

REVISTA  
BRASILEIRA  
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

[www.forumseguranca.org.br](http://www.forumseguranca.org.br)

ISSN 1981-1659 Volume 10 Sup. Especial Fev/Mar 2016

**Suplemento Especial**



FÓRUM BRASILEIRO DE  
**SEGURANÇA PÚBLICA**

REVISTA  
BRASILEIRA  
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

Volume 10  
Suplemento Especial  
fevereiro/março 2016



**FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

## Expediente

**Esta é uma publicação semestral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.**

ISSN 1981-1659

**Rev. bras. segur. pública | São Paulo v. 10, Suplemento Especial, Fev/Mar 2016**

### Comitê Editorial

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - Porto Alegre/ Rio Grande do Sul/ Brasil)

Renato Sérgio de Lima (Fórum Brasileiro de Segurança Pública - São Paulo / São Paulo / Brasil)

Olaya Hanashiro (Fórum Brasileiro de Segurança Pública - São Paulo / São Paulo / Brasil)

### Conselho editorial

Elizabeth R. Leeds (Centro para Estudos Internacionais (MIT) e Washington Office on Latin America (WOLA)/ Estados Unidos)

Antônio Carlos Carballo (Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro/ Rio de Janeiro/ Brasil)

Christopher Stone (Open Society Foundations - Nova Iorque/ Estados Unidos)

Fiona Macaulay (University of Bradford - Bradford/ West Yorkshire/ Reino Unido)

Luiz Henrique Proença Soares (Fundação SEADE - São Paulo/ São Paulo/ Brasil)

Maria Stela Grossi Porto (Universidade de Brasília - Brasília/ Distrito Federal/ Brasil)

Michel Misse (Universidade Federal do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro/ Rio de Janeiro/ Brasil)

Sérgio Adorno (Universidade de São Paulo - São Paulo/ São Paulo/ Brasil)

### Equipe RBSP

Cauê Martins, David Marques, Patrícia Nogueira Pröglhof, Roberta Astolfi e Samira Bueno

### Capa e produção editorial

Urbania

### Telefone

(11) 3081-0925

### E-mail

revista@forumseguranca.org.br

### Apoio

Open Society Foundations e Ford Foundation.

## Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Elizabeth Leeds - Presidente de Honra

Humberto Viana - Presidente do Conselho de Administração

Renato Sérgio de Lima - Vice-Presidente do Conselho de Administração

Samira Bueno - Diretora Executiva

### Conselho de Administração

Cássio Thyone Almeida de Rosa

Cristiane do Socorro Loureiro Lima

Edson M. L. S. Ramos

Elizabeth Leeds

Haydée Glória Cruz Caruso

Humberto de Azevedo Viana Filho

Jacqueline de Oliveira Muniz

Luciene Magalhães de Albuquerque

Marcos Aurelio Veloso e Silva

Marlene Ines Spaniol

Renato Sérgio de Lima

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

Sérgio Roberto de Abreu

Silvia Ramos de Souza

## Sumário

<b>Apresentação</b>	<b>Suplemento Especial sobre o Ciclo Completo de Ação Policial</b> .....	<b>4</b>
<b>Suplemento Especial</b>	<b>Elementos para a Modernização das Polícias no Brasil</b> .....	<b>8</b>
	<i>Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo</i>	
	<b>Breve reflexão sobre a “engenharia” da ação policial no Brasil</b> .....	<b>22</b>
	<i>Jésus Trindade Barreto Júnior</i>	
	<b>Considerações em torno do ciclo completo da ação policial</b> .....	<b>28</b>
	<i>Paulo Sette Câmara</i>	
	<b>Polícia de Ciclo Completo, o passo necessário</b> .....	<b>36</b>
	<i>Luiz Gonzaga Ribeiro</i>	
	<b>Ciclo completo da Polícia Militar versus Estado Democrático de Direito</b> .....	<b>44</b>
	<i>Marilda Pinheiro</i>	
	<b>Como implantar o ciclo completo de polícia no Brasil?</b> .....	<b>50</b>
	<i>Luis Flávio Saporì</i>	
<b>Regras de publicação</b>	.....	<b>60</b>

# Suplemento Especial sobre o Ciclo Completo de Ação Policial

**D**iante do consenso de que o modelo de segurança pública em vigor no país está falido, há um grande debate sobre o que precisa ser feito nesse campo e inúmeros são os conceitos em disputa. Nesse contexto, surge o tema do “ciclo completo de ação policial” e uma intensa discussão sobre a Proposta de Emenda Constitucional 431/2014 – que propõe um modelo específico de ciclo completo.

Sempre com a intenção de promover um debate aberto e qualificado, a Revista Brasileira de Segurança Pública organizou este suplemento especial. São seis artigos em que os autores apresentam os conceitos em jogo e, em alguns casos, suas posições divergentes.

Ao completar, em 2016, dez anos de atuação, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública reitera sua aposta de que só por meio da circulação de informações e da construção de pontes de diálogo conseguiremos produzir conhecimento capaz de transformar a segurança pública brasileira e reverter o quadro de tragédia que as absurdas taxas de mortes violentas intencionais nos legam.

Rodrigo Ghiringhelli Azevedo abre o suplemento com o artigo “Elementos para a Modernização das Polícias no Brasil”. Em uma discussão mais abrangente, Azevedo analisa a organização e estrutura das instituições policiais e sua relação com o sistema judicial. Ao apresentar também um panorama das práticas institucionais vigentes, o texto situa o tema do “ciclo completo de polícia” em um cenário mais complexo.

Na sequência, o artigo “Breve reflexão sobre a ‘engenharia’ da ação policial no Brasil – Questões atinentes ao chamado Ciclo Completo da Ação Policial”, Jéssus Trindade Barreto Júnior levanta questões que devem ser levadas em conta para uma configuração institucional que insira a organização policial em um modelo de

*accountability* e supere as orientações militarista e jurisdicista que caracterizam as práticas das polícias estaduais.

Paulo Sette Câmara, em “Considerações em torno do ciclo completo da ação policial”, volta-se para a Constituição de 1988, que manteve a ruptura da ação policial estabelecida pelo Decreto-Lei 317, de 1967, e, no que se refere à segurança pública, não incorporou plenamente os municípios ao Pacto Federativo. Sette ressalta que propostas específicas sobre as polícias, e não sobre a segurança pública como um todo, não serão capazes de proteger os cidadãos e enfrentar com eficácia a violência e a criminalidade.

No artigo “Polícia de Ciclo Completo, o passo necessário”, Luiz Gonzaga Ribeiro defende um modelo de ciclo completo para as diferentes instituições policiais a partir da divisão por território e estado de flagrância, desenvolvendo a discussão em torno de cinco tópicos: (1) coexistência de diferentes polícias; (2) autonomia da perícia; (3) criação de um Sistema Único de Segurança Pública; (4) existência de controle externo; e, (5) consolidação das audiências de custódia. O autor ainda indica diferentes Projetos de Emenda Constitucional apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado, ilustrando novamente a complexidade do debate em questão.

Em “Ciclo completo da Polícia Militar *versus* Estado democrático de Direito”, Marilda Pinheiro expõe uma posição contrária à proposta de “ciclo completo” existente. Pinheiro defende que o Estado já exerce o “ciclo completo” através de suas polícias e que a especialização em patrulhamento ostensivo e investigação criminal não é a causa dos problemas encontrados na segurança pública. Nesse sentido, destaca que a discussão sobre um novo modelo de segurança pública teria que passar pelo tema da desmilitarização da polícia.

Finalmente, o artigo “Como implantar o ciclo completo de polícia no Brasil?”, de Luis Flávio Saporì encerra este suplemento analisando a possibilidade de viabilizar um ciclo completo de ação policial. Observando diferentes países, Saporì chama atenção para a diversidade de arranjos institucionais de sistemas policiais existentes e para o fato de que não há um modelo ideal a ser seguido.

E, a partir da realidade institucional brasileira, analisa três possibilidades de implantação do “ciclo completo de ação policial”: (1) através da unificação das polícias civil e militar em cada unidade da federação; (2) através da atribuição das funções de polícia ostensiva e judiciárias para ambas as polícias; e (3) através da atribuição das funções de polícia ostensiva e judiciárias para ambas, mas com a divisão do ciclo completo por competência penal.

Os artigos neste suplemento expressam a dificuldade de se chegar a um consenso em relação à reforma policial. O único consenso do qual podemos partir é o de que o modelo de segurança pública vigente no Brasil não responde às necessidades da sociedade, operando muitas vezes à margem de um estado democrático de direito. A reforma desse modelo começa por entender melhor sua operacionalidade a fim de promover discussões que orientem seu processo de modernização e democratização. Como podemos avançar?



# Elementos para a Modernização das Polícias no Brasil

## Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

*Professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS. Doutor e mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Especialista em Análise Social da Violência e da Segurança Pública e graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRGS.*

**H**á pouco mais de duas décadas vivemos sob a égide de uma Constituição democrática. Entretanto, as relações entre as polícias e os cidadãos no Brasil ainda se caracterizam em muitos contextos pela desconfiança, pelo abuso de poder e pela falta de critérios para o uso da força, produzindo altas taxas de mortes praticadas pela polícia e de vitimização policial.

A transição democrática garantiu os direitos políticos e o processo eleitoral, mas ainda não assegurou os direitos civis a todos os cidadãos e a reforma das instituições policiais. O controle legal da violência permaneceu abaixo do nível desejado e os principais obstáculos não foram enfrentados. Persistem graves violações de direitos humanos, resultado de uma “violência endêmica, radicada nas estruturas sociais, enraizada nos costumes, manifesta quer no comportamento de grupos da sociedade civil, quer no dos agentes incumbidos de preservar a ordem pública” (ZALUAR, 2007, p. 65-66).

Imersas em uma cultura que combina o uso excessivo da força contra determinados grupos sociais e uma lógica de funcionamento burocrática e bacharelesca no âmbito da investigação criminal, a volta à democracia não alterou as estruturas da polícia, tradicionalmente comprometidas com a proteção das elites e do Estado e a supressão dos conflitos sociais. Essa tradição se faz presente em diversos países da América Latina, nos quais o controle da violência é utilizado como forma de manter a ordem social, justamente por nunca ter se efetivado a universalização dos direitos de cidadania (PINHEIRO, 1997).

O debate sobre a modernização das instituições policiais foi adiado por um longo período, mas já a partir da década de 90, com o incremento da criminalidade, o tema entrou em pauta, com questões relacionadas à letalidade policial, à formação policial, à ineficiência da investigação criminal, à falta de controle institucio-

nal e à desmilitarização das polícias sendo amplamente debatidas por diversos atores sociais e institucionais.

Como lembra Roberto Kant de Lima (2014), ao que tudo indica, a organização judiciária colonial portuguesa representou a matriz da nossa organização burocrática estatal, e a burocracia brasileira, incluindo as organizações policiais, reproduziu a seu modo essa matriz inspiradora. Baseada em uma estratégia inquisitorial, de suspeição sistemática, assegurava um estado de fragilização permanente entre os quadros da burocracia e estimulava a formação de lealdades pessoais verticais para a neutralização de tais ameaças potenciais de punição, assim como formas oficiosas invisíveis para reagir a esse controle draconiano e abstrato.

Para agravar os efeitos não desejados deste sistema abstrato de fiscalização e controle vigente na burocracia brasileira, seu reflexo nas instituições policiais – responsáveis pelos primeiros procedimentos de investigação e controle de atos supostamente ilícitos, cometidos pelos cidadãos, aí incluídos os agentes do estado – consiste em que as mesmas têm sua organização e estrutura funcional, na prática, hierarquizadas de maneira excludente, de tal forma que a mera diferença de funções vai se rebatendo em uma desigualdade de posições: na polícia militar, por um lado, temos duas entradas na profissão, que correspondem a formações e funções diferenciadas, uma para oficiais, outra para praças, sendo que estes dificilmente chegam aos postos mais altos do oficialato; na polícia judiciária, temos várias carreiras, mas a principal distinção, a salarial, se verifica entre os delegados e escrivães e agentes de polícia.

Essas segmentações são acompanhadas de atribuições de autoridade e de regimes disciplinares diferenciados, o que provoca hiatos de comunicação profissional entre os segmentos das corporações, com prejuízo para todos. O sistema de culpabilização revela-se, assim, extremamente perverso, pois usa dois pesos e duas medidas com operadores que estão encarregados de funções no mínimo complementares e, em muitos casos concretos, suplementares e/ou equivalentes. Assim, a desigualdade decorre da posição do sujeito na hierarquia da carreira e não em razão da responsabilidade pessoal decorrente da função.

“A transição democrática garantiu os direitos políticos e o processo eleitoral, mas ainda não assegurou os direitos civis a todos os cidadãos e a reforma das instituições policiais.”

**O sistema de culpabilização revela-se, assim, extremamente perverso, pois usa dois pesos e duas medidas com operadores que estão encarregados de funções no mínimo complementares e, em muitos casos concretos, suplementares e/ou equivalentes.**

A situação funcional vivida internamente não estimula a produção de normas e protocolos que definam a padronização das ações dos policiais a partir de sua prática cotidiana, e que deveriam ser uniformemente aplicados a todos os que praticassem os atos neles definidos; nem a aprendizagem e a prática de formas de tratamento universal e uniforme do público a ser atendido pela instituição.

Por outro lado, o sistema judicial desvaloriza significativamente a atividade da polícia judiciária, ao situá-la em plano inferior na hierarquia judiciária. A polícia reage a essa posição de subalternidade, uma vez que lhe cabe de fato a tarefa de selecionar os casos que serão investigados e encaminhados ao sistema judicial. Desempenhando este papel, as práticas policiais discricionárias permitem ao sistema judicial supostamente se eximir de quaisquer responsabilidades por práticas discriminatórias e injustas na aplicação da lei. Quanto à polícia, transforma o seu estigma em identidade, e projeta os mecanismos de estigmatização sobre a população submetida à sua vigilância.

Tudo isso produz o fenômeno identificado por Sapori (2007) da frouxa articulação entre a estrutura formal de uma organização e suas atividades práticas: a organização garante legitimidade na medida em que se conforma cerimonialmente aos mitos institucionais, especialmente através da adequação de sua estrutura. Na execução de suas atividades, entretanto, “prevalece um conjunto de procedimentos informalmente instituídos, pautados por parâmetros distintos daqueles prescritos na formalidade” (SAPORI, 2007, p. 59).

Constata-se, assim, que os padrões institucionais e a cultura burocrática que moldaram as práticas policiais no Brasil são muito anteriores e em grande medida ainda comprometem a implantação de um modelo profissional de polícia. Poncioni (2003, p. 72) define o modelo profissional da polícia como um quadro de referência analítico por meio do qual um conjunto de argumentos sobre papel, funções, filosofia de trabalho, administração, estratégias e táticas operacionais – portanto, uma ideia de missão – se organiza para moldar o comportamento policial, em resposta a

um mandato da sociedade e na construção de sua legitimidade social. Já para Bonelli (2002, pp. 16-19), o profissionalismo pode ser reconhecido a partir da especialização do trabalho, de jurisdição exclusiva dos praticantes sobre a atividade, da posição protegida no mercado de trabalho por credenciais específicas, do programa formal de treinamento e de um ideal de serviço que valorize a realização pelo trabalho e não do ganho financeiro dele advindo.

No entanto, como lembra Batitucci (2011, p. 78), se de um lado ainda não consolidamos no Brasil o modelo profissional-burocrático de polícia, os últimos 40 anos testemunharam o desenvolvimento de novas soluções organizacionais para a confrontação das limitações do modelo profissional-burocrático de policiamento, especialmente aquelas voltadas à descentralização do comando nas organizações policiais e à reconsideração da comunidade como um interlocutor qualificado na busca da construção de uma nova relação com a polícia. Uma proposta, portanto, que demandaria uma formação mais generalista e humanista do policial, a descentralização organizacional na administração e, especialmente, a valorização do conhecimento e da experiência do próprio policial, independentemente de sua posição hierárquica.

Como esclarece Poncioni,

A esse modelo de polícia profissional que reforça os aspectos legalistas do trabalho policial, em um arranjo burocrático-militar com ênfase no “combate ao crime” como opção primordial para lidar com a segurança pública, denominei “modelo de polícia profissional tradicional” (PONCIONI, 2005). A polícia orientada por este modelo tem a grande vantagem de fornecer o que é percebido amplamente, pelo público e pelos próprios policiais, como missão das instituições policiais. No entanto, a ênfase no controle do crime acarreta a negligência de outras demandas e interesses que não estão limitados apenas ao crime, mas podem estar associados, em boa medida, à manutenção da ordem; além disso, essa concepção baseada em uma estratégia exclusivamente reativa se mostra menos efetiva que o prometido com relação ao controle do crime em geral, e em pelo menos alguns crimes particulares o seu fracasso é vastamente indicado na literatura especializada. (PONCIONI, 2005)

A educação policial, importante instrumento para criar e estabelecer um padrão de excelência para o trabalho da polícia, não conseguiu, até o momento, se firmar como prioridade em relação à segurança pública. Na realidade cotidiana de uma parte considerável das polícias brasileiras e da população atendida pela instituição, a qualificação do trabalho policial permanece como retórica. A preparação dos policiais deve ser reestruturada e avançar para além dos cursos de formação. Ainda que a formação policial tenha sido reconsiderada do ponto de vista formal, ela precisa ser reconsiderada também do ponto de vista prático. Isso implica em mudar os fundamentos políticos, sociais e morais que perpassam as instituições policiais, para além dos cursos de formação.

É necessário que as práticas institucionais sejam reformuladas, com a implantação de uma deontologia das práticas policiais orientada por princípios democráticos e republicanos de tratamento com o público e controle e transparência da atuação policial. O quadro atual é de policiais formados supostamente em uma nova perspectiva, mas tendo que atuar em instituições antidemocráticas, gerando um descompasso entre o que se aprende nos cursos de formação e o que se faz no dia a dia do trabalho policial.

Além disso, tem crescido a perspectiva bacharelesca, com a equiparação das atividades de polícia (tanto civil quanto militar) a carreiras jurídicas, e a conseqüente exigência de formação jurídica para atuação nas carreiras de cúpula de ambas as polícias. Uma polícia orientada para a administração de conflitos e a resolução de problemas, e próxima da comunidade, necessita de uma formação mais ampla e voltada para o esclarecimento de crimes e o trato com o público, que pode ser dada em cursos de graduação em segurança pública, de perfil interdisciplinar, e qualificados em âmbito nacional pela criação de um sistema nacional de pós-graduação específico, regido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), para a área de segurança pública, e a criação de uma escola nacional de polícia para a formação dos formadores.

O desafio de reforma das polícias no Brasil não é simples, pois as barreiras para a mudança são de diversos âmbitos, desde a história institucional, passando pela matriz autoritária e sua atualização no

período militar, a estrutura marcada pela divisão do ciclo de policiamento e pelas divisões internas das polícias, o corporativismo e as disputas de poder em torno das funções policiais, a cultura de baixa eficiência na gestão pública e de descontinuidade administrativa, o senso comum punitivista e a pouca propensão do sistema político para atuar de forma contundente para o aperfeiçoamento das instituições policiais.

Quanto à investigação criminal, em praticamente todos os países o processo penal propriamente dito é precedido de uma fase preliminar ou preparatória destinada a apurar a autoria e a materialidade do delito. A atribuição de conduzir essa fase preliminar pode ser exclusivamente da polícia, como no sistema inglês, do Ministério Público, como no chamado sistema continental, que dispõe da polícia judiciária para aprofundar as investigações, ou ainda de um juiz de instrução, como no processo penal francês e espanhol.

No Brasil encontramos uma solução mista para esta fase preparatória da persecução penal: cabe a polícia a investigação preliminar e a produção de um relatório juridicamente orientado do resultado dessas investigações. A responsabilidade pela condução do inquérito cabe a uma autoridade policial – o delegado de polícia, que recebe essa delegação do Chefe de Polícia. Não se trata, portanto, de meros policiais, mas de delegados de uma outra função que, em sua origem e tradição, pertence ao Chefe de Polícia. A ambivalência aqui resulta da fusão das prerrogativas de ‘investigar’ e de ‘formar a culpa’, de iniciar, através do indiciamento e da tomada de depoimentos, uma etapa que na prática adquire um status pré-instrucional, e sob um enquadramento funcional administrativo e não judiciário.

Em termos formais legais, todo esse procedimento preliminar não tem valor judicial, uma vez que depende de ser encampado, total ou parcialmente, pelo Ministério Público. Essa etapa preliminar administrativa é inteiramente inquisitorial, sem a garantia do exercício do direito ao contraditório nem à produção de provas e tomada de depoimentos que interessem a defesa, antes ou mesmo depois do indiciamento. Neste formato, pode-se dizer que o

“É necessário que as práticas institucionais sejam reformuladas, com a implantação de uma deontologia das práticas policiais orientada por princípios democráticos e republicanos de tratamento com o público e controle e transparência da atuação policial.”

Quando à investigação criminal, em praticamente todos os países o processo penal propriamente dito é precedido de uma fase preliminar ou preparatória destinada a apurar a autoria e a materialidade do delito.

inquérito policial é único, pois reúne o estatuto de neutralidade da investigação policial com a potencial atribuição e formação da culpa. É como se um delegado de polícia brasileiro operasse com as atribuições da polícia no sistema inglês, simultaneamente às atribuições do Juiz de Instrução do sistema francês ou do Ministério Fiscal no sistema continental.

Por outro lado, o conteúdo de um boletim de ocorrência se relaciona com o conjunto de condições sociais em que o mesmo é produzido e que lhe conferem sentido. Em determinadas circunstâncias, os policiais tendem a ressentir-se da posição em que são colocados, sentindo-se usados para finalidades particulares. A ideia de servir como uma agência gratuita de cobrança de cheques ou como consultório para problemas conjugais não agrada à maioria dos policiais, que se identificam como agentes do Estado para a elucidação de delitos.

Diante da precariedade de meios, boa parte das previsões legais que estabelecem os procedimentos a serem realizados durante o inquérito policial não são seguidos, tendo como justificativa a necessidade de lidar com as dificuldades cotidianas e responder à demanda imediata. As práticas correntes atravessam a fronteira de uma legalidade considerada antiquada, inquisitorial, quando não autoritária, seguindo em direção a um tipo de “ilegalidade prática”, uma lógica em uso justificada pela eficiência. Se o inquérito passa a ser um entrave, criam-se alternativas práticas para dar eficiência a algo que de outro modo não atenderia a imensa demanda recebida pela polícia. No entanto, esta “ilegalidade eficiente” tanto diminui as garantias de direitos dos acusados, quanto também não têm se demonstrado capaz de aumentar a capacidade investigativa da polícia.

Como já demonstraram os estudos de fluxo da justiça criminal no Brasil, o principal gargalo do sistema encontra-se na passagem entre a polícia e o Ministério Público, onde se perde a maior parte das ocorrências. O principal bloqueio, portanto, não está no Judiciário, como muitas vezes se alardeia junto à opinião pública, mas na passagem do inquérito policial para o Ministério Público. Nesse sentido, entende-se por que as adaptações práticas admitidas no sistema não se têm revelado tão eficientes. Não se trata



aqui simplesmente de denunciar arbitrariedades e corrupção no funcionamento deste sistema, facilitadas pelo caráter extraoficial e obscuro destas práticas. O que ocorre na gestão do inquérito policial são desvios da lei geridos institucionalmente, através de acordos e pactos informais que envolvem a polícia, o Ministério Público e até o Judiciário, e que são mantidos em nome da racionalidade do sistema.

O inquérito policial forma culpa. Seu caráter administrativo, na prática, toma forma de uma pré-instrução criminal, dominante na etapa judiciária, embora não contemple o contraditório e nem as garantias individuais do acusado. Seu caráter inquisitorial reproduz um sistema de crenças baseado na ideia de ‘verdade real’, de onde decorre a necessidade do cartório, de tomar os depoimentos com fé pública, o que transforma a investigação policial numa produção interminável de papéis escritos e com firma reconhecida.

Tal como colocado, o modelo do inquérito policial reforça um perfil burocrático e bacharelesco em detrimento das atividades de investigação policial. Diante da alegação de que o problema seria a falta de estrutura, constata-se que, ainda que a estrutura fosse mais adequada, se poderia questionar o modelo atual, pelas dificuldades de integração entre as polícias, e destas com os demais órgãos do sistema de justiça criminal.

A realização da investigação policial e elaboração do inquérito são tarefas que exigem uma amplitude de saberes. Para além do que a letra da lei explicita sobre os procedimentos de investigação preliminar ao processo penal, são necessários recursos “relacionais” desenvolvidos por policiais civis, no sentido de superar dificuldades existentes, sejam elas pela falta de recursos materiais e humanos para a realização da investigação de todos os crimes que chegam ao conhecimento da Polícia Civil, ou mesmo pelas dificuldades de comunicação entre os diferentes operadores do Sistema de Justiça Criminal. Como esclarece Michel Misse,

Saber fazer as conexões, conhecer as pessoas, entender relações, ter os contatos, poder vincular dados de pessoas e coisas de diferentes lugares, com processos e inquéritos, são um capital importante que gera informação valiosa. (MISSE, 2010, p. 95).

Diante da precariedade de meios, boa parte das previsões legais que estabelecem os procedimentos a serem realizados durante o inquérito policial não são seguidos.

A realização da investigação policial e elaboração do inquérito são tarefas que exigem uma amplitude de saberes.

A forma como a investigação policial é conduzida e o modo como é produzido o inquérito nas delegacias, apresenta oscilações entre o legal e o ilegal nas práticas policiais. A construção do inquérito vai depender, na prática, do controle das informações obtidas no decorrer das investigações. Neste sentido, pode-se pensar, seguindo Misse, em uma “construção social do crime no Brasil”:

[...] no sistema inquisitorial a incriminação se sobrepõe à acusação e ganha autonomia plena, impedindo que as partes envolvidas negociem legalmente e abrindo, em consequência, espaço para um mercado clandestino de trocas de bens ou serviços políticos, privadamente apropriados. Não se trata apenas de uma “corrupção” de costumes, ou de um “desvio”, mas da constituição de uma ordem ilícita funcional para o tratamento, encaminhamento e solução de contradições sociais em escala microsocial, interindividual, algo como uma “ordem legítima” paralela, em convivência contraditória, mas não necessariamente conflitual, com a ordem legítima legal, e que se baseia na legitimação “tácita” desse tipo de trocas e desse tipo de mercado. (MISSE, 2008, p. 18-19).

O inquérito policial, por sua natureza, acaba configurando um primeiro juízo do Estado acerca de um evento criminoso, uma vez que a versão ali explicitada tende a ser reproduzida na persecução penal, da denúncia do Ministério Público à formação da convicção pelo juiz. Na percepção de diferentes operadores do Sistema de Justiça Criminal, assim como uma “boa investigação”, um “bom inquérito” é aquele que propicia a reconstituição de um delito de forma detalhada, “não deixando dúvidas” quanto aos elementos centrais (autoria, motivação e circunstâncias). Para alguns delegados, “a prova da excelência de um inquérito está na confirmação das conclusões da investigação pelo veredito do juiz” (RATTON, 2010, p. 267).

É importante referir que, do ponto de vista normativo, a fase pré-processual na qual a elaboração do inquérito policial está colocada, deve ter as ações direcionadas para o apontamento da probabilidade de materialidade e de autoria de um crime, não sendo cabível, neste momento, a produção de provas, que deve ser feita em juízo (sendo excetuados os exames periciais), preservando deste modo todas as garantias do acusado (LOPES JR., 2006). Na prática, o inquérito policial parece cumprir o papel de principal refe-

rência dos operadores do Sistema de Justiça Criminal no decorrer da instrução processual e na formulação de sentenças (VARGAS, 2010, p. 184).

A realização das investigações para a produção do inquérito policial gera algumas tensões entre os diferentes âmbitos do Sistema de Justiça Criminal. A discricionariedade policial, utilizada para decidir que tipo de ocorrência gerará ou não um inquérito policial e, quando produzido, decidir o que ali constará ou não, é apontada por alguns operadores do Sistema de Justiça Criminal como um elemento que gera consequências em todo o fluxo da Justiça. Neste sentido, promotores e juízes concordam com a necessidade de adoção de estratégias de regulamentação e controle mais efetivos sobre o trabalho da Polícia Civil (RATTON, 2010, P. 288-289), uma vez que, diante do aumento da demanda, é cada vez maior a distância entre os delitos registrados e os que são efetivamente investigados, obrigando os policiais a desenvolverem critérios informais para selecionar os casos que serão priorizados.

O problema da relação entre as polícias civil e militar é bastante conhecido, e remete ao debate sobre a estrutura das polícias no Brasil. No modelo adotado pela Constituição de 1988, há uma divisão do ciclo policial, sendo uma polícia militarizada a responsável pelo policiamento ostensivo, e outra, judiciária, encarregada da investigação criminal. As críticas ao caráter militarizado das polícias militares são conhecidas, por representar um resquício de vínculo com as forças armadas, absolutamente incompatível com o desempenho de atividades de segurança pública. A militarização causa descontentamento entre os próprios policiais, especialmente dos que atuam no policiamento de rua, pertencentes aos escalões mais baixos e mais numerosos da polícia, por determinar relações de trabalho diferenciadas em relação aos demais servidores públicos, impossibilidade de questionamento das ordens superiores, obrigação de realizar atividades de acordo com a vontade do superior, mesmo que em desvio de função, etc. A questão do ciclo completo de polícia também vem sendo debatida, especialmente a partir da experiência de produção de Termos Circunstanciados por algumas polícias militares, encaminhando o caso diretamente para o Poder Judiciário.

De qualquer forma, há um descontentamento generalizado com relação à estrutura policial vigente, pelos problemas de relacionamento entre as instituições, duplicação de gastos e estruturas, incompatibilidade com o desenvolvimento de uma polícia moderna, etc. Já é tempo de avançar para além das constatações, e, em parceria com gestores públicos comprometidos com as necessárias reformas e policiais que compreendem a importância de suas atribuições para a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática, definir os contornos de uma nova polícia, a serviço do esclarecimento dos fatos e da garantia dos direitos fundamentais. Para tanto, estrutura e formação policial que rompam com uma cultura institucional construída em meio à precariedade e ao descontrole ainda são fundamentais, mas necessário também repensar as relações institucionais entre as polícias e estas com o Ministério Público e o Poder Judiciário, e redefinir as atribuições de cada um destes órgãos no sentido do aperfeiçoamento dos mecanismos de apuração e processamento dos eventos criminais.

## Referências bibliográficas

- BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. (2011) **A polícia em transição: O modelo profissional-burocrático de policiamento e hipóteses sobre os limites da profissionalização das polícias brasileiras.** *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social* - Vol. 4 - no 1 - JAN/FEV/MAR 2011 - pp. 65-96.
- BONELLI, Maria da Glória. (2002), **Profissionalismo e política no mundo do direito.** São Carlos, EduFScar.
- KANT DE LIMA, Roberto. (2014) **Éticas e Práticas na Segurança Pública e na Justiça Criminal.** In LIMA, RATTON e AZEVEDO, *Crime, Polícia e Justiça no Brasil.* São Paulo, Contexto, p. 471-481.
- LOPES JR, Aury. (2006) **Sistemas de investigação preliminar no processo penal.** Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- MISSE, Michel. (2008) **A construção social do crime no Brasil: Esboços de uma interpretação.** In: MISSE, Michel (org). *Acusados e Acusadores: Estudos sobre ofensas, acusações e incriminações.* Rio de Janeiro: REVA/ FAPERJ.
- \_\_\_\_\_. **Introdução.** (2010) In: MISSE, Michel. *O inquérito policial no Brasil: Uma pesquisa empírica.* Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ; Booklink.
- \_\_\_\_\_. (2010) **O inquérito policial no Rio de Janeiro: Mudanças recentes, alcances, tradições e especificações.** In: MISSE, Michel. *O inquérito policial no Brasil: Uma pesquisa empírica.* Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ; Booklink.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. (1997) **Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias.** *Tempo Social: revista de sociologia da USP,* São Paulo, USP v.9, n.1, maio 1997, p.44-45.
- PONCIONI, Paula. (2003), **Tornar-se Policial: A construção da identidade profissional do policial do Estado do Rio de Janeiro.** Tese (doutorado). Universidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_. (2005), **O modelo profissional policial e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do Estado do Rio de Janeiro.** *Sociedade e Estado,* Brasília, Vol. 20, n. 3, pp. 585-610.
- RATTON, José Luiz et al. (2010) **Refletindo sobre o inquérito policial na cidade do Recife: uma pesquisa empírica.** In: MISSE, Michel. *O inquérito policial no Brasil: Uma pesquisa empírica.* Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ; Booklink.
- SAPORI, Luís Flávio. (2007), **Segurança pública no Brasil: Desafios e perspectivas.** Rio de Janeiro, Editora FGV.
- VARGAS, Joana Domingues et al. (2010) **Uma abordagem empírica do inquérito policial: o caso de Belo Horizonte.** In: MISSE, Michel. *O inquérito policial no Brasil: Uma pesquisa empírica.* Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ; Booklink.
- ZALUAR, Alba. (2007) **Democratização inacabada: fracasso da segurança pública.** *Estudos Avançados,* v.21, n.61, set./dez.



# 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 setoriais.

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 diferentes<sup>1</sup>. 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 única<sup>2</sup>.

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 outros<sup>3</sup>, 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.<sup>1</sup> 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 concepção 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, tirocínio ou mera vivência no mundo hostil da criminalidade.*



# Considerações em torno do ciclo completo da ação policial

## Paulo Sette Câmara

*Delegado aposentado da Polícia Federal. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Foi secretário de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Pará (1995-2002).*

O tema se refere à ação legal repressiva, desenvolvida por agente autorizado de instituição competente no âmbito de sua circunscrição. Na esfera federal, as ações repressivas do Departamento de Polícia Federal são exercitadas por seus próprios agentes que, para as ações ostensivas, dispõem de trajes compatíveis. Com isso, o ciclo de suas ações é iniciado, desenvolvido e concluído sem solução de continuidade. Já na Polícia Rodoviária, suas ações operacionais são de natureza administrativa. No decorrer de sua atividade de fiscalização e repressão às infrações da legislação de trânsito, seus agentes fardados, ao se defrontarem com ilícitos penais, interrompem o ciclo de sua ação e repassam a respectiva ocorrência à autoridade policial – *estadual* ou *federal* – competente para dar continuidade aos procedimentos.

Na esfera estadual, há duas corporações policiais. A Polícia Civil, com a competência legal para conciliar conflitos, conhecer e apurar os delitos de sua alçada e promover os procedimentos estabelecidos pelo Código do Processo Penal. E a Polícia Militar, com a competência para promover o policiamento ostensivo voltado para a prevenção e repressão de delitos. Cabe a esta também conciliar conflitos e, nas ocorrências de flagrância delituosa, praticar os atos preliminares de detenção e proteção do local, transferindo para sua coirmã os demais procedimentos. Destarte, interrompe o ciclo da ação.

Recentemente, vieram à tona manifestações postulando a implantação do ciclo completo para as polícias estaduais e/ou a fusão de ambas. Em que pesem os substanciosos argumentos apresentados, tais propostas não alteram o equivocado modelo do serviço precariamente prestado pelas gigantescas corporações policiais à população. Ainda que a fração ‘civil’ da PM se unisse a uma nova polícia, esta continuaria enorme e com as mesmas deficiências operacionais para desenvolver com efetividade sua missão!

Para justificar a assertiva acima, trago à tona um acontecimento importante, *pouco difundido e mal avaliado*, ocorrido em 1967, cujo desdobramento é responsável pelo estágio atual da insegurança pública no Brasil. Refiro-me à edição do Decreto-Lei 317, de 30 de maio de 1967, mais tarde reformulado pelo DL 667/69. Esta legislação do regime militar, editada para atender à conveniência repressiva do momento, extinguiu o braço fardado da polícia de então e atribuiu às Polícias Militares a atividade de policiamento ostensivo *urbano*. Tal medida, ao romper o ciclo completo da ação policial, enfraqueceu as atividades de prevenção e repressão da criminalidade!

Com a precitada legislação, a PM *manteve* a atividade militar de sua missão tradicional de Força Pública<sup>1</sup>. Porém, ao invés de criar uma estrutura adequada para operacionalizar seu novo encargo, manteve *integralmente* sua estrutura, organização; escalonamento hierárquico regime e disciplina militar, incompatíveis com a nova atividade de policiamento ostensivo!

A Constituição de 1988, além de convalidar integralmente a precitada legislação militar, ao partilhar os recursos e poderes da federação, contemplou apenas a União e os Estados, deixando de fora os 5.570 municípios, onde vivem, residem e trabalham mais de duzentos e dez milhões de cidadãos e onde prosperam a violência e a criminalidade! Em relação à segurança pública, a Carta concedeu aos municípios tão somente o poder de disciplinar e desenvolver as atividades de polícia administrativa, porém sem os recursos para torná-las efetivas. A partir de então, caiu a eficiência da segurança pública e, com ela, a qualidade de vida da população!

Para suprir a segurança de seus municípios, os Estados se viram na contingência de desmembrar segmentos da Polícia, do Ministério Público, da Defensoria, Justiça e Sistema Penitenciário. E estes, para atender sua nova tarefa, reorganizaram sua administração e multiplicaram seus efetivos. A polícia de então, ao perder sua guarda fardada (as Guardas Cívicas, os agentes, fiscais ou sinaleiros de trânsito), se institucionalizou como Polícia Civil<sup>2</sup> e estruturou suas unidades especializadas para

Em que pesem os substanciosos argumentos apresentados, tais propostas não alteram o equivocado modelo do serviço precariamente prestado pelas gigantescas corporações policiais à população.

manter sua missão original. Para atuar nos municípios, a PC gradualmente multiplicou os Distritos Policiais e incorporou as Delegacias Municipais, dividindo com a PM o ciclo da ação policial. Com isso, as duas corporações se agigantaram, ganharam espaço constitucional, importância e poder. E hoje não aceitam perder o espaço conquistado!

Ora, sabemos todos que são nos municípios que ocorrem os homicídios, roubos, furtos, estupros, estelionatos e os demais crimes ‘comuns’ previstos na Parte Especial do Código Penal (DL 2848/40), ensejados pelos usos, costumes e posturas *locais*, facilitados pelas características da microrregião, sua topografia e outros tantos fatores. E neles tais ilícitos devem ser apurados e punidos, como ocorre em qualquer país! Sabemos também que o poder delegado às polícias exige controle rígido e próximo, impraticável no modelo atual com efetivos diluídos e diferentes demandas de segurança. E que o atendimento destas, requer um adequado aparato de segurança *urbana*, dotado de polícias aptas a *proteger* o cidadão e enfrentar a violência e o crime.

Destarte, creio mais proveitoso ampliar o tema para *ação de segurança pública*. E, com isso, abranger todos seus atores a partir da prevenção, passando pela repressão, punição, até sua execução aplicada. Aí sim, teremos a eficácia do “ciclo completo” beneficiando a sociedade!

É tempo de romper o círculo vicioso de investimentos, programas e planos voltados apenas para a *repressão* policial primária, cuja *ineficácia* está sobejamente comprovada pelas estatísticas criminais. Passou da hora de reconhecer que o problema da segurança pública está no equivocado modelo constitucional calcado na ação policial! E de admitir que, sem *prevenção e punição*, a violência e a criminalidade continuarão em escala ascendente! Lembre-se que a polícia age quando a segurança falha e, mesmo quando atua, *depende* de outros órgãos para confirmar sua ação. Em outros termos: sozinha, a polícia nem previne e nem reprime! Adicione o atraso gerado pela morosidade burocrática até manifestação da Justiça, e temos a explicação da *impunidade* clamorosa que depõe contra o sistema policial-judiciário brasileiro. E são



tais desacertos que encobrem incompetências, explicam falhas, estimulam práticas criminosas e aumentam a violência.

Na verdade, o país precisa de uma *Política de Segurança Pública* que compatibilize a atuação e a responsabilidade dos três Poderes; reformule a arcaica legislação processual penal e corrija as falhas legais e administrativas que levaram à escandalosa impunidade que nos aflige! E mais importante: urge explicitar que a polícia existe para *proteger* a sociedade e *enfrentar* o crime e a violência. Que seu papel é investigar e prender infratores nos limites dos procedimentos operacionais, sem expor *terceiros a riscos*! Já passou da hora de erradicar de vez os conceitos militares enraizados na segurança pública! Estratégias de guerra e táticas de combate para enfrentar *o crime comum*? Patrulheiros com fuzis e metralhadoras para *prender ‘bandidos’*? Bairros transmudados em campo de batalha, com polícia e fora-da-lei tiroteando, ferindo e matando uns aos outros e atingindo terceiros inocentes? Pior, tudo isso em nome da segurança pública! Isso não é polícia!

Já passou da hora de reconhecer a diversidade do continente brasileiro e de seus estados, bem como a pluralidade de sua população; que a tipicidade dos delitos federais e estaduais afetos às respectivas polícias de ciclo completo, difere do “crime comum” que impacta o indivíduo, repercute na comunidade local e gera a insegurança coletiva! Para enfrentar tais delitos, cada município, ou microrregião, precisaria de sua atuação preventiva sequenciada pela ação repressiva da polícia e continuada pelo ministério público, justiça e sistema prisional. E todos agindo em consonância com as características locais e sob o controle e fiscalização do cidadão.

Assim, cada cidade teria a segurança que sua comunidade aprovasse e tivesse condição de sustentar. Aí, sim, teríamos o *ciclo completo de segurança pública*! Utopia? Talvez. Por certo superior ao atual sistema comandado à distância! Viável? Basta reformular o ‘pacto federativo’, devolvendo os poderes aos Municípios e com este partilhando a competência legislativa, a autonomia política e os recursos financeiros. Claro que as dificuldades legais, políticas e corporativas para mudanças desse porte são imensas.

“  
Para enfrentar tais delitos, cada município, ou microrregião, precisaria de sua atuação preventiva sequenciada pela ação repressiva da polícia e continuada pelo ministério público, justiça e sistema prisional.

Todavia, o resultado aliviaria a brutal folha de pagamento do erário estadual e reduziria a carga dos procedimentos que pesam sobre a Justiça. E o que mais importa: a justiça se consumiria rapidamente e a criminalidade cairia para um patamar tolerável. Enfim, a sociedade teria a sonhada segurança pública!

Uma coisa é certa: *todas* as propostas ora em discussão no Congresso e nas Corporações versam sobre *polícia* e não sobre *segurança pública*. E nenhuma delas tem o condão de atacar os pontos fracos do pseudossistema de segurança que hoje nos atende. Mais cedo ou mais tarde, medidas saneadoras serão tomadas, alterando aqui e ali a Constituição para corrigir os equívocos que permitiram tal estado de coisas. Aí o momento do cidadão se impor.

Permitam-me uma advertência e uma sugestão. A guerra disseminada em nossas cidades pelas drogas *jamaís* será vencida pelo *combate* policial. A arma do tráfico é o dinheiro que tudo compra. Assim, para reverter o quadro atual, basta desmontar o poder dos traficantes legalizando a importação e o comércio das drogas. Para tal, basta uma corajosa decisão política para que a estatística dos mortos pela “guerra” e pelo abuso do consumo demonstre o acerto da medida. Por mais que esta proposta lhes assuste, pensem nisso!

- 
1. *Cabe à Força Pública assegurar o cumprimento das decisões políticas, administrativas e judiciais dos poderes estaduais e atuar no restabelecimento da ordem pública.*
  2. *Até então integrava a estrutura da Chefia de Polícia que, mais tarde, se transformou em SSP.*

# Polícia de Ciclo Completo, o passo necessário

## Luiz Gonzaga Ribeiro

*Subtenente da Polícia Militar de Minas Gerais. Presidente da Associação dos Praças Policiais e Bombeiros Militares de Minas Gerais - ASPRA/PM/BM. Bacharel em Comunicação Social, com ênfase em relações públicas. Deputado Federal (PDT/MG).*

A primeira Conferência Nacional de Segurança Pública, realizada em Brasília entre os dias 27 e 29 de agosto de 2009, teve, entre tantos méritos, o de apresentar uma proposta concreta de alteração na forma de atuação das polícias no Brasil tendo como princípio a competência legal do exercício do Ciclo Completo, em contraponto ao modelo existente do Ciclo Incompleto imposto pela Constituição Federal, ao estabelecer as competências especificadas conforme se depreende do seu artigo 144.

Para defender o ciclo completo para as polícias brasileiras, mantendo suas atuais conformações, identifiquei na literatura que o ciclo completo de polícia teve sua gênese na França, em 1667, para policiar Paris, a maior cidade da Europa àquele tempo, surgindo ali o primeiro corpo de polícia civil – que ainda exercia a administração da cidade e a polícia política.

Atualmente, na França, subsistem duas corporações policiais herdeiras do sistema napoleônico: a *Gendarmerie Nationale* (Gendarmaria Nacional), militar; e a Polícia Nacional, civil, definida como uma força instituída para garantir a República, a preservação da ordem e o cumprimento das leis. Ambas executam o ciclo completo de polícia no âmbito das respectivas jurisdições.

Esse modelo de polícia francesa propagou-se por todo o mundo no final do século XVIII, servindo de inspiração para as mais modernas gendarmarias, dentre as quais é possível citar a *Arma dei Carabinieri d'Itália*, *Guardia Civil* da Espanha, a Guarda Nacional Republicana de Portugal, os *Carabineros de Chile* e a *Gendarmeria Nacional Argentina*.

Singularizam-se os gendarmes por seu caráter polivalente, pois eles podem ser levados a fazer tanto um trabalho de policiamen-

to ostensivo quanto de polícia judiciária, cumprindo, do mesmo modo que a Polícia Nacional, o ciclo completo de polícia em sua área de competência legal.

Portanto, ainda que não devamos copiar modelos, neles podemos tirar lições aplicáveis.

Voltando à nossa conjuntura, apesar do esforço de muitos participantes da primeira CONSEG – liderada pelo então Secretário Nacional de Segurança Pública, Ricardo Brizola Balestreri, que, estrategicamente, introduziu este tema e induziu o debate nos vários espaços de diálogo da Conferência – não foi possível construir um consenso conforme manifesto na votação final das diretrizes<sup>1</sup>, que apontou a adoção do Ciclo Completo como a 4ª diretriz mais votada, com 868 votos, assim como seu rechaço como a 15ª diretriz mais votada, com 446 votos.

Passados seis anos da primeira Conferência Nacional de Segurança Pública, o antagonismo manifesto no resultado das votações das diretrizes não tem a mesma rigidez nem mesmo pelos protagonistas da campanha e do posicionamento intransigente contrário ao ciclo completo de polícia. O que se evidencia agora, por parte dos atores até então radicalmente contrários, é sua adesão ao ciclo completo, contudo condicionada à unificação das polícias militares e civis, nos termos das PEC 430/2009, 432/2009 e 361/2013 da Câmara Federal, e das PEC 102/2012 do Senado. Outra corrente, dos mesmos refratários ao ciclo completo para todas as polícias, ainda que defensores da tese que as polícias militarizadas sejam incompatíveis com a competência do ciclo completo, defende a criação dos juizados de instrução com a transposição do cargo dos atuais delegados para o cargo de juízes de instrução, e, com essa configuração, as Polícias Militares poderiam fazer o ciclo completo (PEC 89/2015). Ou seja, se continuar existindo delegados, as Polícias Militares são incompatíveis com o ciclo completo, mas se os delegados deixarem de existir e se tornarem juízes, as Polícias Militares são compatíveis com o ciclo completo.

Nestes seis anos que nos separa da primeira Conferência Nacional de Segurança Pública, também foi possível ampliar, ainda

[...] ainda que não devamos copiar modelos, neles podemos tirar lições aplicáveis.

que timidamente, o debate com a sociedade civil, através de entidades, movimentos e academia, bem como com gestores públicos, empresários e trabalhadores, e um novo desenho, nas palavras de Luiz Eduardo Soares, uma nova arquitetura, começa a surgir na prancheta dos vários arquitetos que se propõem a elaborar Políticas Públicas de Segurança Pública no Brasil.

Como entusiasta que sou da proposta de dotar todas as agências de Polícia no Brasil da competência do ciclo completo e suas coexistências pacíficas e integradas sistemicamente, e, com a oportunidade do exercício do mandato de Deputado Federal, aproveitei a articulação das entidades representativas que se organizaram no chamado Gabinete Integrado das Forças de Segurança<sup>2</sup>, que definiu por enfrentar todas as dificuldades já identificadas (e a identificar) para propor uma PEC que tivesse o condão de oferecer à sociedade uma alternativa de melhorar a Segurança Pública a partir da eficácia da ação policial, seja na prevenção, na repressão ou, em especial, na elucidação de crimes.

[...] o ciclo completo de polícia se impõe como medida de eficiência.

Fiquei entusiasmado porque, apesar das legítimas reivindicações corporativistas de melhorias dos salários e condições de trabalho, de carreira, entre outros, sobressaiu a convergência em torno da necessidade urgente de pautar o congresso com alternativas concretas para a redução da violência e criminalidade, melhoria na elucidação de crimes e redução da impunidade.

Desta construção, o ciclo completo de polícia se impõe como medida de eficiência. E eficiência é um dos princípios constitucionais da administração pública.

Impõe-se como premissa de eficiência, entre outros, por duas consequências óbvias: (1) redução do tempo perdido com deslocamento e espera em delegacias, com o conseqüente aumento da capacidade de prevenção através da presença ostensiva e do aumento da capacidade de investigação pela Polícia Civil e, tão importante quanto, (2) não jogar no lixo as elucidações de crimes já realizadas pelas polícias militares e rodoviárias federal, que, por falta da competência legal de investigar, são obrigadas a descartarem informações concretas sobre autoria e materialidade, que poderiam

instrumentalizar o Poder Judiciário e o Ministério Público, mas que, se oferecidas, serão processadas por usurpação de função.

Com a convergência, pelo menos entre as entidades que compõem o Gabinete Integrado das Forças de Segurança, a proposta do ciclo completo ganhou consistência e peso suficiente para ser introduzida na agenda da Câmara dos Deputados. Primeiro com o “Seminário Internacional de Segurança Pública: o modelo de polícia de ciclo completo face ao modelo brasileiro” que foi realizado pela Câmara dos Deputados, em 26 de maio 2015, com a presença de representantes do governo de Portugal e Chile. Em seguida, com a realização de 12 seminários com o Tema “Por uma nova arquitetura para a Segurança Pública e pela adoção do ciclo completo”, realizados pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara já como parte dos debates para a busca de convergência que permita a votação da admissibilidade da PEC 430-2009 e as demais apensadas, entre elas, a PEC 431, de minha autoria.

Sem nenhuma pretensão, e muito menos disperso para com os demais autores das PECs, devo reconhecer que estão todos partindo da premissa de que o modelo atual está exaurido. Posso afirmar que o movimento em favor das PECs se deu e se sustentou a partir da premissa do ciclo completo. Basta olhar para o tema proposto para os Seminários pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

Por fim, como instrumento do debate e articulação, foi instalada a Frente Parlamentar de apoio da adoção no Brasil da Polícia de Ciclo Completo.

Os seminários da CCJ, além de terem induzido vários outros Brasil afora, na minha interpretação, serviram para identificar as convergências, que são em larga escala maiores e, obviamente, as divergências.

A principal convergência é a de que o ciclo completo se impõe como medida de eficiência e eficácia. À exceção dos delegados que são refratários ao ciclo completo pelo histórico esforço de empoderamento absoluto do exercício da autoridade policial e, por

Posso afirmar que o movimento em favor das PECs se deu e se sustentou a partir da premissa do ciclo completo. Basta olhar para o tema proposto para os Seminários pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

consequência, de fazer de todos os demais policiais seus serviçais, a divergência mais acentuada é quanto à eficácia do ciclo completo nas polícias militares. Para alguns, por uma avaliação de que sua identificação com o regime militar do Brasil lhes impingiu um caráter de defesa interna, e por outros, por entender que sua organização rígida de hierarquia não daria a autonomia suficiente a cada policial para conduzir uma investigação sem a interferência de comandantes e chefes. Contudo, ainda que exista divergência neste sentido, estes defendem o ciclo completo como medida de eficiência e eficácia.

Para mim, estes são os debates que me permitiram identificar um desenho de Ciclo Completo de Polícia para todas as agências de polícia:

- 1 – Coexistência das atuais agências, Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Corpo de Bombeiros Militares, Guardas Cíveis Municipais, Agentes Penitenciários e Agentes de Trânsito.
- 2 – Perícia autônoma.
- 3 – Consolidação do Sistema Único de Segurança Pública.
- 4 – Controle externo.
- 5 – Consolidação das audiências de custódia.

## COEXISTÊNCIA

A coexistência das várias agências de polícia impõe por óbvio uma capacidade de articulação destas agências para dar eficácia ao ciclo completo.

Lembramos que um dos fundamentos da eficiência do ciclo completo é a redução do tempo perdido nas delegacias e nos deslocamentos que podem chegar a 500 quilômetros para registrar um simples Termo Circunstanciado de Ocorrência, mas que podemos trabalhar com uma média de 50 quilômetros. Portanto, é imperioso que os crimes enquadrados na Lei 9.099/1995 e o flagrante sejam atendidos e encerrados pela polícia que estiver com a responsabilidade do atendimento.

Isso no território em que coexistir mais de uma agência de polícia. Ainda para atender a premissa da eficiência com a redução do tempo de deslocamento e espera por atendimento nas delegacias, no território onde existir somente uma agência de polícia, essa fará



o ciclo completo independentemente do estado de flagrância e enquadramento na Lei 9.099/1995.

Neste modelo, atende-se também a premissa da eficiência pela polícia Civil ou federal, que – não tendo mais o serviço cartorário para atender necessariamente a demanda da Polícia Militar, Guarda Civil Municipal e Polícia Rodoviária Federal – terão condições efetivas para desempenhar sua vocação; para a qual é bem preparada: investigar. A polícia civil terá, nesta confirmação, a condição mínima para se tornar uma agência de excelência em investigação, o que é fundamental para aumentar a taxa de elucidação de crime e, por consequência, reduzir a impunidade.

Outro ponto do atendimento da premissa da eficiência nesta conformação, apontamos a possibilidade de todas as polícias instrumentalizarem o Ministério Público e a justiça com informações concretas de materialidade e autoria de crimes. Ou seja, a outorga legal do poder de investigar evitará que crimes devidamente elucidados pela Polícia Militar e Polícia Rodoviária Federal, em especial, possam chegar à justiça. Informações que hoje são jogadas no lixo.

Assim, a par de outros modelos, defendo a implementação do ciclo completo nas várias agências a partir da divisão por território e estado de flagrância. No território em que coexistir mais de uma polícia, a ostensiva lavra os flagrantes, independentemente do tipo penal, e instrumentaliza o Poder Judiciário e o Ministério Público, e, onde existir somente uma, esta fará o ciclo completo. A título de exemplo, em Minas Gerais, dos 853 municípios, 504 sequer tem unidades da Polícia Civil. Em apenas 59 há Plantão 24 horas; as demais fecham das 19h às 7h da manhã nos sábados, domingos e feriados.

Alguém acredita que no plantão com filas permanentes de viaturas para entrega de presos há investigação?

### PERICIA AUTÔNOMA

A autonomia dos órgãos de perícias se impõe como premissa de independência e, por consequência, laudos independentes, produção de provas para orientar a investigação, e não o contrário, como é relatado por vários peritos de investigação orientando laudos.

“A coexistência das várias agências de polícia impõe por óbvio uma capacidade de articulação destas agências para dar eficácia ao ciclo completo.”

**A polícia civil terá, nesta confirmação, a condição mínima para se tornar uma agência de excelência em investigação, o que é fundamental para aumentar a taxa de elucidação de crime e, por consequência, reduzir a impunidade.**

Com o ciclo completo, a autonomia é condicionante. Isso porque a perícia terá que atender requisições e demandas das várias agências, e não apenas de uma, como é hoje.

### **CONSOLIDAÇÃO DO SUSP**

A consolidação de um sistema de segurança pública no Brasil é uma exigência. Não é mais opção. Não é compreensível que o governo federal, para dialogar com estados, polícias militares, corpo de bombeiros, polícias civis e agentes penitenciários, tenha que se utilizar de entidades de classe, como o Conselho Nacional dos Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpo de Bombeiros, Conselho dos Chefes da Polícia Civil, Colégio de Secretários de Segurança, entre outros. É óbvio que estas entidades estão e são credenciadas para dialogar com o Governo federal. Mas são entidades de classe. Os comandantes, os chefes de Polícia, os Secretários de Segurança, não podem reportar a nenhum órgão federal, ainda que o Ministério da Justiça, órgão do poder executivo federal, responsável pela segurança pública, sob pena de infringir o pacto federativo. O governo federal só consegue agir por meio de indução, na base da troca. Condicionando recurso a determinadas exigências.

Por isto, o SUSP se impõe. Mas, para isso, é necessário criar no mínimo um Ministério da Segurança Pública. Se não for possível um Ministério, quem sabe uma fundação.

### **CONTROLE EXTERNO**

O debate tem mostrado que a sociedade civil tem cobrado um efetivo controle externo das Polícias, independentemente do modelo de polícia. Mas entende esta sociedade que tem participado do debate que a discussão do ciclo completo é uma boa oportunidade para consolidar mecanismos efetivos de controle interno e externo. Várias propostas foram apresentadas, fortalecimento das ouvidorias, corregedorias externas e autônomas, conselho nacional de polícia, com equivalência ao CNJ e CNMP e empoderamento da sociedade através de conselhos tripartite, com sociedade civil, trabalhadores e gestores, de âmbito nacional, estadual e municipal.

Particularmente, defendo este último. Entendo que a sociedade precisa se empoderar da competência do controle externo de todo

o sistema de persecução criminal. Portanto, um conselho com a competência das polícias, do Ministério Público, do Poder Judiciário e do sistema prisional.

É necessário que tenhamos clareza que quem tem a delegação do estado para, inclusive, o uso de armas, não pode prescindir de controle externo eficaz.

Defendo que a conformação do CONASP é uma boa referência, obviamente, com competências deliberativas.

### **CONSOLIDAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA COMO PREMISSA DOS JUIZADOS DE GARANTIAS**

Para os Policiais Militares e Federais, que tem a obrigação de apresentar o preso ao delegado, as audiências de custódia não representam nenhum problema. Pelo contrário, induz ao aperfeiçoamento da atuação. A realidade já demonstra que em média apenas 3% das prisões feitas pela Polícia Militar não são ratificadas pelos delegados, o que demonstra o alto grau de acerto na análise do fato delitivo e a compreensão das medidas legais a serem adotadas. E, para o cidadão, é importante.

Obviamente que rechaçamos a tese de audiência de custódia como política de desencarceramento. Este deve se dar pelo cumprimento da pena e seus benefícios de progressão.

Na esteira do debate do ciclo completo está também a reivindicação dos agentes penitenciários para a aprovação da PEC 308-200, que cria a Polícia Penal e a PEC 554, que dá poder de polícia para guardas civis municipais.

Seguindo a lógica da coexistência das várias agências de polícia, todas com o ciclo completo e na organização por território e estado de flagrância, é natural que vejo como possível ser concedido o poder de polícia para os agentes penitenciários.

No território “presídio”, eles são os únicos agentes do estado presentes. E neste território se pratica crimes, que estando do lado de fora, é praticamente impossível de investigar, a não ser pelo

método do monitoramento eletrônico de vozes e dados. Portanto, é razoável que se dê o poder de polícia para estes agentes, como premissa também de aumentar o índice de elucidação de crimes.

Por fim, com a mesma percepção de eficácia da organização por território e estado de flagrância, entendo que deve ser dado o poder de polícia às Guardas Municipais para, no seu território, (equipamentos públicos municipais ou em convênio com os estados), realizarem o ciclo completo no limite da Lei 9.099/1995. Isso porque, tendo as Guardas seu limite territorial de atuação o município, haveria a solução de continuidade na investigação, considerando que esta, via de regra, não se limita às fronteiras territoriais daquele.

Por fim, com a consciência de que podemos comemorar o grande passo dado neste ano no debate que aponta para uma nova arquitetura do sistema de polícia no Brasil, tenho clareza que estamos bem no começo. Mas um começo consistente, pautado na premissa de que a sociedade exige uma redução da violência e dos índices de homicídios, e que é responsabilidade nossa apontar caminhos!

- 
1. *2.6 A – Ciclo completo de polícia - Estruturar os órgãos policiais federais e estaduais para que atuem em ciclo completo de polícia, delimitando competências para cada instituição de acordo com a gravidade do delito sem prejuízo de suas atribuições específicas.*  
*2.6. C – Negação do ciclo completo de polícia - Rechaço absoluto à proposta de criação do Ciclo Completo de Polícia. [http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca\\_Publica/relatorio\\_final\\_1\\_conferencia\\_seguranca\\_publica.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/relatorio_final_1_conferencia_seguranca_publica.pdf)*
  2. *Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), Associação Nacional das Entidades Representativas de Praças Policiais e Bombeiros Militares (ANASPR), Federação Nacional das Entidades de Militares Estaduais (FENEME), Associação dos Militares do Brasil (AMEBRASIL), Associação Brasileira de Criminalística (ABC), Associação dos Peritos Criminais Federais (APCF), Associação Nacional das Entidades de Cabos e Soldados (ANERCS); Conselho Nacional dos Comandantes Gerais (CNCG), Federação Nacional da Polícia Federal (FENAPF), Federação Nacional da Polícia Rodoviária Federal (FENAPRF).*

# Ciclo completo da Polícia Militar versus Estado Democrático de Direito

## Marilda Pinheiro

*Presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo - ADPESP. Especialista em Direito da Família. Graduado em Direito e Comunicação Social.*

Já ouviu falar em “ciclo completo”? Não? Bem, a resposta parece estar ligada a um simples conceito, porém, seu alcance é um desastre. Este tema está sendo levado à discussão por uma pequena ala na câmara dos deputados em Brasília e, resumidamente, atribui às polícias militares estaduais a possibilidade de investigação de crimes comuns, ou seja, ao invés da regular apuração de ilícitos penais pelas Polícias Cíveis e Polícia Federal, assim definido pela Constituição Federal, agora querem que militares também o façam.

Os defensores desta teoria, afirmam que, admitindo-se a investigação criminal por policiais militares, poderia ser dada uma rápida resposta para aquele que necessitar de auxílio policial, quer atendendo o cidadão na rua, quer economizando tempo em deslocamentos até uma Delegacia de Polícia, formalizando os atos de maneira imediata e encaminhando diretamente ao Poder Judiciário.

Usam como modelo, principalmente, a polícia francesa, argumentando que lá os Gendarmes, nome dado aos integrantes da *Gendarmerie Nationale* – uma das forças policiais francesas, detêm o poder de investigação. A diferença é que, na França, os Gendarmes atuam apenas em áreas rurais ou em cidades com população inferior a 10.000 habitantes, o que corresponde a apenas 5% da extensão territorial e populacional, enquanto que a Polícia Nacional Francesa, de caráter civil, atua em 95% dos casos.

Em breve síntese, são estes os dois principais argumentos dos defensores do ciclo completo, os quais não se sustentam, na medida em que se mostra qual o verdadeiro objetivo desta aventura política.

Vejamos: o legislador brasileiro optou por deixar bem definidas as funções do sistema de segurança pública, ou seja, um organismo

responsável pela prevenção do crime e outro encarregado da investigação e submissão do responsável pelo fato ilícito aos rigores da lei. Neste aspecto, percebe-se que a opção foi pela especialização das forças policiais, dando condições, em tese, para cada uma delas, desenvolver suas atribuições em harmonia, buscando a solução eficiente de conflitos. Neste sentido, é cristalino que o Estado exerce o chamado “ciclo completo”, fazendo questão de frisar que o exerce através de dois organismos de acordo com suas especializações, não havendo necessidade de uma mudança brusca neste sistema, a não ser por interesse corporativo e ascensão a um poder quase que ilimitado.

Começa a se descortinar a verdadeira pretensão dos oficiais das polícias militares estaduais, pois não estão preocupados com resultados, mas, sim, com a obtenção de poder e um poder perigoso nas mãos de quem é talhado para o uso da força e o combate aos inimigos, eliminando-os tal qual o enfrentamento em guerra.

Este poder permite que tudo que ocorra dentro do campo de visão militar seja apurado por ela mesma, sem qualquer tipo de controle, da forma como bem entenderem, longe da proteção dos direitos e garantias individuais consagrados pela Constituição Federal. Enfim, o que se prega com a ideia do ciclo completo, é o poder pelo poder, sem qualquer objetivo prático e de defesa social.

O Brasil viveu uma história, ainda em fase de cicatrização, de uma ditadura militar, sob o império da tortura, da censura e da força bruta. Ciclo este rompido com o início do Estado Democrático de Direito, onde o cidadão começou a exercer em sua plenitude seus direitos, a expor seus pensamentos, suas ideias e, principalmente, escolher o dirigente de sua nação.

O Estado democrático de direito é um conceito que designa qualquer Estado que se aplica a garantir o respeito das liberdades civis, ou seja, o respeito pelos direitos humanos e pelas garantias fundamentais, através do estabelecimento de uma proteção jurídica. Em um estado de direito, as próprias autoridades políticas estão sujeitas ao respeito das regras de direito.

Os defensores desta teoria, afirmam que, admitindo-se a investigação criminal por policiais militares, poderia ser dada uma rápida resposta para aquele que necessitar de auxílio policial.

O Estado de Direito nos dias atuais tem um significado de fundamental importância no desenvolvimento das sociedades, após um amplo processo de afirmação dos direitos humanos, sendo um dos fundamentos essenciais de organização das sociedades políticas do mundo moderno.

Mesmo assim, continuamos no Século XXI com o objetivo de buscarmos mecanismos de aperfeiçoamentos para o modelo do Estado, para que o mesmo atinja o quanto antes o equilíbrio entre a liberdade e a igualdade dos seres humanos e possa proporcionar o ideal de oportunidades de desenvolvimento com saúde, segurança, habitações dignas, educação para todos.

Estamos seguindo a passos largos na direção da consolidação do Estado Democrático de Direito, entretanto, nos deparamos com propostas desta natureza que visam justamente o contrário, ou seja, voltar aos tempos da ditadura.

Em sede de sistemas de segurança, em especial o sistema adotado pelo Brasil, esta divisão de atribuições apresenta um formato diferenciado, dando a cada um dos organismos, como já mencionado, funções de prevenção e de investigação.

O sistema imediatamente apresenta um modelo de contrapesos, ou seja, o organismo militar (a força) precisa se submeter a uma análise de legalidade de seus atos pelo outro organismo (jurídico), onde são processadas as informações trazidas, chegando-se a uma opinião técnica/jurídica de um profissional preparado para isso e sem qualquer vínculo com o outro, garantindo-lhe total isenção em suas decisões.

Essa função é exercida pelo Delegado de Polícia que, por força constitucional, é o dirigente responsável pelas Polícias Cíveis e Federal.

O Delegado de Polícia é o primeiro garantidor da legalidade e da justiça, como afirma o Ministro Celso de Melo, do Supremo Tribunal Federal. Dentro deste conceito, vítimas e acusados, de um modo geral, são respeitados em seus direitos.

Neste sentido, é cristalino que o Estado exerce o chamado “ciclo completo”, fazendo questão de frisar que o exerce através de dois organismos de acordo com suas especializações[...]



Na apuração de um fato apontado como ilícito, há a defesa da sociedade sempre em obediência às leis. A apuração de um crime é despida de interesses, visa tão somente saber se o fato caracteriza realmente uma infração penal e quem é o seu autor, submetendo-o aos rigores da lei.

Talvez o maior anseio da sociedade, já cansada de sofrer com o caos na prevenção do crime, absolutamente ineficiente, seja o de fazer justiça com as próprias mãos, “olho-por-olho, dente-por-dente”, mas, em nome e em defesa do Estado Democrático de Direito, não podemos permitir ações carregadas com emoção, mas tão somente com a razão, obedecendo-se sempre a legalidade.

Imagine que qualquer agente de polícia possa na rua, dentro de quartéis ou seja lá onde for, decidir sobre os direitos a serem aplicados nas diversas situações complexas apresentadas, em nome da celeridade e da economia, seria trágico.

Ainda que sensível às necessidades da sociedade brasileira que deseja ser livre, que possa andar pelas ruas com tranquilidade, que não precise se trancar cada dia mais dentro de seus lares, enquanto criminosos perambulam à vontade, não se pode admitir o retrocesso da democracia, duramente conquistada. O desafio agora é melhorá-la, aperfeiçoá-la, acabar com o ranço de estruturas militares ainda presentes e impregnadas em nosso convívio, que sempre trazem recordações dos porões da ditadura.

A sociedade é civil, devendo ser tratada e respeitada como tal.

O ciclo completo da polícia militar é exatamente isso, chegar ao poder e poder exercer sua força sem qualquer controle, submetendo o cidadão comum à sua vontade, investigando quem, quando e de que maneira irá investigar.

Mas já que iniciadas as discussões sobre um novo modelo de segurança pública, de “ciclo completo”, não há como deixar de falar sobre desmilitarização e criação de polícia única, de comando único, de natureza civil, assim como é nossa sociedade.

“  
Criar uma  
polícia única de  
comando civil,  
com seguimento  
uniformizado,  
ostensivo,  
necessário ao  
controle de grandes  
conflitos, mas que  
também detenha a  
função investigativa,  
esse sim seria  
o verdadeiro e  
racional ciclo  
completo.”

Desmilitarizar as polícias estaduais é retirar toda aquela mancha existente em nossa história ligada à tortura, à censura e à liberdade. É fechar de uma vez por todas com as cicatrizes deixadas pelo regime militar, é dar mais um passo na direção da democracia plena.

Criar uma polícia única de comando civil, com seguimento uniformizado, ostensivo, necessário ao controle de grandes conflitos, mas que também detenha a função investigativa, esse sim seria o verdadeiro e racional ciclo completo.

Ao admitirmos poderes às polícias militares, estaremos regredindo no tempo e no espaço. Vamos rasgar a Constituição Federal e viver mais uma vez um Estado de Exceção.

# Como implantar o ciclo completo de polícia no Brasil?

Como implantar o ciclo completo de polícia no Brasil?

Luis Flávio Saporì

## 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. A despeito 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 prevalente 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.

### **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

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

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? Continuará 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



## Escopo e política editorial

A **Revista Brasileira de Segurança Pública** é a revista semestral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e tem por objetivo a produção de conhecimento e a reflexão no campo da segurança pública no Brasil e exterior. Os autores(as) dos artigos podem ser pesquisadores, policiais e/ou demais profissionais da área que tenham desenvolvido pesquisas científicas dentro de suas respectivas instituições e desejem disseminar resultados. Pretende-se promover o intercâmbio de informações qualificadas no que tange às relações entre segurança pública, violência e democracia, focando em políticas implementadas na área, policiamento, ensino policial, monitoramento e avaliação de dados, justiça criminal e direitos humanos. Especialistas nacionais e estrangeiros podem ser convidados a conceder entrevistas ou depoimentos para a publicação.

## Instruções aos autores

- 1 Os trabalhos para publicação na Revista Brasileira de Segurança Pública devem ser inéditos no Brasil e sua publicação não deve estar pendente em outro local. Deverão ter entre 20 e 45 mil caracteres com espaço, consideradas as notas de rodapé, espaços e referências bibliográficas.
- 2 Os trabalhos deverão ser enviados através do sistema on-line de gestão da Revista Brasileira de Segurança Pública, disponível em <http://revista.forumseguranca.org.br/>. Para tanto, os autores devem realizar um cadastro, que permitirá o acesso à área de submissão de trabalhos, bem como permitirá o acompanhamento de todo o processo editorial. Toda a comunicação com os autores que submeterem o trabalho através do sistema será realizada por meio da ferramenta.
- 3 Recomenda-se a utilização de editores de texto que gravam em formatos compatíveis tanto com programas amplamente disseminados quanto, prioritariamente, com softwares de código aberto.
- 4 As opiniões e análises contidas nos textos publicados pela Revista Brasileira de Segurança Pública são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a posição do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. A Revista Brasileira de Segurança Pública reserva-se todos os direitos autorais dos artigos publicados, inclusive os de tradução, permitindo, entretanto, sua posterior reprodução com a devida citação da fonte.
- 5 Todos os trabalhos serão submetidos ao Comitê e ao Conselho Editorial da Revista, que terão a responsabilidade pela apreciação inicial dos textos submetidos à publicação.
- 6 O Comitê Editorial da Revista Brasileira de Segurança Pública pode, a qualquer tempo, solicitar apoio de consultores AD HOC, sempre especialistas no tema do artigo submetido, para emissão de pareceres de avaliação sobre os textos encaminhados. Cada artigo receberá a avaliação de dois pareceristas, sendo os pareceres em blind review, portanto, sem a identificação dos autores ou dos pareceristas. Estes pareceristas podem aceitar recusar ou rerepresentar o original ao autor com sugestões de alterações.
- 7 Os trabalhos poderão, ALTERNATIVAMENTE, ser enviados por correio, cuja correspondência deverá ser enviada para a sede do Fórum, localizada à Rua Amália de Noronha, 151, Cj. 405, Pinheiros, São Paulo / SP, CEP 05410-010. Nesse caso, os textos deverão ser enviados em CD-R ou CD-RW e duas cópias impressas em papel A4 e deverão ser precedidos por uma folha de rosto onde se fará constar: o título do trabalho, o nome do autor(a) (ou autores), endereço, telefone, e-mail e um brevíssimo currículo com principais títulos acadêmicos, e principal atividade exercida, cidade, estado e país do autor. Recomenda-se que o título seja sintético. Qualquer identificação de autor(a) deve constar em folha ou arquivo separado.
- 8 A revista não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas por correio.
- 9 Após aprovação do trabalho para publicação, o(s) autor(es) deverão enviar a “Declaração de responsabilidade e transferência de direitos autorais”, assinada por todos os autores. A declaração pode ser enviada por e-mail, escaneada em formato .jpg, ou para a sede do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. O modelo da declaração encontra-se disponível ao final das regras de publicação e no link: <http://www2.forumseguranca.org.br/arquivos/declaracaorb.pdf>

## critérios bibliográficos

### Resenhas

Serão aceitas resenhas de livros publicados no Brasil, no máximo, há dois anos e no exterior, no máximo, há três anos, além de conter a referência completa do livro.

### Artigos

Deverão ser precedidos por um breve resumo, em português e em inglês, e de um Sumário;

Palavras-chave deverão ser destacadas (palavras ou expressões que expressem as idéias centrais do texto), as quais possam facilitar posterior pesquisa ao trabalho na biblioteca.

Serão aceitos artigos escritos nas línguas portuguesa e espanhola. Artigos escritos em inglês ou francês poderão ser submetidos para avaliação, mas, se aprovados, serão traduzidos para a língua portuguesa;

Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos em nossa revista, em qualquer tipo de mídia impressa (papel) ou eletrônica (Internet, etc.). A simples remessa do original para apreciação implica autorização para publicação pela revista, se obtiver parecer favorável.

### Quadros e tabelas

A inclusão de quadros ou tabelas deverá seguir as seguintes orientações:

a/ Quadros, mapas, tabelas etc. em arquivo Excel ou similares separado, com indicações claras, ao longo do texto, dos locais em que devem ser incluídos.

b/ As menções a autores, no correr do texto, seguem a forma-(Autor, data) ou (Autor, data, página).

c/ Colocar como notas de rodapé apenas informações complementares e de natureza substantiva, sem ultrapassar 3 linhas.

### Referências bibliográficas

As referências bibliográficas devem ser citadas ao final do artigo, obedecendo aos seguintes critérios:  
**Livro:** sobrenome do autor (em caixa alta) /VÍRGULA/ seguido do nome (em caixa alta e baixa) /PONTO/ título da obra em negrito /PONTO/ nome do tradutor /PONTO/ nº da edição, se não for a primeira /VÍRGULA/ local da publicação /DOIS PONTOS/ nome da editora /VÍRGULA/ data /PONTO.

**Artigo:** sobrenome do autor, seguido do nome (como no item anterior) /PONTO/ título do artigo /PONTO/ nome do periódico em negrito /VÍRGULA/ volume do periódico /VÍRGULA/ número da edição /VÍRGULA/ data /VÍRGULA/ numeração das páginas /PONTO.

**Capítulo:** sobrenome do autor, seguido do nome (como nos itens anteriores) /PONTO/ título do capítulo /PONTO/ In /DOIS PONTOS/ sobrenome do autor (em caixa alta) /VÍRGULA/ seguido do nome (em caixa alta e baixa) /PONTO/ título da obra em negrito /PONTO/ local da publicação /DOIS PONTOS/ nome da editora /VÍRGULA/ data /PONTO.

**Coletânea:** sobrenome do organizador, seguido do nome (como nos itens anteriores) /PONTO/ título da coletânea em negrito /PONTO/ nome do tradutor /PONTO/ nº da edição, se não for a primeira /VÍRGULA/ local da publicação /DOIS PONTOS/ nome da editora /VÍRGULA/ data /PONTO.

**Teses acadêmicas:** sobrenome do autor, seguido do nome (como nos itens anteriores) /PONTO/ título da tese em negrito /PONTO/ número de páginas /PONTO/ grau acadêmico a que se refere / TRAVESSÃO/ instituição em que foi apresentada /VÍRGULA/ data /PONTO.

Os critérios bibliográficos da Revista Brasileira de Segurança Pública tem por base a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

## Declaração de Responsabilidade e Transferência de Direitos Autorais

Utilize o modelo abaixo, preencha e envie de forma digitalizada (.JPG) como documento complementar através do sistema on-line.

Se preferir encaminhar por fax ou correio, também poderá fazê-lo para a sede do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, localizada na Rua Amália de Noronha, 151, Cj. 405, Pinheiros, São Paulo / SP, CEP 05410-010.

### Declaração de Responsabilidade e Transferência de Direitos Autorais

**Primeiro autor:** \_\_\_\_\_

**Título do artigo:** \_\_\_\_\_

**Nomes de todos os co-autores na ordem que aparecem no artigo:**

\_\_\_\_\_

**1. Declaração de Responsabilidade** - Garanto que em caso de vários autores, obtive, por escrito, autorização para assinar esta declaração em seu nome e que todos os co-autores leram e concordaram com os termos desta declaração. - Certifico que o artigo representa um trabalho inédito e que nem este manuscrito, em parte ou na íntegra, nem outro trabalho com conteúdo substancialmente similar, de minha autoria, foi publicado ou está sendo considerado para publicação em outra revista, que seja no formato impresso ou eletrônico. - Atesto que, se solicitado, fornecerei ou cooperarei na obtenção e fornecimento de dados sobre os quais o artigo está sendo baseado, para exame dos editores. - Certifico que todos os autores participaram suficientemente do trabalho para tornar pública sua responsabilidade pelo conteúdo. No caso de artigos com mais de seis autores a declaração deve especificar o(s) tipo(s) de participação de cada autor, conforme abaixo especificado:

- (1) Contribuí substancialmente para a concepção e planejamento do projeto, obtenção de dados ou análise e interpretação dos dados;
- (2) Contribuí significativamente na elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo;
- (3) Participei da aprovação da versão final do manuscrito.

**Assinatura de todos os autores:**

\_\_\_\_\_

**Data:** \_\_\_\_\_

**2. Transferência de Direitos Autorais** – Declaro que em caso de aceitação do artigo, concordo que os direitos autorais a ele referentes se tornarão propriedade exclusiva da Revista Brasileira de Segurança Pública, vedada qualquer reprodução, total ou parcial, em qualquer outra parte ou meio de divulgação, impressa ou eletrônica, sem que a prévia e necessária autorização seja solicitada e, se obtida, farei constar o devido agradecimento à Revista Brasileira de Segurança Pública.

**Assinatura de todos os autores:**

\_\_\_\_\_

**Data:** \_\_\_\_\_







**FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA**



FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA

## Revista Brasileira de **Segurança Pública**

### APRESENTAÇÃO

**Suplemento Especial sobre o Ciclo Completo de Ação Policial**

### SUPLEMENTO ESPECIAL

**Elementos para a Modernização das Polícias no Brasil**

*Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo*

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

*Jésus Trindade Barreto Júnior*

**Considerações em torno do ciclo completo da ação policial**

*Paulo Sette Câmara*

**Polícia de Ciclo Completo, o passo necessário**

*Luiz Gonzaga Ribeiro*

**Ciclo completo da Polícia Militar versus Estado  
Democrático de Direito**

*Marilda Pinheiro*

**Como implantar o ciclo completo de polícia no Brasil?**

*Luis Flávio Sapori*

ISSN 1981-1659

15



9 771981 165002