

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**A polícia judiciária e o combate  
à criminalidade**

**The Judicial Police and the  
combat the criminality**

Júlio Lopes Hott

# Sumário

<b>ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ARGENTINA: APORTES POSIBLES DESDE EL DERECHO .....</b>	<b>2</b>
María Valeria Berros	
<b>MATÉRIA AMBIENTAL NOS TRIBUNAIS DA AUSTRÁLIA E NOVA ZELÂNDIA .....</b>	<b>17</b>
Marcio Oliveira Portella	
<b>CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL: DESAFIOS E TENDÊNCIAS DA ORIGEM DA CDB ÀS METAS DE AICHI .....</b>	<b>28</b>
Ana Paula Leite Prates e Marta de Azevedo Irving	
<b>DIMENSÕES LINGUÍSTICAS DA DESIGUALDADE NO BRASIL: OS DIVERSOS NOMES LEGAIS DE UM MESMO FENÔMENO.....</b>	<b>59</b>
Jefferson Carús Guedes	
<b>ECONOMIA, ÉTICA E TRIBUTAÇÃO: DOS FUNDAMENTOS DA DESIGUALDADE .....</b>	<b>77</b>
Rafael Köche e Marciano Buffon	
<b>A REPARTIÇÃO DE RENDAS ENTRE OS ENTES DA FEDERAÇÃO E SUA REPERCUSSÃO NA CARACTERIZAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO: UMA INVESTIGAÇÃO ACERCA DO DESENVOLVIMENTO DO FEDERALISMO FISCAL-FINANCEIRO NO BRASIL.....</b>	<b>94</b>
Raquel Mousinho de Moura Fé	
<b>UMA AVALIAÇÃO DO ÍNDICE DE INCLUSÃO FINANCEIRA NOS ESTADOS DO NORDESTE BRASILEIRO .....</b>	<b>116</b>
Diego Araujo Reis e Osvaldo Sousa Ventura	
<b>FATORES DETERMINANTES DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO.....</b>	<b>133</b>
Leandro Campi Prearo, Maria Clara Maraccini e Maria do Carmo Romeiro	
<b>AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO E DIFUSÃO DA CULTURA NO BRASIL E O CASO DO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CULTURA.....</b>	<b>157</b>
Telma Rocha Lisowski	
<b>MOLDANDO A “RESERVA DO POSSÍVEL” NO TEMPO: A SUSTENTABILIDADE FISCAL COMO DIREITO DIFUSO FUNDAMENTAL.....</b>	<b>171</b>
Leonardo Romero Marino	

<b>O PODER JUDICIÁRIO E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE .....</b>	<b>195</b>
João Luis Nogueira Matias e Águeda Muniz	
<b>EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: OFERTA NA OMC, UMA REFLEXÃO DESMISTIFICADA, COM BASE EM DADOS ESTATÍSTICOS .....</b>	<b>208</b>
Marcel Vitor Guerra	
<b>A GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS .....</b>	<b>224</b>
André Viana Custódio e Rafael Bueno da Rosa Moreira	
<b>A POLÍCIA JUDICIÁRIA E O COMBATE À CRIMINALIDADE .....</b>	<b>247</b>
Júlio Lopes Hott	
<b>PROCESSO ELEITORAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: INFLUÊNCIAS RECÍPROCAS.....</b>	<b>274</b>
Pablo Malheiros da Cunha Frota	
<b>SOCIEDADES PRIMITIVAS E DIREITO CONTEMPORÂNEO: DE QUE FORMA A JUSTIÇA TRIBAL PODE NOS AJUDAR A REPENSAR A NOSSA JUSTIÇA .....</b>	<b>303</b>
Amanda Rodrigues e Tiago Themudo	
<b>DIREITO PRIVADO, JUSTIÇA DISTRIBUTIVA E O ARGUMENTO DA DUPLA DISTORÇÃO: UMA REVISÃO DA LITERATURA .....</b>	<b>318</b>
Leandro Martins Zanitelli	
<b>DISTORÇÕES NO CONTROLE CADASTRAL DAS ENTIDADES SINDICAIS E CONTRIBUIÇÃO SINDICAL .....</b>	<b>334</b>
Ricardo Bravo	
<b>PLÁGIO EM TRABALHOS ACADÊMICOS: PROPOSTA DE POLÍTICAS INSTITUCIONAIS DE INTEGRIDADE .....</b>	<b>354</b>
Maria Edelvacy Pinto Marinho e Marcelo Dias Varella	

# A polícia judiciária e o combate à criminalidade\*

## The Judicial Police and the combat the criminality

Júlio Lopes Hott\*\*

### RESUMO

A Polícia Judiciária realiza a investigação criminal por meio de procedimentos informais e também por meio da instrução cartorária do Inquérito Policial fazendo uma espécie de “formação de culpa” pré-processual. Trata-se de uma ação inquisitorial de política pública criminal que interfere na intimidade e na liberdade das pessoas com um grau de seletividade e discricionariedade que deve ser demonstrado por meio de um referencial de criminologia crítica. O objetivo desta pesquisa é verificar como se constrói a agenda desse programa de segurança pública e se essa atuação policial combate ou induz a criminalidade. Buscando uma alternativa compatível com o referencial utilizado, sugere-se a abolição do atual modelo concentrado na União e nos Estados e oferece como hipótese um modelo municipalizado. Para essa conclusão, analisa-se a cultura e o campo policial, o *habitus* jurídico, o discurso existente entre seus atores, as práticas investigativas herdadas de um paradigma etiológico de criminologia, a forma de controle (*accountability*) que é exercido sobre as etapas do procedimento investigativo e o método utilizado para investigação dos crimes.

**Palavras-chave:** Política criminal. Inquérito policial. Investigação. Polícia judiciária. Poder de polícia.

### ABSTRACT

The Judicial Police conduct the criminal investigation through informal procedures and also through the bureau instruction of the Police Inquiry doing a sort of pre-procedural “guilt formation”. It is an inquisitorial action of criminal public policy wich interferes with intimacy and freedom of people with a degree of selectiviness and discretion that must be demonstrated through a referential of critical criminology. The objective of this research is to see how it builds the agenda of this public safety program and if this police action combat or induces the criminality. Seeking an alternative compatible with the referential used, the study suggests the abolition of the current model concentrated in the Union and in the United and as a hypothesis model it is offered one decentralized county model. To this conclusion, it was analyzed the police culture, legal habitus, the existing discourse among its actors, inherited investigative practices of an etiological paradigm of criminology, the form of accountability that is exerted on the steps of the investigative procedure and the method used for the investigation of crimes.

\* Recebido em 03/05/2014  
Aprovado em 21/09/2014

\*\* Professor do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo UniCEUB. E-mail: julio.hott@uniceub.br

**Keywords:** Criminal Policy. Police Investigation. Police Inquiry. Investigation. Judicial Police. Police power.

## 1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar o serviço público de investigação criminal realizado pela polícia judiciária para tentar entender as possíveis razões pelas quais essa atuação policial tem-se mostrado tão ineficiente. Visa-se, também, o estudo buscar as respostas para essa ineficiência e verificar qual sua contribuição no crescente aumento da criminalidade, conforme apontam os resultados do mapa de violência no Brasil em 2013<sup>1</sup>. Visa ainda investigar se a atuação policial judiciária na investigação, além de não esclarecer os crimes satisfatoriamente, ainda funciona como elemento indutor de violência. Para tanto, é necessário estudar o campo, a cultura policial e a evolução paradigmática das escolas de criminologia buscando uma explicação para a manutenção dessa cultura policial ou tentando identificar possíveis anomalias nesse campo de estudos.

Depois, sob o prisma específico da criminologia crítica questiona-se o método de investigação criminal por meio da instrução cartorária do Inquérito Policial. Buscam-se empiricamente os resultados dessa forma de investigação para uma análise comparada com métodos usados por outras polícias visando compreender possíveis alternativas metodológicas. Discute-se o caráter vinculado das políticas públicas policiais, cuja manifestação está sempre atrelada ao legalismo processual e constitucional, para tentar compreender, até que ponto, isso interfere na solução do problema do avanço descontrolado da criminalidade.

Para alguns estudiosos de políticas públicas<sup>2</sup>, essa inflexibilidade legalista se deve à visão jurídico-positivista dos estudos de políticas públicas que, em outros campos do serviço público vinha prevalecendo, mas em razão das recentes críticas foi alterada. Essa visão sempre foi muito criticada sob o argumento de que ela leva em conta uma consideração um tanto estática do Estado e da Administração Pública, ou seja, mais privilegia o estudo das estruturas e das normas do que a eficiência da atividade estatal. Dessa forma, essa pesquisa almeja verificar se a Polícia Judiciária ainda está presa a essa visão e, nesse caso, oferecer subsídios para estudos de flexibilidade, descentralização e tentativas de dar maior eficiência à investigação policial.

É preciso lembrar que essa perspectiva jurídica dos estudos como uma formalização abstraída de qualquer realidade que contrarie a norma ocorreu também em consequência da necessidade do paradigma positivista se firmar no campo do direito. Esse método normativo puro foi a base epistemológica necessária para e dotar o direito de “cientificidade”. Portanto, é justificável que todo o estudo jurídico de aplicação das políticas públicas na América latina estivesse também submetido ao paradigma positivista.

O artigo tenta responder se, mesmo com essa forma vinculada e legalista de ver a polícia no Brasil, é possível promover à descentralização do serviço policial, ou seria necessária a abolição completa do sistema policial. Nesse caso substituindo-o, por exemplo, por um modelo descentralizado de polícias municipais, de ciclo completo<sup>3</sup>, isento do excesso de formalismo, deixando os rituais para o judiciário, preocupando-se apenas com a maior aproximação com a comunidade e com as soluções locais de acordo com cada peculiaridade, como já acontece na polícia dos Estados Unidos.

No item inicial, apresentam-se os conceitos desse atual sistema de polícia judiciária, demonstrando que ele foi herdado de um modelo pretoriano romano, trazido de Portugal nos moldes canônico-inquisitivo e modelado pelas ditaduras do estado novo e do governo militarista. Atualmente compõe um processo de política de segurança pública, sendo na área federal subordinado ao Ministério da Justiça e na esfera estadual e

1 WAISELFISZ, Julio Jacobo. *Mapeamento quantitativo e qualitativo da violência no Brasil em 2013*. Disponível em: <www.mapadaviolência.org.br>. Acesso em: 13 dez. 2013.

2 SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. p. 21.

3 A denominação “ciclo completo” é usada para definir as atividades preventivas e investigativas hoje realizadas separadamente pelas polícias civis e militares.

distrital subordinado às governanças. No decorrer de sua história, esteve sempre marcado por manipulações políticas e pelas críticas do Poder Judiciário e do Ministério Público, apesar do produto de seu trabalho, o Inquérito Policial, embasar a quase totalidade das ações judiciais criminais.<sup>4</sup>

Em seguida o artigo busca verificar se a Polícia Judiciária, ao atuar sobre um domínio problemático da sociedade, que é a criminalidade, possui um padrão de imagens e ideias que constituem uma linguagem específica capaz de gerar um conhecimento paradigmático de cultura policial, e se esse paradigma acompanhou as revoluções paradigmáticas da criminologia, ou permanece estático e em crise. Ou não se pode afirmar que existam resultados científicos suficientes para legitimar a existência de um paradigma sobre o tema.

O segundo item desenvolve ainda mais a tese Kuhniana dos paradigmas aplicado às flexibilidades dos estudos sociais, analisando sinteticamente a evolução paradigmática das escolas de criminologia, sob os enfoques clássicos, etiológicos, garantistas e críticos, tentando estabelecer um corolário com os conhecimentos do campo e da cultura policial para tentar verificar a existência ou não de uma diferença entre os conceitos buscando explicações para a crise do sistema policial.

O terceiro item trata do Inquérito Policial. Busca-se a demonstração de que antes da formalização do Inquérito, ocorrem diligências investigativas por meio de procedimentos práticos e informais realizados pelos policiais investigadores sem qualquer tipo de controle (*accountability*) ou instrumentalização. E, depois da formalização o que ocorre é uma autuação cartorária marcada por excesso de formalismo, morosidade e seletividade do procedimento. É feita também uma análise do controle do Inquérito Policial sob as duas formas existentes: o externo exercido pelo Ministério Público e o interno exercido pelas Corregedorias de Polícia, tentando aferir em que medida mecanismos de regulação interna da atividade policial pode ser mais eficiente do que mecanismos externos, ou o contrário, se um mecanismo de controle exclusivamente externo seria mais eficiente.

O quarto item trata de possíveis hipóteses alternativas para a solução da ineficiência da atuação policial na investigação criminal. Apresenta-se a hipótese principal que é a municipalização da polícia e algumas outras formas de realização da atividade policial em outros países. Destacam-se a polícia dos condados, subordinada ao voto popular nos Estados Unidos, o sistema de investigação policial ministerial, subordinado ao Ministério Público, na Itália e a polícia judicial ou juizado de instrução, subordinada ao Poder Judiciário, Na Espanha.

No último ponto da discussão, tratamos de uma possível proposta abolicionista do sistema de polícia judiciária, tomando por base teórica a obra “Penas Perdidas” de Louk Hulsman<sup>5</sup>, tentando extrair da sua proposta abolicionista, uma aplicação ao sistema de polícia judiciária. A referida agência policial é tratada pelo autor como elemento indutor de criminalidade e, portanto, não seria suficiente substituir o nome da agência policial ou de seus atores se os significados permanecerem os mesmos. É necessário que exista uma total reformulação ideológica na cultura policial, portanto, substituir o sistema Policial por soluções sobresalentes, não seria o suficiente.

Na conclusão, após a proposta abolicionista anterior, foi sugerida a substituição do sistema concentrado de polícia judiciária no Brasil, cuja estruturação pertence à União e aos Estados, por uma solução descentralizada. É preciso romper o pacto federativo constitucional em relação à segurança pública e adotar um modelo mais próximo da comunidade, nos moldes da polícia dos condados norte-americano. Sugere-se uma revolução copernicana no sistema policial, o que, no nosso caso, poderia ser uma polícia municipalizada.

4 O inquérito policial é a peça mais importante do processo de incriminação no Brasil. É ele que interliga o conjunto do sistema, desde o indiciamento de suspeitos até o julgamento. MISSE, Michel. O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa. *Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 16, jan. 2011.

5 Obra “Penas Perdidas” de Louk Hulsman, escrita em co-autoria com Jacqueline Bernat de Celis HULSMANN, Louk; CELIS, Jacqueline Bernat de. *Penas perdidas: o sistema penal em questão*. Tradução de Maria Lucia Karam. Niterói: Luam, 1997. p. 29.

## 2. POLÍCIA JUDICIÁRIA

A expressão polícia judiciária é usada, muitas vezes, também, como sinônimo de polícia civil. A Constituição Federal estabelece que às polícias civis dos estados e do Distrito Federal competem às funções de polícia judiciária e, por exclusão, a apuração das demais infrações penais, exceto as militares. Ou seja, têm competência geral para todas infrações penais não especificadas como exclusivas da união, considerando que a competência da polícia federal é uma competência residual expressa.<sup>6</sup> Essa dogmática foi também um referendo do Código de Processo Penal, Decreto-Lei nº 3689, de 03/10/1941 o qual já preconizava em seus artigos 4º aos 23, que a polícia judiciária seria exercida pela autoridade policial delegada pelo poder executivo para realização da investigação completa do crime e formalização de todas as diligências por meio do Inquérito Policial.<sup>7</sup>

Durante a assembleia constitucional, o Código de Processo Penal já trazia um arcabouço institucional todo fragmentado de um período marcado por um modelo militarizado de segurança pública. Os constituintes mais progressistas na ocasião não tinham proposta homogênea para as polícias e para a área de segurança pública. Com isso a subcomissão de segurança pública acabou sendo dominada pelos atores que defendiam a manutenção do arranjo institucional, fortemente influenciada por um *lobby* de 13 oficiais das forças armadas, sendo mantido o modelo do período ditatorial.<sup>8</sup>

Este atual sistema de polícia judiciária, portanto foi herdado como um modelo pretoriano subordinado ao poder executivo, sendo na área federal ao Ministério da Justiça e na esfera estadual e distrital às governanças. Compõem um modelo de segurança pública com a visão inadequada de garantia da segurança do Estado e não como um serviço público voltado para as garantias fundamentais constitucionais do indivíduo.

O Código de Processo Penal Brasileiro conceitua a Polícia Judiciária como a agência de política pública cuja atividade será exercida por autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições, tendo por fim a apuração das infrações penais e sua respectiva autoria (art. 4º, CPP). Preconiza o dispositivo que, logo que tiver conhecimento da prática da infração penal, a autoridade policial deverá tomar uma série de medidas (art. 6º, CPP). São diligências que visam à constatação e, se possível, a apuração do fato investigado, cuja formalização deveria ocorrer obrigatoriamente por meio da autuação instrumental do inquérito policial para facilitar o controle do Ministério Público e subsidiar uma possível ação penal, podendo servir de base até para a condenação.

Dessa forma todas as informações sobre a materialidade dos delitos e os indícios de sua suposta autoria são realizadas pela polícia, pois esta, como titular da investigação preliminar, possui autonomia e o poder de decisão, ou seja, ela determinará a linha de investigação, as provas e perícias a serem produzidos, os objetos a serem apreendidos e as testemunhas a serem inquiridas. Vale ressaltar, que nesse, sistema não existe uma subordinação funcional em relação aos juízes e promotores, embora, em tese, exista um controle externo do Ministério Público e o resultado, se formalizado, deva ser submetido ao poder judiciário.<sup>9</sup>

A criminologia crítica conceitua a Polícia Judiciária por meio de um enquadramento dentro das agências de criminalização secundária e terciária, ou seja, a polícia judiciária quando busca a aplicação da lei penal na apuração do crime e identificação da respectiva autoria, atua como agência de criminalização secundária e quando efetua segregação e custódia do transgressor no sistema penitenciário, funciona como uma agência terciária. Lembrando que a criminalização primária foi realizada pelo legislador.

Para entendermos melhor esse triângulo no processo de política pública de controle social por meio da criminalização, buscamos subsídio em Zaffaroni<sup>10</sup> para quem, criminalização primária é o ato e o efeito

6 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 58. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. Art. 144 § 4º.

7 BRASIL. Código de Processo Penal Anotado. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, art. 4º aos 23, p. 41-53.

8 ZAVERUCHA, J. FHC. *Forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

9 LOPES JR, Aury. *Sistemas de investigação preliminar no processo penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 57.

10 ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Manual de direito penal brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

de sancionar uma lei penal material que incrimina ou permite a punição de certas pessoas, a criminalização secundária é a ação punitiva exercida sobre pessoas concretas, que acontece quando as agências policiais detectam uma pessoa que suspeitam tenha praticado certo ato criminalizado primariamente e a criminalização terciária é a estigmatização realizada pelo sistema prisional durante a execução da pena. A primeira é realizada pelos legisladores e a segunda e terceira por agências estatais como a Polícia Judiciária.

Embora todo o arcabouço legal defina a polícia judiciária como instrumento de uma política de segurança pública do Estado, vê-se aí também uma anomalia nessa visão herdada da ditadura militar, ou seja, a concepção correta é a de que a polícia judiciária, principalmente porque sua atuação repressiva incide diretamente sobre pessoas estigmatizadas, deveria ser empregada como parte de uma política pública de direitos do cidadão e não como forma de direito penal do inimigo. Mudar essa concepção é uma tarefa copernicana, trata-se de desconstruir paradigmas de pensamento e ação dentro de uma nova concepção de que todas as pessoas, inclusive os policiais, sejam vistos como sujeitos de direitos e destinatários da proteção policial. Portanto, seria mudar toda uma cultura policial de separatividade e distanciamento da comunidade<sup>11</sup>

## 2.1. Cultura policial

A tese da cultura policial foi levantada por Jerome Skolnick<sup>12</sup> em razão de certas características da atuação policial que a distingue de outras profissões. Essa teoria tem suscitado muitos debates nos estudos político-sociológicos das forças policiais. Essas discussões giram em torno da existência ou não de uma cultura policial. Essa cultura teria como característica principal o compartilhamento de um conjunto de conhecimentos, modelos, representações e interpretações que os cientistas traduzem como comuns na atuação policial.

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

Afirmam esses estudiosos que as crenças, os preconceitos e os estereótipos produzidos na organização policial tornam-se um saber compartilhado somente entre eles. Possuem uma cultura própria que resiste ou não acompanha às modificações operadas no contexto social. Alimentam uma relação de separatividade com as pessoas as quais deveriam proteger e uma relação de guerra com os infratores da lei.

Em relação ao compartilhamento corporativista do saber, é preciso esclarecer que se trata de um saber diferenciado dos demais profissionais que é interpretado pelos policiais como fundamental à própria sobrevivência individual. Os estudiosos ressaltam como traços comuns desse compartilhamento a onipresença da suspeita em relação às pessoas, o isolamento social, o corporativismo, os estereótipos e a discricionariedade que possuem em relação à sociedade em geral.<sup>13</sup>

Alimentando essa cultura policial temos que destacar também o papel que a mídia tem na construção de um ambiente de significados dentro do qual o policial se vê, ou pelo menos reage à forma que acredita ser visto pelas pessoas. A divulgação do trabalho policial pela mídia incide sobre as tarefas mais sensacionalistas e que geram consenso simbólico na sociedade, ou seja, devem ser compatíveis com as expectativas da população em relação ao desempenho dos policiais. Mas, quando acontecem as críticas, os policiais acabam construindo estratégias próprias das instituições totais, fechando-se em seu próprio mundo de significados,

11 KANT DE LIMA, Roberto. Direitos civis, estado de direito e 'cultura policial: a formação policial em questão. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 11, n. 41, p. 241-256, 2003.

12 SKOLNICK, Jerome H. *Justice without trial. Law enforcement in democratic society*. New York: John Wiley, 1966, em comentários de BRETAS e PONCIONI, 1999; MONJARDET, 2003; REINER, 2004; HAGEN, 2005.

13 MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia: sociologia da força pública*. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: EDUSP, 2003. p. 163. (Série Polícia e Sociedade)

justificado pela suposta ignorância dos que são “de fora” em relação ao trabalho policial. A manutenção das aparências é fundamental nesse processo, pois o sucesso do policial como inibidor ou repressor de conflitos depende do nível de respeito e medo que impõem à sociedade.<sup>14</sup>

Para Peter Manning a retórica do profissionalismo (“existem coisas que só um policial sabe fazer”) é a mais importante estratégia empregada pelos policiais para defender seu mandato e construir sua autoestima. A solidariedade ou fechamento social dos policiais é construído de acordo com esse pilar, projetado para defesa de sua autonomia organizacional. Trata-se de uma característica central dentro da cultura policial.<sup>15</sup>

Os estudiosos que não aceitam a visão monolítica da cultura policial criticam a tese de Jerome Skolnick, relativizam as premissas do perigo constante e da presença discricionária da autoridade, alegando que na verdade trata-se de atuação marcada pela diversidade, pela heterogeneidade no meio profissional e, portanto não aceitam a tese de uma cultura Policial. Afirmam que a cultura profissional policial, de forma geral, pode ser definida como complexos sistemas de conhecimentos, axiomas, práticas e simbologias que surgem quando os indivíduos reagem às situações e exigências enfrentadas. Essas reações são interpretadas por estruturas cognitivas e de orientações trazidas de experiências anteriores, apreendidas no *habitus* policial e incorporadas ao *habitus* anterior à formação policial. Contudo não negam a existência de uma cultura profissional policial com certas características que podem ser tomadas como referencial no processo de política pública.<sup>16</sup>

Portanto, mesmo a crítica à cultura policial nos moldes da tese de Skolnick, não nega a existência dessa cultura, apenas afirma que não é uma cultura monolítica. Nesse sentido leciona Robert Reiner, “as culturas são modeladas, mas não determinadas pelas pressões estruturais dos ambientes dos atores”<sup>17</sup>. Ou seja, de acordo com essa visão, a análise da cultura policial deve ser feita frente a um fato concreto ao qual a polícia deve reagir e dar resposta. É nesse momento que ficaria clara a conduta policial diante dos estímulos positivos e negativos e nas diversas relações que a instituição mantém com a esfera não policial. Dentro dessa cultura, há ainda variantes particulares de comportamento ou “subculturas” que podem ser distinguidas da cultura policial mais geral. Essas variações são geradas por diferentes experiências e posições individuais dentro da hierarquia e da disciplina policial. Segundo a crítica, ainda é preciso levar em conta que, entre a classe policial, as culturas variam modeladas por diferentes padrões, por problemas de seus ambientes e pelos legados de suas histórias.<sup>18</sup>

Dentro dessa cultura policial, há ainda variantes particulares de comportamento denominadas “subculturas” que podem ser distinguidas da cultura policial mais geral. Essas variações são geradas por diferentes experiências e posições individuais dentro da hierarquia e da disciplina policial. Segundo a crítica, ainda é preciso levar em conta que, entre a classe policial, as culturas variam modeladas por diferentes padrões, por problemas de seus ambientes e pelos legados de suas histórias. A combinação desses traços formou um *habitus* e um *ethos*<sup>19</sup> estruturantes do campo policial que analisaremos no tópico seguinte.

## 2.2. Campo policial

Os atores no campo das políticas públicas de polícia judiciária têm suas práticas e relações condicionadas pelos *habitus* jurídicos. São estruturantes e estruturados pela lógica do campo jurídico e por isso em sua

14 O autor ressalva que essa atuação é muitas vezes inconsciente, mas é, dentro da linguagem da dramaturgia social, a fachada dentro da qual encontra sustentação para sua performance. GOFFMAN, Erving. *A representação do eu na vida cotidiana*. Petrópolis: Vozes, 1985.

15 MANNING, Peter. *Police Contingencies*. Chicago: University of Chicago Press, 2003.

16 MONJARDET apud REINER, Robert. *A política da polícia*. São Paulo: EDUSP, 2004.

17 REINER, Robert. *A política da polícia*. São Paulo: EDUSP, 2004. p. 132.

18 REINER, Robert. *A política da polícia*. São Paulo: EDUSP, 2004.

19 Estes termos são utilizados a partir do significado atribuído por Pierre Bourdieu (1989).

atuação cotidiana estão dominados pela cultura jurídica. Tal cultura é positivada sobre a formalidade dos procedimentos e, partindo dessa premissa, a questão pode também ser analisada por meio dos conceitos de *habitus* e campo desenvolvido por Pierre Bourdieu.<sup>20</sup>

Considerando-se a visão de Bourdieu (1983), campo policial seria o espaço multidimensional e até simbólico onde esses profissionais estão em concorrência pela capacidade de evitar ou solucionar os crimes, de acordo com seu capital de tirocínio, força, respeito e temeridade. *Habitus* seria o poder simbólico representado pelo ambiente policial e pelo pertencimento àquela classe de profissionais, cujos símbolos podem ser assimilados e incorporados mediante a apreensão de um conjunto de regras associadas a um meio socialmente estruturado.<sup>21</sup>

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

As considerações materiais e psicológicas, inculcadas na classe de policiais estabelecem o *habitus* policial, gerando um princípio regulador das práticas e das condutas sem ser, necessariamente, orientado a um fim específico. O *habitus*, na medida em que se torna o princípio gerador e estruturador das práticas e representações, sanciona os comportamentos considerados positivos pelo grupo, define o lugar de cada indivíduo dentro da organização e até onde esse indivíduo pode chegar à carreira, conforme sua capacidade de apreensão e adequação ao *habitus*, ajustando as expectativas pessoais às possibilidades objetivas.

A força coercitiva dessa entronização do *habitus* policial mitiga a condição de servidor público e coloca esses atores em posição de “autoridades”, gerando uma violência física ou psicológica e impondo medo e respeito à sociedade, principalmente a maioria desfavorecida da população. Não falamos aqui da autoridade necessária para a solução de conflitos, mas de uma autoridade discricionária para eleger um inimigo. Esses atores incorporam esse estereótipo egocêntrico de atalaias do combate ao inimigo e se esquecem que são servidores públicos. Alimentam uma cultura de guerra onde estão sempre em busca de um alvo. Não percebem que com essa cultura de violência alimentam a criminalidade. É o que Bourdieu denomina efeito simbólico de desconhecimento.<sup>22</sup>

Estereotipados por esse ethos repressivo que foi reforçado pelos valores de nossa cultura policial e judiciária no decorrer da história, conforme já narramos, esses atores apenas reproduzem esse ciclo de atuação policial por meio de práticas informais e, muitas vezes arbitrárias e violentas, exteriorizadas pelo *habitus* policial, principalmente do profissional de polícia judiciária. Essas características abrangem tanto o policial civil quanto o militar e tem definido a atuação das polícias, as quais são organizadas como exércitos para combate a inimigos, em razão de toda uma tradição ditatorial herdada de um modelo militar. Por isso fala-se tanto em unificação das polícias, buscando uma desfragmentação do ciclo de atuação de forma a termos uma polícia preventiva e investigativa dentro de uma mesma estrutura de natureza civil e de serviço público.

Definir o ciclo de atuação dentro desse campo é importante para interligar as atividades de prevenção e investigação, de forma a se complementarem. Significa dar preferência a um ciclo completo dentro da mesma estrutura policial, se possível realizado ou, no mínimo, iniciado pelo mesmo policial. Deve ser planejado de forma a criar uma rede de dependência entre os policiais de atuação preventiva e investigativa. Aqueles atuando ostensivamente e estes veladamente, mas ambos podendo realizar o ciclo completo de atuação,

20 Fernando Tomaz traduzindo BOURDIEU, Pierre. *Poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989. p. 59-73.

21 Renato Ortiz organizador dos trabalhos de tradução de trechos de Pierre Bourdieu: *Esquisse d'une théorie de la pratique*, BOURDIEU, Pierre. *Esboço de uma teoria da prática*. In: ORTIZ, Renato (Org.). Pierre Bourdieu. *Sociologia*. São Paulo: Ática, 1983. p. 60-61.

22 Bourdieu trata desse efeito do poder simbólico principalmente no campo do direito. Fernando Tomaz traduzindo BOURDIEU, Pierre. *Poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

quando possível. Talvez isso pudesse funcionar como um sistema de pesos contrapesos que viesse a evitar competições e rivalidades de forma a favorecer o controle.

Contudo, todas essas definições devem ser consideradas dentro de uma interdisciplinaridade com a criminologia, principalmente com a criminologia crítica, cujas pesquisas já demonstram uma desconstrução paradigmática de todas as formas tradicionais de estudar o crime. Apesar dessa crise paradigmática, essas formas tradicionais ainda permanecem norteando todos os sistemas de controle social penal, inclusive, e, principalmente a Polícia Judiciária. Se o novo paradigma ainda não provocou uma revolução científica, a transição necessita de pesquisas que demonstrem a crise no sistema.<sup>23</sup>

### 3. CRIMINOLOGIA E POLÍCIA JUDICIÁRIA

Após a análise dos referenciais da cultura e do campo policial é preciso complementar os estudos usando os paradigmas da criminologia, pois, embora não possamos dizer que exista uma ciência da prática de polícia judiciária, podemos afirmar que é uma atividade investigativa que deve ter como parâmetro uma ciência zetética como a criminologia. Ambas podem usar os métodos empíricos, pois se baseiam na investigação do fato criminoso e não apenas em opiniões e argumentos. Ambos os estudos são interdisciplinares e, portanto, devem ser formados pelo diálogo de uma série de ciências e disciplinas. São complementares, pois enquanto a criminologia estuda formas de prevenção a polícia judiciária estuda formas de investigação e repressão.

A realização da atividade de polícia judiciária sob o prisma de que o fato criminoso é um fenômeno inerente à convivência em sociedade, conforme preconiza a criminologia, é importante para que seus atores mudem a visão de agência policial-penal ainda impregnada pelas correntes biologicista do criminoso por tendência, do criminoso nato, dos traços em raças propensas ao crime, da condição de pobreza, etc. Visão ressuscitada pela investigação atuarial baseada na identificação e classificação de grupos de riscos<sup>24</sup> e pelo direito penal do inimigo, baseado no alijamento dos direitos daqueles que representam o perigo.<sup>25</sup>

Essa nuance do paradigma também já surge em crise, pois a anomalia da ciência criminológica demonstra que não há como estudar o fato criminoso sem questionar o poder e os critérios de separação em grupos de risco e de não risco. A agência policial é uma estrutura de poder a ser questionada, ou seja, é preciso incorporar aos estudos criminológicos o questionamento do papel exercido pela polícia como elemento condicionante do crime. Dessa forma, neste tópico trabalha-se com algumas das concepções entre a atuação da agência policial e a Criminologia, a depender das diferentes escolas criminológicas e os paradigmas e teorias que fundamentem o debate, considerando que a percepção dessas teorias auxilia na compreensão geral do tema, e principalmente no entendimento da resposta desse processo de política pública.

#### 3.1. O Paradigma clássico

A criminologia clássica surge em razão da atuação dos pensadores que contestavam as ideias absolutistas. A Escola Clássica enraíza suas ideias exclusivamente na razão iluminista. Caracterizava-se como uma reação à arbitrariedade da administração da justiça penal e o caráter atroz das penas, pois as leis que vigoravam na época inspiravam-se nas ideias de excessivo rigor e crueldade, apoiadas em conceitos de castigos corporais

23 KUHN, Thomas. S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1991. p. 179-215.

24 Ulrich Beck trata da transição de um paradigma de controle social da sociedade de classes para um controle social da sociedade de riscos. BECK Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a outra modernidade*. São Paulo: 34, 2010. p. 21

25 “Se trata de identificar, entre la masa de desviados, a la limitada porción de delincuentes irrecuperables para los cánones de conformidad: los teóricos de la incapacitación selectiva proponen adoptar medidas tendencialmente definitivas respecto a los sujetos cuyos comportamientos desviados tan sólo pueden ser contrarrestados mediante el internamiento” DE GIORGI, Alessandro. *Tolerancia Cero: estrategias y prácticas de la sociedad del control*. Barcelona: Virus, 2005. p. 57.

e penas capitais. O direito servia de instrumento de privilégio, delegando aos juízes a possibilidade de julgar o infrator de acordo com a sua condição social.

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

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

Apesar de vários escritos terem contribuído para o paradigma clássico, talvez, o principal tenha sido a publicação da obra “Dos Delitos e Das Penas” de Cesare Beccaria, em 1764. Não só esse, mas também outros iluministas como Montesquieu, Voltaire, Rosseau e D’Alembert foram de suma importância para o paradigma, uma vez que construíram o próprio alicerce do período humanitário e o início da radical transformação liberal e humanista do Direito Penal.<sup>26</sup>

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

Esses primeiros estudos criminológicos protagonizaram inovações tais como as premissas do princípio da reserva legal em relação às punições, estabelecendo que só as leis pudessem fixar as penas, não sendo permitido ao juiz aplicar sanções arbitrariamente, defendendo o fim dos confiscos e das penas infames que recaíam sobre a família do condenado, bem como o fim das penas cruéis e da capital.

Uma forma de política pública policial institucionalizada até essa época era a Santa Inquisição, a qual já ultrapassava as fronteiras da idade média, chegava à idade moderna e era o poder de polícia a ser questionado pela incipiente criminologia clássica. O termo *inquisitio*, também significa inquérito, investigação ou interrogatório e tornou-se sinônimo dos Tribunais do Santo Ofício. Um exemplo de sua atuação repressiva foi a inclusão da obra de Beccaria no *Index* de livros proibidos, em razão de suas ideias liberais.<sup>27</sup>

### 3.2. O Paradigma etiológico

Diferentemente do paradigma clássico que tinha suas ideias enraizadas na razão iluminista dogmática e sem qualquer comprovação científica, o novo paradigma apresentava suas ideias baseadas na ciência, confirmadas por meio das experiências por meio do método empírico e indutivo e aproveitando a novidade da cientificação do controle social no final do século XIX. Começava o período científico. O Crime agora era o fenômeno natural e social, produto dos fatores físicos, sociais e biológicos. A criminologia então estava preocupada em explicar as causas, os efeitos, os fatores e determinismos biológicos da antropologia criminal de Cesare Lombroso e sociológicos de Enrico Ferri. O crime era visto como uma patologia intolerável e os criminosos como indivíduos diferentes dos “normais”, ou seja, a criminalidade era um meio natural de comportamentos de indivíduos diferentes de todos os outros comportamentos e de todos os outros indivíduos.

26 BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. São Paulo: Martin Claret, 2000.

27 GONZAGA, João Bernardino. *A inquisição em seu mundo*. São Paulo: Saraiva, 1994.

Os fatores endógenos da biologia e os fatores exógenos da sociologia, atrelados aos estudos jurídicos de Rafael Garófalo, o primeiro a usar a denominação de criminologia, ao serem partilhados na demonstração das causas e efeitos do crime, constituíram as matrizes fundamentais para conferir à disciplina o patamar de uma ciência. Esse patamar de ciência criminológica foi alcançado segundo os pressupostos epistemológicos do positivismo, cujos resultados culminaram na formação do chamado paradigma etiológico.<sup>28</sup>

O paradigma etiológico foi construído inicialmente com a contribuição de Lombroso, um antropólogo Italiano que trouxe cientificidade para criminologia. Ele foi responsável pela teoria do criminoso nato que era conhecido por meio de disfunções que se exteriorizavam na aparência, os indivíduos de cabelos negros ou castanhos, por exemplo, são mais frequentes entre os criminosos, enquanto os louros raramente se envolvem na criminalidade. Podiam ser identificados também por meio de características peculiares, tais como: protuberância occipital, órbitas grandes, testa fugida, arcos superciliares excessivos, zigomas salientes, prognatismo inferior, nariz torcido, lábios grossos, arcada dentária defeituosa, braços excessivamente longos, mãos grandes, anomalias dos órgãos sexuais, orelhas grandes e separadas, polidactia.

A contribuição principal de Lombroso para a Criminologia não reside tanto em sua famosa tipologia, mas no método que ele utilizou em suas investigações: O método empírico-indutivo. Sua teoria do delinquente nato foi formulada com base em resultados de mais de quatrocentas autópsias de delinquentes e seis mil análises de delinquentes vivos; e o atavismo que, conforme o seu ponto de vista, caracteriza o tipo criminoso — ao que parece — contou com o estudo minucioso de vinte e cinco mil reclusos de prisões europeias. Sua conclusão era de os delinquentes deveriam viver isolados da sociedade, como se fosse uma prisão perpétua, ou seja, ele parte da ideia da completa desigualdade fundamental do criminoso e do homem honesto. Para ele as penas deveriam ser por tempo indeterminado para os corrigíveis e perpétuas para os incorrigíveis.

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

Ferri auxiliou Lombroso na construção da tese do criminoso nato, mas sua contribuição sociológica foi denominada pela Criminologia positiva de *determinismo*, ou seja, o livre arbítrio é mera ficção, para cada fato criminal existem razões de ordem físicas, sociais e biológicas que o determinaram. E essas razões se enquadram na personalidade de uma minoria de indivíduos caracterizados como perigosos. A sociedade deveria “ver o crime no criminoso” porque ele é sintoma revelador da personalidade perigosa de seu autor, para a qual se deve dirigir uma adequada “defesa social”.<sup>29</sup>

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

A visão arbitrária dessa política criminal utiliza, é claro, o poder de polícia institucional vigente na época, por meio da investigação policial e de uma justiça criminal ainda impregnada pela violência arbitrária, com a novidade de que esse sistema contava agora com o subsídio de uma primeira espécie de polícia científica,

28 O “L’Uomo delinquente” de LOMBROSO (publicado em 1876), a “*Sociologia Criminale*” de FERRI (publicada em 1891) e a “Criminologia - *studio sul delitto e sulla teoria della repressione*” de GARÓFALO (publicada em 1885) com enfoque, respectivamente, antropológico, sociológico e jurídico, são consideradas as obras básicas caracterizadoras da chamada Escola Positiva.

29 FERRI, Henrique. *Princípios de direito criminal*. Tradução por Luiz Lemos D’Oliveira. São Paulo: Saraiva, 1931.

realizando suas investigações com os resultados das pesquisas desenvolvidas dentro do paradigma etiológico, estereotipando as representações da criminalidade ontológica, do determinismo e da periculosidade de forma até hoje profundamente enraizada nas agências do sistema penal e no senso comum.

### 3.3. O Paradigma da reação social

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

O paradigma da reação social veio como uma revolução científica depois do longo tempo de dominação do que se denominou paradigma causal, paradigma etiológico ou criminologia positivista. A revolução foi com o surgimento da teoria do etiquetamento, *labelling approach*, preconizando que o funcionamento do sistema penal se guia por “estereótipos” provenientes das agências policiais e da sociedade. Seus estudiosos afirmavam que a busca da explicação do comportamento delitivo não devia partir do porque as pessoas cometem delitos, e sim do porque essa atividade é etiquetada como delitiva. O foco de suas preocupações desviava para as estruturas de poder e para o sistema em si, e não para o criminoso ou o crime. Nesse sentido, as estatísticas vão demonstrar que é o controle social penal que se exerce de forma seletiva, porque a criminalidade está presente em todas as camadas da população. O funcionamento do sistema penal pode, no limite, constituir-se em fator de aumento da criminalidade e da violência, justo o oposto daquilo que o mesmo, em teoria, tem como objetivo.

O sistema penal, estudado com as lentes do paradigma da reação social e de acordo com a teoria do etiquetamento, funciona como um processo de políticas públicas para retroalimentação da criminalização ao qual concorrem todas as agências do controle social formal, desde o Legislador com sua atividade legiferante (criminalização primária), passando pela Polícia e a Justiça, com uma atuação seletiva e estigmatizada (criminalização secundária) até o sistema penitenciário, com a punição dos pobres (criminalização terciária).

Uma forma do uso do poder de polícia investigativa e repressiva de forma discricionária e seletiva é a criminalização da pobreza. Várias pesquisas demonstram a atuação da polícia judiciária no Brasil nos mesmos moldes da polícia nos Estados Unidos, revelada na obra “Punir os pobres” de Loïc Wacquant<sup>30</sup>. O autor demonstra que no decorrer das três últimas décadas do sec. XX, o processo de políticas públicas na América do Norte, pelo menos nos guetos, passou de Estado-providência para Estado penal e policial.<sup>31</sup>

O sistema penal funciona seletivamente criminalizando os pobres ou os excluídos por algum tipo de estereótipo social, criando mais problemas do que aqueles que se propõem a resolver, “sendo produtor de sofrimentos desnecessários (estéreis) que são distribuídos socialmente de modo injusto”, com o agravante dos seus altos custos sociais e do autêntico mercado do controle do crime que, em torno de si, se estrutura.<sup>32</sup> O método utilizado para a investigação da criminalidade é o Inquérito Policial, um procedimento inquisitivo e objeto de muitas controvérsias conforme veremos no tópico seguinte.

30 WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003. (Col. Pensamento Criminológico).

31 “o governo americano continua a fornecer inúmeras garantias e apoio às empresas, assim como às classes médias e superiores”. Enquanto “os programas voltados para as populações vulneráveis foram sempre limitados, e isolados do resto das atividades estatais.” “a ideia fixa continua a ser que a assistência aos pobres só serve para manter na ociosidade e no vício os habitantes do gueto” WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 29-38. (Col. Pensamento Criminológico).

32 ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

## 4. INQUÉRITO POLICIAL – HISTÓRICO

O Inquérito Policial, embora de inspiração romana, da forma em que se formaliza até hoje, é criação do Direito Brasileiro. Uma perspectiva comparada não se confunde com os outros sistemas jurídicos de mesma tradição como *la poursuite* francesa ou com os atos de procedimento preliminar (ou processo de investigação) da Alemanha, ou com a instrução preparatória (ou corpo de delito) de Portugal, ou com a investigação preliminar do Direito árabe (de inspiração francesa) ou do direito chinês, nem com a averiguação prévia do processo penal mexicano, ou com o sistema de investigação da tradição *common law* anglo americana. O Inquérito brasileiro reúne os mesmos elementos investigatórios, informativos e instrutórios levantados por órgãos incumbidos da Polícia Judiciária em outros países, mas possui as peculiaridades constitucionais do art. 144, § 4º, ou seja, a direção instrutória e cartorial de um delegado de polícia e o nome que recebe (Inquérito Policial).<sup>33</sup>

No Brasil, a primeira referência expressa a inquérito policial encontra-se no Decreto n. 4.824 de 1871, que regulamentou a Lei n. 2.033, do mesmo ano. Na verdade já existia em 1841 um sistema de investigação preliminar para munir o juízo de provas e informações sobre o fato delituoso, mas formalmente e com o nome de Inquérito Policial só foi criado em 1871. Nasceu de forma peculiar com a natureza de verdadeira instrução processual cartorária para a formação da culpa, auxiliando uma atribuição dos juizes de direito, pois no art. 10 do regulamento n. 4.824 de 1871, afirmava-se que as atribuições do chefe, delegados e subdelegados de polícia também era a da formação de culpa e pronúncia nos crimes comuns.<sup>34</sup>

A proclamação da república (1889) e a Constituição de 1891, nenhuma alteração provocou no inquérito, somente o Decreto-Lei n. 3.689, de 1941 que introduziu o novo e atual Código de Processo Penal, suprimiu das autoridades policiais as atribuições de formação da culpa e da pronúncia nos crimes comuns, o que já era considerado inconstitucional mesmo na Constituição outorgada, Portanto, o inquérito policial pelo qual se formaliza a investigação hoje é fruto do regime autoritário e excepcional de 1937, de Getulio Vargas, com inspiração no Código de Processo Penal Italiano de 1930, que foi concebido durante o regime fascista de Benito Mussolini.

Essa inspiração ditatorial do Inquérito Policial foi mantida também durante a assembleia constituinte de 1988, pois o Código de Processo Penal teve seu arcabouço institucional ratificado pela ditadura militar e os constituintes mais progressistas na ocasião não tinham proposta homogênea para as polícias e para a área de segurança pública. Com isso a subcomissão de segurança pública acabou sendo dominada pelos atores que defendiam a manutenção do arranjo institucional, fortemente influenciada por um *lobby* de oficiais das forças armadas. Por essa razão, o inquérito penal que foi trazido de Portugal na época da colônia, para servir de base as investigações policiais, chega aos dias de hoje praticamente com os mesmos traços de sua origem inquisitorial.<sup>35</sup>

### 4.1. Natureza Jurídica e Finalidade

A clássica definição de que Inquérito Policial é um procedimento administrativo de caráter inquisitivo e sigiloso onde o indiciado é mero objeto da investigação deve ser aqui questionada. Existem sérias controvérsias quanto a sua natureza jurídica, mas a maioria entende que não se trata de processo e sim um procedimento, pois não se faz presente o princípio da publicidade e do contraditório.<sup>36</sup>

A dogmática positivada no sistema legal dá ao inquérito policial a natureza jurídica de procedimento inquisitivo para apuração das infrações penais, por meio da investigação policial, para elucidar a autoria e a

33 MORAIS, Bismael Batista. *Direito e polícia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 130.

34 MISSE, Michel. *O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica*. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

35 ZAVERUCHA, J. FHC. *Forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

36 LOPES JR conceitua: “procedimento administrativo pré-processual, pois é levado a cabo pela Polícia Judiciária, um órgão vinculado à Administração – Poder Executivo – e que por isso desenvolve tarefas de natureza administrativa”.

materialidade dos crimes. A finalidade principal do inquérito é emprestar justa causa ao Ministério Público, titular da ação, quando do oferecimento da denúncia no juízo criminal, ou ao ofendido nos casos de ação privada para oferecimento da queixa ou para fundamentar outras providências cautelares como prisões preventivas, buscas domiciliares, reconhecimentos, reconstituições, apreensões de objetos etc., ou seja, o inquérito é o instrumento formalizador da investigação policial.<sup>37</sup>

Para que se proponha a ação penal, se faz necessário que o Estado disponha de um mínimo de elementos probatórios que indiquem a ocorrência de uma infração penal e sua autoria e o inquérito policial é o instrumento formal de busca desse objetivo. O Código de Processo Penal aglutinou no mesmo instrumento as atividades investigatórias promovidas pela Polícia Judiciária e a ação penal, promovida pelo Ministério Público. Ambas as atuações institucionais, somadas ao procedimento judicial, dá-se o nome de persecução penal, que em livre interpretação, significa a ação de perseguir o crime, é o que a doutrina jurídica chama de *persecutio criminis*.

Destarte, o direito de punir (*jus puniendi*) que surge para o Estado a partir da violação da norma penal é exercido por meio deste *jus perseguendi*, do qual ainda é peça essencial o inquérito policial servindo de base para a maioria das condenações, apesar de toda sua herança inspirada no estado novo e no regime militar que o mantiveram com os contornos hoje conhecidos. Foi recepcionado pela Constituição Federal, apesar do visível confronto com os princípios processuais penais que a carta magna concebera. Tudo isso demonstra a força da natureza outorgada desse procedimento policial.<sup>38</sup>

Em razão dessa natureza jurídica, por conseguinte se tomarmos, por exemplo, qualquer ocorrência de um fato jurídico tipificado como crime ou contravenção, nasce para o Estado o direito de punir. Esse direito será concretizado por meio do processo, (*jus perseguendi*), do qual o inquérito passará a ser parte integrante, não sendo desentranhado de seus autos e, portanto, ainda que toda a doutrina manualesca o apresente como simples procedimento administrativo, o inquérito policial na sua essência é processo. Desde sua instauração, colhe elementos de convicção para prolação da sentença, ou seja, adequa-se ao conceito de processo, que é conjunto de atos organizados para formação de um ato final.<sup>39</sup>

Mas a afirmação apresentada de que Inquérito Policial é processo e não procedimento não representa os ensinamentos instrumentais contidos nos manuais de direito processual. É claro que nos termos tecnicista dos manuais, Inquérito é procedimento como afirmado no começo do tópico, embora na Exposição de Motivos do Código de Processo Penal em vigor, o Ministro Francisco Campos tenha escrito que o inquérito é “processo”<sup>40</sup>. Contudo, a pesquisa empírica mostra que na prática o Inquérito é uma verdadeira instrução processual de formação de culpa com o juízo do poder de indiciar, muitas vezes antecipando até as consequências de uma condenação, além do que, depois de entranhado ao processo acaba por tornar-se referência essencial para a decisão.<sup>41</sup>

37 Conceito: “Conjunto de diligências realizadas pela polícia judiciária para a apuração de uma infração penal e de sua autoria, a fim de que o titular da ação penal possa ingressar em juízo.” TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo penal*. São Paulo: Saraiva, 2005. v. 1. p. 194.

38 “O inquérito policial é a peça mais importante do processo de incriminação no Brasil. É ele que interliga o conjunto do sistema, desde o indiciamento de suspeitos até o julgamento. A sua onipresença no processo de incriminação, antes de ser objeto de louvação, é o núcleo mais renitente e problemático de resistência à modernização do sistema de justiça brasileiro. Por isso mesmo, o inquérito policial transformou-se, também, numa peça insubstituível, a chave que abre todas as portas do processo e que poupa trabalho aos demais operadores do processo de incriminação - os promotores e juízes. MISSE, Michel. O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa. *Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 26, n. 1, p.16, jan. 2011.

39 A hora bien, después de estas explicaciones, la palabra ‘proceso’ nos há descubierto acaso un poço de su secreto. Se trata en honor a la verdad, de um proceder, de um caminar, de um recorrer um largo camino, cuya meta parece señalada por um acto solemne, com el cual el juez declara la certeza, es decir, dice que es cierto: ¿el qué? Uma de estas cosas: o que el imputado es culpable o que el imputado es inocente” CARNELLUTTI, Francesco. *Cómo se hace um proceso*. Tradução Santiago Siénis Melendo y Marino Ayerra Redín, Santa Fe, Bogotá, Colombia: Temis, 1977. p. 17.

40 “Foi mantido o inquérito policial como processo preliminar [...]”. Item IV da Exposição de Motivos do Código de Processo Penal.

41 MISSE, Michel. *O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica*. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

A solução para essa controvérsia seria importante para a observância durante o inquérito do contraditório e da ampla defesa. Seus defensores sustentam que tais princípios tornariam a investigação mais confiável.<sup>42</sup> Seria uma adequação legal ao disposto no art. 155 do CPP, que prevê a possibilidade expressa de aceite dos elementos colhidos em sede policial como verdadeiras provas para a decisão judicial.<sup>43</sup>

Na prática, na quase totalidade das vezes, a imputação é baseada nas provas e conclusões encontradas no inquérito, o qual fora realizado fora dos princípios constitucionais do processo penal, tudo porque, insiste-se que sua natureza jurídica está firmada como “procedimento administrativo”. Para alguns autores, se as provas nele realizadas podem formar a convicção do julgador, deve-se admitir a necessidade não só do contraditório nessa fase da investigação, mas também de todos os Direitos e Garantias Fundamentais, isso plenamente justificável por força da ideia de democracia como componente da própria sociedade.<sup>44</sup>

## 4.2. O Controle Externo do Inquérito Policial

Os altos índices de violência e criminalidade, produzidos pela atuação policial, trouxeram à reflexão uma velha questão sociológica atribuída a Platão: *Quis custodiet ipsos/Custodes?*<sup>45</sup> “Quem guardará os guardiões?”. Diante da atuação relativa e ineficiente da polícia judiciária, como exercer o controle externo desse serviço público necessário? Existe um grande desconhecimento de toda a atuação formal e informal das polícias investigativas por parte da sociedade e por parte da própria gestão política. O controle externo que é exercido pelo Ministério Público não se tem mostrado suficiente. Este desconhecimento não decorre apenas do desprestígio do tema nos meios acadêmicos, mas também de certo insulamento das próprias organizações policiais. Existe grande dificuldade de análise e acesso aos dados das polícias judiciárias. Não estão dispostas a serem estudadas justamente por serem a face mais visível do sistema de Justiça Criminal e seus dados são frequentemente manipulados ou explorados sensacionalisticamente pela mídia.

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

A investigação preliminar à formalização do inquérito policial tem como marco inicial o conhecido boletim de ocorrência (BO) e quase nenhum controle sobre a discricionariedade de sua conclusão. Alguns registros permanecem meses ou até anos sem solução arquivados ou simplesmente engavetados em delegacias. Um policial de Brasília respondeu a ação criminal na qual foi denunciado pelos crimes de prevaricação e ocultação de documento, ao omitir, durante sete meses, declarações que noticiavam a prática, em tese, de crimes praticados por empresários e um Senador da república.<sup>46</sup>

42 No método inquisitório a pesquisa dos fatos é conduzida unilateralmente, com o propósito de confirmar, a todo preço e custo, uma hipótese de verdade previamente estabelecida pelo inquisidor, o que traz em si grave vício epistemológico. Ao contrário, o sistema formado pelo contraditório, permite a cada uma das partes apresentar provas contrárias para trazer elementos de confronto em relação às provas do adversário, enriquece o material probatório à disposição do juiz, aumentando a base cognitiva para o estabelecimento da verdade sobre os fatos” MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis (Coord.). *As reformas no processo penal: as novas Leis de 2008 e os projetos de reforma*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 25.

43 “Art. 155. O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não-repetíveis e antecipadas”. (Redação dada pela Lei nº 11.690, de 2008.

44 SAAD, Marta. *O direito de defesa no inquérito policial*. São Paulo: ERT, 2004. CARVALHO, Salo de. *Pena e garantias*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003 e MISSE, Michel. *O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica*. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

45 Este provérbio sábio atribuído a Platão, nos lembra que podemos nomear funcionários para proteger os nossos direitos, mas nós devemos ser sempre vigilantes desses guardas e saber quem vai protegê-los de abusar do poder que lhes concedeu.

46 BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Processo nº 2007.08.1.009734-8APR.

Em pesquisa da impunidade penal no município de São Paulo, 1991-1997, realizada pelos sociólogos Sérgio Adorno e Wânia Pasinato, analisando o desempenho da Polícia Civil em suas atribuições de Polícia Judiciária, usando como método o fluxo dos crimes no segmento ocorrência-inquérito policial, com a finalidade de verificar a conversão de boletins de ocorrência policiais (BOs) em inquéritos policiais (IPs), constataram que apenas 5,5% desses registros se converteram em inquérito policial.<sup>47</sup>

No Distrito Federal não é diferente. Analisando os números estatísticos do ano de 2012, conforme pesquisa no sistema de análise criminal da Polícia Civil, fornecidos pela Divisão de Apoio Técnico e Estatístico, encontramos um número de 189.308 (cento e oitenta e nove mil, trezentos e oito) ocorrências criminais registradas.<sup>48</sup> Dentre as ocorrências registradas, não estão computadas as de acidentes de trânsito, desaparecimento de pessoas, remoção de cadáveres e as que ficaram registradas apenas em apuração. De qualquer forma, desse número relativo de ocorrências, o número absoluto de inquéritos instaurados em 2012 foi de 27.613 (vinte e sete mil seiscentos e treze). Ou seja, esses números não estão muito diferentes daqueles apurados na pesquisa de São Paulo, citada.

Do número de inquéritos instaurados, apenas 13.448 (treze mil quatrocentos e quarenta e oito) foram concluídos. O que também é um número relativo, pois a conclusão do inquérito não significa apuração da ocorrência criminal. De qualquer forma, esses são os números pesquisados na Polícia Civil.<sup>49</sup>

Para complementar a pesquisa, foi necessária uma incursão nos dados do MPDF, disponíveis em seu endereço eletrônico. Tais dados são disponibilizados por promotoria criminal e numa análise por amostragem chega-se a um número aproximado de que apenas trinta por cento desses inquéritos concluídos são denunciados.<sup>50</sup>

Saliente-se que dentro desses números pesquisados que demonstram uma atuação tão modesta da polícia judiciária, ainda temos os procedimentos da violência causada pela atuação da própria polícia. Um estudo da ouvidoria do estado de São Paulo pesquisou policiais pertencentes a um grupo de “elite” por um período aproximado de três anos e constatou que 162 policiais do grupo haviam respondido inquéritos por homicídio, um único policial, no mesmo período havia respondido 32 inquéritos. No Rio de Janeiro, 1.195 pessoas perderam a vida por conta de ações policiais no ano de 2003.<sup>51</sup>

O fato é que, no universo da criminalidade, desconhece-se a cifra oculta dos crimes não registrados e daqueles praticados pela própria polícia, mas sabemos que dentre os registrados poucos são os crimes investigados e que, dentre os investigados, poucos são os que serão indiciados, ou seja, convertidos inquéritos. Interessa ao Judiciário e ao Ministério Público um controle externo que seja realizado somente sobre os registros que são transformados em inquéritos, pois suas estruturas não suportariam uma atuação processual que incluísse a cifra oculta da criminalidade.<sup>52</sup>

A seletividade discricionária e preconceituosa do Inquérito Policial, por si só, já seria suficiente para macular o procedimento, mas depois desse filtro viciado de instauração do inquérito policial, surge ainda outro problema: Inicia-se um verdadeiro “pingue-pongue” nas “subidas e baixas” do procedimento ao poder judiciário. Ou seja, vence o prazo da investigação e “sobe” o inquérito ao judiciário com pedido de devolução para prosseguimento. Um carimbo padronizado de ordem do juiz “baixa” o procedimento à po-

47 ADORNO, Sérgio; PASINATO, Wânia. Da criminalidade detectada à criminalidade investigada. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, São Paulo, v. 3, n. 7, p. 51-84, jan./fev./mar 2010.

48 COMPARATIVO de registros criminais no DF Disponível em: <<http://www.pcdf.df.gov.br/ImagensFTP/ATENA/AnaliseTematicaPDF/79.PDF>>. Acesso em: 13/09/2013.

49 POLICIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. Divisão de Apoio Técnico e Estratégico \_ dados de 2011.

50 Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. *Estatísticas das promotorias criminais*. Disponível em: <<http://www.mpdft.gov.br/estatisticaonline/>>. Acesso em: 15/12/2013

51 Dados levantados por Marcos Rolim e divulgados na obra referenciada.

52 ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 58.

lícia. A nomenclatura utilizada pelas expressões subir e baixar, muito comum entre os promotores, reforçam os traços subliminares de competição e desvalorização da investigação realizada, arvorando superioridade e subjugando as agências policiais numa posição de inferioridade.

O prazo processual máximo para a conclusão do Inquérito é de 30 dias, podendo ser prorrogado em caso de necessidade de prosseguimento das investigações quando o fato for de difícil elucidação<sup>53</sup>. O Controle deveria ser feito pelo judiciário, mas na prática o inquérito policial é enviado quase que diretamente ao Ministério Público, pois a secretaria judicial apenas carimba um despacho padrão de “vistas ao MP”. A dilação do prazo normalmente é o dobro ou o triplo do prazo inicial. Sobre o assunto Michel Misse relata que é comum que o promotor não leia o inquérito antes da conclusão, apenas concorda com a “baixa” à delegacia com a concessão dos novos prazos solicitados:<sup>54</sup>

Todos os setores que discutem política pública policial no Brasil partem sob o denominador comum da eficácia de formas exclusivamente externas de controle sobre a polícia. Acredita-se que isso diminuiria a propensão da polícia à arbitrariedade. Isto ocorre tanto em relação à atuação preventiva como reativa. Contudo, prepondera a discussão acerca do controle externo da atividade reativa, ou seja, a atuação da polícia judiciária, principalmente no que se refere à morosidade e seletividade dos procedimentos investigativos, com sua permeabilidade às demandas por soluções extralegais para atender interesse políticos ou pessoais.<sup>55</sup>

Contudo, em contra-argumentação, alguns estudiosos sustentam que a extinção de instâncias internas de controle não diminui a impunidade de crimes cometidos por policiais, mas podem aumentá-la<sup>56</sup>. No Brasil, em tese, existem as duas formas de controle. O externo exercido pelo Ministério Público e o interno exercido pelas Corregedorias de Polícia, contudo, como já demonstramos anteriormente, os estudos são escassos nessa área e estamos claramente diante de questões empíricas para aferir em que medida mecanismos de regulação interna da atividade policial pode ser mais eficiente do que mecanismos externos.

Várias tentativas de dar efetividade ao controle externo restaram frustradas na prática. Os promotores acusam os delegados de impedirem o controle sob a convivência política do poder executivo e os Delegados acusam os promotores de ingerência interna e usurpação da função de investigação criminal a pretexto de controle externo. A verdade é que, por enquanto, é uma falácia dizer que realmente existe um controle externo. É o que demonstram várias pesquisas empíricas sobre a atuação reativa da Polícia Judiciária diante da criminalidade detectada.<sup>57</sup>

## 5. TESTANDO HIPÓTESES ALTERNATIVAS COMPARADAS

Nos países anglo-saxões, na tradição da *Common Law*, a investigação criminal é realizada em regra pela Polícia judiciária, com ou sem subordinação ao MP ou ao Judiciário. Contudo, situação peculiar é do modelo norte-americano, em que o chefe de polícia e o promotor (*district attorney*) são eleitos pelo voto popular e existe a participação do promotor durante as investigações para tentar barganhar com o acusado uma verdade negociada. Essa negociação é feita sob o controle vertical da comunidade. Diferentemente da nossa polícia que também barganha, mas de forma oficiosa ou ilegal.<sup>58</sup>

53 Art. 10 de seus parágrafos do Código de Processo Penal.

54 MISSE, Michel. *O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica*. Rio de Janeiro: Booklink, 2010. p. 57

55 BEATO FILHO, C.C. Determinantes da criminalidade em Minas Gerais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 13, n. 37, p. 74-89, 1998.

56 BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento: uma análise comparativa internacional*. Trad. Renê Alexandre Belmonte. 2. ed. 1. reimpr. São Paulo: Edusp, 2006. (Série Polícia e Sociedade; n. 1). SKOLNICK, Jerome H.; FYFE, J.J. *Above the law: police and the excessive use of force*. N.York/Toronto/Singapore/Sydney, The Free Press, a Division of Mcmillan Inc., 1993.

57 ADORNO, Sergio; PASINATO, Wânia. *Da criminalidade detectada à criminalidade investigada. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, São Paulo, v. 3, n. 7, p. 51-84, jan./fev./mar 2010.

58 “é lógico que a polícia barganhe, negocie, oficiosa e/ou ilegalmente, em troca de algum tipo de vantagem, tanto o que inves-

Nos países continentais, na tradição da *Civil Law*, a investigação criminal, em tese, é sempre uma política de Estado na busca da verdade real dos fatos, subordinada ao positivismo legitimado pelo legislativo, podendo ser concomitantemente com as atribuições de Polícia Judiciária dentro ou fora do Ministério Público ou na forma do Juizado de Instrução, o qual preside as investigações utilizando a Polícia Judiciária para as diligências necessárias.

O Brasil segue a tradição dos países continentais. A investigação é competência da Polícia Judiciária sob controle externo do Ministério Público. No entanto, esse serviço público sempre esteve subordinado aos interesses políticos desde a época imperial. A vaidade do governante manteve a concentração desse poder em razão da necessidade de manipulação do Inquérito Policial e direcionamento aos seus interesses pessoais ou partidários, mas o desejo de mudança e a insatisfação com esse modelo não é recente. O anteprojeto do Código de Processo Penal de 1941 já descrevia a necessidade de mudanças na fase de investigação preliminar com a tentativa de diminuir as consequências de inquéritos policiais morosos e inadequados.<sup>59</sup>

Passados mais de 72 anos do sistema de investigação preliminar atual, essa manipulação política permanece. Uma pesquisa realizada em 2012 pelo instituto Sensus a pedido da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF) revela que quase a metade dos delegados considera que o órgão não tem independência para investigar. O percentual dos que veem independência é de 48,8%; não souberam ou não quiseram responder 4,7%. Como a margem de erro é de 3%, o resultado aponta uma divisão na percepção sobre a independência na categoria dos delegados da PF.<sup>60</sup>

Segundo a publicação dos resultados, 46,5% dos delegados da Polícia Federal (em um contingente de 1.700) em todos os estados do país, entrevistados entre abril e março deste ano consideram que o órgão não tem independência para investigar. A pesquisa questionou sobre os motivos dessa percepção, o presidente da ADPF, Marcos Leôncio Sousa Ribeiro, o qual afirmou que investigações muitas vezes são prejudicadas porque não há estabilidade do delegado na investigação, o que permite que ele possa ser substituído a qualquer momento: “Se a Polícia Federal faz uma investigação que desagrade o governo, é o tempo de assinar a exoneração do delegado para que ele perca o cargo”.<sup>61</sup>

Nas polícias estaduais, com certeza o panorama não é diferente. Juntando as mazelas da natureza do próprio procedimento, a utilização política inadequada e a necessidade de estabelecer o *accountability* dessa política pública, diversas hipóteses para a solução foram levantadas, a maioria delas apresentadas em propostas legislativas, das quais neste trabalho nos propomos a apresentar sinteticamente três hipóteses das quais podemos analisar as vantagens e desvantagens buscando um estudo comparado com outras realidades. São elas as seguintes:

- Vinculação da polícia judiciária ao poder judiciário, investigação judicial e ou juizado de instrução;
- Vinculação da polícia judiciária ao Ministério Público e ou investigação ministerial;
- Descentralização por meio da municipalização da Polícia Judiciária;

O sistema de investigação preliminar diretamente subordinado ao poder judiciário ou de investigação judicial, também conhecido como juizado de instrução, é aquele sistema de investigação judicial no qual um juiz instrutor, membro do poder judiciário, dirige toda a apuração da infração coligindo todas as provas que

---

tiga como o que os escrivães policiais escrevem nos “autos” do inquérito policial, o que se denomina, mesmo, por uma categoria específica: a “armação do processo”. KANT DE LIMA, Roberto. Polícia e exclusão na cultura judiciária. *Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 169-183, p.174 maio, 1997.

59 Acentua o autor que alguns atos dos inquéritos trazem efeitos judiciários absolutos, como os autos de prisão em flagrante e as perícias, e outros atos, como as declarações de informantes, sem nenhum efeito probatório judiciário, mas tudo influenciando na convicção de juízes e tribunais LOPES JR, Aury. *Sistemas de investigação preliminar no processo penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 243.

60 QUASE metade dos delegados não vê independência na PF. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/10/quase-metade-dos-delegados-nao-ve-independencia-na-pf-diz-pesquisa.html>>. Acesso em: 13/12/2013

61 ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS. Publicando pesquisa disponibilizada no G1 da Globo notícias em 02/10/2012. Disponível em: <[www.adpf.org.br](http://www.adpf.org.br)>. Acesso em: 13 dez. 2013.

vão constituir a fase preliminar da ação penal, de natureza jurídica de procedimento judicial pre-processual, diferentemente do sistema policial, cuja natureza jurídica é de procedimento administrativo pré-processual.<sup>62</sup>

O Brasil já experimentou algumas situações de investigação parecida com o juizado de instrução, durante o período de intendência geral, conforme vimos nos antecedentes históricos. A crítica que se faz é a de que o sistema do juizado de instrução é também um sistema inquisitivo em que o judiciário teria maculado a sua imparcialidade, pois estaria atuando como parte. Os adeptos desse sistema sustentam que a busca da verdade não ofende a imparcialidade do judiciário, pelo contrário, confirma-a. Nos países que adotam esse sistema a polícia judiciária é subordinada ao poder judiciário. O juiz determina a instauração da investigação, dirige sua realização e decide acerca do seu término.<sup>63</sup>

A Espanha é um exemplo da adoção do juizado de instrução, mas não na forma de outrora atuando como juiz “inquisidor”, pois o país adotou uma presunção absoluta de parcialidade em que o juiz instrutor, por ter atuado nos atos investigatórios e na admissão da acusação, é prevenido e como tal não pode julgar. Dessa forma, o sistema adotado na Espanha parece de maior proveito por ser realizado por um órgão suprapartes<sup>64</sup>.

A segunda hipótese é o sistema de investigação com a polícia subordinada ao Ministério Público ou realizada diretamente pelo promotor, também denominado investigação ministerial, é o sistema cuja apuração da infração penal é dirigida ou realizada diretamente pelo promotor de justiça, também conhecido como “promotor investigador”, lembrando que se o promotor integrar o poder judiciário, esse será um procedimento judicial preliminar e se ele integrar o executivo será um procedimento preliminar administrativo.

Na visão de Aury Lopes Junior, há uma tendência atual de outorgar ao *parquet* a condução da investigação criminal, seja atuando diretamente ou por intermédio da polícia judiciária. Em caso de atuação direta, o MP deveria contar com uma estrutura policial em sua própria organização. Quando atuando por intermédio da Polícia Judiciária, esta, por seu turno, deveria se subordinar funcionalmente ao MP.

A crítica que se faz é também que a atuação inquisitória na qualidade de parte provocaria um desequilíbrio no contraditório e acabaria enfraquecendo o papel do MP no controle da legalidade da investigação criminal. A opinião favorável é no sentido de que o MP é parte apenas formal, o que não ofende a imparcialidade que deve ser perseguida pelo promotor. Um exemplo sempre citado desse sistema é o italiano, contudo lá somente os fatos mais complexos são dirigidos diretamente pelo Ministério Público. Saliente-se que por lá também existem duras críticas ao envolvimento direto do MP na investigação e no plano legislativo existem vários projetos legislativos que diminuem a autonomia do MP, em prol de uma Polícia mais ativa durante as investigações.<sup>65</sup>

A última hipótese trata da descentralização por meio da municipalização do serviço público policial: “Descentralizar significa *stricto sensu* devolver às bases o que lhes pertence, mas foi apropriado pelo centro” Alguns estudos apontam para uma proposta de policiamento comunitário, de proximidade, nos moldes daqueles existentes nos Estados Unidos<sup>66</sup>. Considerando-se que tais estudos referem-se ao policiamento realizado pelas polícias dos condados norte-americanos, as quais efetuam o ciclo completo de atuação, ou seja, tanto a prevenção quanto a investigação. Considerando ainda as experiências com algum sucesso no Brasil, como no exemplo do Bairro de Copacabana no Rio de Janeiro. As polícias nos moldes metropolitanos podem sim alcançar maior índice de eficiência.<sup>67</sup>

62 LOPES JR, Aury. *Sistemas de Investigação preliminar no processo penal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

63 Projeto apresentado em 15/08/1935, pela comissão redatora presidida pelo Ministro Vicente Rao.

64 No Brasil, em tese, a Polícia Judiciária também é um órgão suprapartes. LOPES JR, Aury. *Sistemas de Investigação preliminar no processo penal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 81.

65 VOGLIOTTI, Massimo. Les relations police-parquet: un équilibre menacé? *Droit et Société*, Paris, n. 58, 2004.

66 MUNIZ, Jacqueline; MUSUMECI, Leonarda; LARVIE, Patrick. Policiamento comunitário: uma experiência em Nova Iorque. Tiranentes. *Revista do Clube de Oficiais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, p.26-29, jan./mar. 1996.

67 MUSUMECI, Leonarda. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. *Revista Tempo Social*, São

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

A polícia municipal de ciclo completo absorveria as atuais guardas municipais, o que poderia ocorrer inicialmente em relação àquelas que detêm o direito de porte de arma, ou seja, aquelas presentes nos municípios com mais cinquenta mil habitantes<sup>68</sup>. Os municípios menores poderiam ficar sob circunscrição dos municípios maiores mais próximos, mas o ideal é a polícia até mesmo em termos de bairros, quanto mais descentralizada, mais fácil o controle externo por parte da comunidade.

O princípio da municipalização ainda é incipiente em nosso país. Com o advento da Constituição Federal de 1988, houve a descentralização das ações governamentais na área da assistência social, sendo então o Município elevado à categoria de ente da federação<sup>69</sup>. Mas na área das políticas públicas de segurança essas ações ainda permanecem centralizadas na seara federal e estadual. É preciso abolir esse sistema policial centralizado e distante da comunidade para tentar substituí-lo por algo nosso, mesmo que usando a inspiração americana, mas com um mínimo de eficiência.

Não podemos confundir municipalização com “prefeiturização”, que é o simples repasse de encargos para as prefeituras municipais ou com “prefeitorização” que é o repasse de competências para a figura política do prefeito. Ao contrário, municipalizar significa que os demais entes federativos transferiram atribuições aos Municípios. Significa a destinação de autonomia e poder maiores em favor desses entes descentralizados de onde partem, na verdade, as verbas para a segurança pública. Essa municipalização deve incorporar a gestão pública de programas de combate a criminalidade local e também a estruturação das polícias, sob o controle da comunidade que poderia até participar de um processo de escolha da direção da polícia.

Existem sérias resistências práticas contra o modelo comunitário de polícia. As razões são as mais diversas, desde a formação embrionária da cultura policial no Período Colonial, passando pela Polícia Imperial, pelas polícias nos períodos dos governos de Getúlio Vargas e na Ditadura Militar. Com experiências institucionais que moldaram uma polícia atrelada aos interesses do Estado e dos grupos que hegemonomizam o poder econômico. Até chegar ao centralizado sistema de segurança pública atual, onde a legislação optou por um modelo centrado na ideia de “combate” ao crime, vinculado às concepções de “lei e ordem”, em forma de guerra e não de serviço público de segurança às comunidades.<sup>70</sup>

Mas, academicamente, não encontramos qualquer resistência a esse modelo de polícia. O sistema atual está superado e requer modificações institucionais que privilegiem a atuação integral, participativa e comunitária. Essas modificações implicam alteração constitucional buscando a municipalização das polícias, especialmente a judiciária, visando aproximar a investigação criminal das decisões das comunidades, que poderão exercer controle mais efetivo sobre esse importante serviço público. A abolição do atual sistema policial pode valer-se dos mesmos argumentos usados para a abolição do sistema penal.

---

Paulo, v. 9, n. 1, maio 1997.

68 BRASIL. Estatuto do Desarmamento Incisos III e IV, respectivamente, do art.6º da Lei n. 10.826/2003.

69 Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

70 SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. “Parâmetros para a conceituação constitucionalmente adequada de segurança pública”. In OLIVEIRA, Fátima Bayma de et al (Org). *Desafios da gestão pública de segurança*. Rio de Janeiro: FGV, 2009. p. 52.

## 6. O ABOLICIONISMO

Relembrando a obra “Penas Perdidas” de Louk Hulsman,<sup>71</sup> em que ele sugere que o sistema penal é uma construção tão distante da realidade que deverá desmoronar sozinho, foi possível encontrar um corolário com o sistema policial, o qual também faz parte do sistema penal. Em suas conclusões o autor qualifica o sistema penal de maniqueísta. A atuação policial, máxime a de investigação criminal, é exatamente isso. A luta contra um inimigo, o “alvo”. O criminoso contra o qual o sistema deve atuar para que ele não possa perturbar a sociedade. Na verdade esse “alvo”, na opinião do autor, nada mais é do que um meio de legitimação do sistema penal.

Todas as correntes críticas do sistema penal, iniciando pelo abolicionismo, passando pelo minimalismo e culminando no eficientismo, tem em comum o fato de que o criminoso é um homem estereotipado pela sociedade que é encontrado seletivamente pela polícia e do qual se extraem preconceituosamente as condutas criminais. A polícia não parte do fato para o suspeito, mas do suspeito para o fato. Por isso, para quem não se enquadra nos estereótipos é mais fácil escapar da atuação policial. É claro que excepcionalmente investiga-se um colarinho branco. Mas a exceção existe exatamente para confirmar a regra.

Portanto, o objeto da crítica por parte do abolicionismo não é o Direito Penal, mas o sistema penal em que estão incluídas todas as agências desse processo de política pública criminal. E o objeto desse item é também uma crítica abolicionista, mas não uma abolição institucionalizada, como fez Hulsman, mas apenas do atual sistema policial, iniciando pelo método utilizado para a investigação policial, ou seja, o Inquérito Policial. Ele é objeto das críticas e controvérsias já citadas no item três e ainda se manifesta de forma seletiva e descontrolada. Michel Misse em pesquisa no estado do Rio de Janeiro verificou que antes do Inquérito acontece um procedimento informal denominado VPI — Verificação de Procedência de Investigação — que avalia se vale à pena ou não instaurar um inquérito.<sup>72</sup>

A pesquisa coordenada por Michel Misse teve por objetivo compreender todo o processamento da investigação criminal. Apresentou suas conclusões com base em informações de quatro universidades federais e uma particular em cinco estados brasileiros (Porto Alegre, Rio de Janeiro, Brasília, Recife e Belo Horizonte). O projeto descreve as etapas e os procedimentos práticos desde o registro de um crime, a atuação informal através da “Verificação de Procedência da Investigação” e posterior instauração de um inquérito, detalhando toda a formalidade cartorária nas delegacias, até a conclusão ou o “pingue-pongue” com Ministério Público.<sup>73</sup>

Esse trabalho estatístico e etnográfico trouxe resultados dos quais podem ser extraídas três conclusões importantes: os inquéritos são mal elaborados, a investigação é ineficiente para formar a *opinio delicti* do promotor e o promotor usa essa deficiência para administração da sua demanda de trabalho criminal. Estas conclusões foram apresentadas no relatório da 1ª conferência Nacional para discutir Política de Segurança Pública no Brasil, realizada em Brasília, que teve como referencial teórico a mesma pesquisa encomendada pela FENAPEF. Sobre essa última conclusão, na parte relativa ao DF, conclui:

Constatamos que ao fazerem os IP's retornarem para a polícia, os promotores frequentemente estão administrando sua demanda de processos. Dependendo do tipo de crime, os promotores solicitam os trabalhos da polícia como forma de ganhar tempo e mais adiante evocar a chamada “prescrição em perspectiva”. Ou seja, dado o tempo já decorrido e avaliando o tempo que o processo irá tramitar, o promotor sugere que quando o caso finalmente for julgado muito provavelmente já terá prescrito.<sup>74</sup>

71 Obra “Penas Perdidas” de Louk Hulsman, escrita em co-autoria com Jacqueline Bernat de Celis HULSMANN, Louk; CELIS, Jacqueline Bernat de. *Penas perdidas: o sistema penal em questão*. Tradução de Maria Lucia Karam. Niterói: LUAM, 1997. p. 29.

72 Misse constata a existência e a ilegalidade deste procedimento informal que precede o inquérito policial. MISSE, Michel. *O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica*. Rio de Janeiro: Booklink, 2010. p. 29.

73 MISSE, Michel. *O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica*. Rio de Janeiro: Booklink, 2010. p. 35.

74 BRASIL. Ministério da Justiça. Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública. *Cadernos Temáticos da CONSEG*, Brasília, ano 1, n. 7, 2009, ISSN 2175-5949.

Não é possível mais transigir com o sistema de investigação criminal. A maior parte da população ignora como funciona esse sistema ou tem um conhecimento apenas simbólico. A mídia e as produções dramáticas perpetuam a ideia maniqueísta de que a polícia pode coletar e proceder à descarga desse excremento da sociedade. A gestão pública ainda aceita comodamente a ideia de que essa investigação policial pode identificar o mau e promover a paz social. Então se mantêm os símbolos da justiça por meio dos policiais combatendo os criminosos. A verdade é que existe uma cifra negra e oculta da criminalidade que não é alcançada pelo policial e outra cifra que é simplesmente jogada debaixo do tapete, conforme já destacou em sua obra Louk Hulsman:

Se um grande número de vítimas não denuncia os fatos puníveis à polícia, esta também não transmite todos os fatos que lhe são comunicados ao Parquet, o qual, por sua vez, longe de mover processos em relação a todos os fatos que lhe são submetidos, arquiva a maior parte. Isto quer dizer que o sistema penal, longe de funcionar na totalidade dos casos em que teria competência para agir, funciona em um ritmo extremamente reduzido.<sup>75</sup>

É preciso abolir o sistema de polícia judiciária atual, substituindo-o por um sistema eficiente de investigação criminal. Na proposta abolicionista de Hulsman, o papel da polícia seria convertido em assistencialismo, retirando suas funções atuais, ganhando assim a respeitabilidade. A investigação e a prevenção precisam estar mais próximas e sob controle da comunidade, em cada bairro e em cada rua, quando possível realizada pelo mesmo policial. Segundo o autor, se fosse abolido o sistema penal, a maior parte dos que hoje participam de seu funcionamento continuaria tendo suas atividades asseguradas.<sup>76</sup>

O jornalista e especialista em segurança pública, Marcos Rolim também defende uma revolução no paradigma do trabalho policial, mudando a ideia de poder de polícia como monopólio do uso da força pelo Estado para uma ideia de trabalho policial com a finalidade de proteger as pessoas e assegurar os seus direitos elementares<sup>77</sup>. Para demonstrar a necessidade de mudança e a ineficiência da polícia ele usou a metáfora “a síndrome da rainha vermelha” extraída de uma passagem bastante conhecida do livro *Alice Através do Espelho*<sup>78</sup>, onde ocorre o encontro de Alice com a rainha vermelha em um cenário que reproduz a imagem de um imenso tabuleiro de xadrez a céu aberto, querendo significar o efeito “mudança zero” na taxa de êxito alcançado pela agência de polícia judiciária, que ele prefere chamar de polícia reativa: É a seguinte passagem:

Vamos, Alice, corra, corra mais”. Exausta com o esforço, ela se frustra quando percebe que não saiu do lugar. No mundo da Rainha Vermelha é assim mesmo. Corre-se mais e mais, para não sair do lugar. Aliás, é preciso correr muito para ficar no mesmo lugar. O paradoxo serve de metáfora para pensarmos o drama da segurança pública brasileira: quanto menos funcionam as práticas e os métodos adotados, mais são privilegiados pelos investimentos públicos e mais são aplicados pelas autoridades da área, que os repetem acriticamente.<sup>79</sup>

O paradoxo também é que apesar do progresso nos estudos de criminologia aplicada à modalidade de polícia reativa, no Brasil a gestão pública continua com os mesmos métodos e as mesmas estratégias. Os esforços, mesmo quando desenvolvidos em intensidade máxima “costumam redundar em lugar nenhum”. O autor sugere que os estudos policiais devem ser mais acessíveis e com bases científicas. Cita como exemplo estudos empíricos que demonstram a “cifra obscura” da atuação policial e comprova com estatísticas

75 HULSMAN, Louk; CELIS, Bernat J de. *Penas perdidas: o sistema penal em questão*. Tradução de Maria Lúcia Karam. Rio de Janeiro: Luam, 1997. p. 65.

76 HULSMAN, Louk; CELIS, Bernat J de. *Penas perdidas: o sistema penal em questão*. Tradução de Maria Lúcia Karam. Rio de Janeiro: Luam, 1997. p. 165.

77 ROLIM, Marcos. *A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no Século XXI*. 2. ed. Rio de Janeiro: J. Zahar: Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2009. p. 28.

78 *Through the Looking-Glass and What Alice Found There* (publicado em Portugal como *Alice do Outro Lado do Espelho* e no Brasil como *Alice Através do Espelho* e *O Que Ela Encontrou Por Lá* e ainda *Alice No País Dos Espelhos*) é um livro de 1871, a continuação do célebre *Alice's Adventures in Wonderland* (*Alice no País das Maravilhas*), de 1865. O autor é Charles Lutwidge Dogson, conhecido como Lewis Carroll (1832-1898).

79 ROLIM, Marcos. *A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no Século XXI*. 2. ed. Rio de Janeiro: J. Zahar: Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2009. p. 37.

demonstrando a ineficiência do sistema. Diante dos indicadores de ineficiência, o gestor público equivocadamente imagina que, em lugar de uma nova receita, o que ele precisa é aumentar os ingredientes da mesma fórmula. É o que o autor denomina “isoforminismo reformista”<sup>80</sup>.

Portanto, é preciso rediscutir o sistema policial e alcançar uma proposta abolicionista que incluam todos os seus atores em uma condição melhor, pois integrarão um novo sistema que só poderá atuar com um mínimo aceitável de eficiência. Não adianta ajustar o modelo atual, nem investir mais recursos nele, mas sim construir um novo modelo dotado de uma nova racionalidade. “O modelo rativo não funciona e todas as tentativas de renová-lo ou emprestar-lhe os meios necessários para alcançar seus pretendidos objetivos irão fracassar”.<sup>81</sup>

## 7. CONCLUSÃO

A divisão dos tópicos deste artigo buscou apresentar as várias nuances do serviço público de investigação criminal prestado pela Polícia Judiciária no combate à criminalidade. Discorreu-se, entre outros assuntos, sobre as escolas criminológicas, os paradigmas, a cultura e o campo policial usando com referencial principal as obras de Pierre Bordieu e Thomas Kuhn. O conceito de campo foi usado para tentar dimensionar o espaço onde os policiais estão em concorrência pela capacidade de solucionar os crimes. A noção de paradigma serviu para demonstrar a necessidade de uma revolução copernicana no sistema policial e a defasagem existente entre os estudos nessa área de política de segurança pública e a criminologia crítica. A criminologia foi a lente acadêmica usada para procurar identificar a crise no sistema policial e apresentar possíveis alternativas de solução. Embora criticável em face do não reconhecimento da cientificidade do tema, explica-se a utilização da tese paradigmática, apesar dela se referir às ciências duras, porque ela já é usada amplamente para identificar crises nas ciências sociais.

Essa constatação foi importante para demonstrar a crise que se instalou no atual modelo de política pública de polícia judiciária. Foi a partir da tese de Kuhn que foi possível entender que a crise não é o lado errado da ciência normal, mas apenas uma anomalia<sup>82</sup>. Até então existia uma visão de que a ciência era a garantia da verdade e que o contrário seria um erro. É claro que aqui não se pretendeu defender a cientificidade do tema em estudo, mas apenas tentando fazer uma correlação do conceito de crise no paradigma kuhniano com os aspectos não compartilhados pela academia nos estudos criminológicos sobre a cultura policial. Principalmente a contradição entre o paradigma de criminologia crítica e os programas de política de segurança pública.

A partir da década de 70, a criminologia crítica aliou-se aos estudiosos de antropologia e sociologia e vêm partilhando uma mesma medida paradigmática para a avaliação da política pública policial. A medida comumente utilizada para demonstrar se existe crise no sistema é a avaliação empírica do “tempo de resposta” no atendimento de uma solicitação, em relação à polícia preventiva e a “taxa de resolução” das ocorrências investigadas, em relação à polícia repressiva<sup>83</sup>. Quanto a esta já se demonstra por meio do paradigma de criminologia crítica a relatividade do método.

80 ROLIM, Marcos. *A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no Século XXI*. 2. ed. Rio de Janeiro: J. Zahar: Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2009. p. 40–44.

81 ROLIM, Marcos. *A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no Século XXI*. 2. ed. Rio de Janeiro: J. Zahar: Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2009. p. 44.

82 “E como a ciência que denomino normal é precisamente a pesquisa dentro de um referencial, ela só pode ser o reverso de uma moeda cujo anverso são as revoluções”

83 “Tempo de resposta” significa o tempo que a polícia gasta desde o acionamento até a chegada ao local do evento, sendo considerado ótimo o tempo de dez minutos. SILVA FILHO, J.V. *Estratégias policiais para redução da violência*. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial. Disponível em: <<http://www.braudel.org.br/pesquisas/quinto.htm>>. Acesso em: 13/12/2013

A avaliação que se faz por meio da denominada “taxa de resolução”, taxa de elucidação ou índices de casos resolvidos, também é conhecida nos estudos comparados como *clearance rate*, isto é, o percentual de casos resolvidos em matéria de investigação criminal. No Brasil isso só é possível por meio dos índices oficiais do Inquérito Policial e somente naqueles em que restam demonstrados a autoria e a materialidade da infração penal e a subsequente atuação do Poder Judiciário. É aí que constatamos a relatividade do método utilizado nos estudos, o qual demonstra a existência da crise no serviço público policial e a necessidade de uma revolução paradigmática nos moldes da revolução copernicana.

A pesquisa analisa os índices de solução investigativa pela Polícia Judiciária demonstrados por vários sociólogos, principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, os quais constataram que tais índices estão abaixo da média mundial. Também faz uma avaliação de tais índices no Distrito Federal e o resultado encontrado não foi diferente. É preciso salientar que a “taxa de resolução” se refere apenas a parte possível de se demonstrar da ineficiência do sistema, pois ela representa apenas a criminalidade oficial. Há um completo desconhecimento acerca dos índices dos crimes não registrados e daqueles praticados pela própria polícia, mas sabemos que dentre os registrados poucos são os crimes investigados e que, dentre os investigados, poucos são os que serão indiciados, ou seja, convertidos inquéritos e, ainda, poucos os que serão denunciados e, por último, poucos os que serão punidos judicialmente. A polícia judiciária é apenas uma parte do sistema penal, mas funciona de forma relativa e ineficiente.

O Anuário brasileiro de segurança pública 2013, divulgado no dia 05 de novembro de 2013, trouxe uma crítica sobre a omissão acerca da questão da criminalidade na discussão da agenda de política pública sobre o plano de metas do desenvolvimento do Brasil pós-2015. Afirma o estudo que “Existem bases empíricas convincentes para incluir a prevenção e redução da criminalidade no quadro de desenvolvimento pós-2015”.

Tal inclusão se justifica porque as melhorias nos níveis de segurança pública são estatisticamente proporcionais aos ganhos corolários aos níveis de desenvolvimento da nação. Altos índices de violência são associados com falhas na redução da pobreza, aumento do desemprego e com fome prolongada, cujo combate faz parte dos objetivos do desenvolvimento mundial para o milênio (ODM) propagado pela Organização das Nações Unidas.<sup>84</sup>

Por isso, foram testadas algumas hipóteses comparadas de solução para a crise do sistema. Entre as hipóteses estudadas, aquela que ainda não possui resistência acadêmica é a da municipalização do serviço público policial. Um modelo descentralizado de polícias municipais, de ciclo completo, realizando o policiamento ostensivo e também a investigação poderia ser uma solução viável. O princípio da descentralização ou da municipalização já foi adotado para a gestão pelo município dos programas de atenção à criança e ao adolescente. Foram instalados conselhos municipais tutelares dos direitos das crianças e dos adolescentes e os resultados têm sido alcançados. A comunidade local tem maior facilidade em identificar seus problemas e propor soluções. Em relação à segurança pública, não seria diferente. Bastaria estender esse pacto federativo também para a área policial.

A sugestão para uma polícia municipalizada, de ciclo completo, próxima da comunidade, não seria contrária ao paradigma crítico da criminologia, pois não significaria combater a criminalidade com a criação de mais polícia. Seria sim uma diminuição do sistema atual com a abolição das polícias militares e civis e a substituição por uma solução local aproveitando, inclusive, as guardas municipais. Essa sugestão vale não como uma solução da crise do sistema, mas como um contributo para fomentar as pesquisas nessa área. Ressalte-se que todo o desenvolvimento deste trabalho buscou despertar o interesse pelos estudos e não uma solução mágica para o problema. Considera-se que muito há ainda que percorrer neste campo da investigação. A crise não é só na investigação ou na formalização do inquérito existem também falhas na atividade ostensiva e na polícia responsável pelo sistema penitenciário. Portanto, esse é um campo fértil de trabalho para outros investigadores.

84 ANUÁRIO DO FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 7., 2013, São Paulo.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sergio; PASINATO, Wânia. *Da criminalidade detectada à criminalidade investigada. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, São Paulo, v. 3, n. 7, p. 51-84, jan./fev./mar 2010.
- BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 11. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento: uma análise comparativa internacional*. Trad. Renê Alexandre Belmonte. 2. ed. 1. reimpr. São Paulo: Edusp, 2006. (Série Polícia e Sociedade; n. 1).
- BEATO FILHO, Claudio C.; RABELO, Karina; OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de. Reforma policial no Brasil. In: BEATO, Claudio. (Org.). *Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública*. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 167-217.
- BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. São Paulo: Martin Claret, 2000.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Tradução Fernando Tomaz. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- BRASIL. *Código de Processo Penal Anotado*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. art. 4º aos 23, p. 41-53.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 58. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública. *Cadernos Temáticos da CONSEG*, Brasília, ano 1, n. 7, 2009, ISSN 2175-5949.
- BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). O conceito de política pública em direito. In *POLÍTICAS Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 13-53.
- CARNELLUTTI, Francesco. *Cómo se hace un proceso*. Tradução de Santiago Sienís Melendo; Marino Ayerra Redín, Santa Fé. Bogotá, Colombia: Temis, 1977.
- CARVALHO, Salo de. *Pena e garantias*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
- COSTA, A. T. É possível uma Política Criminal? A discricionariedade no Sistema de Justiça Criminal do DF. *Revista Soc. Estado*, Brasília, v. 26, n. 1 jan./abr. 2011.
- COSTA, A. T. O inquérito policial no Distrito Federal. In: *REFLEXÕES sobre a investigação brasileira através do inquérito policial*. Brasília: MJ. 2009, p. 53-64.
- DE GIORGI, Alessandro. *Tolerancia Cero: estrategias y prácticas de la sociedad del control*. Barcelona: Virus, 2005.
- DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. *Criminologia: o homem delinquente e a sociedade criminógena*. Coimbra: Coimbra, 1984.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María. *El poder de acusar: Ministerio Fiscal y Constitucionalismo*. Barcelona: Ariel Derecho, 2000.
- PENAL. Código de Processo Penal Anotado. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais
- BRASIL. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. *Estatísticas das promotorias criminais*. Disponível em: <<http://www.mpdft.gov.br/estatisticaonline/>>. Acesso em: 13/12/2013
- FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS FEDERAIS. *Inquérito Policial “Um elefante Branco”*. Disponível em: <<http://www.fenapef.org.br/fenapef/noticia/index/39993>>. Acesso em: 13/12/2013
- FERRI, Henrique. *Princípios de direito criminal*. Tradução por Luiz Lemos D’Oliveira. São Paulo: Saraiva, 1931.

- GONZAGA, João Bernardino. *A inquisição em seu mundo*. São Paulo: Saraiva, 1994.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. *As nulidades no processo penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- HALL, Peter. Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policy-making in Britain. *Comparative politics*, New York, NY, v. 25, n. 3, p. 275-298, apr. 2003.
- HOLLOWAY, Tomas H. *Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- HULSMAN, Louk; CELIS, Bernat J de. *Penas perdidas: o sistema penal em questão*. Tradução de Maria Lúcia Karam. Rio de Janeiro: Luam, 1997.
- KANT DE LIMA, Roberto. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- KANT DE LIMA, Roberto. Direitos Civis, Estado de Direito e 'Cultura Policial': a formação policial em questão. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 11, n. 41, 2003.
- KANT DE LIMA, Roberto. Polícia e exclusão na cultura judiciária. *Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 169-183, maio, 1997.
- KANT DE LIMA, Roberto. Polícia, Justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público. *Revista de Sociologia e Política*, São Paulo, 1999, v.9, n. 1, p. 169-183.
- KUHN, Thomas. S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1991.
- LARRAURI, Elena. *La herencia de la criminología crítica*. 2. ed. Madri: Siglo veintiuno de España, 2000.
- LOPES JR, Aury. *Sistemas de investigação preliminar no processo penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- MANNING, Peter. *Police Contingencies*. Chicago: University of Chicago Press, 2003.
- MANNING, Peter. *Police Work: the social organization of policing*. Cambridge: MIT press, 1977.
- MARIANO, Benedito Domingos. *Por um novo modelo de polícia no Brasil: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. – (Coleção Brasil Urgente).
- Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. *Estatísticas das promotorias criminais*. Disponível em: <<http://www.mpdf.gov.br/estatisticaonline/>>. Acesso em: 15/12/2013
- MISSE, Michel. *O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica*. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.
- MISSE, Michel. O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa. *Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 26, n. 1, jan. 2011.
- MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia: sociologia da força pública*. São Paulo: EDUSP, 2003. (Série Polícia e sociedade).
- MULLER, Pierre. L'Analyse Cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v. 50, n. 2, abril 2000.
- MULLER, Pierre. *Politiques Publiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 2003.
- MUSUMECI, Leonarda. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. *Revista Tempo Social*, São Paulo, v. 9, n. 1, maio 1997.
- ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Delegado sem concurso e formação jurídica. *Revista da Ordem dos Advogados de Goiás*. Disponível em: <<http://www.oabgo.org.br/Revistas/35/reportagem.htm>>. Acesso em: 13/12/2013.

- PANDOLFI, Dulce et. al. *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 12 nov. 2011.
- PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- REINER, Robert. *A política da polícia*. São Paulo: EDUSP, 2004.
- REVISTA VEJA, *on-line*, edição 1800, Abril. Disponível em: <[http://veja.abril.com.br/300403/p\\_042.ht](http://veja.abril.com.br/300403/p_042.ht)>. Acesso em: 11 nov. 2013.
- ROLIM, Marcos. *A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no Século XXI*. 2. ed. Rio de Janeiro: J. Zahar: Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2009.
- SAAD, Marta. *O direito de defesa no inquérito policial*. São Paulo: ERT, 2004.
- SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006.
- ANUÁRIO DO FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 7., 2013, São Paulo.
- SKOLNICK, Jerome H. *Justice without trial. Law enforcement in democratic society*. New York: John Wiley, 1966.
- SKOLNICK, Jerome H.; FYFE, J.J. *Above the law: police and the excessive use of force*. N.York/Toronto/Singapore/Sydney, The Free Press, a Division of Mcmillan Inc., 1993.
- TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Manual de processo penal*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- VOGLIOTTI, Massimo. *Les relations police-parquet: un équilibre menacé? Droit et Société*, Paris, n. 58, 2004, p. 453-497.
- WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- WAISELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da violência 2013*. Disponível em: <[www.mapadeviolencia.org.br](http://www.mapadeviolencia.org.br)>. Acesso em: 13 dez. 2013.
- WALKER, Samuel. *Taming the System: The Control of Discretion in Criminal Justice, 1950-1990*. New York: Oxford University Press, 1993.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Manual de direito penal brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- ZAVERUCHA, J. FHC. *Forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.