

REFORMAS PARA UM POLICIAMENTO DEMOCRÁTICO: DESAFIOS PARA DESCONSTITUCIONALIZAR O MODELO DE POLÍCIA

REFORMS FOR DEMOCRATIC POLICING: CHALLENGES FOR DECONSTITUTIONALISING THE POLICE MODEL

Marcos Flávio Rolim

Professor do mestrado em Direitos Humanos do Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter) onde coordena Grupo de Pesquisa em Justiça Restaurativa. Doutor e mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), instituição onde realizou seu pós-doutorado em Sociologia; especialista em Segurança Pública pela Universidade de Oxford (UK), com graduação em Jornalismo pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).
E-mail: marcos@rolim.com.br

Recebido em: 08/01/2022
Aprovado em: 14/12/2022

RESUMO: O objetivo do artigo é o de discutir, a partir de revisão bibliográfica, os caminhos para a reforma do modelo de polícia no Brasil, com foco nas características disfuncionais desse modelo que impedem respostas condizentes com o mandato das polícias nas democracias modernas. Destaca-se a necessidade de que, a exemplo da experiência internacional, seja assegurado o ciclo completo às polícias brasileiras, com as funções de patrulhamento e investigação como especializações internas às instituições; as razões pelas quais a ideia de unificação das polícias agrega graves riscos e porque é necessário que cada polícia tenha uma só carreira funcional, superando-se, assim, as fraturas que as tensionam, que legitimam concepções autoritárias de gestão e que reduzem sua eficiência. O texto aborda tema relevante e sinaliza um caminho que pode estruturar políticas inovadoras na área da segurança pública. Concluímos que as reformas propostas exigirão, por sua amplitude, a retirada do modelo de polícia da Constituição Federal e a aprovação de princípios matriciais de policiamento democrático baseado em evidências como diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública.

Palavras-chave: Modelo de polícia. Reforma da polícia. Mandato policial.

ABSTRACT: The objective of the article is to discuss, on the basis of a bibliographical review, the paths to reform the police model in Brazil, focusing on the dysfunctional characteristics of this model that prevent responses consistent with the police mandate in modern democracies. The need is highlighted that, following the example of international experience, the full cycle is ensured for Brazilian police, with the functions of patrolling and investigating as internal specializations for institutions; the reasons why the idea of unifying the police adds serious risks and why it is necessary for each police to have a single functional career, thus overcoming the fractures that tension them, which legitimize authoritarian conceptions of management and which reduce their efficiency. The text addresses a relevant topic and signals a path that can structure innovative policies in the area of public security. We conclude that the proposed reforms will require, by their

very nature, the withdrawal of the police model from the Federal Constitution and the approval of matrix principles of democratic evidence-based policing as guidelines of the Unified Public Security System.

Keywords: Police model. Police reform. Police mandate.

SUMÁRIO: Introdução. 1 Elementos do contexto histórico. 2 Mandato policial e complexidade. 3 Ciclo completo de policiamento. 4 Carreira única em cada polícia. 5 Desafios da reforma. 5.1 Os riscos da unificação. 5.2 Desconstitucionalização e Sistema Único. Considerações Finais. Referências.

INTRODUÇÃO

Esse artigo é uma tentativa de estimular o debate sobre a necessidade da reforma do modelo de polícia no Brasil, a partir do exame de pontos polêmicos que envolvem uma nova estrutura às instituições. Os temas aqui apresentados não esgotam a agenda da reforma das polícias no Brasil e nenhum deles se superpõe ao desafio maior de termos polícias submetidas ao Estado Democrático de Direito. Senão por outro motivo, porque, como o assinalou Goldstein (2003, p.13), “o vigor da democracia e a qualidade de vida desejada por seus cidadãos estão determinados em larga escala pela habilidade da polícia em cumprir suas obrigações”. Não se trata, então, apenas de um esforço para se buscar um modelo mais eficiente de atuação policial, capaz de reduzir o crime e a violência, mas, também, de lutar pela reforma do modelo de polícia como um tema decisivo para o fortalecimento da democracia na região. Nesse particular, a ausência de *accountability* e de transparência na ação policial equivalem a descontrole, uma situação que deve ser tomada como um indicador de forte debilidade do Estado Democrático de Direito. A esse respeito, em seu estudo sobre a Polícia Civil de Pernambuco, Jorge Zaverucha assinala:

(...) em sólidas democracias, a polícia é uma agência de controle social que mantém tal controle através de aplicação da lei. A Polícia Civil (...), é uma instituição que pode funcionar tanto como agência de controle social como de descontrole social. Nesta situação, o Estado de direito é um mero apêndice. Numa democracia, se o exemplo e a norma não funcionam, o sistema de segurança fica caótico. Resulta que a fraude e a força tendem cada vez mais a sobrepor-se à lei, ao Estado de Direito e aos Direitos Humanos. Tem-se a atuação de uma polícia informal infratora, no lugar de uma polícia institucional, a que está descrita em Lei e que, pela Lei pauta a atuação (ZAVERUCHA, 2003, p. 49).

Com base em destacados estudos internacionais sobre policiamento e contando com as contribuições de autores nacionais que têm se debruçado sobre o tema da reforma do modelo de polícia, destacamos, na primeira parte, alguns elementos do contexto histórico que ajudam a situar as dimensões do desafio da reforma no Brasil. Na segunda parte, abordamos a complexidade do mandato policial. Na terceira, situamos os significados e as prováveis repercussões derivadas do ciclo completo de polícia, destacando o desafio da informação como principal recurso do trabalho policial, o que depende, em larga medida do trânsito intraorganizacional entre os responsáveis pelo patrulhamento e pela investigação. Na quarta parte, discorremos sobre a necessidade de cada polícia possuir uma só carreira funcional. Ao final, apresentamos alguns dos desafios da reforma do modelo de polícia no Brasil, o que exige sua desconstitucionalização. Sustentamos também, com base na experiência internacional, que a unificação das polícias pode constranger a lógica democrática. As propostas de reforma apresentadas permitem, nas considerações finais, uma síntese para um novo modelo com carreira única em cada instituição e ciclo completo para ambas as polícias estaduais com atuação por especialização em tipos penais.

1 ELEMENTOS DO CONTEXTO HISTÓRICO

Apreensões a respeito da atuação das polícias, notadamente quanto aos temas dos abusos, do racismo e da violência policial, não constituem novidade. No caso brasileiro, aliás, elas têm sido uma constante desde a época do Império. Sabe-se que as primeiras organizações policiais brasileiras atuaram como instituições de defesa do Estado e dos interesses das oligarquias rurais e urbanas contra os direitos de migrantes, desempregados e negros. Não raro, recursos necessários ao trabalho das polícias no Império, armas inclusive, foram fornecidos pelos proprietários e não pelo Estado (BRETAS, 1998). Entre os trabalhos historiográficos, Heloísa Cruz recupera a noção sustentada pelo chefe de polícia de São Paulo, em 1904, para quem pareceu importante definir melhor o tipo penal “vadiagem”. O Código Penal da época sublinhava a condição de domicílio incerto para a tipificação do delito, ao que o chefe de polícia observa:

(...) definindo a infração, o Código esquece, de uma parte, um dos elementos essenciais, que é a validade do ocioso e, por outro lado, exige a condição da incerteza do domicílio, circunstância que a generalidade dos escritores reputam indiferente, por isso que a característica da vagabundagem não é a vida errante, mas a desobediência à lei do trabalho (CRUZ, 1987, p.124).

Muito tempo depois, os “vadios” serão socialmente reconhecidos como desempregados, mas a expressão “vagabundo” – carregada com o mesmo preconceito de classe que a gerou – é incorporada à gramática policial, naturalizando o tipo de abordagem violenta com a qual são tratadas as “classes perigosas”¹. A propósito, Luís Antônio Francisco de Souza oferece uma síntese do papel desempenhado pela polícia em São Paulo, nas primeiras décadas da República, destacando os vínculos da instituição às elites econômicas:

A polícia firmou convênios com alguns industriais para fazer a identificação de trabalhadores e, assim, depurar a classe operária dos elementos perigosos: criminosos e anarquistas. A instituição policial também fez a gestão social urbana ao encaminhar indivíduos não engajados no mercado de trabalho (mendigos, ébrios, loucos e menores) às diversas instituições de reclusão ou de assistência, criadas na Primeira República. A polícia regulamentou os costumes dos trabalhadores imigrantes e controlou o cotidiano urbano, fazendo observar a legislação da época. A instituição também teve papel na criminalização da delinquência urbana e auxiliou no processo de institucionalização da loucura, da menoridade, da mendicância e da prostituição (SOUZA, 2010, p.184).

O arbítrio na ação policial, assim como a preocupação central com a “manutenção da ordem” - expressão que, se não significar a ordem democrática, concebida como equilíbrio no dissenso, confunde-se sempre com a razão de Estado - estão na origem das polícias em uma época onde sua missão era a de proteger as classes abastadas e policiar as classes pobres (BRETAS, 1997, p. 164). O fato de as polícias terem se comprometido historicamente com os interesses dos grupos privilegiados socialmente, entretanto, jamais conferiu aos policiais uma situação de maior prestígio. Os agentes da segurança pública foram, no mais, recrutados entre os segmentos marginalizados e excluídos pelo modelo econômico, como bem o assinalou Marcos Luiz Bretas:

(...) o estudo dos policiais nos obriga a refletir sobre a ambiguidade de sua própria condição: agentes da dominação estatal, são eles muitas vezes vítimas do recrutamento forçado e participantes cotidianos dos dramas das vidas da camada

¹ “Classes perigosas” foi a expressão cunhada pelas elites brasileiras no século XIX para designar os segmentos populares não incorporados formalmente ao mercado de trabalho (GUIMARÃES, 2008).

de homens livres e pobres. O engajamento no corpo militar não significava uma mudança de status e o imediato afastamento de sua condição anterior de filhos, irmãos, amigos ou amantes; muito ao contrário, o exercício da atividade policial jamais conferiu atributos positivos na sociedade brasileira, e os policiais conviviam com os mesmos problemas de outros grupos de trabalhadores, e talvez com alguns mais (BRETAS, 1998, p. 220).

É preciso ter presente essa circunstância, entre tantas outras, para compreender as razões pelas quais a grande maioria dos policiais brasileiros deseja profundas mudanças no modelo de polícia. O mais amplo estudo realizado com policiais no Brasil² (RAMOS; ROLIM; SOARES, 2009), aliás, encontrou que 77% deles desejam a mudança no modelo de polícia, sendo que 39,9% de todos os policiais militares (independente de patente) gostariam de atuar em uma polícia não militarizada. Mais recentemente, estudo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021), encontrou que apenas 16,0% dos profissionais de segurança pública no Brasil entendem que o atual modelo de polícia deve ser mantido. A criação de uma nova polícia civil, com ciclo completo e carreira única foi apontada por 22% dos policiais como o modelo mais adequado e a ideia de unificação entre as polícias militar e civil formando uma nova polícia estadual de ciclo completo e de caráter civil foi apoiada por 18,6% da amostra. Cerca de 81% dos respondentes apoiam a proposta de carreira única nas polícias (uma só porta de entrada).

Os protestos nos Estados Unidos após o assassinato de George Floyd e a internacionalização do movimento *Black Lives Matter* colocaram na ordem do dia, em vários países, o debate sobre as polícias, estimulando propostas as mais variadas, que vão desde a exigência pela extinção das polícias (como em Minneapolis) ao desfinanciamento (*police defund*³) e às reformas. No Brasil, onde os problemas em segurança são muito mais expressivos e onde a letalidade produzida pelas polícias⁴ é, pelo menos, cinco vezes maior do que aquela praticada nos EUA, o debate sobre o que fazer com as polícias nunca foi, oficialmente, aberto. As aspirações por mudança seguem, assim, dispersas e descoordenadas. Em que pese a insatisfação da grande maioria dos policiais, suas instituições, representadas sempre por seus dirigentes superiores, parecem não reconhecer a necessidade de reforma do modelo, nem manifestam preocupação com sua legitimidade social e com os baixos indicadores de confiança da população (OLIVEIRA JUNIOR, 2011; SILVA; BEATO, 2013; ROLIM; HERMANN, 2018).

2 MANDATO POLICIAL E COMPLEXIDADE

Em quase todos os países do mundo, as instituições policiais se caracterizam pela capacidade de atuação em tarefas as mais distintas, boa parte delas, aliás, não diretamente vinculadas à persecução criminal. Independente das variações institucionais e das diferentes responsabilidades atribuídas às polícias em cada nação, a grande maioria dos pesquisadores assume que as funções policiais se caracterizam por um mandato específico que autoriza o policial a, no limite, empregar a força para fazer cumprir a lei (BITTNER, 2003)⁵.

² Esse trabalho contou com um banco de dados com respostas de quase 65 mil profissionais da segurança pública no Brasil, em respostas anônimas a questionário distribuído pela plataforma de EAD, à época do Pronasci.

³ A expressão é um *slogan* utilizado há décadas nos EUA, revigorado após os protestos pelo assassinato de George Floyd. A ideia é de realocar recursos destinados às polícias para formas não repressivas de segurança pública vocacionadas à prevenção do crime e da violência e ao fortalecimento comunitário no geral.

⁴ Adoto aqui a expressão “letalidade produzida pelas polícias”, ao invés de “letalidade policial”, expressão que comporta ambiguidade semântica, podendo significar morte de policiais, como bem o observou Soares (2019, p.16).

⁵ Não há espaço aqui para uma discussão sobre as implicações teóricas dessa característica. Assinalo, apenas, que, para Bittner, ela seria essencial para a definição da atividade policial, posição diante da qual sigo mantendo respeitosa reserva.

A partir da tipologia das polícias proposta por Monjardet (2003) (polícia da ordem, polícia criminal e polícia urbana), é possível identificar no mandato policial, pelo menos, quatro dimensões: a) manutenção da ordem e da paz públicas; b) proteção das pessoas e garantia dos direitos básicos da cidadania; c) prevenção do crime e da violência e d) investigação criminal. As atividades policiais diretamente vinculadas ao controle do crime e da violência (prevenção e investigação), aquelas denominadas por Bittner (2003) como “policiamento criminal”, entretanto, não representam as atividades nas quais esses profissionais estão por mais tempo envolvidos. Não há um consenso a respeito do que, de fato, melhor caracterizaria o cotidiano do trabalho desenvolvido pelos policiais nas sociedades contemporâneas, mas as evidências colhidas sugerem que funções não diretamente ligadas à persecução criminal ou à prevenção do crime ocupem o maior tempo dos profissionais da segurança (BAYLEY, 2001, p.136-141; PAIXÃO; BEATO, 1997, p. 243). Reiss (1971, *apud*: GOLDSTEIN, 2003, p.42) lembrou, a propósito, estudo da Polícia de Chicago que, em 28 dias de monitoramento de todo o trabalho realizado, contabilizou como “não criminais” 83% dos incidentes com os quais os policiais estiveram envolvidos. Estudo realizado pela divisão de pesquisa da Associação Internacional dos Chefes de Polícia (*International Association of Chiefs of Police*) concluiu que os esforços policiais diretamente vinculados à persecução criminal provavelmente não ultrapassem 10% do conjunto do trabalho desenvolvido pelos profissionais de polícia (NIEDERHOFFER, 1969 *apud* BITTNER, 2003, p.228). Sobre o tema, o professor Herman Goldstein assinalou:

O que é que a polícia faz com o seu tempo se ela não estiver trabalhando em assuntos relacionados à criminalidade? As pesquisas demonstram que a maior parte das horas é devotada a cuidar de acidentes e pessoas doentes, animais feridos e perdidos, e gente embriagada ou drogada, além de tratar de distúrbios familiares, brigas entre gangues de adolescentes e reuniões barulhentas, isso sem falar em registros de danos a propriedades, acidentes de trânsito, pessoas desaparecidas e bens achados e perdidos. Tais pesquisas citam a quantidade de tempo dedicada a administrar os sistemas de registros e licenciamento, cuidar do tráfego, lidar com reclamações de estacionamento proibido, controlar multidão em eventos públicos, e, ainda, lidar com outros perigos e com deficiências do serviço municipal que requerem atenção (GOLDSTEIN, 2003, p. 42).

Essas outras funções, vinculadas às demandas cotidianas da população, envolvem, frequentemente, assistência em casos urgentes (SHERMAN, 1973 *apud* REINER, 2003, p. 489). Os estudos internacionais mostram que a maioria dos policiais tende a compreender tais demandas como o equivalente a pressões que comprometeriam o “verdadeiro trabalho” das polícias (MOORE, 2003), fenômeno que consolida a distância que estimulará os residentes a não informar os policiais e a não testemunhar em juízo. Em situações do tipo, as possibilidades de prevenção à violência e de esclarecimento de crimes despencam (BAYLEY, 2001; MARKOWKIZ *et al*, 2001; DAVIS; HENDERSON, 2003).

No Brasil temos poucos estudos específicos sobre o cotidiano das ações policiais, também pela dificuldade de colher dados no campo, mas trabalhos como o de Barros (2005) já evidenciaram que muitos policiais são alocados em funções em que passam a maior parte do seu tempo em atividades que são improdutivas e maçantes e que pouca ou nenhuma relação possuem com o imaginário de “luta contra o crime”.

3 CICLO COMPLETO DE POLICIAMENTO

A instituição policial contemporânea desempenha suas funções a partir do que se convencionou denominar “Ciclo Completo de Policiamento”. Em outras palavras: as polícias são instituições das quais se espera que mantenham a ordem e a paz públicas, garantam direitos

elementares da cidadania, atuem na prevenção do crime e apurem responsabilidades penais. No âmbito dos estados brasileiros, entretanto, o modelo de polícia é formado por duas instituições - uma de natureza civil; outra, militar, cada uma delas responsável por metade do ciclo de policiamento⁶. Nesse sistema, uma instituição, a Polícia Militar, é encarregada das funções de patrulhamento ostensivo e outra, a Polícia Civil, é encarregada de apurar as responsabilidades pelos crimes a ela reportados; a primeira é proibida de investigar; a segunda não pode patrulhar.

Ao todo, são 54 polícias estaduais – um número pequeno para as dimensões territoriais brasileiras, especialmente quando confrontado com a tendência moderna de multiplicação e especialização das polícias, observável na ampla maioria das democracias contemporâneas (BAYLEY, 2001). O fato é que nossas polícias não são apenas insuficientes por seu número: são insuficientes por suas naturezas.

A bipartição do ciclo de policiamento produziu culturas organizacionais muito distintas entre as polícias estaduais e está na base da hostilidade que acompanha a trajetória das relações entre elas⁷, o que Barros (2005, p.164) chamou de “mecanismo de estrangulamento das políticas de segurança pública”. Intuindo a necessidade do ciclo completo, cada uma das polícias estaduais toma iniciativas administrativas e operacionais nessa direção. Rolim (2007) exemplifica tais situações lembrando a polêmica aberta desde que as Polícias Militares passaram a realizar Termos Circunstanciados (TCs); uma espécie de registro simplificado de ocorrências para delitos de menor potencial ofensivo, no local dos fatos. O recurso permite o agendamento para que as partes compareçam nos Juizados Especiais Criminais, o que agiliza e desburocratiza procedimentos, além de poupar os implicados do constrangimento de serem conduzidos até uma delegacia para o registro e permitir que os policiais militares (PMs) que atenderam a ocorrência permaneçam em seus locais de trabalho. A reação dos delegados de polícia foi imediata e deu origem a uma longa disputa judicial entre as duas corporações⁸. As Polícias Militares, por seu turno, entendem que o fato de as Polícias Cíveis empregarem viaturas policiais identificadas e contarem, cada vez mais, com agentes que utilizam coletes, viola a prerrogativa de função do policiamento ostensivo. Se a Polícia Civil possui uma natureza judiciária e seu mandato pressupõe a função essencial da apuração de responsabilidades penais, então qual o sentido da identificação pública de seus agentes e da caracterização de suas viaturas?⁹. Ocorre que as Polícias Cíveis sabem que precisam de visibilidade. Como qualquer instituição policial, aliás, é esta visibilidade e a decorrente percepção por parte do público da sua existência que podem conferir à Polícia sua concretude. Uma Polícia pode e deve ter profissionais de investigação não identificados publicamente como policiais e que trabalham com a maior discrição possível, mas não se pode pedir a uma Polícia que seja invisível. Entretanto, é exatamente esta solicitação que emana do modelo de polícia no Brasil e que o legislador, equivocadamente, concordou em inscrever na Constituição Federal, o que não deixa de ser, também, uma novidade no mundo.

Polêmicas dessa natureza são várias, envolvem temas centrais como, por exemplo, o “policiamento velado” realizado por PMs (CONCEIÇÃO; PALÁCIO, 2011) e têm produzido desgastes não desprezíveis para as polícias estaduais. Os debates, muitas vezes acirrados, tornam a colaboração entre as instituições improvável, além de não produzirem solução de qualquer tipo.

⁶ Tal bipartição teve suas origens na presença da Corte portuguesa no Brasil. Em 10 de maio de 1808, Dom João VI criou a “Intendência Geral de Polícia da Corte”; um ano após, criou a Guarda Real de Polícia da Corte”. Cada uma destas instituições monárquicas pode, legitimamente, ser apresentada como embrião das Polícias Civil e Militar, respectivamente (SANTOS, 1985, p.17).

⁷ Os relatos a respeito dessa tradição de hostilidade são muitos como, por exemplo, em Zaverucha (2003, p. 86).

⁸ Em 2019, o STF estabeleceu a inconstitucionalidade de lavratura de Termo Circunstanciado pela Polícia Militar em uma ação da Associação dos Delegados do Amazonas (Adepol-AM), em uma Adin sobre artigos da Lei 9.099/95. Mais recentemente, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.807, impetrada pela Associação de Delegados de Polícia do Brasil (Adepol), o STF entendeu que os Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO) quanto ao crime previsto no artigo 28 da Lei 11.343/2006, poderá também ser realizado por juiz de Direito.

⁹ Sobre essas disputas ver: Silva Júnior (2015).

O tom estridente dos contenciosos sobre prerrogativas de função, entretanto, não deveria impedir que, desde uma posição crítica, se identificasse, para além das posições particulares, os sintomas de um modelo de polícia que é, antes de tudo, irracional.

O que se tentou no Brasil com a bipartição do ciclo de policiamento foi uma especialização de funções que, em todo o mundo, foi realizada dentro das próprias forças policiais e não entre as polícias. Como o observou Medeiros (2004):

A especialização se dá no interior das organizações, vale dizer, de maneira intraorganizacional – por exemplo, nos Estados Unidos há *officers* patrulhando as ruas e *detectives* investigando crimes, mas ambos pertencem à mesma organização. No Brasil, a especialização é extraorganizacional: no mesmo espaço geográfico, uma polícia se ocupa da investigação e a outra executa as tarefas paramilitar e de patrulhamento. A especialização extraorganizacional gera consequências para o campo institucional. Dificulta a troca de pessoal entre as organizações, visto que os policiais têm “profissões” diferentes (força normativa).

Com efeito, as funções de policiamento ostensivo e de investigação só podem ser separadas de maneira exitosa no âmbito de uma mesma instituição. Primeiramente, porque a principal matéria para o trabalho policial é a informação e essa só pode ser colhida de forma sistemática e produtiva a partir de contatos diretos com a população. No caso brasileiro, então, são os policiais militares aqueles que podem recolher informações da população de forma sistemática. Com a bipartição do ciclo de policiamento, as informações recolhidas pelo patrulhamento não são compartilhadas, como regra, com a Polícia Civil, sendo analisadas por oficiais ou mesmo por departamentos de inteligência que operam nas Polícias Militares.

Evidente que o tipo de “policiamento orientado para a ocorrência” (*incident driven*)¹⁰ - herança do modelo reativo construído pelos reformadores das polícias americanas na primeira metade do século XX - faz com que as funções de patrulhamento sejam exercidas sem vínculos com as comunidades. Isto, entretanto, diz respeito a outro desafio, o da constituição de um novo perfil de atividade policial de caráter comunitário e orientado para a solução de problemas (GOLDSTEIN, 1990). O que ocorre é que, independente da intensidade e da qualidade da informação recolhida pelos patrulheiros, a bipartição do ciclo impede que os policiais encarregados da investigação – que são integrantes de outra instituição – tenham acesso direto a elas. Sem patrulheiros que prestem serviços de policiamento ostensivo, as Polícias Cíveis não podem contar com um sistema de coleta de informações que surja de sua própria estrutura. Natural, então, que recorram com tanta frequência aos “informantes” – quase sempre pessoas que mantêm ligações com dinâmicas criminais ou que vivem na fronteira do envolvimento direto com elas, condição que empresta ao trabalho investigativo limitações estruturais e, com frequência, coloca dilemas éticos de difícil solução.

Alguém poderia sustentar que o problema fosse equacionado com mecanismos de gestão mais eficientes que assegurassem, por exemplo, o acesso recíproco das polícias aos bancos de dados que cada uma delas dispõe. Mecanismos de gestão e de tratamento das informações, afinal, constituem temas centrais para o policiamento contemporâneo e muito da ineficácia do trabalho em segurança pública no Brasil está, sabidamente, vinculado ao arcaísmo dos métodos de gestão e, mesmo, à ausência de qualquer sistema de gestão. Independente disso, o tratamento das informações dentro de uma mesma instituição policial permite uma qualidade que sistemas de gestão interinstitucionais dificilmente podem reproduzir. Por mais que arquivos sejam compartilhados, por mais que pudéssemos obrigar as polícias a várias mudanças institucionais, há

¹⁰ A expressão costuma designar o modelo reativo de policiamento onde os policiais atuam basicamente em resposta a ocorrências (WEISBURD; ECK, 2004).

um tipo de sinergia no campo de trabalho que só pode ser o resultado de uma experiência compartilhada.

Assim, se um patrulheiro tem acesso a uma informação importante e pode repassá-la a um colega do departamento de investigações que trabalha com ele na mesma área e com quem, frequentemente, se encontra em reuniões do seu distrito, isso será sempre mais produtivo e muito diferente quando comparado aos resultados que poderemos colher a partir de um relatório que foi produzido por um patrulheiro e que foi lançado em um banco de dados que será, posteriormente, acessado por outro policial que não mantém com o autor do relatório qualquer relação. Patrulhamento e investigação são, na verdade, facetas de um mesmo trabalho que deve integrar todas as fases do planejamento da ação policial, desde o diagnóstico das tendências criminais até a formulação de planos de ação, o monitoramento e a avaliação de resultado.

É claro que o fluxo de informações mesmo dentro de uma mesma instituição policial pode ser truncado. Bittner (2003, p.159) lembra que a própria competição por avanços na carreira faz com que, muitas vezes, os policiais preservem acessos exclusivos à informação. O problema mais sério a ser superado, entretanto, não reside neste tipo de obstáculo. O que ocorre é que o fluxo de informações em uma instituição policial será tanto mais intenso e qualitativamente importante quanto mais os policiais – independente das posições que ocupam na escala hierárquica – forem protagonistas (vale dizer: sujeitos) no momento do planejamento das ações e no processo de tomada de decisões.

4 CARREIRA ÚNICA EM CADA POLÍCIA

As polícias contemporâneas possuem apenas uma “porta de entrada” e, como regra, todos os novos policiais iniciam como patrulheiros, exercendo funções básicas de natureza ostensiva. Na medida em que se tornam mais experientes e qualificados e tendo em conta seus méritos, os policiais são promovidos, podendo alcançar o posto máximo de chefe de polícia. Isso significa que, nos demais países do mundo, todo o chefe de polícia foi, um dia, patrulheiro, conhecendo, portanto, as dificuldades que os policiais da ponta enfrentam. Já o modelo de polícia no Brasil dividiu as carreiras policiais entre “os de baixo”, aqueles que devem obedecer, e “os de cima”, aqueles que devem mandar, cada parte com suas respectivas portas de entrada¹¹. As diferenças entre os dois grupos são muito expressivas, especialmente se considerarmos fatores como prestígio, satisfação com o trabalho, remuneração e riscos. Barros (2005, p.87-88), a propósito, identificou, em seu estudo sobre a PM de Minas Gerais, que tenentes, capitães, majores, tenentes coronéis e coronéis, por um lado; sargentos e subtenentes, por outro e soldados e cabos formavam “três grupos distintos, baseados em interesses contraditórios e que configuram lealdades, identidades, códigos e culturas diferenciadas”.

Essa outra fratura, agora horizontal e interna, é funcional à reprodução de um perfil autoritário de gestão das polícias, frequentemente desrespeitoso e assentado em suposta superioridade dos extratos superiores das corporações. A divisão faz com que as polícias sejam tensionadas de forma muitas vezes insuportável por posturas abusivas as mais variadas. O fenômeno se agrava nas Polícias Militares pela natureza dos valores hierárquicos que só fazem

¹¹ Pelo modelo, por exemplo, um jovem de 23 anos, bacharel em Direito e sem qualquer experiência em segurança pública, pode ser aprovado em um concurso para delegado de Polícia e passar, imediatamente, a chefiar um distrito policial onde atuam policiais com dezenas de anos de experiência e que recebem salários várias vezes inferiores ao dele. Esses subalternos jamais poderão alcançar o posto de chefia do distrito por progressão funcional, por mais qualificados que sejam. O aprovado no concurso começa no comando do distrito sem nunca ter atuado como policial. Cenários semelhantes ocorrem nas Polícias Militares com a repartição das carreiras. Nos últimos concursos, alguns estados como Amazonas, Acre, Pernambuco, Distrito Federal, Espírito Santo e Rio Grande do Sul passaram a exigir três anos de atividade jurídica ou policial e São Paulo exigiu dois, o que, na melhor hipótese, atenua, mas não resolve o problema.

sentido na preparação para a guerra e que, por isso mesmo, nada têm a ver com os desafios do policiamento. Pode-se identificar o abismo interno em cada polícia quando percebemos o juízo que os extratos superiores fazem dos seus comandados. Muniz *et al* (1997), por exemplo, em seu trabalho sobre um projeto de policiamento comunitário da PM do Rio de Janeiro, assinalou:

Máximas como "o PM trabalha para não ser preso" ou "a motivação do PM para trabalhar é a punição" (ouvidas de oficiais, suboficiais e soldados do 19º BPM) evidenciam uma desconfiança básica em relação ao próprio "homem da corporação". Diz esse senso comum que a PM geralmente recruta em seus escalões mais baixos "o que há de pior na sociedade": homens "brancos", sem qualificação alguma, sem qualquer interesse pelo trabalho, sem vontade ou possibilidade de aprender, e que a vida policial só faz tornar ainda mais "embrutecidos" - quando não são "bandidos infiltrados", que já entraram para a Polícia com intenções criminosas. Segundo a cultura institucional dominante, não há outro meio, além de hierarquia e disciplina inflexíveis, para se lidar com esse tipo de "material humano" sem pôr em risco a integridade da corporação (MUNIZ *et al*, 1997, p. 206).

Pode-se imaginar os efeitos melancólicos desse tipo de relação na gestão cotidiana de uma instituição. Egon Bittner, a propósito, chama a atenção para o fato de que, em muitos lugares, os policiais seguem submetidos a um tipo de estrutura hierárquica que lhes retira, efetivamente, a condição de responsável pelas políticas desenvolvidas por sua instituição. O fenômeno não diz respeito apenas às instituições policiais de natureza militar – ainda que, nestas, seja muito mais pronunciado. Está presente também nas polícias de natureza civil, onde os agentes e todos os demais integrantes dos escalões inferiores são tratados e demandados como “mão de obra”, sem que se lhes ofereça, como regra, qualquer papel no processo de tomada de decisões, desde as mais simples – de caráter operacional – até as mais complexas, que envolvem a elaboração de objetivos estratégicos. Por isso, Bittner sustenta que os departamentos de polícia deveriam instituir reuniões regulares com os profissionais ali lotados (*staff conferences*), oportunidade em que todos poderiam participar de discussões a respeito do trabalho e trocar informações cruciais para seu êxito, o que seria muito melhor do que policiais em posição de sentido para ouvir a ordem do dia.

(...) A despeito do fato de os departamentos policiais, para que o trabalho de polícia seja executado, dependerem quase que inteiramente da percepção e do julgamento individual de seus membros e apesar do fato de que os cidadãos que solicitam a intervenção policial tratem os policiais como indivíduos cujas decisões sobre os méritos do caso são finais, não existe praticamente nenhuma resposta para a instituição além do tipo de registro mantido, que mal serve para propósitos estatísticos. Mesmo que o pessoal não tenha razões próprias para negar ao departamento informações vitais, o sistema continuaria a encorajá-lo para tanto, porque não existem canais abertos rotineiramente para receber o retorno da comunicação. Isto não quer dizer que aqueles que ocupam as posições de comando não gostariam de saber o que seus subordinados sabem. Muito ao contrário, publicamente eles censuram o sigilo, mas parecem não perceber que não podem esperar um fluxo grande de comunicação de qualquer espécie de um policial do tipo soldado burocrático, que está condicionado a responder: -“Sim, Senhor!” à incessante voz da regulamentação e que vai inevitavelmente responder (até mesmo para a pergunta significativa “O que você acha?”) com a resposta obrigatória “Qualquer coisa que o senhor disser, senhor!” (BITTNER, 2003, p.161).

O tema de uma única carreira em cada força policial é decisivo, também, para se evitar a evasão de quadros policiais, vez que abre perspectivas de progressão funcional aos policiais, o que lhes permitirá conceber o seu futuro como um sonho possível e digno de ser sonhado. O fortalecimento da Instituição também parece um desdobramento natural, como o assinalou Lúcia

Alves de Barros: “(...) a possibilidade de o soldado chegar ao posto de coronel possivelmente aumentaria a margem de controle interno sobre a tropa que estaria ciente da existência de critérios impessoais e eticamente válidos de recompensa” (BARROS, 2005, p. 128).

5 DESAFIOS DA REFORMA

Falar em “ciclo completo de policiamento” e em “carreira única em cada instituição policial” não autoriza a conclusão de que as reformas necessárias para o melhoramento e a modernização de nossas polícias possam ser alcançadas sem alterações também significativas no sistema de agências e organizações estatais que estão presentes, de diferentes maneiras, nas tarefas de prevenção ao delito, de investigação de responsabilidades penais e de aplicação de medidas punitivas ou reparadoras. As polícias, afinal, não atuam em um espaço vazio; pelo contrário, seu trabalho está diretamente vinculado a muitas exigências que lhes são encaminhadas por outras agências públicas; está condicionado por prazos e requisições legais; é limitado por vedações específicas e formatado em larga medida pela legislação penal em vigor. Basta pensar no desastre produzido pelos marcos legais do proibicionismo e da “guerra às drogas” para que tenhamos presente o quanto as mudanças na ação policial também dependem de alterações legislativas.

O fato é que a reforma do modelo de polícia no Brasil, em que pese sua complexidade, é tarefa possível. O que a torna mais difícil – ao contrário do que se imagina – não são as posições sustentadas pelos policiais, como se pode ver pelos estudos que identificam ampla receptividade dos profissionais da segurança pública à ideia de reforma do modelo. As dificuldades maiores residem no comprometimento das lideranças políticas¹² e na sua capacidade de tratar do tema da segurança pública com a profundidade e a seriedade necessárias (SAIN, 2009). Sobre esse ponto, especificamente, a professora Lucía Dammert aponta:¹³

Reformar a polícia na América Latina é mais difícil do que em outros contextos devido ao profundo emaranhado político de suas ações e por conta da enorme incapacidade dos partidos políticos de pensar em políticas não policiais que possam enfrentar as violências, os conflitos e mesmo a criminalidade (DAMMERT, 2020, p. 07).

Certamente, a reforma também pressupõe disputas com setores das corporações – especialmente com aqueles privilegiados pelo modelo vigente. Esses segmentos tendem a perceber os esforços por reforma como um risco para as posições que ocupam e para seus projetos particulares. Reformas estruturais, no mais, demandam tempo de maturação até a conquista de novas rotinas e outro funcionamento das instituições. Esse tempo necessário para que os primeiros resultados apareçam é superior ao “tempo eleitoral”. Assim, os gestores tendem a investir recursos em iniciativas que prometam resultados imediatos ou mesmo que permitam criar a ilusão de que “algo está sendo feito”. Em outros momentos, alguns desses gestores irão partidarizar o debate sobre a segurança, assumindo compromissos de caráter demagógico ou francamente contrários ao interesse público, o que só agravará os problemas a serem superados.

Em um quadro geral de carência de uma visão estratégica e de propostas concretas de política de segurança no chamado “campo progressista” e pressionados pela violência e pela avassaladora sensação de insegurança da população, os policiais têm, aparentemente, reforçado históricos valores autoritários e permitido que discursos proponentes da violência, que se tornaram mais comuns com a ascensão da extrema-direita ao poder, se apresentem com incontestada

¹² A Proposta de Emenda Constitucional nº 51/2013 (PEC-51), a chamada “PEC da Polícia Cidadã”, de iniciativa do então senador Lindbergh Farias (PT-RJ), por exemplo, expressou um inovador caminho de reforma do modelo de polícia, sustentando a necessidade do ciclo completo de polícia, as carreiras únicas e a desmilitarização das PMs. A proposta, entretanto, nunca foi votada, sequer debatida.

¹³

legitimidade em seu meio, o que poderá agregar nova dificuldade à reforma do modelo, caso os gestores desconsiderem os temas em torno dos quais é possível sensibilizar a ampla maioria dos policiais.

O que está em jogo neste ponto, explicitamente, é o conteúdo democrático que deve caracterizar as políticas de segurança e a própria atuação das polícias. Uma política democrática na área da segurança pública compreende as funções de policiamento como um serviço essencial a ser prestado ao público, em nome do público e com o público; afinal, as polícias existem para proteger as pessoas, não o Estado (BAYLEY, 2006). A gestão em segurança pública é tarefa indelegável da autoridade governamental e não um monopólio da instituição policial, o que não significa que os esforços em favor da reforma policial possam ser equacionados dispensando-se o envolvimento dos policiais¹⁴, da sociedade civil, dos especialistas, da mídia, dos representantes sindicais e do próprio empresariado. A respeito do empresariado, assinale-se que, com algumas exceções – presentes em iniciativas como a criação do “Instituto São Paulo Contra a Violência”, por exemplo (MESQUITA, 2005), o envolvimento do empresariado brasileiro neste tema segue sendo muito pequeno. Nossos empresários demandam mais segurança do Estado e investem recursos expressivos em segurança privada, mas não manifestam interesse em debater o tema da reforma policial, nem construíram uma tradição crítica diante de fenômenos como a violência policial. Mais recentemente, grupos empresariais têm se proposto a financiar as polícias o que se traduz, como regra, em doações de armas e viaturas, uma opção equivocada que ignora as deficiências de gestão e de inteligência no sistema e que apontam para uma dinâmica perversa de “privatização a frio” da segurança pública.

5.1 Os riscos da unificação

Uma das ideias a respeito da reforma do modelo de polícia no Brasil é a unificação das polícias em uma só instituição estadual de caráter civil. A proposta pressupõe a formação de uma nova polícia estadual que surgiria da fusão das duas polícias atuais¹⁵. Novos cargos e uma diferente escala hierárquica seriam criados, como de resto toda a estrutura da nova instituição. Assim, a opção pela unificação das polícias está assentada, inicialmente, em um paradoxo: o que ela propõe é a extinção das duas polícias (civil e militar) e a formação de uma nova polícia de natureza civil. Esta nova instituição, entretanto, surgiria com os recursos humanos presentes nas duas polícias extintas, o que poderá implicar na perda das qualidades presentes nas matrizes e na soma de seus defeitos.

As experiências internacionais de reforma das polícias exigem, para usar a metáfora de Varenick (2003), que “se repare um paraquedas falho em queda livre”. Isto significa que os serviços públicos de segurança não podem parar durante a reforma; que as práticas policiais serão mantidas enquanto as instituições são revisadas; que as culturas policiais não serão alteradas por decreto e, assim, sucessivamente. Esta circunstância desaconselha reformas que não sejam concebidas como processos graduais, com objetivos de curto, médio e longo prazos. A unificação das duas polícias estaduais, por isso mesmo, agregaria dificuldades que são, certamente, muito maiores do que aquelas imaginadas por seus defensores. A proposta, que extingue instituições centenárias, estimularia, também, resistências corporativas extraordinárias.

Além disso, a tese da unificação convoca, para além das dificuldades mencionadas, dois outros riscos. O primeiro deles diz respeito à efetividade da nova instituição. Em todas as sociedades democráticas, se tem observado uma nítida tendência no sentido da fragmentação das instituições policiais e da descentralização das suas atividades. Em seu estudo sobre os padrões de policiamento, Bayley encontrou forte correlação entre descentralização das forças policiais e

¹⁴ Sobre esse ponto, oportuna a observação de Costa (2008, p. 415) para quem “sem um verdadeiro compromisso de reforma entre os governantes e as lideranças policiais dificilmente o processo de mudança institucional terá sucesso”.

¹⁵ Ver, por exemplo, as três possibilidades de se introduzir o ciclo completo de polícia apresentadas por Saporì (2016).

democracia. Como regra, “países autoritários tendem a ter estruturas policiais centralizadas e os não-autoritários, a ter estruturas descentralizadas” (BAYLEY, 2001, p. 80). Bayley também demonstrou que as estruturas de policiamento possuem notável estabilidade no tempo e que as nações que sofreram rupturas com a extinção de modelos policiais e a criação de novos modelos – como a Alemanha e o Japão no pós-guerra -, retomaram após alguns anos seus modelos de polícia. Algo semelhante ocorreu com El Salvador, após a guerra civil, quando o Tratado de Paz de 1992 estabeleceu a formação de uma nova polícia nacional. A nova instituição, segundo Dammert (2005), fracassou e os militares voltaram a ter um papel destacado nas atividades policiais. Múltiplas estruturas de policiamento conformam, com efeito, uma das características mais importantes dos modelos contemporâneos de segurança pública na maioria dos países democráticos. Inglaterra e País de Gales possuem 43 forças policiais autônomas, cada uma delas atuando em um distrito; a Holanda possui muitas polícias, sendo as áreas rurais cobertas pela *Rijkspolitie* que se soma às 142 polícias municipais (*Gemeetepolitie*); a Noruega possui 54 polícias distritais; a Escócia, 8 polícias regionais; os Estados Unidos possuem pelo menos 25 mil polícias autônomas¹⁶; a Bélgica, 2.359; o Canadá tem 450 polícias municipais, além de várias forças provinciais e da *Royal Canadian Mounted Police*. Algumas poucas nações possuem polícia única, como Sri Lanka, Polônia, Irlanda e Israel.

Polícias menores são mais facilmente governadas e controladas. São também mais ágeis e tendem à especialização. Instituições policiais enormes, pelo contrário, são de difícil manejo e supervisão. Também por isso, eventual unificação das polícias estaduais no Brasil produziria, muito possivelmente, uma polícia menos preparada para responder aos desafios da segurança pública do que as duas polícias que temos. Por fim, a criação de polícia única nos estados agregaria risco considerável à democracia. Contando com apenas uma instituição policial, o Estado poderia ser “emparedado” por dinâmicas reivindicatórias. Uma só greve desta polícia, por exemplo, exporia a população de maneira inaceitável e transformaria os governos em reféns de demandas corporativas.

5.2 Desconstitucionalização e Sistema Único

Um quadro mais favorável à reforma no Brasil surgiria da desconstitucionalização do modelo de polícia. Com efeito, a opção realizada pelo Poder Constituinte, especialmente pelo que dispõe o art. 144 da CF, assinalou erro de graves proporções. A constitucionalização do modelo de polícia lhe conferiu estabilidade extraordinária, impedindo que os entes federativos pudessem construir forças policiais adaptadas às realidades locais. Assim, um país que possui realidades regionais tão diversas passou a contar, em todos os lugares, do Acre a São Paulo, de Alagoas ao Rio Grande do Sul, com o mesmo modelo de polícia. Natural, então, que os esforços pela reforma tenham identificado na desconstitucionalização do modelo de polícia uma exigência básica.

A proposta, entretanto, também possui inconvenientes e riscos. A eventual retirada do modelo de polícia do texto constitucional e, por decorrência, a liberdade para que Estados e Municípios passassem a formar novas instituições na área da segurança pública, poderia conduzir o País a uma pulverização de forças policiais desconectadas de um sistema de segurança, além de abrir espaços para que governantes despreparados estimulassem a criação de polícias ainda mais repressoras e autoritárias. Para que isso não ocorresse, seria preciso que o texto constitucional consagrasse princípios democráticos matriciais de policiamento, além de uma legislação federal que normatizasse o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)¹⁷.

¹⁶ Embora não se saiba ao certo quantas são as polícias nos EUA - porque essa resposta depende da definição a respeito do que se considera “polícia” - Bayley (2001, p. 70) lembra que essa é a estimativa mais amplamente aceita, desde um levantamento do início dos anos 70, realizado pela *Law Enforcement Assistance Administration*

¹⁷ A Lei 13.675/18 (Lei do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP) ofereceu algumas diretrizes importantes, mas está longe dos desafios de normatização do sistema. A referência básica para a construção do SUSP, apresentada

Ao lado de temas deste tipo, mas ocupando um papel cada vez mais importante, destaca-se o desafio dos Municípios na área da segurança pública. Tradicionalmente, o modelo de polícia inscrito na Constituição, por um lado, e a “policialização da segurança”, por outro, produziram a noção – em tudo equivocada – de que os Municípios brasileiros não teriam qualquer relevância na área da segurança pública. Os gestores municipais, ao longo de décadas, sentiram-se autorizados a transferir responsabilidades, afirmando tão somente que “segurança pública era responsabilidade do Estado”. Nas últimas décadas, esta situação tem se alterado. Cada vez mais, se percebe que os Municípios possuem grande responsabilidade na segurança – mesmo quando não dispõem de guardas municipais. Muitas das políticas de prevenção ao crime e à violência só podem ser articuladas eficazmente no âmbito municipal, com ações coordenadas e integradas capazes de intervir na realidade social, diminuindo fatores de risco e atuando, portanto, de maneira focada, notadamente em áreas como educação, cultura, saúde, esporte e assistência social.

Estamos, ainda, muito distantes do que seria o mínimo necessário para comemorar uma entrada triunfal dos Municípios brasileiros na área da segurança pública. Mesmo algumas das iniciativas já tomadas abrem espaços pertinentes de crítica e apreensão, como, por exemplo, quando presenciamos a formação de guardas municipais espelhadas no modelo reativo de policiamento e – por isso - não vocacionadas ao trabalho de policiamento comunitário. Seja como for, parece inegável que os Municípios brasileiros estarão cada vez mais envolvidos com o tema, o que, por si só, assinala a atualidade do debate a respeito da municipalização da segurança¹⁸.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os caminhos da reforma de nosso modelo de polícia, de qualquer maneira, devem ser ousados para que se projetem mudanças estruturais que, efetivamente, qualifiquem as polícias e reforcem a ideia geral do SUSP; mas, ao mesmo tempo, cautelosos para que se compreenda a própria reforma como um processo histórico e para que, dos esforços em seu favor, não resultem retrocessos.

De todas as mudanças estruturais necessárias, duas exigências parecem ser impreteríveis: o estabelecimento do ciclo completo de policiamento às polícias civis e militares nos estados e a definição de carreiras únicas para cada uma das forças policiais. Essas duas mudanças produzirão impactos extraordinários e exigirão muitas outras alterações em sequência, razão pela qual devem ser concebidas como guias da reforma.

Modelos de policiamento, por mais distintos que sejam, se estruturam a partir de uma primeira opção: ou se organizam por área geográfica, como no modelo britânico (uma só polícia em cada região) ou se organizam por especialização temática (com responsabilidades distintas por tipos penais, por exemplo, o que é, em boa medida, a experiência estadunidense). No caso brasileiro, a divisão de responsabilidades entre as polícias estaduais não poderia se efetivar, por razões históricas, com base na atuação exclusiva por área geográfica, porque as polícias sempre atuaram tendo por base os estados e parece não haver sentido em se estabelecer que elas deveriam perder essa base de atuação, o que exigiria realocar a maior parte dos efetivos para novas bases. Parece mais lógico, no quadro que temos, que as polícias estaduais mantenham a prerrogativa de atuar em todo o estado, mas a partir de responsabilidades diversas por tipos penais, o que seria uma

por Soares (2006, pp. 515-516), envolve a necessidade de parâmetros e regras nacionais sobre capacitação dos policiais, com a uniformização de um currículo básico e uniformização de procedimentos policiais. Outros pontos a serem nacionalmente regradados envolvem temas centrais como: registros policiais e critérios de contagem de ocorrências; necessidade de implementação, em todas as polícias, do ciclo diagnóstico-planejamento-monitoramento-avaliação; definição de iniciativas de policiamento com base em evidências científicas; unificação dos sistemas de inteligência que possibilite a troca de informações e consultas integradas nacionalmente; normas de perícia e a criação de um sistema de controle externo das polícias eficiente, vez que a atribuição conferida ao Ministério Público, nesse particular, tem sido exercida formalmente, sem qualquer efetividade.

¹⁸ Para um tratamento mais detalhado do tema, vale acompanhar os argumentos de Soares (2006, pp. 449-514).

exigência tornada possível a partir do ciclo completo. Tendo presente os perfis históricos de policiamento construídos no Brasil, parece também mais natural que as polícias militares fossem responsáveis pelos crimes patrimoniais, reservando-se às polícias civis a responsabilidade pelo tratamento dos demais ilícitos penais, destacadamente os que demandam investigação complexa como os crimes dolosos contra a vida e os crimes sexuais.

Uma mudança do tipo construiria um modelo de policiamento menos competitivo entre as duas corporações, promovendo vocações que têm sido diminuídas e mesmo obstaculizadas pela bipartição do ciclo de policiamento. A divisão de responsabilidade por tipos penais não assegura que as instituições policiais deixem de reproduzir qualquer tipo de disputa, como bem o evidencia a experiência estadunidense. É provável, entretanto, que esse modelo induza disputas de outra qualidade, mais orientadas pela busca do reconhecimento do público e pelo objetivo de mostrar um serviço de melhor qualidade, se comparado com as demais forças policiais.

Evidentemente, a nova destinação às Polícias Militares demandará mudanças consideráveis. Os policiais militares precisarão de uma nova política de formação e, seguramente, exigências muito maiores deverão acompanhar os processos de seleção. As reivindicações internas e externas em favor de um processo mais amplo de democratização das Polícias Militares devem implicar, de igual sorte, em uma agenda positiva de reformas que, por seu turno, exigirão a desvinculação das PMs das Forças Armadas, o direito à sindicalização e a constituição de uma estrutura que, nas palavras de Soares (2019, p. 44) deverá ser, necessariamente, cada vez mais “horizontal, descentralizada e flexível, o inverso da estrutura militar”. As Polícias Civis, por seu turno, passariam a contar com uma realidade muito mais favorável à sua vocação investigativa, vez que liberadas da pressão pela resolução de uma enorme quantidade de ocorrências delituosas que demarcam, quase sempre, crimes associados à desigualdade social e à miséria.

REFERÊNCIAS

BARROS, Lúcio Alves de. **Polícia e Sociedade**: um estudo sobre as relações, paradoxos e dilemas do cotidiano policial. Tese de doutorado; Programa de Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2005.

BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento**: Uma Análise Internacional Comparativa. São Paulo, Edusp, 2001.

BAYLEY, David H. **Changing the Guard**: Developing Democratic Police Abroad, New York: Oxford University Press, 2006.

BITTNER, Egon. **Aspectos do Trabalho Policial**. São Paulo, Edusp, 2003.

BRETAS, Marcos Luiz. **Ordem na cidade**. O exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro. 1907- 1930. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

BRETAS, Marcos Luiz. A Polícia carioca no Império. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 22, 1998, p. 219-234.

CONCEIÇÃO, Adauton Santana da; PALÁCIO, Eduardo Queiroga e Silva. Os Limites Legais de Atuação do Policiamento Velado em Face da Atividade de Polícia Judiciária. Monografia – SUSP. Disponível em:

<https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/4587/1/Os%20Limites%20Legais%20de%20Atua%20c3%a7%20c3%a3o%20do%20Policiamento%20Velado%20em%20Face%20da%20Atividade%20de%20Pol%20c3%adcia%20Judici%20c3%a1ria.pdf> Acesso em: 18 nov. 2021.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **As reformas nas polícias e seus obstáculos: uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias.** *Civitas*, Porto Alegre, v. 8, n. 3, 2008, p. 409-427.

CRUZ, Heloisa. Mercado e Polícia — São Paulo 1890-1915. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 7, n. 14, 1987.

DAMMERT, Lucia. Reforma Policial en América Latina. Universidad de Alcalá, Madri, Espanha. **Quórum, Revista de pensamiento iberoamericano**, nº 12, 2005, p. 53-64.

DAMMERT, Lucía. Reforma Policial Agenda (aún) pendiente en América Latina. Documento De Trabajo, Programa de Estado de Derecho Peter D. Bell, 2020. Disponível em: <https://www.thedialogue.org/analysis/reforma-policial-agenda-aun-pendiente-en-america-latina/> Acesso em: 30 dez. 2021.

DAVIS, Robert C. e HENDERSON, Nicole J. Willingness to Report Crime: the role of ethnic group membership and community efficacy. *Crime and Delinquency*, v. 49, 2003, p. 564-580.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2019. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf Acesso: 10 nov. 2019.

FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Escuta dos Profissionais de Segurança Pública no Brasil. 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/11/escuta-policiais-2021-fbsp.pdf> Acesso: 20 dez. 2021

GUIMARÃES, A. P. *As classes perigosas: banditismo urbano e rural.* Rio de Janeiro: ed. UFRJ, 2008

GOLDSTEIN, Herman. **Problem-Oriented Policing.** McGraw-Hill, 1990.

GOLDSTEIN, Herman. **Policiando uma Sociedade Livre.** São Paulo, Edusp, 2003.

MARKOWKIZ, Fred E.; BELLAIR, Paul E; LISKA, Allen E. and LIU, Jianhong. Extending Social Disorganization Theory: modeling the relationship between cohesion, disorder and fear. *Criminology*, v. 39, 2001, p. 293-320.

MEDEIROS, Mateus Afonso. **Aspectos institucionais da unificação das polícias no Brasil.** DADOS-Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, 2004, p. 271 a 296.

MESQUITA, Paulo. “Asociaciones público-privadas para la reforma policial en Brasil: Instituto de São Paulo Contra la Violencia”. In: DAMMERT, L.; BAYLEY, J. (orgs.). **Seguridad y reforma policial en las Américas.** Experiencias y desafíos. México: Siglo XXI, 2005, p.106-120.

MONJARDET, Dominique. **O que Faz a Polícia: Sociologia da Força Pública.** São Paulo, Edusp, 2003.

MOORE, Mark Harrison. “Policimento Comunitário e Policimento para a Solução de Problemas”. In: TONRY, M.; MORRIS, N. (Orgs.). **Policimento Moderno**. São Paulo, Edusp, 2003, p. 115-175.

MUNIZ, Jacqueline; LARVIE, Sean Patrick; MUSUMECI, Leonarda e FREIRE, Bianca. Resistências e dificuldades de um programa de policimento comunitário. **Tempo Social**, Revista de Sociologia USP, Vol.9, nº1, São Paulo, 1997.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir de. Dá para confiar nas polícias? Confiança e percepção social da polícia no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, Ano 5, Edição 9, 2011.

PAIXÃO, Antônio Luiz; BEATO, Cláudio Chaves. Crimes, Vítimas e Policiais. **Tempo Social**: Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 09, n. 01, 1997, p. 233-248.

RAMOS, Silvia; ROLIM, Marcos e SOARES, Luiz Eduardo **O que pensam os profissionais da segurança pública, no Brasil**, Ministério da Justiça, SENASP, 2009. Disponível em: <http://www.aprapr.org.br/wp-content/uploads/2013/10/O-que-pensam-os-profissionais-de-Seguran%C3%A7a-P%C3%BAblica.pdf> Acesso: 04 julho 2020.

REINER, Robert. “A pesquisa policial no Reino Unido: uma análise crítica”, In: TONRY, M.; MORRIS, N. (Orgs.). **Policimento Moderno**. São Paulo, Edusp, 2003, p. 463-537.

ROLIM, Marcos e HERMANN, Daiana. Confiança nas polícias: percepção dos residentes e desafios para a gestão. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 20, n.48, 2018, p. 188-211.

ROLIM, Marcos. A segurança como um desafio moderno aos direitos humanos. **Análises e propostas**, n. 34, São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/04807.pdf>. Acesso: 12 jun. 2021.

SAIN, Marcelo Fabián. **La reforma policial en América Latina**: Una mirada crítica desde el progresismo. Seminario Internacional «Reforma policial, ciudadanía y democracia», realizado por Nueva Sociedad em Bogotá em 30 e 31 de março de 2009. Disponível em: <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/la-reforma-policial-en-america-latina-una-mirada-critica-desde-el-progresismo> Acesso em: 08 set. 2021.

SANTOS, José Nunes dos. “A Polícia Civil: Ligeiro Escorço Histórico”, In: LEMGRUBER, J. (org.). **A Instituição Policial**. Rio de Janeiro, Departamento de Publicações da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-RJ), 1985, p. 15-26.

SAPORI, Luís Flávio. Como implantar o ciclo completo de polícia no Brasil? **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, p. 50-58, 2016.

SILVA, Geélison F. e BEATO, Cláudio. Confiança na polícia em Minas Gerais: o efeito da percepção de eficiência e do contato individual. **Opinião Pública**, Campinas, v.19, n.1, 2013.

SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da. Modelos Policiais e Risco Brasil: proposta de revisão de paradigmas no sistema de segurança pública pela adoção da teoria do “ciclo completo de polícia”. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP/Marília**. Ed. 15, 2015

SOARES, Luis Eduardo. **Legalidade Libertária**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006.

SOARES, Luis Eduardo **Desmilitarizar**: segurança pública e direitos humanos. São Paulo, Boitempo, 2019.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de. Ordem social, Polícia Civil e justiça criminal na cidade de São Paulo (1889-1930), **Revista de História**, 162, 2010, p. 179-204.

VARENIK, R. O. **Exploring Roads to Police Reform**: Six Recommendations. Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico. Center for U.S. Mexican Studies, 2003. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/2663k4th>. Acesso em: 22 jul. 2021.

WEISBURD, David and ECK, John E. What Can Police Do to Reduce Crime, Disorder and Fear? **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 593, To Better Serve and Protect: Improving Police Practices, 2004, p. 42-65.

ZAVERUCHA, Jorge. **Polícia Civil de Pernambuco**: O Desafio de Reforma. Recife, Editora Universitária da UFPE, 2003.