

Polícia e corrupção: elementos para a construção de políticas públicas

Marcelo Barros

Marcelo Barros é delegado da Polícia Civil de Pernambuco; doutorando pela Universidade de Salamanca/Espanha; pesquisador do NEPS-UFPE (Núcleo de Estudos e Pesquisas em Criminalidade, Violência e Políticas Públicas de Segurança da UFPE); coordenador do Curso de Especialização em Políticas Públicas de Segurança (FACIPE/PE – RENAESP/SENASP).

✉ correia.marcelobarros@gmail.com

Resumo

A falta de conhecimento, controle e, antes de tudo, vontade política para enfrentar a corrupção têm permitido que ela se incorpore a todos os atos cotidianos da administração, tornando-se cada vez mais sistêmica e produzindo conseqüências cada vez mais graves, além de dificultarem o estabelecimento de freios e limites à ação delituosa dos agentes públicos. Este artigo trata do problema da corrupção na administração policial, buscando subsídios para compreender como e porque ocorre, quais as maiores vulnerabilidades da administração pública e quais os caminhos mais seguros para enfrentá-la.

Palavras-Chave

Corrupção. Polícia. Controle. Accountability.

A palavra corrupção pode ser empregada em diferentes sentidos, tais como: “deterioração, decomposição física, orgânica de algo; putrefação; modificação, adulteração das características originais de algo; depravação de hábitos, costumes etc; devassidão; ato ou efeito de subornar uma ou mais pessoas em causa própria ou alheia” (HOUAISS, 2001); ou ainda: “emprego de meios condenáveis para fazer agir alguém contra seu dever, sua consciência” (ROBERT, 1996, p. 480).

Aqui interessa apenas o significado mais restrito de descumprimento de dever funcional em razão de vantagem para si ou para terceiros, ou, como define Pasquino (2004, p.291), “o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa”.

Este artigo aborda o problema da corrupção na administração policial, buscando subsídios para compreender como e porque ocorre, quais as maiores vulnerabilidades da administração pública e quais os caminhos mais seguros para enfrentá-la.

Cada vez mais, é necessário entender como a corrupção opera na administração pública e, em especial, na administração policial, procu-

rando conhecer melhor sua origem, as condições que favorecem sua expansão, benefícios e custos, bem como os mecanismos de controle.

Espera-se trazer à tona aspectos referentes à corrupção policial que, de alguma forma, possam subsidiar estudos acadêmicos ou mesmo a atuação de gestores públicos da área da segurança.

Origem

Há relatos remotos que já mostravam a preocupação dos administradores com a questão da corrupção: desde o “Código de Hamurabi, na legislação do Egito antigo e no Direito hebreu, consolidando-se definitivamente nos textos legais na era clássica do Direito grego, com previsão legal de penas severas aos acusados” (BRUNING apud RIBEIRO, 2004, p. 22); ou ainda na China antiga, há mais de 2.300 anos (KLITGAARD, 1994, p. 22); na Bíblia também podemos encontrar diversas referências à corrupção.

Os relatos mais modernos dão conta de escândalos de corrupção nos mais diversos cantos do planeta e sob as mais variadas raças e religiões: da Índia ao Japão; dos Estados Unidos à Itália; de governos muçulmanos ao Vaticano; seguindo numa lista que parece não ter mais fim.

É preciso deixar claro que corrupção existe em todos os países. O que vai determinar se

ela será grande ou pequena é, acima de tudo, a capacidade de os governantes desenvolverem mecanismos para prevenir ao máximo o problema, criando um ambiente desfavorável para o crime. É preciso também garantir que, se as pessoas forem corruptas, elas serão pegas e punidas de fato. (GILMAN, 2007, p. 11-12).

No Brasil a corrupção não passou despercebida. Foi tão bem acolhida que ganhou apelido de “jeitinho” e *status* de traço cultural do povo brasileiro.

Numerosos estudiosos consideram que a violación de las reglas se ha convertido en un sólido componente de la cultura brasileña, al cual difícilmente se le puede hacer frente. Este modelo se podría denominar la escuela *histórico culturalista*. Sus representantes afirman que en la vida cotidiana del Brasil nunca se realizó completamente la separación entre las normas privadas de amistad y solidaridad y las normas públicas de legalidad y neutralidad. De tal manera, en el siglo XIX, en Brasil no se produjo la formación de un cuerpo de funcionarios de carrera, el cual se considerara como autoridad ejecutora y se definiera sobre la neutralidad y el respeto a las leyes. (SPECK, 1994, p. 48).

Nações em desenvolvimento, caso do Brasil, ou não desenvolvidas estão bem mais suscetíveis a esse tipo de problema, não só pela fragilidade de suas instituições, mas também pela própria instabilidade de seus sistemas políticos. Entretanto, será que poderíamos crer que, entre as instituições de um país, algumas são mais vulneráveis que outras? Segundo relatório da Consultoria

Kroll em parceria com a Transparência Brasil (BUSSAD, 2002, p. 03):

A cobrança de propinas é tida como muito ou um tanto freqüente em quase todas os serviços públicos analisados. Os itens “permissões e fiscalização”, “polícia” e “licitações públicas” receberam as piores médias, e “privatizações” a melhor. A diferença entre as médias, no entanto, não é expressiva.

Policiais e fiscais tributários são tidos como os agentes públicos com mais probabilidade de cobrarem propinas. Funcionários de bancos oficiais e juizes foram considerados os menos prováveis.

Outros fatores que também podem contribuir para a maior vulnerabilidade da organização policial em comparação a outras relacionam-se: ao fato de a polícia oferecer um serviço exclusivo e insubstituível – o usuário não pode resolver o problema em outro lugar ou com outros funcionários; à própria natureza da atividade policial, que lida com pessoas que serão punidas pelo cometimento de algum delito e que estarão propensas a tentar qualquer recurso (formal ou informal) para livrar-se; ao fato de ser o primeiro elo do sistema criminal, tendo, portanto, mais possibilidades de não realizar o procedimento obrigatório sem chamar tanta atenção; e à condição de ser bastante hermética, escapando facilmente ao controle externo.

Condições que favorecem a corrupção

A blindagem que as instituições policiais receberam durante o período de ditadura militar, quando possuíam poderes completamente desprovidos de controles, contribuiu

para mantê-las, mesmo atualmente, distantes dos olhares e, mais ainda, de qualquer forma de controle social.

Weschler, citando el legado de la doctrina de seguridad nacional que los autores del libro: “Brasil, nunca mais” resumieron, dijo que ésta daba a la autoridad policial política un campo de arbitrio ilimitado y llevaba al ciudadano a la más completa inseguridad respecto a sus derechos fundamentales. Además, ha sido una herramienta para la disuasión e represión de los adversarios, estableciendo una ideología que significaba el intento de perpetuar las estructuras sociales injustas (SILVA, 2006, p. 46).

Aqueles que, logo após a ditadura, insistiram em lançar luzes sobre a organização policial encontraram portas cerradas, escassos dados ou informações, pouca ou nenhuma confiabilidade sobre os dados existentes e excessiva informalidade dos atos cotidianos dos policiais.

Embora seja verdade que a mudança de comportamento observada na década de 80 em relação aos dias atuais é bem significativa, inclusive com diversas parcerias entre secretarias de segurança e universidades, ainda hoje é possível encontrar coletas de dados bastante deficitárias e excessiva informalidade em todos os setores da atividade policial.

Segundo o então chefe do Programa Global da ONU contra a Corrupção, Stuart Gilman, há algo em comum entre os países que enfrentam os piores problemas com corrupção:

Um passado ditatorial certamente ajuda.

Países que passaram por regimes autoritários, como os do Leste Europeu, tendem a desenvolver uma cultura de corrupção maior pelo fato de serem menos transparentes, mais fechados. Outro elemento que interfere nessa situação é o grau de controle que o estado tem sobre a economia. Quanto maior ele é, mais alto é o nível de corrupção. Isso porque você cria uma burocracia estatal enorme, que, por sua vez, abre centenas de caminhos para o desvio de dinheiro público. Em terceiro lugar, nos países com alta incidência de corrupção, o número de funcionários públicos tende a ser também muito grande. Neles, o serviço público é usado não exatamente para servir os cidadãos, mas para reduzir o desemprego. Isso resulta em baixos salários e, portanto, em mais tentação para roubar (GILMAN, 2007, p. 11-12).

Mas não é só isso. Embora seja consensual que a polícia precisa de tecnologia para capturar criminosos ou prevenir crimes, assim como é imprescindível para qualquer espécie de administração, parece não existir o mesmo consenso quando se trata de modernizar a administração policial. Isso, por um lado, implica a dificuldade para auditar os fluxos, processos e atividades e descobrir com muito mais facilidade casos de corrupção e, por outro, cria dificuldades também para distinguir se algo deixou de ocorrer por corrupção ou por mera incompetência ou ineficiência.

A disseminação das novas tecnologias não só pode ter um efetivo alcance no sentido de viabilizar – e melhorar – a necessária transparência dos serviços públicos e a troca de informações entre entidades e espe-

cialistas em todo o mundo, como também para enriquecer os conhecimentos sobre as causas da corrupção, suas diversas modalidades e as formas de combatê-la (RIBEIRO, 2004, p. 133).

Estas características tornam a organização policial um ambiente favorável para o crescimento da corrupção, pois a insuficiência de informações impossibilita uma correta avaliação e, sem esta, ganha a corrupção.

A burocracia é outro importante aliado da corrupção. Embora tenha surgido justamente para agregar maior eficiência, segurança e profissionalismo ao aparato estatal (WEBER, 2000, p. 145), ela pode ter um efeito diverso quando usada em excesso. É a velha prática de criar dificuldade (excessiva burocracia) para vender a facilidade (corrupção).

Acredita-se que a impunidade seja um dos fatores mais relevantes de incentivo à prática de corrupção, pois, segundo a teoria econômica do crime, “o evento crime é visto como uma decisão onde são ponderados os benefícios e os custos, e também como uma troca intertemporal, entre o benefício imediato e um custo provável no futuro” (VIAPIANA, 2006, p. 15).

Nesse sentido, o agente público consideraria as vantagens financeiras advindas da corrupção e as possíveis desvantagens (prisão, repúdio dos parentes e amigos, perda de emprego, etc.) caso fosse descoberto. Quando se observa a baixa quantidade de agentes públicos punidos por corrupção, é possível que o agente público fique mais in-

clinado a correr riscos. Ao se agregar a isso a frouxidão moral que cerca o tema, tem-se mais um estímulo.

Deixar o controle e a punição nas mãos dos próprios colegas é também uma boa forma de fomentar a impunidade (KLITGAARD, 1994; LEMGRUBER, 2003; KLIPPAN, 2004; BARROS, 2007). Será ainda maior a impunidade se os colegas responsáveis pelo controle ou punição não tiverem condições adequadas de trabalho, insuficientes meios humanos e materiais e sofrerem ingerência de terceiros em suas atividades.

A concentração de poderes nas mãos de poucos funcionários, a ausência de avaliação e a impunidade são ingredientes importantes para a consolidação e sistematização da corrupção no serviço público.

A descentralização, embora importante, também pode ser um fator de vulnerabilidade: [...]existe um importante problema em potencial com a delegação de comando para áreas relativamente pequenas. Naqueles locais em que o departamento vive uma história infeliz de corrupção, a descentralização pode vir a ser um desastre, porque cria exatamente as condições que facilitam maior corrupção (BAYLEY; SKOLNICK, 2001, p. 228).

Por fim, Klitgaard (1994, p. 93-94) sugere uma avaliação de vulnerabilidade da administração, buscando responder a três perguntas: o ambiente geral de controle é permissivo à corrupção? Em que medida a atividade tem um risco inerente à corrupção? Após uma avaliação preliminar, até que ponto as salvaguardas

e controles existentes parecem adequados para combater a corrupção?

Benefícios e custos

No tocante à economia, por mais estranho que possa parecer, há acadêmicos que conseguem enxergar alguma vantagem na corrupção, como na situação de sistemas econômicos extremamente conservadores e arcaicos, em que a corrupção possibilitaria realizar o que o sistema normalmente inviabilizaria; ou quando é o único caminho para transpor um obstáculo ao desenvolvimento da economia: “En función del crecimiento económico, la única cosa peor que una sociedad con una burocracia rígida, centralizada en exceso y deshonestas, es otra sociedad rígida, centralizada en exceso y honesta” (HUNTINGTON apud KLITGAARD, 1994, p. 47).

Longe de concordarmos com teorias que acreditamos se restrinjam a um fenômeno específico (transposição de barreiras que obstaculizam o desenvolvimento da economia) provocado pela corrupção, desconsiderando suas irradiações (debilidade das instituições democráticas, exclusão social, deterioração dos serviços públicos), preferimos voltar o foco para as conseqüências da corrupção na administração pública e, mais especificamente, na administração policial, mas antes vale a pena conhecer duas opiniões contrárias à idéia de vantagens da corrupção para a economia: “Los economistas que ven favorablemente la corrupción suelen tener un punto de vista restringido, una definición estrecha de la bondad y un modelo simplificado en

exceso del mercado corrupto” (KLITGAARD, 1994, p. 52).

Momentaneamente funcional, principalmente quando os obstáculos de ordem jurídico-formal impedem o desenvolvimento econômico, a Corrupção é apenas um paliativo; mesmo neste setor, sua influência a longo prazo será negativa, acabando por favorecer umas zonas em prejuízo de outras. Em conclusão: a Corrupção, ora surja em um sistema em expansão e não institucionalizado, ora atue em um sistema estável e institucionalizado, é um modo de influir nas decisões públicas que fere no íntimo o próprio sistema. De fato, este tipo privilegiado de influência, reservado àqueles que possuem meios, muitas vezes só financeiros, de exercê-la, conduz ao desgaste do mais importante dos recursos do sistema, sua legitimidade (PASQUINO, 2004, p. 293).

Além de atingir a legitimidade das instituições, a corrupção também traz um custo para a economia, pois ocasiona uma elevação dos custos operacionais para a administração pública e, conseqüentemente, para toda a sociedade. Quando um funcionário “facilita” a licitação para uma das empresas concorrentes, isso faz com que a administração pública deixe de apreciar propostas que seriam mais benéficas para ela. Ou quando funcionários só exercem suas atividades mediante o pagamento de subornos, isso eleva os custos para a realização daquele serviço.

No âmbito da administração policial, poderíamos levantar a hipótese de que seria favorável ao gestor público permitir que seus funcionários praticassem corrupção como forma de atenuar péssimas condições de trabalho

ou baixos salários. A corrupção faria o papel de uma válvula de escape que não permitiria a explosão do sistema. Nesse caso, primeiro precisamos evidenciar que não seria a administração pública que se beneficiaria (pois somaria o péssimo serviço, ou a ausência de serviço, às péssimas condições de trabalho), caso houvesse confirmação da hipótese, mas sim o gestor que eventualmente estivesse no comando. Segundo, os funcionários não corruptos ficariam ainda mais descontentes com a ampliação da degradação de sua instituição, podendo levar a um crescente clima de tensão e instabilidade, o que não beneficiaria em nada ao gestor.

A organização policial e, conseqüentemente, a sociedade perdem sempre, pois, ao se permitir que a corrupção ganhe cada vez mais espaço e atue de forma sistêmica, possibilitam-se várias situações de risco para a administração pública: cargos de direção podem ser alcançados através de pagamento; policiais podem se associar a criminosos; bons policiais podem se desestimular ainda mais. Essa expansão da corrupção que segue e retroalimenta o sistema só consegue torná-lo pior. Ou seja, o gestor que opta por não enfrentar o problema da corrupção na instituição policial deixará, provavelmente, uma situação bem pior do que a encontrada por ele.

Entretanto, nem sempre há, para o gestor público, a opção clara e inequívoca de enfrentar ou não a corrupção. Podem incidir na sua tomada de decisão vários aspectos: receio de atingir grupos criminosos e, posteriormente, ao deixar o cargo que ocupava, tornar-se vulnerável à vingança dos grupos prejudicados; falta de apoio por parte do

governador; incompetência ou ignorância para tratar do assunto; falta ou desconhecimento de pessoal honesto e competente para ocupar os cargos dos que terão de ser substituídos. Quando não controlada pelo gestor policial, a maioria dos corruptos é bastante colaborativa, pois é o gestor que dará a segurança deles não serem transferidos para um lugar desinteressante (“sem futuro” – no jargão policial) e de não sofrerem redução na sua equipe. Outro fator preponderante são os vínculos existentes entre funcionários corruptos e políticos, em que às vezes existe uma pacto implícito de ajuda mútua.

Esta discussão revela novas faces do diagnóstico clássico sobre a deterioração que a corrupção provoca na possibilidade de uma gestão democrática. Une-se a análise da corrupção com a do crime organizado, pois não há crime organizado sem corrupção. Constatação que ocorre simultaneamente à percepção da corrupção como uma das formas do crime organizado, que questiona radicalmente os fundamentos das práticas de governo, abrindo fossos entre “o que é” e o que “deve ser” na gestão, minando a confiança na política. Neste contexto a corrupção deixa de ser vista como uma “ilegalidade tolerada” e começa a ocupar sua dimensão como crime, ligado a outros crimes (SCHILLING, 2001, p. 9).

Daí porque, embora imprescindível, não é nada simples enfrentá-la. E, se isso não for uma decisão inequívoca do gestor e do governante, ninguém conseguirá levar a contento qualquer que seja a tentativa de reforma. Sem essa decisão política, faltará poder e força para enfrentar os custos da reforma, pois se a corrupção causa grandes custos à organização policial, ao gover-

no e à sociedade, enfrentá-la também implica arcar com o ônus de se opor a determinados grupos criminosos dentro das polícias.

Além disso, a pretensão de enfrentar esse problema não pode desviar a organização de seu principal objetivo, pois o que seria uma solução passa a ser um problema. O controle não pode ter a intenção de ser tão eficiente quanto o objeto controlado, pois teríamos um custo maior do que a sociedade poderia arcar.

Mas as experiências internacionais têm demonstrado que o saldo é bem mais favorável para o governo que resolve enfrentar o problema. Afinal, o governo conseguirá dividendos políticos com a aprovação das medidas por parte da população; economizará recursos e ganhará em eficiência.

Para que isso aconteça é necessário que o gestor tenha competência para realizar uma reforma, pois, ao contrário, veremos mais uma figura pública respeitável sair desgastada após uma tentativa frustrada de mudar a polícia. As redes que se estabelecem em uma organização corrupta, ou não, são complexas e exigem estratégias igualmente complexas para interagir com a organização sem ser envolvido por ela.

Outro ponto a ser observado é o fator de a repressão mais efetiva poder passar a falsa impressão de que a corrupção aumentou:

Uma objeção que freqüentemente se formula — em especial por governos — é que a opinião das pessoas é demasiadamente influenciada pelo noticiário. Assim, se os veículos de informação divulgam casos de corrupção, as pessoas comuns tenderiam a considerar que

a corrupção está aumentando — quando, muitas vezes, o aumento do noticiário pode significar não isso, mas um melhor funcionamento dos mecanismos de controle (ABRAMO, 2005, p. 36).

Não adianta o gestor com fama de incorruptível chegar com o baluarte da honestidade, olhando para tudo e para todos como sujos, corruptos e repletos de segundas intenções, pois lhe faltará apoio para quaisquer ações, sejam sobre corrupção ou não. É necessário também atrair o apoio e a pressão externos para favorecer a ocorrência de mudanças.

Mecanismos de controle

Transparência, fiscalização e punição são medidas primordiais, mas não suficientes. É necessário que todas as unidades tenham seus fluxos acompanhados por *softwares* de gerenciamento, capazes de monitorar desde o desperdício em uma unidade administrativa até o atraso ou sumiço de um documento. Ou seja, isso evitará que a corrupção se esconda no amontoado de papéis que a administração pública é pródiga em produzir e difícil de examinar, principalmente quando se trata de organizações policiais imensas.

Os resultados periódicos deverão ser analisados para rever o funcionamento do sistema e chamar a atenção dos que não se ajustam ao novo sistema, bem como divulgados periodicamente, de forma a permitir a crítica e o controle externos. Só aí temos três mecanismos fundamentais para o controle da corrupção: informação, avaliação e transparência.

Investir em educação, nas escolas e organizações, também auxilia a criar um repúdio à corrupção, além de ajudar a deixar para trás eventuais ranços paternalistas.

Se a educação, em termos amplos, é fundamental, por outro lado, não o são menos a capacitação dos servidores e sua remuneração digna. A intensificação dos programas de treinamento voltados para os integrantes dos organismos de controle é, também, um meio de reduzir os desvios de ordem administrativa e os ilícitos, permitindo, por conseqüência, que esses servidores desenvolvam a face pedagógica do controle, atenuando a ênfase tradicional na busca de fraudes e descoberta de escândalos (RIBEIRO, 2004: 134).

Nessa mesma linha, uma pesquisa recente sobre o perfil dos brasileiros apontou que, quanto maior o grau de instrução, menor é a tolerância com a corrupção (ALMEIDA, 2007).

A profissionalização com metas, recompensas e avaliações também pode ter um efeito surpreendente. Uma das razões é que mesmo o funcionário corrupto precisará despende parte de seu tempo com a preocupação em atingir as metas impostas, sob pena de perder aquele posto ou função e seus ganhos irregulares relacionados com tais atividades; sem mencionar que alguns policiais podem ser atraídos por novos valores que estejam permeando a administração.

Uma outra situação menos percebida em uma polícia com controles insuficientes é o risco de ocorrer uma perversa condescendência entre diferentes níveis hierárquicos,

em que os atos ilícitos são tolerados sob a condição da reciprocidade.

O aumento de salário talvez seja o ponto mais citado, principalmente pelos funcionários, como recurso ao combate à corrupção. E, ao nosso ver, não tem a força que é tão propagada.

É bem verdade que salários muito baixos propiciam uma tolerância a uma ação compensatória que, muitas vezes, descamba para a corrupção, quer seja na cobrança por uma certidão ou para registrar uma notícia crime; quer seja na realização de atividades muito mais reprováveis. E isso principalmente quando se trata de uma instituição que tem uma tradição de se ajustar informalmente, de modo legal ou não, às dificuldades encontradas durante a persecução de seus fins.

Embora esteja presente, em variados graus, nos mais diversos tipos de instituições, a corrupção constitui marca registrada das nossas polícias. Isso se deve em parte aos salários aviltantes que os policiais recebem na maioria dos estados brasileiros, e que eles muitas vezes complementam prestando serviços (ilegais) de segurança privada, ou por meio de práticas irregulares durante o próprio trabalho. A ampla tolerância das corporações a essas formas de “abono salarial”, quando não o agenciamento direto de tais práticas por membros dos escalões superiores das polícias, mostra que a corrupção está longe de ser um desvio de conduta esporádico, atribuível à falta de idoneidade deste ou daquele agente; trata-se de um fenômeno disseminado e arraigado, tanto quanto a tortura ou o uso excessivo da força, e tende a contar, da mesma maneira,

com o manto protetor das corporações. Assim como as duas últimas práticas são frequentemente justificadas em nome da “eficácia” no combate ao crime, a primeira é tolerada ou até incentivada a título de “compensação” pelos baixos salários (LEMGRUBER et al. 2003: 41).

Melhores salários também facilitariam o ingresso de pessoal mais qualificado, além da grande temeridade que seria entregar significativos poderes aos agentes e, ao mesmo tempo, deixá-los vivendo na miséria (KLITGAARD, 1994: 90).

Contudo, se é verdade que salários injustos podem ser uma variável a ser considerada como facilitadora para a prática de corrupção, a melhoria salarial, de forma isolada, sem outras alterações administrativas aqui mencionadas, tem uma boa chance de não trazer resultado algum. É possível que ocorra apenas uma pequena variação na situação econômica do corrupto: ganhava pouco e era corrupto, após o incremento do salário, ganhará um pouco mais e continuará sendo corrupto. Tampouco podemos afirmar que onde se paga acima do razoável não haverá corrupção.

Mejores salarios y condiciones de trabajo no son soluciones totales, por el contrario, en algunos casos, en tanto los servidores públicos no sean capacitados permanentemente y los medios de rendición de cuentas no se consoliden, los aumentos salariales resultan ineficaces para mejorar los servicios (PRE-SA, 1998: 375).

O salário agrega um valor como medida acessória: bons salários atraem bons profissionais e isto irá acelerar a profissionalização.

Ou, como mais um fator na equação da teoria do crime.

Enfim, salários podem e devem ser utilizados como *mais* um recurso dissuasório, mas jamais como o único ou principal. Nesse sentido, os incentivos e recompensas podem ter um resultado bem mais eficiente no combate à corrupção do que o simples aumento de salário.

Os gestores e demais funcionários necessitam interiorizar que a produção fiel de dados, ainda que em alguns momentos pesem contra eles, é fundamental para o bom funcionamento da organização e que a corrupção é um risco que não compensa para eles (desde que o sistema realmente o demonstre), prejudicando-os mesmo quando cometida por terceiros, pois uma autoridade que vende um inquérito ou negocia uma sentença não está enterrando apenas a sua credibilidade, mas também a da instituição à qual pertence.

Outras medidas que também ajudariam: aumentar o controle sobre os processos seletivos – tornando-os sistemáticos e com regras bem definidas de acordo com antecedentes do candidato, perfil profissiográfico, análise das competências requeridas e processo formativo; valorizar os mecanismos administrativos de punição (mais céleres) em detrimento dos mecanismos jurídicos; utilizar falsos usuários (iscas) para descobrir funcionários desonestos; valorizar as informações fornecidas pelos usuários dos serviços; diminuir a burocracia, simplificando os procedimentos; mudar a cultura da organização; criar uma unidade de inteligência específica para o este setor; observar os sinais de

riqueza dos funcionários; “incentivo a denúncias; recompensar ‘dedo-duros’; e, privatização de empresas públicas” (MACIEL, 2005, p. 33). Além, é claro, de investir em fiscais e auditores suficientes para manter um controle aleatório mínimo, sem falar da garantia de apuração dos casos noticiados. Para Kanitz (1999, p. 2), “as nações com menor índice de corrupção são as que têm o maior número de auditores e fiscais formados e treinados”.

Bogotá e Nova York demonstraram que a expulsão de policiais desonestos precede uma boa reforma e deram um bom exemplo de que, com determinação política, os resultados podem não tardar a aparecerem e os dividendos políticos-administrativos superam os esforços. “O nível de confiança dos bogotanos em sua polícia era de 17%, hoje esse percentual chega a 63%” (MACHADO, 2006, p. 6).

Conclusão

Como visto, há um perigo significativo em negligenciar o problema da corrupção, pois ela representa a deterioração dos serviços públicos, a ineficiência, a disposição dos serviços somente aos que podem pagar, a perda da confiança nas instituições públicas, enfim, a degradação do que é público.

Infelizmente, também é significativo o costume das sociedades de só se preocuparem com a corrupção em momentos caóticos ou de graves perturbações sociais, tornando seu enfrentamento bem mais difícil e custoso.

Descuidar da ocorrência da corrupção significa descuidar do Estado Democrático, pois não há democracia sem instituições fortes e respeitadas; e não existem instituições com essas características em um ambiente de corrupção solapante. Entre essas instituições, a polícia é uma das quais tal vigilância deve ser intensificada, quer seja pelos riscos a que está sujeita, quer seja pelo caráter emblemático que a mesma detém.

O estímulo ao desenvolvimento da cidadania é uma boa estratégia, mas ganha mais força quando vem acompanhado de suficiente fiscalização dos atos públicos – *accountability*.

Quais alternativas nos restam? Ampliar e garantir os meios para o exercício regular e autônomo do controle interno – corregedorias e ouvidorias –, mas com a clareza de que desde já isso não será suficiente sem um efetivo, e também autônomo, controle externo que tenha como única atribuição a fiscalização e o controle dos funcionários públicos.

Referências bibliográficas

- ABRAMO, Claudio Weber. Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. **Novos Estudos**, 73, novembro 2005.
- ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do brasileiro**. Rio de Janeiro: Record, 2007.
- BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. **Nova polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas**. São Paulo: Edusp, 2001 (Série Polícia e Sociedade, n.2). Trad. Geraldo G. de Souza.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 2004. Trad. Carmen C. Varriale et al.
- BRUNING, Raulino J. **Corrupção: causas e tratamentos**. Tese (Doutorado), Santa Catarina, Universidade Federal de Santa Catarina, 1997.
- BUSSAD, Wilton de Oliveira; COSLOVSKY, Salo Vinocur; LAMBSDORFF, Johann Graff. **Fraude e corrupção no Brasil: a perspectiva do setor privado**. 2002. Disponível em: <<http://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/670>>. Acesso em: 26 mar. 2008.
- GILMAN, Stuart. Corrupção tem remédio... **Veja**, São Paulo, edição 2019, ano 40, nº 30, p. 11-14, 1º de agosto, 2007.
- HOUAISS. **Dicionário eletrônico**. Versão 1.0 – dezembro de 2001.
- KANITZ, Stephen. Ponto de vista. **Veja**, São Paulo, edição 1.600, ano 32, nº 22, p. 2, 2 de junho de 1999.
- KLITGAARD, Robert. **Controlando la corrupción: una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo**. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1994. Trad. Emilio M. Sierra Ochoa.
- LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. **Quem vigia os vigias?** Rio de Janeiro: Record, 2003.
- MACHADO, Eduardo. Manual contra a violência. **Jornal do Comércio**, Recife, 30 de abril de 2006 – Especial.
- MACIEL, Felipe Guatimosim. **O combate à corrupção no Brasil: desafios e perspectivas**. I Concurso de Monografias e Redações. Controladoria Geral da União, 2005. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/CGU/monografia/3_Felipe_Guatimosim_Maciel.pdf>. Acesso em 05 abr. 2008.
- PRESA, José Octavio López. **Corrupción y cambio**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- RIBEIRO, Antonio S. Magalhães. **Corrupção e controle na administração pública brasileira**. São Paulo: Atlas, 2004.
- ROBERT. **Le Petit Robert: dictionnaire de la langue française**. Paris: Dictionnaires le Robert, 1996.
- SCHILLING, Flávia. Corrupção, crime organizado e democracia. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 36, 2001.
- SILVA, Celma Fernanda T. de Almeida e. **Barbarie en la democracia: percepción de la práctica de la tortura en Brasil a la luz del discurso de los derechos humanos: el caso de Pernambuco**. Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca, 2006.
- SPECK, Bruno W. Guerra a la corrupción en Brasil. **Perfiles Liberales**, edición 35, 1994.
- VIAPIANA, Luiz Tadeu. **Economia do crime: uma explicação para a formação do criminoso**. Porto Alegre: AGE, 2006.
- WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: UnB, vol. I, 2000. Trad. Regis Barbosa e Karen E. Barbosa.

Polícia e corrupção: elementos para a construção de políticas públicas

Marcelo Barros

Resumen

Polícia y corrupción:

elementos para la construcción de políticas públicas

La falta de conocimiento, control y, antes que nada, voluntad política para enfrentar la corrupción permitieron que ella se incorpore a todos los actos cotidianos de la administración, tornándose cada vez más sistémica y produciendo consecuencias cada vez más graves, además de dificultar el establecimiento de frenos y límites a la acción delictuosa de los agentes públicos. Este artículo trata del problema de la corrupción en la administración policial, buscando subsidios para comprender cómo y por qué ocurre, cuáles son los mayores puntos vulnerables de la administración pública y cuáles son los caminos más seguros para enfrentarla.

Palabras Llave: *Corrupción. Policía. Control. Accountability.*

Abstract

Police and corruption:

elements for the construction of public policies

The lack of expertise, control, and, above all, political desire to confront corruption has allowed for its incorporation into all daily acts of administration, making it increasingly systemic and producing more and more serious consequences, apart from making it difficult to establish brakes and limits to the criminal activities of public officials. This article addresses the problem of corruption in police administration, seeking out explanations for understanding how and why it happens, the major vulnerabilities of public administration and the safest routes to confronting it.

Keywords: *Corruption. Police. Control. Accountability.*

Data de recebimento: 24/04/08

Data de aprovação: 10/06/08