



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

A REFORMA DAS POLÍCIAS NA AMÉRICA DO SUL - UMA ABORDAGEM COMPARATIVA

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

rodrigo.azevedo@pucrs.br

PUCRS – Brasil

Andrea Ana do Nascimento

andrea77ana@gmail.com

PUCRS - Brasil



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Resumo: Os processos de democratização dos países da América Latina, ocorridos a partir dos anos 80, de maneira geral não foram capazes de gerar processos de transformação consistentes das forças de segurança pública, dificultando, em alguns casos, o enfrentamento da criminalidade violenta, e não equacionando problemas estruturais da relação entre as polícias, os poderes de Estado e a sociedade civil em democracia. O desafio de reforma das polícias no continente não é simples, pois as barreiras para a mudança são de diversos âmbitos, desde a história institucional, passando pela matriz autoritária e sua atualização, as divisões internas das polícias, o corporativismo e as disputas de poder em torno das funções policiais, a cultura de baixa eficiência na gestão pública e de descontinuidade administrativa, o senso comum punitivista e a pouca propensão do sistema político dos diversos países para atuar de forma contundente para o aperfeiçoamento das instituições policiais. Se é possível identificar uma constante nos processos de transição à democracia, é justamente a de que não se efetivaram reformas profundas das instituições policiais, em que pese suas deficiências evidentes para o controle do delito e suas práticas marcadas pelo legado autoritário. Analisando o contexto político e as reformas das polícias no Brasil, na Argentina, no Chile, na Colômbia e na Venezuela, é possível identificar contextos e processos políticos que guardam grande similitude, seja pela tradição autoritária que subjaz ao funcionamento das polícias, seja pelos desafios de submeter as cúpulas policiais ao poder civil, que por sua vez necessita orientar os processos de reforma na direção de um maior controle público, maior transparência e maior eficiência no controle do crime. Enfrentar o desafio da reforma das polícias parece ser a questão cada vez mais premente para a consolidação democrática, e o que se pretende, com base em levantamento bibliográfico sobre o tema, é identificar os principais bloqueios e barreiras para a implementação das mudanças nas instituições policiais dos países analisados, na direção de uma segurança cidadã e do fortalecimento da democracia na região.

Palavras-chave: Reforma das Polícias; Segurança Pública; Democratização.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Abstract: The democratization processes of the Latin American countries since the 1980s have generally not been able to generate consistent transformation processes of the public security forces, making it difficult in some cases to confront violent crime, and not equating structural problems of the relationship between police, state powers and civil society in democracy. The challenge of reforming the police on the continent is not simple, since the barriers to change range from the institutional history, to the authoritarian matrix and its updating, the internal divisions of the police, corporatism and power disputes in low-efficiency culture in public management and administrative discontinuity, punitive common sense and the low propensity of the political system of the various countries to act forcefully for the improvement of police institutions. If it is possible to identify a constant in the processes of transition to democracy, it is precisely that profound reforms of police institutions have not taken place, despite their evident deficiencies in controlling crime and its practices marked by authoritarian legacy. Analyzing the political context and the reforms of the police in Brazil, Argentina, Chile, Colombia and Venezuela, it is possible to identify political contexts and processes that are very similar, either by the authoritarian tradition that underlies the functioning of the police, or by the challenges of submitting the police summits to the civil power, which in turn needs to guide the reform processes towards greater public control, greater transparency and greater efficiency in crime control. Addressing the challenge of police reform seems to be the most pressing issue for democratic consolidation, and what we intend, based on a bibliographical survey on the subject, is to identify the main blocks and barriers for the implementation of changes in police institutions of the countries analyzed, in the direction of citizen security and the strengthening of democracy in the region.

Key words: Police Reforms; Public Security; Democratization.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Introdução

Os processos de democratização dos países da América Latina, ocorridos a partir dos anos 80, de maneira geral não foram capazes de gerar processos de transformação consistentes das forças de segurança pública, dificultando, em alguns casos, o enfrentamento da criminalidade violenta, e não equacionando problemas estruturais da relação entre as polícias, os poderes de Estado e a sociedade civil em democracia.

O desafio de reforma das polícias no continente não é simples, pois as barreiras para a mudança são de diversos âmbitos, desde a história institucional, passando pela matriz autoritária e sua atualização, as divisões internas das polícias, o corporativismo e as disputas de poder em torno das funções policiais, a cultura de baixa eficiência na gestão pública e de descontinuidade administrativa, o senso comum punitivista e a pouca propensão do sistema político dos diversos países para atuar de forma contundente para o aperfeiçoamento das instituições policiais.

Se é possível identificar uma constante nos processos de transição à democracia, é justamente a de que não se efetivaram reformas profundas das instituições policiais, em que pese suas deficiências evidentes para o controle do delito e suas práticas marcadas pelo legado autoritário. Analisando o contexto político e as reformas das polícias no Brasil, na Argentina, no Chile, na Colômbia e na Venezuela, é possível identificar contextos e processos políticos que guardam grande similitude, seja pela tradição autoritária que subjaz ao funcionamento das polícias, seja pelos desafios de submeter as cúpulas policiais ao poder civil, que por sua vez necessita orientar os processos de reforma na direção de um maior controle público, maior transparência e maior eficiência no controle do crime.

Entre os tópicos colocados no debate público no Brasil sobre a reforma das polícias, um dos mais relevantes é o que trata do ciclo completo de policiamento, ou seja, a



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

atribuição das atividades de patrulhamento ostensivo e de investigação criminal a uma mesma organização policial.

O debate sobre a adoção do ciclo completo de policiamento ocorre no contexto de uma crescente compreensão de que a área da segurança pública no Brasil necessita de reformas urgentes e importantes para dar conta de deficiências históricas. A situação da segurança pública no Brasil é tão dramática, que ninguém está satisfeito: nem a sociedade, nem os policiais. 60 mil pessoas são assassinadas por ano no país, em uma taxa que se aproxima dos 30 por 100 mil habitantes ao ano. A maioria das vítimas são jovens pobres e negros, moradores de territórios socialmente vulneráveis. As investigações não esclarecem em média mais do que 8% desses crimes.

Acumulam-se, na sociedade e nas polícias, críticas ao modelo policial e, mais amplamente, à arquitetura institucional da segurança pública, isto é, ao modo pelo qual a Constituição determina que seja organizado o conjunto das instituições que atuam na área e suas inter-relações, assim como a distribuição de responsabilidades. A experiência internacional, as eventuais boas práticas nacionais e o bom senso indicam que as nossas polícias deveriam compor um sistema, que estimulasse a cooperação e não a rivalidade, o reforço mútuo em vez da competição, a integração e não a fragmentação.

A dualidade polícia ostensiva/polícia investigativa tornou-se foco crônico de ineficiência na atuação do Estado na garantia da segurança pública. A integração entre polícias militares e polícias civis é muito mais a exceção do que a regra. Conflitos crônicos na definição de competências e na distribuição de recursos orçamentários e desarticulação da ação operacional são fenômenos cotidianos, que produzem uma frouxa articulação do sistema policial e do sistema judicial.

Buscando contribuir para impulsionar e qualificar o debate sobre a adoção do ciclo completo de policiamento no Brasil, procuramos analisar duas experiências sul-americanas, Chile e Colômbia, que realizaram reformas recentes nas instituições policiais com vistas à adoção e/ou aperfeiçoamento do ciclo completo de policiamento, e cujas realidades institucionais podem servir como referência para o caso brasileiro.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Ao final, são apresentados os modelos de ciclo completo que poderiam ser implantados no Brasil, e apontados os argumentos favoráveis à mudança, bem como alguns obstáculos a serem enfrentados.

II. O Caso Chileno: Carabineros de Chile e Policía de Investigaciones

No Chile existem duas instituições policiais: os *Carabineros de Chile*, encarregados da prevenção ao delito por meio do policiamento ostensivo e da investigação criminal, e a *Policía de Investigaciones*, encarregada principalmente da investigação criminal, mas também com estrutura e atribuições para o policiamento ostensivo. Ambas estão vinculadas ao Ministério do Interior e da Segurança Pública chileno, e subordinadas ao Ministério Fiscal para fins de investigação criminal. Surgiram como organizações distintas entre o final dos anos 1920 e o início dos anos 1930, convertendo-se a primeira em uma organização militarizada com funções de manutenção da ordem interna urbana e rural, e a segunda mais reduzida e orientada para a investigação criminal.

A subordinação de ambas as polícias chilenas ao Ministerio do Interior e da Segurança Pública ocorreu em 2011, com a edição da Lei 20.502/2011. A nova legislação retirou as polícias chilenas de sua subordinação anterior ao Ministério da Defesa, que vinculava as organizações policiais como forças auxiliares do Exército, e deu status de Ministério ao tema da segurança pública.

Os Carabineros de Chile, instituição criada em 1927, contam hoje com cerca de 45.000 funcionários em seus quadros. Em matéria de investigação de crimes, em princípio somente cabia realizá-la naqueles lugares do país onde não existia Policía de Investigaciones. Contudo, em anos recentes, com a implantação do ciclo completo de policiamento, suas atribuições envolveram uma superposição de tarefas com a Policía de Investigaciones, que a levou a criar seu próprio Serviço de Investigações Policiais. Estão regidos pela Ley Organica 18.961/90.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

A Polícia de Investigaciones do Chile (PDI) é a polícia de estatuto civil, judiciária e técnico-científica, criada em 1933, e atualmente subordinada ao Ministério do Interior e Segurança Pública e regida pela Ley Orgânica 2.460/79 (Decreto-Lei).

A sua missão principal consiste em desenvolver investigações policiais para elucidar delitos, contribuindo para a manutenção da tranquilidade pública, para a prevenção criminal e de atos atentatórios aos poderes do Estado e às suas instituições fundamentais. Compete-lhe, ainda, controlar o fluxo migratório de pessoas nas fronteiras, portos e aeroportos, fiscalizar a permanência de estrangeiros no [Chile](#) e representar a nação na [Interpol](#).

Possui 4.500 policiais e 7.500 funcionários administrativos. Seus policiais são chamados genericamente de detetives, não usam uniformes e são identificados pelo distintivo policial e por um colete quando em diligências ostensivas. Os principais cargos operacionais são os de “Oficiales Policiales” e “Asistentes Policiales”.

Hoje ambas as polícias desenvolvem atividades de investigação, com setores responsáveis pela perícia criminal e criminalística, sob instruções e delegação do Ministério Fiscal.

O Código Procesal Penal regula a polícia como sujeito processual nos artigos 79 e seguintes. Os organismos policiais – Carabineros de Chile e Policía de Investigaciones – são considerados auxiliares do Ministério Público nas tarefas de investigação, desenvolvendo as diligências necessárias para cumprir os fins da persecução penal, a partir das ordens encaminhadas pelos fiscais. Compete também exclusivamente aos Carabineros a investigação de fatos ocorridos no interior dos estabelecimentos prisionais.

Para muitas matérias, ambas as polícias operam em um marco investigativo bastante autônomo para o início das investigações, decidindo os objetivos e alvos a investigar, para somente após apresentar à Fiscalía para a posterior judicialização. É o que ocorre, por exemplo, em casos envolvendo narcotráfico ou lavagem de dinheiro, em que geralmente a polícia decide autonomamente o início das investigações, somente



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

encaminhando o caso à Fiscalia para pedir medidas cautelares como busca e apreensão, interceptação telefônica ou prisão preventiva dos indiciados.

De maneira geral, a adoção do ciclo completo de policiamento no Chile reforçou a confiança da população no serviço policial, ampliou a capacidade de esclarecimento de casos criminais e viabilizou a agilização dos procedimentos criminais chilenos, contribuindo para o controle da criminalidade e o aumento da sensação de segurança.

III. O caso Colombiano: a Policia Nacional de Colombia

A *Policia Nacional de Colombia* é a força policial instituída para exercer as suas atribuições sobre a totalidade do território da [Colômbia](#), em ciclo completo que abrange a investigação criminal e policiamento ostensivo. É um órgão policial de natureza civil, organização militar e abrangência nacional, responsável pela segurança pública em todo o território da Colômbia.

Criada em 1891, a Polícia Nacional da Colômbia é subordinada ao Presidente da República, e está vinculada ao Ministério da Defesa Nacional.

Sua sede está localizada no Centro Administrativo Nacional (CAN), em [Bogotá](#). Em conjunto com as Forças Armadas ([Exército](#), [Marinha](#) e [Força Aérea](#)), compõe o que na Colômbia denomina-se [Força Pública](#). O artigo 218, do capítulo VII, da Constituição Política da Colômbia, define a Polícia Nacional como um corpo armado de natureza civil com a finalidade primordial de manter as condições necessárias para o exercício dos direitos e liberdades públicas, de forma a assegurar a convivência pacífica dos habitantes da Colômbia.

Desde 1991, a Constituição da Colômbia definiu a Polícia Nacional como um corpo armado de natureza civil, retirando a sua vinculação anterior ao Comando Geral das Forças Militares, porém ainda permanece vinculada ao Ministério da Defesa, conforme Lei 62 de 12 de agosto de 1993.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

No começo dos anos 90, apenas 17% da população confiava na Polícia Nacional da Colômbia. Pesquisas apontam que a instituição era pouco comprometida com os direitos e liberdades do cidadão e não respeitava adequadamente o princípio da legalidade e nem era eficiente no combate à violência que assolava o país (ACERO, 2007). Neste momento (década de 90), a Polícia Nacional da Colômbia vivia uma crise com deficientes resultados do serviço de polícia, deficiências nos processos de formação e capacitação, ineficácia dos sistemas de avaliação e acompanhamento e afastamento da comunidade.

A atenção aos problemas detectados se transformou no elemento potencializador da criação e implantação do “Plano de Transformação Cultural” da Polícia colombiana, tornando-a mais flexível, mais horizontal na sua organização e com maior nível de efetividade no cumprimento das suas ações do cotidiano. Hoje, a Polícia Nacional Colombiana tem uma aceitação de mais de 70% por parte da população (ACERO, 2007).

As mudanças implementadas a partir dos anos 90 buscaram uma maior proximidade e controle das autoridades civis nacionais e locais sobre a polícia, uma vinculação mais ativa e formal aos cidadãos no planejamento e no desenho das políticas e programas da instituição, especializar a prestação do serviço para que tivesse maior qualidade, fortalecimento dos mecanismos de controle disciplinar e auditoria interna, estabelecimento de um maior grau de profissionalização da carreira policial, buscando melhores níveis de bem estar e segurança social para os membros da instituição.

Um dos tópicos mais importantes da reforma foi na relação com autoridades civis nacionais e locais. No nível nacional, a vinculação da Polícia ao Ministério da Defesa dificultava um enfoque voltado para as funções de polícia, diluídos dentro da ótica militar. Por isso a Ley 62/1993 modificou o Consejo Superior de Policía y Seguridad Ciudadana, buscando dar uma maior identidade aos temas de polícia e fortalecer e ampliar o seu raio de ação.

No nível local, era frequente a situação de distanciamento e até de enfrentamento entre policiais e as autoridades locais. As relações de poder, subordinação e controle



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

disciplinar entre as administrações locais e o pessoal de polícia eram praticamente inexistentes, o que dificultava a implementação de políticas, programas e formas de operar nos municípios. A Ley 62/1993 e o Decreto 2203/1993 criaram os Comandos Municipais, que completavam as correspondências entre estruturas policiais e autoridades civis. Entre outras coisas, a lei passou a prever que a polícia deveria apresentar o plano de segurança ao Prefeito, o informar diariamente sobre a situação da ordem pública no Município, prestar apoio no desenvolvimento de medidas relativas ao Código de Polícia, conferindo assim ao Prefeito o estatuto de responsável pela ordem pública em seu Município.

Outra mudança importante se deu na estrutura interna da polícia, que até então contava com três escalões diferentes (oficiais, suboficiais e agentes), reproduzindo uma lógica militar. A proposta aprovada, reduzindo o número de graus na carreira de polícia e fundindo duas carreiras em uma (agentes e suboficiais), elevou os níveis de discricionariedade e autonomia do policial, tornando mais eficiente a distribuição do tempo de permanência na polícia em cada grau, e em geral oxigenou e tornou mais atrativa a carreira. (DUPUY, 2005, p. 23)

Foram definidas quatro grandes especialidades de serviço: de Polícia Urbana, de Polícia Rural, de Polícia Judicial, e o Corpo Administrativo, que orientariam tanto a formação como a carreira.

A especialidade de Polícia Urbana está desde então orientada ao serviço em grandes cidades, requerendo um pessoal formado em um enfoque de segurança preventiva, especializado em normativas urbanas, no trabalho com as autoridades civis locais, no planejamento do serviço com a comunidade e na resolução de conflitos. A especialidade de Polícia Rural se dirige a prestação de serviço em municípios pequenos e zonas rurais, mais relacionadas com o conflito armado, e necessitando um perfil de polícia familiarizado com a vida rural e capacitado para reagir proporcionalmente a uma agressão por parte dos grupos guerrilheiros. Em termos operacionais, a Polícia Urbana presta seus serviços nos municípios com população superior a 50.000 habitantes,



enquanto que a Polícia Rural está presente nos municípios com população inferior a esta. A Polícia Judicial, por seu turno, desenvolve sua atividade relativa à investigação criminal, estratégias de controle do crime, etc.

As atividades de polícia judicial para o esclarecimento de delitos e a investigação criminal, a luz do sistema penal oral acusatório, estão sob orientação da Fiscalía General de la Nación, encarregada de dirigir as funções de polícia judicial que em forma permanente compete à Polícia Nacional.

A Fiscalía dispõe de um Corpo Técnico de Investigación (CTI). A função principal do CTI é a definição de políticas e estratégias relacionadas com as funções de polícia judicial, em temas como a investigação de delitos, os serviços forenses, serviços de genética e a gestão da informação técnica e judicial útil para a investigação criminal. O CTI também está encarregado do planejamento, organização, gestão, controle e execução das funções de polícia judicial na Fiscalía.

As funções de polícia judicial, na Polícia Nacional, correspondem à Dirección de Investigación Criminal (DIJIN), mas também tem participação no processo penal outras direções (“dependências especializadas”) da Polícia Nacional, dada sua especialização para combater certos tipos de delitos, como os funcionários da Dirección Antinarcóticos, a Dirección de Tránsito y Transporte, a Dirección Antiextorsión y Secuestro, entre outras. (SALDANHA e BARRERA, 2008). Da mesma forma, os funcionários da Polícia Nacional que não fazem parte da Dirección de Investigación Criminal cumprem funções de polícia judicial, nas zonas do país onde não há integrantes desta Dirección.

Toda a investigação criminal é dirigida por um fiscal, que realiza, em conjunto com sua equipe de polícia judicial, um programa metodológico escrito, incluindo o informe executivo dos atos urgentes, e funciona como uma ferramenta de planejamento e direcionamento da investigação criminal.

A reestruturação e especialização da Polícia Nacional da Colômbia contribuiu para a aproximação da Polícia com a comunidade, elevou as taxas de esclarecimento de delitos



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

e os níveis de confiança da sociedade na polícia, influenciando positivamente a mudança cultural da polícia colombiana.

IV. Perspectivas para a reforma das polícias no Brasil

As estruturas policiais acima analisadas demonstram as possibilidades de mudança institucional com resultados positivos para a democracia, com o aumento da confiança da sociedade na polícia e a redução da violência. Nos casos de Chile e Colômbia, os processos de reforma tiveram por base o reconhecimento, por parte das próprias polícias, da necessidade de estabelecer mecanismos de colaboração com a cidadania que permitissem diminuir a desconfiança e aumentar a legitimidade da atividade policial, abrindo caminho para a consolidação de uma visão mais moderna, eficiente, transparente e responsável do funcionamento policial na América Latina.

No caso brasileiro, as barreiras para a mudança são de diversos âmbitos, desde a história institucional, com estruturas marcadas pela divisão do ciclo de policiamento e pelas divisões internas das polícias em carreiras, o corporativismo e as disputas em torno das funções policiais, a cultura de baixa eficiência na gestão pública e de descontinuidade administrativa, a baixa capacidade até aqui demonstrada pelo sistema político para atuar de forma mais efetiva para o aperfeiçoamento das instituições policiais, e a falta de um consenso mais amplo sobre os caminhos da reforma.

As dificuldades de coordenação entre as polícias civil e militar são bastante conhecidas. No modelo adotado pela Constituição de 88, que já era adotado anteriormente, há uma divisão do ciclo de policiamento, cabendo às polícias militares exclusivamente o policiamento ostensivo, e às polícias civis a investigação criminal.

A questão do ciclo completo de polícia começa a ser debatida especialmente a partir da experiência de produção de Termos Circunstanciados por algumas polícias militares estaduais, encaminhando o delitos de menor potencial ofensivo diretamente para o Poder Judiciário. A partir destas experiências, quase sempre bem avaliadas tanto para a



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

qualificação do trabalho policial quanto para a melhoria do relacionamento entre a polícia e a comunidade, reduzindo o tempo e a burocracia dos procedimentos policiais, diversas propostas de adoção do ciclo completo passam a ser elaboradas e encaminhadas ao Congresso Nacional. As propostas vão desde a pura e simples atribuição da investigação criminal para as Polícias Militares, sem maior detalhamento, até propostas mais amplas de reestruturação total do sistema de segurança pública, com a adoção do ciclo completo de policiamento em todos os níveis. Desde o início, o debate foi obstaculizado pela reivindicação, por parte dos delegados de polícia, do monopólio da função de “autoridade policial”, questionando inclusive a possibilidade das PMs elaborarem o TC. Quebrado este monopólio, o ciclo completo é oficializado, tanto liberando as PMs para a elaboração do TC, quanto legitimando o que elas vem fazendo em muitos estados em apoio ao Ministério Público, que passou a assumir tarefas de investigação criminal em determinados casos.

A defesa da adoção do ciclo completo vai no sentido da melhora do relacionamento entre as instituições policiais, aumentando a eficiência e a agilidade dos procedimentos policiais, qualificando a atuação e a formação policial, e contribuindo para uma mudança cultural no sentido de adequar as estruturas policiais à perspectiva de uma polícia para a democracia, voltada para a resolução de problemas e a prevenção situacional.

Definir os contornos de uma nova polícia, a serviço do esclarecimento dos fatos e da garantia dos direitos fundamentais, passaria também por equacionar as relações institucionais entre as polícias e destas com o Ministério Público e o Poder Judiciário, redefinindo as atribuições de cada um destes órgãos no sentido do aperfeiçoamento dos mecanismos de apuração e processamento dos eventos criminais, de controle da atividade policial e prestação de contas para a sociedade dos serviços de segurança pública e justiça criminal.

A divisão do ciclo, no contexto da cultura corporativa que se divide entre o belicismo e o bacharelismo – herdada da tradição burocrática e autoritária onipresente na história brasileira –, cria uma polícia exclusivamente ostensiva, cuja natureza militar –



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

fortemente centralizada e hierarquizada – inibe o pensamento na ponta, obsta a valorização do policial e de sua autonomia profissional, e mutila a responsabilidade do agente.

A implantação do ciclo completo de polícia no Brasil exigiria alteração da Constituição Federal, especificamente do artigo 144, parágrafos 4 e 5. Para se instituir o ciclo completo a Constituição deve autorizar que as duas funções possam ser exercidas pela mesma organização policial.

Considerando a opção pela manutenção do modelo de polícias estadualizadas, há diferentes possibilidades para a implantação do ciclo completo. A primeira opção seria a unificação das polícias civil e militar em cada unidade da federação, criando-se uma única polícia estadual. Teríamos então 27 polícias estaduais no Brasil, e não mais as 54 existentes no modelo vigente. E cada polícia estadual estaria incumbida das funções de policiamento ostensivo, preservação da ordem pública e de polícia judiciária, nos limites territoriais do respectivo estado. Esta opção de ciclo completo de polícia teria como principal vantagem a otimização de recursos humanos e materiais. Os governos estaduais poderiam racionalizar os gastos com o sistema policial, especialmente com imóveis e viaturas, evitando o desperdício com estruturas replicadas, como ocorre no modelo atual com divisão do ciclo. A principal dificuldade deriva do fato de que a dualidade entre policiais militares e civis é muito forte, carregando culturas organizacionais distintas, dificultando a institucionalização de uma nova identidade organizacional.

Em outra opção, a Constituição Federal estabeleceria que as polícias civis e as polícias militares dos estados teriam, ambas, as funções de polícia ostensiva e de polícia judiciária. Tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil passariam a ter o segmento fardado, responsável pelo patrulhamento ostensivo, e o segmento investigativo, responsável pela condução dos inquéritos policiais. Cada estado teria a tarefa de realizar concursos públicos para completar os quadros das novas carreiras a serem criadas em cada uma das polícias. Investimentos adicionais na aquisição de imóveis e equipamentos



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

também serão necessários. O ciclo completo poderia ser dividido por competência penal, e cada polícia ficaria responsável por parte dos crimes e contravenções estabelecidas pelo Código Penal. Teríamos, assim, os crimes e contravenções de competência da Polícia Militar e os crimes e contravenções de competência da Polícia Civil, que evoluiria para uma maior especialização desta última para atuar em casos de maior complexidade. Em outro formato, como no caso chileno, ambas as polícias poderiam compartilhar a competência para a investigação de todos os delitos e contravenções, valendo o critério da prevenção, ou seja, aquela que primeiro toma conhecimento do caso fica responsável pela investigação, como um papel mais efetivo de coordenação do sistema por parte do Ministério Público.

Os casos do Chile e da Colômbia demonstram que o policiamento de ciclo completo está absolutamente imbricado com os mecanismos de funcionamento do processo penal, especialmente com o papel cada vez mais proeminente da Fiscalía (Ministério Público), que nos dois países tem a atribuição de coordenar as ações da polícia e encaminhar a denúncia para a abertura do processo penal. Em ambos os casos, os sistemas processuais foram reformados na última década, em direção à oralidade, à simplificação e até mesmo à negociação em torno das possíveis soluções para o caso. De qualquer forma, a desburocratização dos procedimentos policiais de coleta de provas para a fundamentação da acusação criminal é um elemento fundamental para que o ciclo completo se desenvolva de forma adequada.

Outra questão que aparece no estudo comparado é a importância da dimensão do local sobre o funcionamento das polícias, seja pela maior articulação de estruturas nacionais com o poder local, como no caso da Colômbia, seja pela existências de polícias municipais, como em Portugal. No caso brasileiro, em que recém se consolida a ideia de guardas municipais com poder de polícia, seria importante avançar no sentido de que elas venham a assumir prerrogativas de ciclo completo, para os delitos de menor potencial ofensivo e as contravenções penais, nas cidades que dispõem desta estrutura local de policiamento.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Em um país como o Brasil, que possui hoje a quarta maior população carcerária do mundo, e a que mais cresce, é importante compreender que aumentar a eficiência do sistema vai implicar também na necessidade de discutir as escolhas de política criminal em vigência. Utilizar a pena de prisão de forma mais seletiva, identificando os perfis de crimes e de criminosos para os quais ela é a mais adequada resposta ao delito, e adotar mecanismos alternativos e descarcerizantes para uma ampla gama de crimes que hoje superlotam o sistema sem produzirem resultados efetivos para a redução da violência e do crime, são desafios que se conectam à perspectiva de reforma, e que se colocam também no horizonte de uma mudança estrutural das instituições de justiça e segurança no Brasil.

V. BIBLIOGRAFIA

ARELLANO, Eduardo Alcaíno. Persecución Penal de Delitos Complejos: Chile. In CABEZÓN, Andrea (Coord. Ed.), Persecución de Delitos Complejos. Santiago: CEJA, 2013, p. 11-210.

COLOMER, Juan-Luis Gómez (1999). *El Proceso Penal en el Estado de Derecho*. Lima: Palestra Editores.

DAMMERT, Lucia. Dilemas de la Reforma Policial en América Latina (2007). En: Caruso, H. Muniz, J, y Carballo Blanco, A. (edit) *Policia, Estado y Sociedad. Prácticas y Saberes Latinoamericanos*. Rio de Janeiro, Publit Edit.

DUPUY, Pablo Casas. Reformas y Contrarreformas em la Policía Colombiana. Fundación Seguridad & Democracia, 2005. Disponível em <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Colombia/evaluaciones/reformasyncontrarreformas.pdf>

FRÜHLING, Hugo. Policía Comunitaria y Reforma Policial em América Latina Cúal es el impacto? Santiago do Chile : CESC – Centro de Estudios em Seguridad Ciudadana, 2003.

ILSED, 2013. <http://www.ilsed.org/index.php/noticias-2/961-seguridad-y-politica-en-crisis-la-ocasion-para-abordar-una-reforma-policial>

LA ROTA, Miguel Emilio e BERNAL, Carolina. Investigación Penal de Delitos Graves y Difíciles – El Delito de Homicidio em Colombia. In CABEZÓN, Andrea (Coord. Ed.), Persecución de Delitos Complejos. CEJA: 2013, p. 11-210.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

LARA, Carlos, PINCHEIRA, Carolina e VERA, Francisco. La privacidad dentro del sistema de persecución penal en Chile. Santiago de Chile: Derechos Digitales, 2004. Disponible en <https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/pp-09.pdf>

MERTZ, Catalina. Experiencia Comparada en la Organización y Administración de Fuerzas Policiales: Alemania, Canadá, Chile, España, Estados Unidos e Inglaterra y Gales. Santiago: Fundación Paz Ciudadana, 2000.

MORALES PEILLARD, Ana María. La política criminal contemporánea: Influencia en Chile del discurso de la ley y el orden. Polít. crim., Santiago, v. 7, n. 13, p. 94-146, 2012. Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33992012000100003&lng=pt&nrm=iso. acceso en 16 jan. 2016. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992012000100003>.

SALDAÑA, Jesus Alberto Castro e BARRERA, Juan Aparicio. La investigación criminal y el esclarecimiento de un hecho punible. Revista Criminalidad, volume 50, n° 2, noviembre de 2008, Bogotá.

Sites Consultados

Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile. <http://www.seguridadpublica.gov.cl/estadisticas/tasa-de-denuncias-y-detenciones/delitos-de-mayor-connotacion-social-casos-policiales/>

Fundación Paz Ciudadana (Chile). <http://www.pazciudadana.cl/>

Policía Nacional de Colombia. <http://portal.policia.gov.co/es-co/Paginas/default.aspx>