do delito (testemunhas de caráter) que pouco ou nada têm a dizer sobre a dinâmica do crime. A busca incessante por testemunhas, em vez de coleta de provas técnicas, faz com que as investigações sejam muito morosas, retardando a responsabilidade judicial daqueles que praticaram ilícitos (Misse, 2011; Ribeiro e Couto, 2015). Esse tipo de intervenção requer, acima de tudo, uma mudança na cultura organizacional, especialmente, dos delegados e investigadores, que passariam a ter de considerar a prova técnica para o indiciamento de um suspeito em detrimento de narrativas convincentes sobre o que foi que aconteceu.

Outra ação politicamente factível no curto prazo é a parceria entre a universidade e a polícia, que viabiliza a “quebra da barreira que isola a formação policial e estimula o interesse pelos estudos sobre segurança pública junto aos policiais e a uma nova geração de estudantes universitários” (Leeds, 2011, p. 8). Essa é uma tendência recente, que já se verifica em diversos estados da federação, produzindo efeitos interessantes do ponto de vista da melhoria do planejamento e análise criminal.

Ainda neste estrato, tem-se a proposta de municipalização da segurança pública, nos moldes do que acontece nos Estados Unidos da América, onde as polícias se encontram subordinadas aos prefeitos, e não aos governadores dos estados (Zimring, 2012). A ideia, nesse caso, é expandir a participação do poder municipal no desenvolvimento e execução de programas e ações de prevenção da violência. Iniciativas desse gênero têm mostrado certo impacto na prevenção de crimes e no aumento do sentimento de segurança, tendo como obstáculo o orçamento municipal, que muitas vezes, além de pequeno, é completamente comprometido com as determinações constitucionais relativas à saúde e educação (Lima e Ricardo, 2009). Neste item, a aprovação de uma emenda à Constituição estabelecendo a obrigatoriedade de repasses à área de segurança pública faria toda a diferença.

Há ainda a criação das guardas municipais, que têm se multiplicado em todo país e cuja capacidade de representar algo novo para a segurança pública é questionada. Uma análise recente sobre essa instituição indica a existência de dois modelos institucionais (Miranda et al., 2014). De um lado, estão as guardas municipais chefiadas por policiais militares e profissionais de carreira, que possuem uma identidade muito própria, realizando a função de guarda patrimonial isolada ou em conjunto com a de policiamento repressivo. De outro, estão as guardas chefiadas por civis e outros funcionários, que não possuem muita clareza acerca do seu papel institucional e por isso, tendem a acumular a função de proteção do patrimônio municipal com diversas outras, típicas de uma polícia militar. Portanto, as guardas municipais têm se constituído em instâncias que reproduzem as polícias militares e se mostram, assim, uma agência que também contribui para o desarranjo do sistema de segurança pública, dada a sua competição com a Polícia Militar e a inexistência de um lugar claro para as suas atividades.

No último estrato do quadro 3, temos as propostas politicamente difíceis. Começando pelas de baixo impacto, constatamos a existência de iniciativas como a extinção de uma das corporações (polícia militar ou civil) ou levar o exército a assumir as funções de polícia. “Trata-se de um tipo de projeto que, quando executado, tal como ocorreu no Amazonas na década de 1980,

põe fim às organizações extintas, emergindo novamente após certo período” (Beato, Rabelo e Oliveira Júnior, 2008, p. 206), o que reforça a importância de as propostas de reforma da polícia se preocuparem com o que será feito com as velhas instituições, para não repetir os equívocos de seus pares latino-americanos (Frühling, 2006).

No quadrante dos projetos politicamente difíceis, mas com médio impacto, está a proposta de compartilhamento de recursos materiais, o que seria fácil se não fosse o corporativismo das instituições. Se essas agências entendessem que são fruto do mesmo estado de direito e que, por isso, o prédio, as viaturas e os demais instrumentos de trabalho não pertencem a uma instituição, mas ao poder público, esse cenário já teria sido revertido.

Por fim, encontram-se as propostas de elevado custo político e alto impacto. Em primeiro plano, tem-se a extinção do inquérito policial e controle judicial da investigação, o que seria possível caso o Brasil adotasse um modelo de juizado de instrução. A investigação policial seria substituída pelas provas técnicas obtidas e pelos depoimentos colhidos pelo policial sob a supervisão do Ministério Público, já na prática do contraditório, isto é, na presença do advogado de defesa do réu, ele também poderia se manifestar sobre as acusações feitas ao seu cliente.

Como destacam Duce e Riego (2009), a suspeição que paira sobre os procedimentos investigativos policiais é a principal crítica dirigida aos sistemas inquisitoriais e uma das razões mais fortes para a mudança do procedimento penal latino-americano,¹⁴ que tem se transformado em uma dinâmica mais acusatória, isto é, capaz de ouvir o suspeito e conceder ao seu depoimento a mesma validade dada às narrativas de outras testemunhas, inclusive as autoridades policiais. A adoção das reformas por países como Chile e Colômbia resultou na redução imediata da quantidade de presos provisórios, tempo de processamento e, ainda, aumento da taxa de esclarecimento de crimes. Logo, motivos para a adoção dessa nova metodologia de coleta de provas não faltam e, aparentemente, apenas o Brasil na América do Sul perdeu a chance de fazer essa transformação ainda na década passada.

Em segundo plano, temos a desconstitucionalização, a unificação e a desmilitarização. Todas encontram ampla resistência de diversos setores policiais e até mesmo da sociedade civil, que, por não compreender as disfunções do atual modelo, torna-se presa fácil de discursos políticos corporativistas. No lugar de tais emendas à Constituição, os policiais terminam por enfatizar a

¹⁴São países que passaram por reformas penais importantes nos últimos anos na América Latina: Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, Guatemala, Honduras e Venezuela.

palavra “integração”, que “preserva as histórias e tradições de cada uma delas” (Beato, Rabelo e Oliveira Júnior, 2008, p. 207), sem obrigá-las a uma profunda revisão dos seus processos de estruturação e funcionamento.

Outras estratégias são relativamente de fácil adoção, em que pese a inexistência de qualquer resultado comprovado de sua efetividade. Dentre elas se situam os Conselhos, que envolvem a população no tema, democratizando-o. Porém, esse envolvimento nem sempre contribui para soluções mais adequadas do ponto de vista da redução da quantidade de delitos (Oliveira Júnior, 2016).

Para pensar um pouco sobre as estratégias com potencial de serem ou não serem adotadas, inclusive como forma de gestação de mudanças profundas, que incluem a desconstitucionalização, a desmilitarização e a unificação das polícias, vale a pena lembrar algumas das lições aprendidas em outras localidades. É imperioso destacar que, olhando apenas para a América Latina, há desde intervenções pontuais, com o objetivo de justificar determinados posicionamentos políticos, até mudanças profundas, que foram capazes de democratizar e profissionalizar a polícia (Dammert e Bailey, 2005).

Um dos países com protagonismo na área de reformas bem-sucedidas é a Nicarágua, cuja Polícia Nacional foi instituída no final da década de 1970 e reformada na década de 1990, após os tratados de paz que garantiram a transição para a democracia. Na atualidade, essa é uma das polícias notoriamente mais respeitadas dos direitos humanos, desfrutando de maior organização e melhor imagem entre as instituições que compõem o sistema de justiça criminal da localidade (Macaulay, 2012).

A primeira marca da reforma foi a mudança de denominação institucional da Polícia Nacional, que passou a ser entendida como “um órgão armado de caráter civil”, cuja missão é “assegurar a ordem interna, a segurança dos cidadãos, a prevenção e a repressão da criminalidade”, além da aplicação da lei (López, 2003, p. 440). Trata-se de agência submetida a autoridade civil, exercida pela presidência da república (através do ministério relevante), sendo que a constituição a caracteriza como organização “profissional, apolítica, não partidária, obediente e não deliberante, cuja organização interna se dá com base na hierarquia e disciplina de seus controles” (López, 2003, p. 440). A maior mudança promovida foi a de polícia voltada para a repressão para uma polícia votada para a resolução dos problemas da comunidade, uma vez que praticamente inexistem processos contra policiais por mortes extrajudiciais, ao contrário do que se observava no período anterior à década de 1990, quando a instituição era essencialmente militarizada (Corral, 2011). Essa pode ser a melhor notícia para as forças policiais brasileiras, posto que um

benchmarking da reforma da Nicarágua pode contribuir para a alteração do quadro de oito mortos pela polícia diariamente (FBSP, 2015).

Como avançar?

Como problematizado na seção anterior, não existem mudanças radicais, decorrentes de apenas uma alteração legislativa, capazes de cicatrizar simultaneamente as três fraturas que temos. Não existem respostas mágicas para o problema de ineficiência, ineficácia e inefetividade de nossas polícias. Em nossa opinião, longe de encarar a reforma como a mudança do art. 144 da Constituição Federal, é preciso entendê-la como um processo.

No Brasil, nós temos uma dificuldade estrutural relacionada à inserção das polícias no interior de nosso sistema de justiça, que, embora definido constitucionalmente, está longe de se constituir num modelo racional de integração e compartilhamento de objetivos. Esta disfuncionalidade não se restringe apenas às polícias, mas estende-se ao Ministério Público, Poder Judiciário e a toda a infraestrutura legislativa que rege estas organizações. O que temos são organizações em conflito e com visões opostas acerca do problema criminal, das soluções e metas a serem perseguidas, a começar pelas polícias civil e militar. Mas promotores igualmente não estão afinados com as polícias, e juízes ainda vivem em boa medida isolados, na redoma do mundo das leis e dos processos. Informações, por exemplo, são recursos estratégicos raramente compartilhados por estas instituições, seja por pura veleidade institucional ou até mesmo por interesses não republicanos.

Nesse ponto, uma reflexão interessante é aquela apresentada por Frühling et al. (2006). Uma equipe de especialistas que avaliou vários projetos de reforma da polícia na América Latina, identificando variáveis chaves para a condução de qualquer iniciativa de melhoria dos modelos de policiamento existentes.

Para eles, o ponto de partida de qualquer reforma estrutural e estruturante é o encabeçamento desta bandeira “por uma liderança civil tecnicamente treinada para enfrentar desafios e opositores”, ou seja, a reforma da polícia deve ser orientada pelo governo, dentro do quadro mais amplo de uma política de segurança cidadã (Frühling et al., 2006, p. 3).

No Brasil, as poucas inovações sustentáveis foram feitas a partir de sólidas parcerias com a universidade, o que inclui a pesquisa científica nas três etapas críticas de qualquer política pública, quais sejam: planejamento, monitoramento e avaliação (Beato e Silveira, 2014). Com figuras políticas engajadas no processo de mudança, reforçando a importância deste ponto como eixo estruturador, é mais fácil vencer resistências dentro das

corporações e, dessa forma, conseguir o apoio necessário para uma mudança estrutural.

Por outro lado, é preciso aceitar que a reforma da polícia é um processo, e não evento, que do dia para a noite transformará completamente as regras e recursos e, por conseguinte, a prática policial (Frühling et al., 2006, p. 4). Intervenções de caráter mais minimalista e um planejamento de curto, médio e longo prazo são as alternativas mais adequadas a solucionar o problema, por levarem ao aprendizado organizacional, criando as bases para transformações mais profundas. Todavia, para que esse processo funcione, é indispensável a participação de todas as agências diretamente envolvidas com o tema. Esse parece ser outro ponto esquecido em nossas propostas de reforma, que concentram sua atenção nas polícias militar e civil, esquecendo-se das demais instituições enumeradas no próprio art. 144 da Constituição da república.

O terceiro item de um projeto de reforma bem-sucedido é a existência de um diagnóstico sério dos limites e possibilidades de cada agência policial, que seria o marco inicial da mudança, além de um sistema de indicadores que permita a avaliação do andamento do percurso do ponto de vista de ganhos e retrocessos (Frühling et al., 2006, p. 5). As propostas de reforma no Brasil falham em ambos os critérios. Primeiro, elas se propõem a extinguir as forças policiais existentes, sem qualquer questionamento dos ganhos e perdas dessa medida e, em razão da carência de tradição em avaliação, não contemplam sequer a possibilidade de construção de fontes de informação – como *surveys* de vitimização – para ponderação dos caminhos de mudança possíveis.

Também não se pode prescindir da instituição de uma disciplina democrática, com controles internos e externos efetivos. As forças policiais devem ser sujeitas a um código disciplinar ancorado em uma doutrina democrática acerca do seu funcionamento e que tenha como principal sustentáculo agências prontas a punir os desvios de função, de forma a evitar efeitos negativos dessa ação sobre a imagem da instituição. Em suma, se toda a estrutura policial estiver voltada para a prevenção de desvios, em especial, a corrupção policial, os novos e velhos membros serão coagidos a uma prática de acordo com os princípios dos regulamentos existentes.

Para que a supervisão civil do trabalho da polícia funcione, deve existir uma aproximação com a comunidade, o que significa a efetiva abertura da polícia ao público ao qual ela presta serviços. Nesse item, ações denominadas de “policiamento comunitário” ou “polícia de proximidade”, que não incluem um papel mais ativo por parte do público atendido, devem ser prontamente rechaçadas, por reforçarem as estratégias tradicionais de policiamento. Exatamente por isso, a instituição dessa filosofia foi classificada como algo de

elevado impacto, em que pesem os seus custos políticos altos e a necessidade de um longo tempo para maturação efetiva dessa ideia (Beato, 2004).

Qualquer reforma que se venha a fazer no Brasil em busca de resultados para o controle de nosso grave problema de segurança pública deve começar por articular e conectar diferentes órgãos e setores da justiça, afim de que eles efetivamente funcionem de forma complementar e integrada. Desobstruir canais e melhorar a comunicação pode ser um bom começo na agenda da integração, mas, sobretudo, necessitamos de uma definição clara dos problemas e de onde queremos chegar na segurança pública. Conhecemos o material com o qual o sistema de justiça lida: policiais, promotores, processos judiciais, prisões, crimes e criminosos, além de orçamentos e recursos operacionais. Mas qual o serviço público se quer oferecer? Quais resultados se buscam para a sociedade? Estas respostas vão muito além de interesses corporativos e localizados, pois dizem respeito às aspirações e interesses mais amplos da sociedade.

Referências

- BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa* v. 1, São Paulo: Edusp, 2001.
- BEATO, C. Reinventar la policía: la experiencia de Belo Horizonte. In: *Calles mas seguras: estudios de policia comunitaria en América Latina*. Washington: Inter-American Development Bank, 2004. p. 139-175.
- BEATO, Cláudio; RABELO, Karina; OLIVEIRA JÚNIOR, Almir. Reforma policial no Brasil. In: Claudio Beato (org.). *Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 167-217.
- BEATO, Claudio; SILVEIRA, Andréa Maria. Effectiveness and evaluation of crime prevention programs in Minas Gerais. *Stability: International Journal of Security and Development*, v. 3, n. 1, p. 1-18, 2014 <[10.5334/sta.dr](https://doi.org/10.5334/sta.dr)>.
- BEATO, Claudio. *Crimes e cidades*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.
- BRASIL. *Lei nº 13.022*, de 8 de agosto de 2014 <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm>.
- BUNTIN, John. *Assertive policing, plummeting crime: the NYPD takes on crime in New York City*. Kennedy School of Government, Case Program, 1999.
- CORRAL, Margarita. *El estado de la democracia en América Latina: un análisis comparado de las actitudes de las élites y los ciudadanos*. Pnud, Instituto de Iberoamérica: Universidad de Salamanca, 2011.
- COSTA, Arthur Trindade Maranhão; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública. In: Renato Sérgio de Lima; José Luiz Rattón; Rodrigo Ghiringelli de Azevedo (orgs.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014. p. 482-490.

- COSTA, Gino. La reforma policial en Perú. *URVIO - Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n. 2, p. 112-126, 2007 <[10.17141/urvio.2.2007.1064](https://doi.org/10.17141/urvio.2.2007.1064)>.
- CRISP; Datafolha; Ministério da Justiça. *Pesquisa Nacional de Vitimização*. Resultados de dezembro de 2012 <crisp.ufmg.br/pesquisas/> (10 out. 2016).
- DAMMERT, Lucia. Dilemas de la reforma policial en América Latina. In: Haydée Caruso; Jacqueline Muniz; Antônio Carlos Carballo Blanco (orgs.). *Policía, estado y sociedad: prácticas y saberes latinoamericanos*. Rio de Janeiro: Viva Rio, 2007. p. 145-164.
- DAMMERT, Lucía; BAILEY, John. Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia: análisis y desafíos para América Latina. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, v. 19, n. 1, p. 133-152, 2005.
- DE LIMA, Renato Sérgio; SINHORETTO, Jacqueline. Narrativa autoritária e pressões democráticas na segurança pública e no controle do crime. *Contemporânea*, v. 5, n. 1, p. 119-141, 2015.
- DUCE, Mauricio; RIEGO, Cristián. *Prisión preventiva y reforma procesal penal en América Latina: evaluación y perspectivas*. Santiago: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2009.
- DUPUY, Pablo. *Reformas y contrarreformas en la policía colombiana*. Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia, v. 5, 2005 (Documento de trabajo).
- FBSP. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, v. 8, 2014.
- FBSP. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, v. 9, 2015.
- FRÜHLING, Hugo. El desafío de la reforma policial en América Latina. *Agenda Pública*, v. 5, n. 8, p. 2-7, 2006.
- GLEBBEEK, Marie-Louise. Police reform and the peace process in Guatemala: the fifth promotion of the national civilian police. *Bulletin of Latin American Research*, v. 20, n. 4, p. 431-453, 2001 <[10.1111/1470-9856.00024](https://doi.org/10.1111/1470-9856.00024)>.
- GOLDSTEIN, Herman. *Policinando uma sociedade livre*. São Paulo: Edusp, 2003.
- JELIN, Elizabeth e HERSHBERG, Eric. Human rights and the construction of democracy. In: Elizabeth Jelin; Eric Hershberg (orgs.). *Constructing democracy: human rights, citizenship and society in Latin America*. Boulder: Westview Press, 1996. p. 10-35.
- JELIN, Elizabeth. Citizenship revisited: solidarity, responsibility and rights. In: Elizabeth Jelin; Eric Hershberg (orgs.). *Constructing democracy: human rights, citizenship and society in Latin America*. Boulder: Westview Press, 1996. p. 135-170.
- KANT DE LIMA, Roberto. Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 4, p. 65-84, 1989.
- KANT DE LIMA, Roberto. Direitos civis e direitos humanos: uma tradição judiciária pré-republicana? *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, p. 49-59, 2004.
- KLITGAARD, Robert. *Controlling corruption*. San Francisco: University of California Press, 1988.

LEEDS, Elizabeth. Prefácio. In: Renato Lima; José Luiz Ratton. *As ciências sociais e os pioneiros nos estudos sobre crime, violência e direitos humanos no Brasil*. São Paulo: Anpocs, 2011.

LEVITT, Steven D. Understanding why crime fell in the 1990s: four factors that explain the decline and six that do not. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 18, n. 1, p. 163-190, 2004 <[10.1257/089533004773563485](https://doi.org/10.1257/089533004773563485)>.

LIMA, Renato Sérgio; RICARDO, Carolina. Gobiernos locales y seguridad pública en Brasil: cuestiones para el debate. In: *Prepared for the conference "Municipal Strategies of Crime Prevention"*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC, 2009.

LÓPEZ, Reynaldo Hidalgo. Percepción del policía de su rol en la comunidad. *Capítulo Criminológico*, v. 31, n. 2, p. 79-100, 2003.

MACAULAY, Fiona. Cycles of police reform in Latin America. In: David J. Francis (org.). *Policing in Africa*. New York: Palgrave Macmillan, 2012. p. 165-190.

MARTINS, João Henrique. *Inovação e eficiência no controle do crime: uma análise estrutural de sistemas de segurança pública*. São Paulo, 2008. Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

MIRANDA, Ana Paula Mendes; AZEVEDO, Joelma de Souza; ROCHA, Talitha Mirian do Amaral (orgs.). *Políticas públicas de segurança municipal – guardas municipais: saberes e práticas*. Rio de Janeiro: Consequência, 2014.

MISSE, Michel. O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa. *Sociedade e Estado*, v. 26, n. 1, p. 15-27, 2011 <[10.1590/S0102-69922011000100002](https://doi.org/10.1590/S0102-69922011000100002)>.

MISSE, Michel. Sujeição Criminal. In: Renato Sérgio de Lima; José Luiz Ratton; Rodrigo Ghiringelli de Azevedo (orgs.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014. p. 204-212.

O'DONNELL, Guillermo. Notas sobre la democracia en América Latina. *Informe la democracia en América Latina – Anexo 2: El debate conceptual sobre la democracia en América Latina*, 2004 <<http://democracia.undp.org>>.

OLIVEIRA JÚNIOR, Almir (org.). *Instituições participativas no âmbito da segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

OLIVEIRA, Valéria; BEATO, Cláudio. *Ironias da cidadania 30 anos depois: a vitimização dos negros pelos policiais*. Belo Horizonte: Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública, 2016 (mimeo).

RAMOS, Silvia; MUSUMECI, Leonarda. *Elemento suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

RIBEIRO, Ludmila; COUTO, Vinicius (orgs.). *Mensurando o tempo do processo de homicídio doloso em cinco capitais*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2015.

SANTOS, Iris Gomes. *Agentes de mudança, contextos políticos e dinâmica institucional: um estudo sobre o processo de mudança institucional gradual no setor da segurança pública no Brasil*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2015.

SAPORI, Luís Flávio. A administração da justiça criminal numa área metropolitana. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 29, p. 143-157, 1995.

SHERMAN, Lawrence W. Attacking crime: police and crime control. *Crime and justice*, v. 15, p. 159-230, 1992 <[10.1086/449195](https://doi.org/10.1086/449195)>.

SILVA, Geélison F.; BEATO, Cláudio. Confiança na polícia em Minas Gerais: o efeito da percepção de eficiência e do contato individual. *Opinião Pública*, v. 19, n. 1, p. 118-153, 2013 <[10.1590/S0104-62762013000100006](https://doi.org/10.1590/S0104-62762013000100006)>.

SOARES, Rodrigo R.; VIVEIROS, Igor. *Organization and information in the fight against crime: an evaluation of the integration of police forces in the state of Minas Gerais, Brazil*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

STOUTLAND, Sara E. The multiple dimensions of trust in resident-police relations in Boston. *Journal of research in crime and delinquency*, v. 38, n. 3, p. 226-256, 2001 <[10.1177/0022427801038003002](https://doi.org/10.1177/0022427801038003002)>.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente; TEIXEIRA, Alex Niche. *Mapeamento de modelos de ensino policial e de segurança pública no Brasil*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2012.

THOMPSON, Augusto Frederico Gaffrée. *Quem são os criminosos?* Rio de Janeiro: Achiamé, 1983.

TYLER, Tom R. Policing in black and white: ethnic group differences in trust and confidence in the police. *Police quarterly*, v. 8, n. 3, p. 322-342, 2005 <[10.1177/1098611104271105](https://doi.org/10.1177/1098611104271105)>.

VARGAS, Joana Domingues; RODRIGUES, Juliana Neves Lopes. Controle e cerimônia: o inquérito policial em um sistema de justiça criminal frouxamente ajustado. *Sociedade e Estado*, v. 26, n. 1, p. 77-96, 2011 <[10.1590/S0102-69922011000100005](https://doi.org/10.1590/S0102-69922011000100005)>.

VARGAS, Joana Domingues. Fluxo do sistema de justiça criminal. In: Renato Sérgio de Lima; José Luiz Rattón; Rodrigo Ghiringelli de Azevedo (orgs.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014. p. 411-426.

WEISBURD, David L.; TELEP, Cody W.; BRAGA, Anthony A. *The importance of place in policing: empirical evidence and policy recommendations*. Stockholm, Brå – a centre of knowledge on crime and measures to combat crime: Swedish National Council for Crime Prevention, 2015.

WEISBURD, David; ECK, John E. What can police do to reduce crime, disorder, and fear? *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 593, n. 1, p. 42-65, 2004 <[10.1177/0002716203262548](https://doi.org/10.1177/0002716203262548)>.

ZACCONE, Orlando. *Indignos de vida: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2015.

ZELIKOW, Philip. Legal policy for a twilight war. *Houston Journal of International Law*, v. 30, n. 1, p. 89-109, 2007.

ZIMRING, Franklin. E. *The city that became safe*. New York: Oxford University Press, 2012.

Autor correspondente:

Cláudio Beato Filho

Universidade Federal de Minas Gerais

Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública

Av. Pres. Antônio Carlos, 6627 – Unidade Administrativa III

31270-901 Belo Horizonte, MG, Brasil

Recebido em: 2 mar. 2016.

Aprovado em: 7 nov. 2016.