

Como implantar o ciclo completo de polícia no Brasil?

Luis Flávio Saporì

Professor do Departamento de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas. Doutor em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ. Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Coordenador do Centro de Estudos e Pesquisa em Segurança Pública - CEPESP/PUC Minas.

A constatação de que o atual sistema policial brasileiro está esgotado é cada vez mais ampla. Não é ainda consensual, porém são poucos os que ignoram o fato de que a dualidade polícia ostensiva/polícia investigativa tornou-se foco crônico de ineficiência na atuação do Estado na provisão da segurança pública. A integração entre polícias militares e polícias civis é muito mais exceção do que regra. Conflitos crônicos na definição de competências e na distribuição de recursos orçamentários bem como a desarticulação da ação operacional são fenômenos cotidianos que impactam negativamente a capacidade do poder público de conter o avanço da criminalidade. A frouxa articulação do sistema policial na sociedade brasileira tem provocado muito mais perdas do que ganhos para a população.

Os esforços empreendidos por governos estaduais no sentido de atenuar esse problema através de planos locais de integração das polícias são louváveis e devem continuar acontecendo. Entretanto, é chegado o momento do Brasil discutir seriamente a possibilidade de implantação do ciclo completo de polícia em nosso sistema de segurança pública. Não é um debate simples. Exige conhecimento técnico e, principalmente, a disposição de encontrar soluções sem o viés corporativista. O interesse público é que deve prevalecer.

No presente artigo, analiso o que significa, na prática, o ciclo completo de polícia, bem como abordo algumas alternativas possíveis de arranjo institucional que o viabilize. Apesar das dificuldades identificadas, entendo que tal mudança no sistema policial brasileiro é desejável e factível.

CICLO COMPLETO DE POLÍCIA

A expressão “ciclo completo de polícia” deve ser compreendida como a atribuição das atividades de patrulhamento ostensivo e de investigação criminal a uma mesma organização policial. É o modelo prevalecente mundo afora. Na prática, a expressão implica

que a organização policial, seja federal, estadual ou municipal, tem em sua estrutura dois departamentos distintos, com suas respectivas chefias, porém ambos estão subordinados hierarquicamente à mesma autoridade. Em outras palavras, a mesma polícia tem um segmento fardado que realiza o patrulhamento ostensivo nas ruas e outro segmento constituído de investigadores incumbidos de coletar evidências de materialidade e autoria dos crimes eventualmente registrados. No caso da sociedade brasileira, essa atribuição investigativa corresponde à elaboração do inquérito policial. E ambos os segmentos, geralmente, ficam lotados na mesma unidade policial.

A implantação do ciclo completo de polícia na sociedade brasileira exigiria alteração da Constituição Federal, especificamente do artigo 144, parágrafos quarto e quinto.

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

Na nomenclatura jurídica, patrulhamento ostensivo e investigação criminal são concebidos, respectivamente, como polícia ostensiva e de preservação da ordem pública (a cargo das polícias militares), e as funções de polícia judiciária e apuração das infrações penais (a cargo das polícias civis). Para se instituir o ciclo completo, a Constituição deve afirmar que as duas funções podem ser exercidas pela mesma organização policial.

A questão que se coloca a partir de agora é a seguinte: que tipo de mudança no sistema policial brasileiro deve ser realizada para a viabilização do ciclo completo?

Existem alternativas diversas que devem ser consideradas. Como referências internacionais, destacam-se sistemas policiais de ciclo completo em âmbito municipal, como é o caso dos Estados Unidos; em âmbito regional, como são os casos de Inglaterra e Alemanha; em âmbito federal, como são os casos de França e Japão.

“A frouxa articulação do sistema policial na sociedade brasileira tem provocado muito mais perdas do que ganhos para a população.”

Mesmo nos países onde prevalece o sistema policial centralizado no poder federal, há diferenças de modelos. Na França, são duas polícias nacionais, ao passo que, no Japão, existe apenas uma polícia. Nos Estados Unidos, o sistema policial é municipalizado, mas existem as polícias de condados, como também as polícias estaduais. Todas são de ciclo completo.

Essa diversidade de arranjos institucionais nacionais dos sistemas policiais é referência relevante para se chegar à seguinte conclusão: *não há um modelo ideal de polícia de ciclo completo a ser seguido.*

Caso o Congresso Nacional decida pelo ciclo completo, teremos que definir um arranjo institucional que se adeque melhor à nossa realidade. Nesse sentido, seria sensato manter nosso sistema policial em âmbito estadual, evitando a municipalização ou mesmo a federalização. Desde o nascedouro nossas polícias estão inseridas nas estruturas dos executivos provinciais, durante o Império, e estaduais, desde a República.

Considerando a manutenção do modelo de polícias estaduais, identifico três opções de implantação do ciclo completo, analisadas a seguir.

[...] não há um modelo ideal de polícia de ciclo completo a ser seguido.

POLÍCIAS ESTADUAIS UNIFICADAS

A primeira opção seria a unificação das polícias civil e militar em cada unidade da federação, criando-se uma única polícia estadual. Teríamos então 27 polícias estaduais no Brasil, e não mais as 54 existentes no modelo vigente. E cada polícia estadual estaria incumbida das funções de policiamento ostensivo, preservação da ordem pública e de polícia judiciária nos limites territoriais do respectivo estado. Haveria, portanto, apenas um comandante/chefe dessa nova instituição.

Para que isso ocorra, cada unidade da federação teria um determinado período de tempo, cinco anos, por exemplo, para viabilizar a nova determinação constitucional. E o caminho mais racional seria a junção dos recursos humanos, materiais e logísticos das polícias militar e civil. Tudo passaria a compor a nova polícia

estadual, que necessariamente deverá receber uma denominação alternativa. Cada estado terá a incumbência de estruturar essa nova polícia, estabelecendo nova estrutura hierárquica, novo regulamento disciplinar, novo plano de carreiras, nova academia de formação e treinamento, etc.

Os policiais militares e civis que estão na ativa seriam, então, inseridos formalmente na nova polícia, passando a ocupar cargos e carreiras mediante critérios de transição a serem definidos pelo legislativo estadual. Por exemplo, a nova polícia estadual vai dispor de x vagas para a carreira de comissário de polícia, que seria responsável pela coordenação das investigações criminais. Para ocupá-la, o policial deve ser bacharel em Direito, com formação comprovada em condução de inquéritos. Certamente os delegados da Polícia Civil e muitos oficiais da Polícia Militar poderiam se apresentar como interessados, passando a compor os quadros da carreira de acordo com a disponibilidade de vagas. O mesmo raciocínio valeria para as demais carreiras da nova corporação policial.

Questão relevante seria a definição do caráter civil ou militar da nova polícia estadual. Duas possibilidades se abrem: (1) a Constituição já estabelece *a priori* essa dimensão; (2) a Constituição delega a cada unidade da federação a prerrogativa da definição. Entendo que essa última alternativa seria a mais adequada.

A presente opção de ciclo completo de polícia teria como principal vantagem a otimização de recursos humanos e materiais. Os governos estaduais poderiam racionalizar os gastos com o sistema policial, especialmente com imóveis e viaturas, evitando o desperdício com estruturas replicadas, como ocorre no modelo Polícia Militar/Polícia Civil. A principal desvantagem da proposta, na verdade, constitui um risco. A dualidade entre policiais militares e civis é muito forte, carregando culturas organizacionais distintas. Esse resquício pode ser transferido para a nova polícia, dificultando e muito a institucionalização da nova identidade organizacional.

POLÍCIAS MILITARES E CIVIS DE CICLO COMPLETO

Outra opção de implantação do ciclo completo seria, a princípio, menos traumática. A Constituição Federal simplesmente

“A questão que se coloca a partir de agora é a seguinte: que tipo de mudança no sistema policial brasileiro deve ser realizada para a viabilização do ciclo completo?”

estabeleceria que as polícias civis e as polícias militares dos estados teriam, ambas, as funções de polícia ostensiva e judiciária. Tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil passariam a ter o segmento fardado, responsável pelo patrulhamento cotidiano, como também o segmento investigativo, responsável pela condução dos inquéritos policiais. Na prática essa proposta significa implantar um setor investigativo na Polícia Militar, e um setor de patrulhamento na Polícia Civil.

Não seria necessário, apesar de possível, estabelecer procedimentos de transferência de policiais de uma polícia para a outra. Cada estado teria a tarefa de realizar concursos públicos para completar os quadros das novas carreiras a serem criadas em cada uma das polícias. Investimentos adicionais na aquisição de imóveis e equipamentos também serão inevitáveis.

O principal problema dessa opção de ciclo completo diz respeito à distribuição das polícias entre as cidades. Não é conveniente que as duas polícias continuem atuando nas mesmas cidades. Isso porque não haveria mais complementariedade de trabalho entre elas. Como ambas fariam o ostensivo e o investigativo, atuando em todo e qualquer tipo de crime, a permanência delas na mesma cidade implicaria em sobreposição de atribuições. A competição conflituosa entre as polícias tenderia a ser muito mais intensa do que já é no modelo atual.

Nesse sentido, seria conveniente que polícia militar e polícia civil ficassem responsáveis por cidades distintas. Por exemplo, a cidade do Rio de Janeiro estaria sob a responsabilidade da PMERJ, enquanto a cidade de Nova Friburgo contaria com a Polícia Civil. Ou mesmo é factível estabelecer que os municípios da região metropolitana fossem policiados pela Polícia Militar, do mesmo modo que as cidades com população acima de 100 mil habitantes. As demais cidades do interior teriam a presença apenas da Polícia Civil. São apenas conjecturas que explicitam as possibilidades de distribuição diferenciada das polícias pelas cidades que compõem as unidades da federação. A Constituição pode estabelecer que cada estado teria a prerrogativa de distribuir suas polícias pelas cidades da maneira que melhor lhe convier.

Devemos reconhecer que esse aspecto do modelo pode suscitar muitas divergências políticas, envolvendo prefeitos, vereadores e deputados estaduais. De qualquer modo, “não há como fazer um omelete sem quebrar ovos”.

CICLO COMPLETO POR TIPO DE CRIME

Há uma terceira opção de ciclo completo de polícia. Seriam atribuídas as funções ostensiva e investigativa tanto às polícias militares quanto às polícias civis, mantendo-as, contudo, na mesma cidade. O ciclo completo seria dividido por competência penal. Cada polícia ficaria responsável por parte dos crimes e contravenções estabelecidas pelo Código Penal. Teríamos, assim, os crimes e contravenções de competência da Polícia Militar e os crimes e contravenções de competência da Polícia Civil. Alguns estudiosos defendem, por exemplo, que a polícia militar se incumba dos crimes de menor potencial ofensivo, delegando para a polícia civil os crimes mais violentos, tais como homicídios e latrocínios.

Esse modelo não considera o ciclo completo para ambas as polícias. Na verdade, o que ele contempla é o ciclo completo apenas para a polícia militar, que assumiria prerrogativas na condução de TCOs (Termo Circunstanciado de Ocorrência), bem como de inquéritos referentes a crimes de menor gravidade. À polícia civil restaria se concentrar na investigação dos crimes de maior repercussão pública. E o patrulhamento ostensivo? Continuaría como prerrogativa da polícia militar. Não tem sentido, nesse modelo, propor que a polícia civil também faça preservação da ordem pública. É como ela se mantivesse nas ruas apenas para registrar os crimes de sua competência investigativa. Seria bastante desproposital, para não dizer irracional.

De qualquer modo, é um modelo que deve ser contemplado também no debate público. É importante ter clareza, apenas, que uma organização policial é prestigiada em detrimento da outra. Esse aspecto tende a fazer dos delegados das polícias civis brasileiras fortes opositores do modelo.

E COMO FICARIAM A POLÍCIA FEDERAL E A PRF?

A reforma do sistema policial brasileiro não pode ignorar o fato de que a União administra duas polícias: Polícia Federal e Polícia

Os governos estaduais poderiam racionalizar os gastos com o sistema policial, especialmente com imóveis e viaturas, evitando o desperdício com estruturas replicadas, como ocorre no modelo Polícia Militar/Polícia Civil.

Rodoviária Federal. Suas competências estão prescritas na Constituição da República, também no artigo 144.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

Constata-se que a Polícia Federal já uma polícia de ciclo completo. Ela não se restringe às funções de polícia judiciária da União, cabendo-lhe também as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras.

Constata-se que a Polícia Federal já uma polícia de ciclo completo. Ela não se restringe às funções de polícia judiciária da União, cabendo-lhe também as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras. São funções que exigem necessariamente o patrulhamento ostensivo. Apenas nas rodovias federais é que a função ostensiva fica a cargo da Polícia Rodoviária Federal, que não é uma polícia de ciclo completo.

A mudança do âmbito federal seria mais simples: atribuir à PRF a prerrogativa de investigar os crimes eventualmente ocorridos nas rodovias federais, independente de sua natureza. Ela passaria a ter também a função de polícia judiciária, restrita aos locais onde realiza o patrulhamento ostensivo.

E AS GUARDAS MUNICIPAIS?

A implantação do ciclo completo de polícia no Brasil não precisa atingir as guardas municipais. Estas poderiam permanecer como apoio ao policiamento ostensivo, inserindo-se formalmente no sistema de segurança pública. É o que está estabelecido pela Lei 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral

das Guardas Municipais. O patrulhamento preventivo é afirmado como um dos princípios dessa instituição, sendo especificado nos incisos III e IV do rol de competências.

Art. 5º – São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:

I – zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;

II – prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;

III – **atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;**

IV – **colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;**

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Evitei, nesse artigo, posicionar-me objetivamente em relação ao arranjo institucional mais adequado para viabilização do ciclo completo de polícia em nosso país. Antes de afirmarmos posições contundentes, faz-se necessário amadurecer o debate público. Ninguém pode arrogar-se como detentor da verdade nessa questão. É preciso muito diálogo com todos os setores da sociedade civil, não podendo ficar restrita ao segmento policial. O tema interessa e diz respeito aos cidadãos brasileiros em sua totalidade.

Outro aspecto deve nortear o debate público, qual seja, a simples implantação do ciclo completo de polícia não vai resolver todos os gargalos do sistema de segurança pública e justiça criminal. E, nesse sentido, não pode ser pensada como a solução milagrosa para os graves problemas de criminalidade que nos afligem. Ficamos ainda na dependência de uma política pública bem mais abrangente que agregue vontade política do governante, maiores investimentos financeiros no setor, profissionalização da gestão nas secretarias de segurança pública e combinação de estratégias repressivas e preventivas de controle do crime. Temos um longo caminho ainda a percorrer!

[...] a simples
implantação do
ciclo completo
de polícia não
vai resolver
todos os gargalos
do sistema de
segurança pública
e justiça criminal