

UMA PROPOSTA PARA O SISTEMA POLICIAL

Júlio Lopes Hott

A PROPOSAL FOR THE POLICE SYSTEM

RESUMO

O objetivo deste artigo é demonstrar que o atual sistema policial de segurança pública não tem alcançado os resultados almejados no combate à criminalidade e, muitas vezes, tem funcionado como elemento indutor de violência. A metodologia usada foi a revisão da literatura jurídica e policial acerca da cultura, do *habitus* e do campo policial bem como das formas de controle da atividade (*accountability*). Utilizou-se também a pesquisa empírica na base de dados da polícia e do Ministério Público, corroborados por dados estatísticos constantes de pesquisas científicas das universidades do Rio de Janeiro e de São Paulo. O estudo foi elaborado em conformidade com o referencial de criminologia crítica e com os conceitos de campo e de paradigma. Concluiu-se pela necessidade de substituição do atual sistema policial concentrado na União e nos Estados e ofereceu-se como hipótese um modelo municipalizado.

» **PALAVRAS-CHAVE:** POLÍTICA CRIMINAL. SEGURANÇA PÚBLICA. ABUSO. POLÍCIA. PODER DE POLÍCIA.

ABSTRACT

The objective of this research is to see how that the current public security police system has not achieved the desired results in combating crime and has often worked with inducing the violence. The methodology used was a review of the low literature about the culture, habitus and police field, as well as the ways to control the activity (accountability). Also used to empirical research on police and District Attorney and brought into play statistical data contained in scientific research of University of São Paulo and Rio de Janeiro. The study was constructed within a theoretical framework of critical criminology and field concepts and paradigm. It was concluded by the need to replace the current police system concentrated in the Union and the States and offered as a hypothesis a municipal model.

» **KEYWORDS:** CRIMINAL POLICY. PUBLIC SECURITY. ABUSE. POLICE. POLICE POWER.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar o serviço de segurança pública realizado pelas polícias civis e militares e entender as possíveis razões pelas quais essas agências de políticas públicas não alcançam resultados satisfatórios no combate à criminalidade, conforme demonstram os dados citados no curso deste texto.

Este artigo visa, também, investigar se a atuação policial, além de não prevenir e de não esclarecer os crimes satisfatoriamente, ainda funciona como elemento indutor de violência. Para tanto, é necessário estudar o campo, a cultura policial e a evolução paradigmática das escolas de criminologia, buscando explicar a manutenção dessa cultura policial ou identificar possíveis anomalias nesse campo de estudos.

No item inicial, apresentam-se os conceitos desse atual sistema policial, herdado de um modelo pretoriano romano trazido de Portugal, nos moldes canônico-inquisitivo, e desenhado pelas ditaduras do Estado Novo e do governo militarista. Os conceitos de campo e de cultura são utilizados, a fim de verificar se a atividade policial possui um padrão de imagens e ideias capaz de gerar o conhecimento paradigmático.

O segundo item desenvolve ainda mais a tese Kuhniana dos paradigmas aplicada às flexibilidades dos estudos sociais, analisando sinteticamente a evolução paradigmática das escolas de criminologia sob os enfoques clássico, etiológico, garantista e crítico, para estabelecer um corolário com os conhecimentos do campo e da cultura policial e verificar a existência, ou não, de diferença entre os conceitos, buscando explicações para a crise do sistema policial.

O terceiro item trata da dificuldade do controle externo da atividade policial e da demonstração de que a atividade é marcada por procedimentos práticos e informais ainda realizados pelos policiais sem qualquer tipo de controle (*accountability*).

O quarto e último item apresenta a hipótese da municipalização da polícia e traz algumas formas de realização da atividade policial em outros países. Citam-se como exemplos a polícia dos condados, subordinada ao voto popular nos Estados Unidos, o sistema de investigação policial e ministerial, subordinado ao Ministério Público na Itália, e a polícia judicial ou juizado de instrução, subordinada ao Poder Judiciário na Espanha.

Na conclusão, foi sugerido substituir o sistema concentrado por uma solução descentralizada. É preciso romper o pacto federativo constitucional em relação à segurança pública e adotar um modelo mais próximo da comunidade, nos moldes da polícia dos condados norte-americanos. Sugere-se uma revolução copernicana no sistema policial, o que, no nosso caso, poderia ser a polícia municipalizada.

1 DEFINIÇÕES DAS POLÍCIAS

Às polícias civis competem as funções de polícia judiciária e, por exclusão, a apuração das demais infrações penais, exceto as militares. Ou seja, têm competência geral para todas as infrações penais não especificadas como exclusivas da União, considerando que a competência da Polícia Federal é uma competência residual expressa. É o que preceitua o artigo 144, § 4º, da Constituição.

Às polícias militares dos estados e do Distrito Federal cabe a atuação de polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, como o conhecido serviço de radiopatrulha e o acionamento por meio das centrais de operação de policiamento militar, o conhecido COPOM ou “Disque 190”; portanto, as polícias militares dividem o campo de atuação com a Polícia Civil, o que gera todos os conhecidos problemas de integração.

Durante a Assembleia Constituinte, o Código de Processo Penal já trazia o arcabouço institucional todo fragmentado do período marcado por um modelo militarizado de segurança pública. Os

constituintes mais progressistas, na ocasião, não tinham proposta homogênea para as polícias e para a área de segurança pública. Com isso, a Subcomissão de Segurança Pública acabou sendo dominada pelos atores que defendiam a manutenção do arranjo institucional, fortemente influenciado pelo *lobby* de 13 oficiais das forças armadas, e foi mantido o modelo do período ditatorial (ZAVERRUCHA, 2005).

Esse atual sistema de polícia foi herdado de um modelo pretoriano e militar de segurança pública, com a visão inadequada de garantia da segurança do Estado e não como serviço público voltado para as garantias fundamentais constitucionais do indivíduo. O indivíduo não é o destinatário do serviço, mas sim o alvo selecionado e combatido como inimigo.

A criminologia crítica conceitua a polícia por meio do enquadramento nas agências de criminalização secundária e terciária, ou seja, a polícia, quando combate a criminalidade, atua como agência de criminalização secundária e, quando efetua a segregação e a custódia do transgressor no sistema penitenciário, funciona como agência terciária. Ressalte-se que a criminalização primária foi realizada pelo legislador.

A polícia é definida como instrumento de política de proteção do Estado e vê-se aí uma anomalia nessa visão herdada da ditadura militar. A concepção correta seria como política pública de direitos do cidadão e não de defesa do Estado, que deve ser reservada às forças armadas. Mudar essa concepção é tarefa copernicana, de desconstruir paradigmas de pensamento e ação de acordo com a nova concepção de que todas as pessoas, inclusive os policiais, sejam vistos como sujeitos de direitos e destinatários da proteção policial. Portanto, seria mudar toda a cultura policial separatista e distante da comunidade (KANT DE LIMA, 2003, p. 241-256).

1.1 A CULTURA POLICIAL

A tese da cultura policial foi levantada por Jerome Skolnick em razão de certas características da atuação policial que a distingue de outras profissões. Essa teoria tem suscitado muitos debates nos estudos político-sociológicos das forças policiais. Essas discussões giram em torno da existência de uma cultura policial (MONJADERT, 2003).

Os estudiosos que aceitam a ideia da cultura policial baseiam-se em certas características como sendo comuns nas atividades dos policiais. Tais características decorrem, segundo a tese de Skolnick, da presença constante do perigo na atuação cotidiana, ou mesmo nos períodos de folga, e da necessidade de impor autoridade sobre as demais pessoas, o que leva os policiais a comportamentos peculiares, que podem ser observados em todas as culturas, tais como a dissimulação, a desconfiança, a astúcia e o conservadorismo.

Afirmam esses estudiosos que as crenças, os preconceitos e os estereótipos produzidos na organização policial tornam-se saber compartilhado somente entre eles. Possuem cultura própria,

que resiste às modificações operadas no contexto social. Alimentam a relação separatista com as pessoas que deveriam proteger e a relação de guerra com os infratores da lei.

Em relação ao compartilhamento corporativista do saber, é preciso esclarecer que se trata de um saber diferenciado daquele dos demais profissionais, que é interpretado pelos policiais como fundamental à própria sobrevivência individual. Os estudiosos ressaltam como traços comuns desse compartilhamento a onipresença da suspeita em relação às pessoas, o isolamento social, o corporativismo, os estereótipos e a discricionariedade que possuem em relação à sociedade em geral (MONJARDET, 2003).

Alimentando essa cultura policial, temos que destacar a divulgação pela mídia das tarefas mais sensacionalistas e que geram consenso simbólico na sociedade, mas, quando acontecem as críticas, os policiais acabam construindo estratégias próprias das instituições totais, fechando-se em seu próprio mundo de significados, justificado pela suposta ignorância em relação ao trabalho policial dos que são “de fora”. A manutenção das aparências é fundamental nesse processo, pois o sucesso do policial como inibidor ou repressor de conflitos depende do nível de respeito e medo que impõe à sociedade.

Uma característica central da cultura policial é a falácia de que certas atividades só o policial sabe fazer, e essa é a mais importante estratégia empregada pelos policiais para defenderem seu mandato e construir sua autoestima. O fechamento social dos policiais é projetado para defesa de sua autonomia organizacional (MANNING, 2003).

Os estudiosos que não aceitam a visão monolítica da cultura policial criticam a tese de Jerome Skolnick, relativizam as premissas do perigo constante e da presença discricionária da autoridade, alegando que, na verdade, se trata de atuação marcada pela diversidade e pela heterogeneidade no meio profissional, mas não negam a existência de uma cultura profissional policial, com certas características que podem ser tomadas como referencial no processo de política pública (MONJARDET, 2004).

1.2 O CAMPO POLICIAL

Os atores, no campo das políticas públicas policiais, têm suas práticas e relações condicionadas pelos *habitus* jurídicos. São estruturantes e estruturados pela lógica do campo jurídico e, por isso, em sua atuação cotidiana, estão dominados pela cultura jurídica. Tal cultura é positivada sobre a formalidade dos procedimentos e, partindo dessa premissa, a questão pode também ser analisada por meio dos conceitos de *habitus* e campo, desenvolvidos por Pierre Bourdieu.

Considerando-se a visão de Bourdieu (1983), o campo policial seria o espaço multidimensional e até simbólico onde esses profissionais estão em concorrência pela capacidade de selecionar criminosos, evitar ou solucionar os crimes de acordo com seu capital de tirocínio, força, respeito e temeridade. *Habitus* seria o poder simbólico representado pelo ambiente policial e pelo pertenci-

mento àquela classe de profissionais, cujos símbolos podem ser assimilados e incorporados mediante a apreensão de um conjunto de regras associadas ao meio socialmente estruturado.

Uma característica importante para que se dê o efeito simbólico do desconhecimento nesse processo de política pública policial é o fato de que seus atores estão dominados por um discurso e por uma prática procedimental, disputando o campo em que se virtualiza a eficiência apenas simbólica. Na verdade, não têm alcançado o resultado pretendido, mas eles não percebem que, repetindo a mesma maneira de ação e pensamento, confirmam o *habitus* existente.

O *habitus* inculcado na classe policial se torna o princípio gerador e estruturador das práticas e representações, sanciona os comportamentos considerados positivos pelo grupo, define o lugar de cada indivíduo na organização e até onde esse indivíduo pode chegar na carreira, conforme sua capacidade de apreensão e adequação.

A força coercitiva dessa entronização do *habitus* policial mitiga a condição de servidor público e coloca esses atores em posição de “autoridades”, gerando violência física ou psicológica e impondo medo e respeito à sociedade, principalmente à maioria desfavorecida da população. Alimentam a cultura de guerra, em que estão sempre em busca de um alvo. Não percebem que, com essa cultura de violência, alimentam a criminalidade. Pode-se comparar com o que Bourdieu denomina efeito simbólico de desconhecimento (BOURDIEU, 1989).

Estereotipados por esse *ethos* repressivo que foi reforçado pelos valores de nossa cultura policial no decorrer da história, esses atores apenas reproduzem o ciclo de atuação policial por meio de práticas informais e, muitas vezes, arbitrárias e violentas, exteriorizadas pelo *habitus* policial. Essas características têm definido a atuação das polícias como exércitos para combater inimigos, em razão de toda a tradição ditatorial herdada do modelo militar.

2 CRIMINOLOGIA E POLÍCIA

Após a análise dos referenciais da cultura e do campo policial, é preciso complementar os estudos, usando os paradigmas da criminologia. Ambos os estudos são interdisciplinares e complementares, pois investigam formas de entender e de prevenir a criminalidade.

A realização da atividade policial sob o prisma de que o fato criminoso é fenômeno inerente à convivência em sociedade, conforme preconiza a criminologia, é importante para que seus atores mudem a visão de agência policial-penal ainda impregnada pelas correntes biologistas – do criminoso por tendência, do criminoso nato, dos traços em raças propensas ao crime, da condição de pobreza, dentre outros – e pelo direito penal do inimigo, baseado no alijamento dos direitos daqueles que representam o perigo (BECK, 2010).

A agência policial é uma estrutura de poder questionável, ou seja, é preciso incorporar aos estudos criminológicos o questionamento do papel exercido pela polícia como elemento

condicionante do crime. Dessa forma, neste tópico, trabalha-se com algumas das concepções entre a atuação da agência policial e a criminologia, dependendo das diferentes escolas criminológicas e dos paradigmas e teorias que fundamentem o debate, considerando que a percepção dessas teorias auxilia a compreensão geral do tema e, principalmente, o entendimento da resposta desse processo de política pública.

2.1 O PARADIGMA CLÁSSICO

A criminologia clássica surge em virtude da atuação dos pensadores que contestavam as ideias absolutistas. A Escola Clássica enraíza suas ideias exclusivamente na razão iluminista. Caracterizava-se pela reação à arbitrariedade da administração da justiça penal e pelo caráter atroz das penas, pois as leis que vigoravam na época inspiravam-se nas ideias de excessivo rigor e crueldade, apoiadas em conceitos de castigos corporais e penas capitais. O direito servia de instrumento de privilégio, delegando aos juízes a possibilidade de julgar o infrator de acordo com a sua condição social.

O paradigma da escola clássica tinha como conhecimentos básicos as ideias de que o delito era uma escolha baseada no livre arbítrio, ou seja, no dogma da liberdade de escolha, quando o criminoso é comparado a um pecador. Ele erra, porque escolhe errar. O delito, para a escola, é um ente jurídico em que o criminoso fez uma escolha contrária à lei. A pena tinha o caráter apenas retributivo, mas deveria ser proporcional ao delito e prevista de forma certa na lei. Portanto, já trazia as premissas dos princípios da proporcionalidade, da legalidade e da irretroatividade.

Vigorava, na época do iluminismo, o pensamento utilitarista de que a pena era um mal justo diante de um mal não justo e deveria ser aplicada como forma de curar uma enfermidade moral e de restabelecer a ordem. O crime era a violação da lei e da ordem do Estado. A lei era fundada no contratualismo da burguesia em ascensão, e a pena teria que ser a reparação do dano causado pela violação desse contrato social.

Apesar de vários escritos terem contribuído para o paradigma clássico, talvez o principal tenha sido a publicação da obra *Dos Delitos e Das Penas*, de Cesare Beccaria, em 1764. Não só esse, mas também outros iluministas como Montesquieu, Voltaire, Rousseau e D'Alembert foram de suma importância para o paradigma, uma vez que construíram o próprio alicerce do período humanitário e o início da radical transformação liberal e humanista do Direito Penal (BECCARIA, 2000).

A concepção filosófico-penal de Beccaria foi a maior expressão da hegemonia da burguesia no plano das ideias penais. Motivada pelas necessidades de transformações políticas e econômicas, com base em sua obra, é que se instituiu a racionalidade por meio da existência de leis simples, conhecidas pelo povo e obedecidas por todos os cidadãos, iniciando-se, assim, uma criminologia ainda sem suporte científico, mas já com questionamentos humanitários sobre o poder.

Esses primeiros estudos criminológicos protagonizaram inovações tais como as premissas do princípio da reserva legal em relação às punições, estabelecendo que só as leis pudessem fixar as penas, não sendo permitido ao juiz aplicar sanções arbitrariamente; mas ainda persistia a atuação policial baseada nas arbitrariedades das inquisições.

2.2 O PARADIGMA ETIOLÓGICO

Diferentemente do paradigma clássico, que apresentava ideias enraizadas na razão iluminista, dogmática e sem qualquer comprovação científica, o novo paradigma exibia ideias baseadas na ciência, confirmadas por meio das experiências do método empírico e indutivo, e aproveitava a novidade do controle social cientificista do final do século XIX. O crime era visto como patologia intolerável, e os criminosos, como indivíduos diferentes dos “normais”.

Os fatores endógenos da biologia e os fatores exógenos da sociologia, atrelados aos estudos jurídicos de Rafael Garófalo, o primeiro com a denominação de criminologia, ao serem partilhados na demonstração das causas e dos efeitos do crime, constituíram as matrizes fundamentais para conferir à disciplina o patamar de ciência. Esse patamar de ciência criminológica foi alcançado segundo os pressupostos epistemológicos do positivismo, cujos resultados culminaram na formação do chamado paradigma etiológico.

O paradigma etiológico foi construído inicialmente com a contribuição de Lombroso, responsável pela teoria do criminoso nato, que era exteriorizada na aparência das pessoas. Os criminosos podiam ser identificados também por meio de características peculiares, tais como: protuberância occipital, órbitas grandes, testa fugida, arcos superciliares excessivos, zigomas salientes, prognatismo inferior, nariz torcido, lábios grossos, arcada dentária defeituosa, braços excessivamente longos, mãos grandes, anomalias dos órgãos sexuais, orelhas grandes e separadas, polidactia.

A contribuição principal de Lombroso para a criminologia não reside tanto em sua famosa tipologia, mas no método que ele utilizou em suas investigações: o método empírico-indutivo. Sua teoria do delinquente nato foi formulada com base em resultados de mais de quatrocentas autópsias de delinquentes e de seis mil análises de delinquentes vivos; e o atavismo que, conforme o seu ponto de vista, caracteriza o tipo. Sua conclusão era a de que os delinquentes deveriam viver isolados da sociedade, e as penas deveriam ser por tempo indeterminado para os corrigíveis e perpétuas para os incorrigíveis.

Desenvolvendo a antropologia lombrosiana em perspectiva sociológica, Henrique Ferri, que era discípulo de Lombroso, ressaltou a importância de um trinômio causal do delito, ligado a fatores antropológicos, sociais e físicos e, com essa série tríplice de causas, ampliou a originária tipificação lombrosiana da criminalidade. Seus estudos apresentaram a visão sociológica de que o crime não é decorrência do livre arbítrio, mas resultado previsível determinado por essa tríplice ordem de fatores.

Essa visão foi denominada pela criminologia positiva de determinismo, ou seja, o livre arbítrio é mera ficção; para cada fato criminal, existem razões de ordens físicas, sociais e biológicas que o determinaram. E essas razões se enquadram na personalidade de uma minoria de indivíduos, caracterizados como perigosos. A sociedade deveria “ver o crime no criminoso”, porque ele é sintoma revelador da personalidade perigosa de seu autor, para a qual se deve dirigir uma adequada “defesa social” (FERRI, 1931).

Tais estudos confirmaram a tese de que ser criminoso constitui a característica de uma minoria diferente por completo dos indivíduos normais e, numa visão maniqueísta, essa minoria foi identificada com o mal, e o restante da sociedade representaria o bem. Estabeleceu-se então a repressão desigual, erigindo o criminoso em destinatário de uma política criminal de base científica, utilizada como estratégia de combate à criminalidade. A possibilidade de explicação “cientificamente” fundamentada das causas enseja, por extensão, uma luta científica contra a criminalidade.

A visão arbitrária dessa política criminal utiliza, é claro, o sistema de polícia institucional vigente na época, com a novidade de que esse sistema contava, agora, com o subsídio da primeira espécie de polícia científica, que realizava suas investigações com os resultados das pesquisas desenvolvidas de acordo com o paradigma etiológico, estereotipando as representações da criminalidade ontológica, do determinismo e da periculosidade de forma até hoje profundamente enraizada nas agências policiais e no senso comum, o que contribui profundamente para o efeito apenas simbólico da atuação policial.

2.3 O PARADIGMA DA REAÇÃO SOCIAL

A criminologia não deve mais se voltar para o delinquente e para as causas de seu comportamento, conforme preconiza o paradigma etiológico, mas deve desviar o seu foco para o controle social formal, estudando os organismos de controle social que têm como função controlar e reprimir o desvio. Deve buscar explicações sobre os motivos pelos quais determinadas pessoas são estigmatizadas como delinquentes, qual a fonte de legitimidade e as consequências da punição imposta a essas pessoas.

O paradigma da reação social veio como revolução científica com o surgimento da teoria do etiquetamento, *labelling approach*, a qual preconiza que o funcionamento do sistema penal se guia por “estereótipos” provenientes das agências policiais e da sociedade. Seus estudiosos afirmavam que a busca da explicação do comportamento delitivo não devia partir do porquê de as pessoas cometerem delitos, e sim do porquê de essa atividade ser etiquetada como delitiva. O foco de suas preocupações era desviado para as estruturas de poder e para o sistema em si, e não para o criminoso ou para o crime. Assim, as estatísticas vão demonstrar que é o controle social policial que se exerce de forma seletiva, porque a criminalidade está presente em todas as camadas da população.

O sistema penal, estudado com as lentes do paradigma da reação social e de acordo com a teoria do etiquetamento, funciona como um processo de políticas públicas para retroalimentação da

criminalização, ao qual concorrem todas as agências do controle social formal, desde o legislador, com sua atividade legiferante (criminalização primária), passando pela polícia e pela justiça, com atuação seletiva e estigmatizada (criminalização secundária), até o sistema penitenciário, com a punição dos pobres (criminalização terciária).

Um dos modos de utilizar o poder de polícia de forma discricionária e seletiva é a criminalização da pobreza. Várias pesquisas demonstram a atuação da polícia no Brasil de forma seletiva para os negros e pobres, nos mesmos moldes das conclusões reveladas na obra *Punir os Pobres*, de Loïc Wacquant (2003).

O sistema policial funciona seletivamente, criando mais problemas do que aqueles que se propõem a resolver, “sendo produtor de sofrimentos desnecessários (estéreis) que são distribuídos socialmente de modo injusto” (ANDRADE, 2003), com o agravante dos seus altos custos sociais e do autêntico mercado do controle do crime que, em torno de si, se estrutura. Todos esses problemas fragilizam o controle da atividade policial conforme veremos no tópico seguinte.

3 O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

A arbitrariedade da atuação policial permite refletir sobre a velha questão sociológica atribuída a Platão: *Quis custodiet ipsos/Custodes*, “Quem guardará os guardiões?”. Diante da atuação relativa e ineficiente da polícia, como exercer o controle externo desse serviço público necessário? Existe grande desconhecimento de toda a atuação formal e informal das polícias. Existe grande dificuldade de análise dos dados das polícias e de acesso a eles. Esses dados são frequentemente manipulados ou explorados de modo sensacionalista pela mídia.

A discussão acerca do controle externo não deveria envolver apenas o MP, deveria ser mais ampla e envolver o controle que a própria comunidade tem sobre a polícia. A expressão *accountability* vertical refere-se à adequação entre o comportamento da política pública e os objetivos da comunidade. No modelo norte-americano, é mais fácil esse controle da comunidade, pois ela participa do processo de escolha e, portanto, exerce cobrança maior.

Em pesquisa da impunidade penal no município de São Paulo, 1991-1997, realizada pelos sociólogos Sérgio Adorno e Wânia Pasinato, foi analisado o desempenho da Polícia Civil em suas atribuições de Polícia Judiciária, usando como método o fluxo dos crimes no segmento ocorrência-inquérito policial, com a finalidade de verificar a conversão de boletins de ocorrência policiais (BOs) em inquéritos policiais (IPs); constataram que apenas 5,5% desses registros se converteram em inquérito policial (ADORNO, 2010).

No Distrito Federal, não é diferente. Analisando os números estatísticos do ano de 2012, conforme pesquisa no sistema de análise criminal da Polícia Civil, fornecidos pela Divisão de Apoio Técnico e Estatístico, encontramos o número de 189.308 (cento e oitenta e nove mil trezentas e

oito) ocorrências criminais registradas. Desse número relativo de ocorrências, o número absoluto de inquéritos instaurados em 2012 foi de 27.613 (vinte e sete mil seiscentos e treze). Ou seja, esses números não estão muito diferentes daqueles apurados na citada pesquisa de São Paulo.

Do número de inquéritos instaurados, apenas 13.448 (treze mil quatrocentos e quarenta e oito) foram concluídos, o que também é um número relativo, pois a conclusão do inquérito não significa a apuração da ocorrência criminal. De qualquer forma, esses são os números pesquisados na Polícia Civil.

Para complementar a pesquisa, foi necessária a incursão nos dados do MPDF, disponíveis em seu endereço eletrônico. Tais dados são disponibilizados por promotoria criminal e, em análise por amostragem, chega-se a um número aproximado de que apenas trinta por cento desses inquéritos concluídos são denunciados.

Ainda temos a criminalidade registrada pela Polícia Militar que, muitas vezes, não se transforma em Boletim de Ocorrência. Desses registros, se conhecem os números. O fato é que, no universo da criminalidade, se desconhece a cifra oculta dos crimes não registrados e daqueles registrados apenas pela PM.

Todos os setores que discutem política pública policial no Brasil partem do denominador comum da eficácia de formas exclusivamente externas de controle da polícia. Várias tentativas de conferir efetividade ao controle externo foram frustradas na prática. A verdade é que, por enquanto, constitui falácia dizer que realmente existe um controle externo da polícia (ADORNO, 2010).

4 ALTERNATIVAS COMPARADAS

Na tradição da *Common Law*, a atividade policial é realizada, em regra, sem subordinação ao MP ou ao Judiciário. Contudo, situação peculiar é a do modelo norte-americano, em que o chefe de polícia e o promotor (*district attorney*) são eleitos pelo voto popular e existe a participação do promotor durante as investigações, para tentar barganhar com o acusado uma verdade negociada. Essa negociação é feita sob o controle vertical da comunidade, diferentemente da nossa polícia, que também barganha, mas de forma oficiosa ou ilegal (KANT, 1997).

Nos países continentais, na tradição da *Civil Law*, a atividade policial, em tese, é sempre uma política de Estado, podendo estar dentro ou fora do Ministério Público, ou diretamente subordinada ao Judiciário.

Quando dentro do Ministério Público, se o promotor integrar o Poder Judiciário, esse será um procedimento judicial preliminar e, se ele integrar o Poder Executivo, será um procedimento preliminar administrativo.

A crítica que se faz é que tal atuação provocaria desequilíbrio no contraditório e acabaria enfraquecendo o papel do MP no controle da legalidade da atividade policial. Um exemplo sempre

citado desse sistema é o italiano, contudo, lá somente os fatos mais complexos são dirigidos diretamente pelo Ministério Público (VOGLIOTTI, 2004).

Quanto ao juizado de instrução, a crítica é a de que o sistema é também inquisitivo, e o Judiciário teria maculado a sua imparcialidade, pois estaria atuando como parte. Nos países que adotam esse sistema, a polícia judiciária é subordinada ao Poder Judiciário. O juiz determina a instauração da investigação, dirige sua realização e decide acerca do seu término.

A Espanha é exemplo da adoção do juizado de instrução, mas não na forma de outrora, atuando como juiz “inquisidor”, pois o país adotou a presunção absoluta de parcialidade, em que o juiz instrutor, por ter atuado nos atos investigatórios e na admissão da acusação, é prevenido e, como tal, não pode julgar. Dessa forma, o sistema adotado na Espanha parece de maior proveito, por ser realizado por um órgão suprapartes.

Alguns estudos apontam para a proposta de policiamento comunitário, de proximidade, e se referem ao policiamento realizado pelas polícias dos condados norte-americanos, as quais efetuam o ciclo completo de atuação, ou seja, tanto a prevenção quanto a investigação. Há experiências desse tipo que obtiveram algum sucesso no Brasil, como, por exemplo, a do Bairro de Copacabana no Rio de Janeiro. As polícias nos moldes metropolitanos podem, sim, alcançar maior índice de eficiência (MUSUMECI, 1997).

O ciclo completo pode ser realizado satisfatoriamente em termos municipais. A parte preventiva já é feita pela guarda municipal e, embora não exista uma justiça municipal, nada impede que uma polícia municipal possa realizar também a investigação policial e, até mesmo, o inquérito e encaminhar o resultado ao Ministério Público, que está presente em todos os municípios.

O princípio da municipalização ainda é incipiente em nosso País. Com o advento da Constituição Federal de 1988, houve a descentralização das ações governamentais na área da assistência social, e o Município foi elevado à categoria de ente da federação. Mas, na área das políticas públicas de segurança, essas ações ainda permanecem centralizadas nas searas federal e estadual. É preciso abolir esse sistema policial centralizado e distante da comunidade, para tentar substituí-lo por um modelo municipalizado, mais próximo da população.

CONCLUSÃO

Portanto, é preciso rediscutir o sistema policial e alcançar uma proposta abolicionista, que inclua todos os seus atores em melhores condições, pois integrarão um novo sistema que só poderá funcionar com o mínimo aceitável de eficiência. Não adianta ajustar o modelo atual, nem investir mais recursos nele, mas sim construir um novo modelo, dotado de nova racionalidade.

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2013), divulgado no dia 5 de novembro de 2013, criticou a omissão acerca da criminalidade na discussão da agenda de política pública, sobre o plano de

metas de desenvolvimento do Brasil pós 2015. Afirma o estudo que “existem bases empíricas convincentes para incluir a prevenção e redução da criminalidade no quadro de desenvolvimento pós 2015”.

Tal inclusão se justifica, porque as melhorias nos níveis de segurança pública são estatisticamente proporcionais aos ganhos corolários nos níveis de desenvolvimento da nação. Altos índices de violência são associados com falhas na redução da pobreza, com o aumento do desemprego e com a fome prolongada, cujo combate faz parte dos objetivos do desenvolvimento mundial para o milênio (ODM), propagado pela Organização das Nações Unidas.

Por isso, foram citadas algumas hipóteses comparadas de solução para a crise do sistema. Entre as hipóteses estudadas, aquela que ainda não possui resistência acadêmica é a da municipalização do serviço público policial. Um modelo descentralizado de polícias municipais, de ciclo completo, realizando o policiamento ostensivo e também a investigação, o que poderia ser uma solução viável. A comunidade local possui mais facilidade de identificar seus problemas e de propor soluções. Em relação à segurança pública, não seria diferente. Bastaria estender esse pacto federativo também para a área policial.

A sugestão para uma polícia municipalizada, de ciclo completo, próxima da comunidade, não seria contrária ao paradigma crítico da criminologia, pois não significaria combater a criminalidade com a criação de mais polícia. Seria, sim, uma diminuição do sistema atual, com a abolição das polícias militares e civis, e a substituição por uma solução local, aproveitando, inclusive, as guardas municipais.

Aprovado: 10/11/2016. Recebido: 1º/9/2016.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sergio; PASINATO, Wânia. Da criminalidade detectada à criminalidade investigada. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, São Paulo, v. 3, n. 7, p. 51-84, jan./fev./mar. 2010.
- BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento: uma análise comparativa internacional**. Trad. Renê Alexandre Belmonte. 2. ed. 1. reimpr. São Paulo: Edusp, 2006. (Série Polícia e Sociedade; n. 1).
- BEATO FILHO, Claudio C.; RABELO, Karina; OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de. Reforma policial no Brasil. In: BEATO, Claudio. (Org.). **Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública**. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 167-217.
- BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: Martin Claret, 2000.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- BRASIL. **Código de Processo Penal Anotado**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. art. 4º ao 23, p. 41-53.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 58. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública. **Cadernos Temáticos da CONSEG**, Brasília, ano 1, n. 7, 2009, ISSN 2175-5949.
- BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **O conceito de política pública em direito**. In Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 13-53.
- CARVALHO, Salo de. **Pena e garantias**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

- COMPARATIVO de registros criminais no DF Disponível em: <<http://www.pcdf.df.gov.br/ImagensFTP/ATENA/AnaliseTematicaPDF/79.PDF>>. Acesso em: 13 set. 2013.
- DE GIORGI, Alessandro. *Tolerancia Cero: estrategias y prácticas de la sociedad del control*. Barcelona: Virus, 2005.
- DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. *Criminologia: o homem delinquent e a sociedade criminógena*. Coimbra: Coimbra, 1984.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María. *El poder de acusar: Ministerio Fiscal y Constitucionalismo*. Barcelona: Ariel Derecho, 2000.
- BRASIL. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. **Estatísticas das promotorias criminais**. Disponível em: <<http://www.mpdft.gov.br/estatisticaon-line/>>. Acesso em: 13 dez. 2013.
- FERRI, Henrique. **Princípios de direito criminal**. Tradução por Luiz Lemos D'Oliveira. São Paulo: Saraiva, 1931.
- GONZAGA, João Bernardino. **A inquisição em seu mundo**. São Paulo: Saraiva, 1994.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. **As nulidades no processo penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- HALL, Peter. *Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policy-making in Britain. Comparative politics*, New York, NY, v. 25, n. 3, p. 275-298, apr. 2003.
- HOLLOWAY, Tomas H. **Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. **Direito Penal no inimigo: noções e críticas**. Org. e trad. André Luís Callegari, Nereu José Giacomolli. 2. ed. - Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- KANT DE LIMA, Roberto. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- KANT DE LIMA, Roberto. Direitos Civis, Estado de Direito e 'Cultura Policial': a formação policial em questão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, ano 11, n. 41, 2003.
- KANT DE LIMA, Roberto. Polícia e exclusão na cultura judiciária. **Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 169-183, maio, 1997.
- KANT DE LIMA, Roberto. Polícia, Justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público. **Revista de Sociologia e Política**, São Paulo, 1999, v.9, n. 1, p. 169-183.
- KUHN, Thomas. S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1991.
- LARRAURI, Elena. *La herencia de la criminologia crítica*. 2. ed. Madri: Siglo veintiuno de España, 2000.
- LOPES JR, Aury. **Sistemas de investigação preliminar no processo penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- MANNING, Peter. *Police Contingencies*. Chicago: University of Chicago Press, 2003.
- MANNING, Peter. *Police Work: the social organization of policing*. Cambridge: MIT press, 1977.
- MARIANO, Benedito Domingos. **Por um novo modelo de polícia no Brasil: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. (Coleção Brasil Urgente).
- MINISTÉRIO Público do Distrito Federal e Territórios. **Estatísticas das promotorias criminais**. Disponível em: <<http://www.mpdft.gov.br/estatisticaon-line/>>. Acesso em: 15 dez. 2013.
- MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia: sociologia da força pública**. São Paulo: EDUSP, 2003. (Série Polícia e sociedade).
- MULLER, Pierre. *L'Analyse Cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique*. Revue Française de Science Politique, Paris, v. 50, n. 2, abril 2000.
- MULLER, Pierre. **Politiques Publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 2003.
- MUSUMECI, Leonarda. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. **Revista Tempo Social**, São Paulo, v. 9, n. 1, maio 1997.
- PANDOLFI, Dulce et. al. **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 12 nov. 2011.
- PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- REINER, Robert. **A política da polícia**. São Paulo: EDUSP, 2004.
- REVISTA VEJA, *on-line*, edição 1800, Abril. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/300403/p_042.ht>. Acesso em: 11 nov. 2013.
- SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

- SKOLNICK, Jerome H. Justice without trial. *Law enforcement in democratic society*. New York: John Wiley, 1966.
- SKOLNICK, Jerome H.; FYFE, J.J. *Above the law: police and the excessive use of force*. N. York/Toronto/Singapore/Sydney, The Free Press, a Division of Mcmillan Inc., 1993.
- VOGLIOTTI, Massimo. *Les relations police-parquet: un équilibre menacé? Droit et Société*, Paris, n. 58, 2004, p. 453-497.
- WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- WALKER, Samuel. *Taming the System: The Control of Discretion in Criminal Justice, 1950-1990*. New York: Oxford University Press, 1993.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Manual de direito penal brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- ZAVERUCHA, J. FHC. **Forças armadas e polícia**: entre o autoritarismo e a democracia. Rio de Janeiro: Record, 2005.

Júlio Lopes Hott

Mestre em Direito e Política Públicas pelo UniCEUB.

Professor de Direito penal do UniCEUB.

Delegado de Polícia Aposentado.

HIGN 706 Bloco M Casa 12 – Asa Norte

Brasília/DF

CEP 70740-713

Julio.hott@uniceub.br