

Breve reflexão sobre a “engenharia” da ação policial no Brasil

Questões atinentes ao chamado Ciclo Completo da Ação Policial

Jésus Trindade Barreto Júnior

Delegado da Polícia Civil de Minas Gerais. Coordenador de Ensino Profissional da Academia de Polícia Civil de Minas Gerais. Mestre em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Graduado em Direito pela UFMG.

A expressão “ciclo completo de polícia” tem sido recorrente no debate sobre segurança pública no Brasil. O tema foi agora energizado pela Proposta de Emenda Constitucional 431/2014, ganhando intrincada repercussão no correr do ano de 2015. Outras iniciativas parlamentares também surgiram nas rotas incidentais da mesma questão. Consta-se, a propósito, uma nervosa mobilização de setores oficiais e classistas no universo das organizações policiais, instalando-se uma disputa guiada por diversos interesses sectários.

O objetivo deste breve ensaio não é discutir o processo das tensões decorrentes desse cenário de confrontos. Também não é analisar os modelos alternativos lançados em debate, mas sim anotar, de modo genérico, uma objeção de ordem mais técnica.

Numa visão imediata, em que pesem estratégias deliberadas dos setores interessados e suas manobras conceituais na apropriação política da expressão, “ciclo completo de polícia” traduz objetivamente a ideia de fusão, ou melhor, de complementariedade, entre os dois eixos classicamente enunciados para a operacionalização dos serviços policiais: (1) a ação ostensiva e de manutenção da ordem pública, caracterizada pelo patrulhamento e pela presença preventiva/repressiva no cotidiano das ruas e outros espaços de socialização ou convivência; (2) a ação de investigação, deflagrada sobre crimes consumados naqueles mesmos ambientes, atividade passível, *a posteriori*, de apreciação pelo judiciário. Nos estados federados brasileiros, essas funções são atribuídas, respectivamente, às polícias Militar e Civil. Portanto, o ciclo é único, embora partido em seções e, deste modo, executado por duas organizações distintas, Polícia Militar e Polícia Civil, que têm legislação, regulação e cultura diferentes¹. Observe-se que esta conclusão é um pouco diferente da maneira com que o senso corrente naturalizou o conceito, então representado pelo estereótipo do ciclo completo de polícia única².

O ciclo completo, embora, conforme dito acima, não o devesse traduzir em si mesmo, evoca uma questão frequente nas dis-

cussões: a unificação das polícias militar e civil, criando-se nova organização habilitada a realizar todo o encadeamento de ações técnicas, administrativas e jurídicas que vão da prevenção à apuração formal dos delitos.

Nesta dimensão, não há consensos, mesmo no campo dos enunciados científicos, sobre a configuração do consequente desenho na maquinaria do poder público. Com efeito, como registrou Luis Flávio Saporì em artigo publicado nesta mesma edição, as possibilidades de institucionalização da polícia única podem variar numa considerável gama de opções: de uma só polícia nacional a um desenho que comporte polícias únicas (de ciclo completo) na esfera municipal, estadual e federal. Em quaisquer hipóteses, tratar-se-á de um arranjo técnico e politicamente complexo, com um rol incontável de questões decorrentes. Assim considerando, não haveria um modelo ideal, mas, sim, a perspectiva de uma configuração institucional em que a organização policial de um país, ou de certa unidade política da nação, se fundamentasse nos vetores da eficiência, eficácia e efetividade, ou seja, um modelo com fortes contornos de *accountability*, diferente, portanto, do que se tem na realidade atual.

No entanto, cogitar uma polícia única, em quaisquer das versões possíveis, não significaria resolver, por si só e a priori, os problemas da disfunção da ação policial e, menos ainda, de sua conexão com sistemas adjacentes, como são, dentre outros, o do Judiciário (e funções essenciais), os de regulação urbana, saúde e educação. Explorar profundamente a questão do ciclo completo da ação policial pressuporia reconectá-la: (1) a si mesma (remodelando, redefinindo a “engenharia” do ciclo) e; (2) a uma rede de serviços e movimentos dentro e fora do Poder Público, no sentido de qualificar a ideia de prevenção e repressão também em um patamar meta-jurídico, isto é, que não se oriente exclusivamente pelas demandas do direito penal/processual penal. Em outras palavras, importaria desviar os seus sentidos da “centralidade punitivista”, fazendo da punição legal, isto sim, um, dentre outros³, legítimos elementos justificadores.

Com efeito, a exploração intelectual qualitativamente estratificada desses dois eixos – ações ostensiva e investigativa – parece bastante negligenciada no plano mais propriamente técnico-cien-

[...] cogitar uma polícia única, em quaisquer das versões possíveis, não significaria resolver, por si só e a priori, os problemas da disfunção da ação policial [...]

tífico. As evidências indicam que o encadeamento dos serviços de cada qual sugere uma complexidade não atualizada pelas orientações militarista e jurisdicista que fundamentalmente caracterizam os modelos vigentes nas práticas das polícias estaduais. Há muito pouco sobre o ciclo pelo viés de uma única “engenharia de produção”, no sentido de destacar minuciosamente cada passo da rede processual de serviços que se instala, em tese, a cada episódio relevante no cotidiano do fenômeno criminal.

Do acolhimento de chamadas nos *call centers* às conclusões finais de um esforço investigativo, há uma extensa escala de possíveis redefinições operacionais e legais do processo de produção da ação policial, ou seja, do ciclo da ação policial. Pretensão desta monta exigiria a transigência sobre “verdades” constituídas pelos regulamentos, culturas oficiais e subculturas insidiosas das organizações policiais existentes, reconhecendo o caráter dialético dos fluxos e refluxos dos procedimentos típicos do binômio ostensividade/investigação. Modificações no ordenamento jurídico, a começar pela estrutura constitucional, também seriam condições necessárias.

Os impulsos de inovação no redesenho do ciclo completo da ação policial não serão profundos sem um enfrentamento minuciosamente crítico de problemas como: estruturas organizacionais da ou das organizações que sobreviverem; modelos hierárquicos; desenho das carreiras ou definição de atribuições em hipóteses de carreira única; reconfiguração técnica da dicotomia territorialidade-especialidade; distinção clara, do ponto de vista jurídico e operacional, entre quadros de apoio (funcionários administrativos) e os propriamente policiais; ressignificação da noção de ciência aplicável aos serviços policiais.¹ Este rol é meramente exemplificativo.

Desse modo, é preciso aprofundar o conhecimento sobre o circuito que vai da ação preventiva e atendimento imediato de ocorrências até o exaurimento do ato investigativo. Também é fundamental que se construam estratégias de percepção dos eventos subnotificados, dimensão sabidamente importante para a formulação de intervenções reconstrutivas no plano das políticas de segurança pública. Impõe-se descrever, compreender e interpretar

[...] é preciso aprofundar o conhecimento sobre o circuito que vai da ação preventiva e atendimento imediato de ocorrências até o exaurimento do ato investigativo.

Breve reflexão sobre a “engenharia” da ação policial no Brasil
Jésus Trindade Barreto Júnior

tar criticamente a lógica do respectivo estado da arte em que se acham as polícias brasileiras na efetivação de suas competências. A hipótese, fortíssima, é a de que este fluxo, do ponto de vista das atribuições previstas para as organizações executivas, não é linear e, assim, favorece a confusão de suas funções legais e estimula a incongruência entre as respectivas ações operativas, com efeitos perversos na qualidade da oferta imediata aos serviços demandados pela cidadania, isto é, com lastro nos direitos fundamentais, como também na consolidação cientificamente sustentada de dados e conhecimentos sobre o fenômeno criminal no tempo e no espaço. Seria preciso detectar e discutir os marcos teórico-operativos do ciclo, tanto quanto mapear tecnicamente o fluxo de produção da ação policial, explorada em sua complexidade, com ampliações, reduções, descartes e sistematizações das práticas vigentes, num horizonte de nova racionalidade.

A partir desse elemento estruturante, teríamos melhores condições para consolidar e expandir conhecimentos rumo a uma convicção crítica sustentada sobre o modelo da organização policial brasileira, percebendo estagnações, déficits e “superávits”, como também apontando para inovações incrementais ou estruturais.

1. *Vale frisar que o tema ainda afeta, de forma relevante, a estrutura policial da União, onde temos a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal. E também se projeta, como uma lacuna institucional, na esfera dos municípios, onde não existem organizações policiais stricto sensu (conforme a Carta Magna da República), senão as guardas municipais, constitucionalmente definidas como aparatos de vigilância sobre o respectivo patrimônio público.*
2. *Por imperativo lógico, conclui-se, é possível falar no ciclo completo executado por várias polícias, o que traduz a ideia da estratificação racional de funções e competências, como ocorre no Brasil. Nesta perspectiva, uma forma de estabilizar o ciclo estaria nas políticas da chamada integração policial. Nesse caso, a ideia subjacente seria a do funcionamento de protocolos interorganizacionais destinados ao ajuste e sincronização das etapas do ciclo da ação policial. Disso decorre uma boa hipótese: o arranjo – se uma ou mais polícias – não seria a causa “em si” dos fracassos apontados contra as organizações policiais.*
3. *A adequada apropriação dos dados captados pela ação policial, num processo de construção do conhecimento (particularmente o de natureza qualitativa) sobre o fenômeno da violência e da criminalidade, pode contribuir fortemente nas pautas de outras políticas públicas, sobretudo nos campos urbanístico, da saúde e educação.*
4. *A noção de “aplicação” da ciência no universo da atividade policial costuma ser ideologicamente reduzida ao trabalho da perícia que, geralmente, atua no campo das ciências naturais e exatas. Esta cisão resulta em certa displicência na construção de estratégias profissionais baseadas nas múltiplas disciplinas do leque epistemológico, o que se vê particularmente, mas não só, na seara da investigação. Nesta circunstância, os bordões das subculturas proliferam com liberdade, apresentando o “saber” policial como exclusiva decorrência de instâncias subjetivas, como vocação, tirocinio ou mera vivência no mundo hostil da criminalidade.*