

OS GESTORES DAS POLÍCIAS MILITARES DO BRASIL E O “CICLO COMPLETO DE POLÍCIA”: PESQUISA DE CAMPO COM MEMBROS DO CONSELHO NACIONAL DOS COMANDANTES-GERAIS

*SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da **

Resumo: Problematiza o tema “ciclo completo de polícia” e o contextualiza a partir de breve apontamento histórico, jurídico e legislativo, com o objetivo de permitir uma análise consciente da pesquisa de campo apresentada como ponto central do trabalho e realizada junto a 18 dos 27 Comandantes-Gerais das Polícias Militares brasileira, dirigida a investigar como pensam essas autoridades sobre o tema. Por sua complexidade, as hipóteses já levantadas pela comunidade acadêmica como causas do baixo nível de eficiência das políticas, serviços públicos e mecanismos legais de contenção da violência e da criminalidade no Brasil, gravitam em torno da vitimização, da criminalização da pobreza, da violência e corrupção policiais, da mudança do modelo de família tradicional, da revisão de valores éticos na sociedade, do papel do Estado e seu modelo político-econômico, do sistema legal e do aparato judiciário, da participação social na definição de políticas públicas e no controle social democrático (“*Accountability*”), do aporte de recursos públicos para o setor e da eficiente execução orçamentária dessas verbas, da participação dos profissionais do setor na construção de novas propostas etc. O recorte metodológico aqui tomado limita a pesquisa ao modelo dual de agências policiais adotado histórica e normativamente pelo Brasil e mantido até os dias atuais por um Código de Processo Penal vigente sem alterações, nesse aspecto, desde 1941.

Palavras-chave: ciclo completo de polícia. Conferência Nacional de Segurança Pública. Polícia Militar. Proposta de Emenda Constitucional.

*Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Mestre em Direito pela Universidade de Franca, Advogado, Coronel da Reserva da Polícia Militar do Estado de São Paulo, Docente da Universidade de Rio Preto (UNIRP). E-mail azor.lobes@terra.com.br

Abstract: Questions the “complete cycle police” and the context from brief historical, legal and legislative appointment, in order to allow an informed analysis of field research presented as the centerpiece of work and conducted with 18 of the 27 General-Commanders of the Brazilian Military Police, directed to investigate think those authorities on the subject. Due to its complexity, the hypotheses raised by the academic community as the low level of policy efficiency causes, public services and legal mechanisms to contain the violence and crime in Brazil, gravitate around the victimization, the criminalization of poverty, violence and police corruption, changing the traditional family model, the ethical values of revision in society, the role of the state and its political-economic model, the legal and judicial apparatus system, social participation in the formulation of public policies and social control democratic (“*Accountability*”), the investment of public resources for the sector and efficient budget execution these funds, the share of industry professionals in the construction of new proposals etc. The methodological approach taken here limits the search to the dual model of law enforcement agencies historically and normatively adopted by Brazil and maintained to this day by a current Criminal Procedure Code without changes in this respect since 1941.

Key-words: complete cycle of police. National Conference on Public Security. Military police. Proposed Constitutional Amendment.

Introdução: problematização do tema

A divisão cartesiana de atribuições aos órgãos policiais encarregados de promover a segurança pública no Brasil – em “polícia judiciária” e “polícia administrativa” – é fruto não só de uma evolução histórica, mas acentuadamente resultado de uma má construção dos paradigmas jurídicos que foram incorporados ao pensamento acadêmico-jurídico e à práxis político-administrativa de nosso país.

Convencionou-se dizer que as polícias militares são “polícia administrativa”, que atuam na prevenção do crime e na manutenção da ordem pública, enquanto as polícias civis estaduais e federal são “polícia judiciária”, que agem na repressão da criminalidade apurando a autoria dos delitos e formalizando procedimentos burocráticos que são levados ao Poder Judiciário para a instrumentalização do processo criminal e subsequente aplicação de pena ao infrator da lei (MUNIZ, 2000, p. 123; TOURINHO FILHO, 1986, p. 160).

Na ciência do Direito, os pesquisadores ou não se atentaram em buscar os fundamentos dessa dicotomia ou não foram eficientes em verificá-la; nossa pesquisa (SILVA JÚNIOR, 2009), a partir do estudo do direito comparado geográfica e historicamente nos levou à constatar que essas raízes brotaram na Revolução Francesa (1789), consolidando o pensamento político de que os poderes de um Estado devam ser independentes, daí porque a França e os países que sofreram sua influência adotaram um sistema chamado de jurisdição dual.

“Jurisdição Dual” significa que o Poder Executivo tem reservado a si uma estrutura judicante acerca dos conflitos que brotam de sua atuação administrativa, constituindo instâncias e órgãos judiciais administrativos, enquanto coexiste um Poder Judiciário incumbido de julicar nos demais conflitos interpessoais, por meio de outras cortes. Assim, a magistratura administrativa tinha ao seu dispor um corpo de servidores encarregados de fazer executar e cumprir suas decisões (polícia administrativa); igualmente, a magistratura ordinária também apurava crimes e fazia cumprir suas sentenças por meio de uma polícia (polícia judiciária). Esse modelo que até hoje existe na França foi irradiado a Portugal e à sua então colônia Brasil.

Todavia, ao ser proclamada a república (1881), nossa primeira Constituição (Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1891) abandonou o modelo de jurisdição dual adotando o modelo norte-americano, onde há uma única estrutura judiciária à qual se submetem os casos que dantes eram de competência jurisdicional da magistratura administrativa; não se atentou ao fato de que cada jurisdição tinha seu respectivo “*longa manus*” policial (à magistratura administrativa sua “polícia administrativa” e à magistratura civil sua “polícia judiciária”) e num novo modelo foram incorporados padrões de outro em nítida anomalia (SILVA JÚNIOR, 2009).

Perspectivas críticas fora do mundo jurídico são recorrentes em constatar o baixo nível de eficiência do aparato estatal encarregado da segurança, indicando como uma das causas estruturais o modelo de divisão de atribuições formatado, levando à proposta de adoção daquilo que passou a ser chamado “polícia de ciclo completo” ou “ciclo completo de polícia”. Silva (2003) chama de polícia completa: “*aquela que executa todas as fases da atividade policial: prevenção, repressão, investigação e apuração dos crimes*”. Giulian (1998) agregava em sua definição a ligação dessa polícia de ciclo completo ao sistema criminal:

O ciclo completo de polícia compreende a prevenção, a manutenção e a restauração da Ordem Pública, ou seja, desde o início do delito, passando pela sua prisão, seja pela Polícia Administrativa ou Judiciária, até sua apresentação à justiça e MP criminal, até a final e justa absolvição ou condenação, finalizando no sistema penitenciário (GIULIAN, 1998).

Um dos graves problemas no debate acadêmico e no campo da participação social democrática que se verifica ao abordar as questões ligadas à segurança pública reside na multiplicidade de fatores que gravitam no seu entorno e que devem ser considerados relevantes no resultado final das políticas públicas. Somente uma abordagem equilibrada e focada permitirá o levantamento de hipóteses e construção de teses factíveis; a complexidade do tema atrairá valiosas reflexões e debates acerca da violência em todas as suas mais variadas formas (ADORNO, 1996, 2002), da vitimização (FÉLIX, 2007), da criminalização da pobreza (ZALUAR, 1999; COELHO, 2005; MISSE, 1995), da violência e corrupção policial, da mudança do modelo de família tradicional, da revisão de valores éticos na sociedade moderna (e por que não pós-moderna?), do papel do Estado e seu modelo político-econômico, do sistema legal e do aparato judiciário (ADORNO, 1996), da participação social na definição de políticas públicas e no controle social democrático (“*Accountability*”: PAIXÃO; BEATO, 1997; PORTO, 2004), do aporte de recursos públicos para o setor e da eficiente execução orçamentária dessas verbas, da participação dos profissionais do setor na construção de novas propostas (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2007) etc. São apenas alguns enfoques que ainda poderiam ser subdivididos, cada um deles, em uma multiplicidade de outros.

A proposta de pesquisa nesse trabalho é de fazer um recorte metodológico limitando o objeto da pesquisa ao modelo de divisão de atribuições às agências policiais estaduais (polícias militares e polícias civis) e, particularmente neste artigo, o ponto de vista das autoridades apresentadas como sujeitos dessa pesquisa sobre o modelo que vem sendo chamado de “ciclo completo de polícia” ou de “polícias de ciclo completo”; esses temas já vem sendo cuidados Roberto Kant de Lima (1989, 1995, 2000, 2004) e, mais recentemente, Michel Misse (2009, 2010, 2011) entre outros.

Justifica-se esse recorte metodológico, apresentando-se como relevante o objeto da pesquisa, a partir da constatação científica de que o modelo vigente de divisão dessas

atribuições entre as agências policiais é marcado: (1) pela juridicização anômala da atividade policial, que prestigia o formalismo processual em detrimento do pragmatismo e agilidade exigidos pela investigação criminal (MISSE, 2009, 2010, 2011); (2) pelo fato de que esse modelo demasiadamente burocrático consome desnecessariamente tempo, esforços e recursos financeiros do aparato policial (SILVA JÚNIOR, 2007); (3) pela conseqüente imobilização do aparato policial preventivo, na medida em que ao se submeter à centralização dessa atividade burocrática nas delegacias de polícia civil, um considerável número de patrulhas das polícias militares são afastadas das rondas preventivas e impedidas de pronta repressão aos delitos em flagrância, gerando demanda reprimida, insatisfação do cidadão solicitante, subnotificação criminal (LENGRUBER; KAHN, 2000) motivada pelo descrédito no aparato estatal (FÉLIX, 2007), baixa qualidade dos bancos de dados criminais empregados na gestão e pesquisas e, para não ir além, na impunidade. Evidencia-se, assim, um ciclo vicioso, que há muito chamamos “ciclo de ascensão criminal”: pelo empenhamento de patrulhas policiais a imobilização da polícia aumenta, na direta proporção em que os crimes eclodem, esvaziando-se a capacidade preventiva da polícia e retroalimentando com maior voracidade os indicadores de criminalidade (SILVA JÚNIOR, 2000).

Assim, se comprovada a hipótese de que a modelo orgânico de segurança pública adotado e mantido pelo Brasil até os dias de hoje é fator importante na baixa eficiência do sistema e também motivo da inviabilização de políticas públicas para o setor; no que o modelo em discussão (“polícias de ciclo completo”) poderia contribuir para reversão desse quadro?

Demonstrada a relevância do tema, de forma breve será apontada a oportunidade da pesquisa, que se justifica pela dimensão que vem ganhando nos debates parlamentares, acadêmicos e da comunicação social, restando saber até então qual seria a forma de pensar sobre o tema pelos dirigentes maiores das Polícias Militares – os Comandantes-Gerais dessas corporações – o que se evidenciará na forma dos resultados obtidos por meio de questionários e entrevistas estruturadas.

A oportunidade do tema: breve apanhado histórico que justifica a pesquisa

Em setembro de 2015, o Deputado Federal Raul Jungmann (PPS/PE) apresentou à Câmara dos Deputados o Requerimento nº 52/2015 propondo que fossem realizados seminários em 11 capitais de Estados da federação para tratar sobre os desdobramentos da Proposta de Emenda à Constituição nº 430/2009¹ e outras a ela vinculadas², que tramitam naquela casa legislativa, em função das propostas de estabelecimento do chamado Ciclo Completo e de unificação das polícias estaduais.

Bem antes disso, em 17 de junho de 1998, a Deputada Federal paulista, Zulaie Cobra, encabeçou uma proposta de Emenda Constitucional (PEC 613-A), visando alterar o artigo 21, inciso XIV, o artigo 22, incisos XXI e XXII, o artigo 32, § 4º, o artigo 42 e o artigo 144 da Constituição Federal, com o objetivo de num prazo de três anos desmilitarizar os serviços de segurança pública, mantendo a Polícia Federal como órgão da União, nos Estados uma polícia única (civil) e autorizando as Guardas Municipais, mediante convênio com a Polícia Estadual, a realizar complementarmente, ações de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública.

¹ PEC 430, 05/11/2009 (Do Deputado Celso Russomanno, PP/SP). Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. “*Constituição Federal. Art. 144. [...] § 4º. A Polícia dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, instituída por lei como órgão único em cada ente federativo, permanente, essencial à Justiça, de atividade integrada de prevenção e repressão à infração penal, de natureza civil, organizada com base na hierarquia e disciplina e estruturada em carreiras, destina-se, privativamente, ressalvada a competência da União, à: I – preservação da ordem pública; II – exercer a atividade de polícia ostensiva e preventiva; III – exercer a atividade de investigação criminal e de polícia judiciária, ressalvada a competência da União e as exceções previstas em lei*”.

² Somente na Câmara dos Deputados, destacam-se no tema as seguintes Propostas de Emenda à Constituição (PEC): **PEC 423**, de 06/08/2014 (Do Deputado Jorginho Dos Santos Mello, PR/SC). Apensada à PEC 430/2009: “*Constituição Federal. Art.144. [...] § 10. Além das competências específicas, os órgãos e instituições policiais previstos nos incisos do caput deste artigo, realizarão a polícia única, consistente no ciclo completo de ação policial na persecução penal, exercendo cumulativamente as polícias administrativa, ostensiva, preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência policial, sendo as atividades investigativas, na ação penal pública, independente da sua forma de instrumentalização, realizada em coordenação com o Ministério Público*”; **PEC 431**, de 29/10/2014 (Do Deputado Subtenente Gonzaga, PDT/MG). Apensada à PEC 423/2014: “*Constituição Federal. Art. 144. [...] §11. Além de suas competências específicas, os órgãos previstos nos incisos do caput deste artigo, realizarão o ciclo completo de polícia na persecução penal, consistente no exercício da polícia ostensiva e preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência policial, sendo a atividade investigativa, independente da sua forma de instrumentalização, realizada em coordenação com o Ministério Público, e a ele encaminhada*”; **PEC 127**, 09/09/2015 (Do Deputado Reginaldo Lopes - PT/MG, Rosângela Gomes - PRB/RJ). Apensada à PEC 430/2009: “*Constituição Federal. Art. 144. [...] § 11. Além de suas competências específicas, os órgãos policiais realizarão o CICLO COMPLETO de polícia na persecução penal, consistente no exercício das atribuições de polícia ostensiva e preventiva, investigativa e judiciária, e de inteligência policial, sendo a atividade investigativa realizada em coordenação com o Ministério Público, e a ele encaminhada*”. Além dessas, no Senado, destaca-se a **PEC 21**, de 2005 (TASSO JEREISSATI, PSDB-CE): “*Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, com ações desenvolvidas nos níveis federal, estadual e municipal. [...] § 2º Os Estados organizarão e manterão a polícia estadual, de forma permanente e estruturada em carreira, unificada ou não, **garantido o ciclo completo da atividade policial**, com as atribuições de exercer as funções de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, e elaborarão legislação orgânica que regulamente o disposto neste parágrafo, e a disciplina e hierarquia policiais*”.

Já no ano de 2002, o tema é reacendido nos debates da Comissão Parlamentar Mista Especial sobre Segurança Pública, sob a Presidência do Senador Iris Rezende (PSDB e Ex-Ministro da Justiça autor da PEC nº 514, de 1997), “*destinada a levantar e diagnosticar as causas e efeitos da violência que assola o País*” ganhando maior expressão a Subcomissão “Estrutura da Segurança e Guardas Municipais”, cuja Relatoria coube à mesma Deputada Zulaiê Cobra (PSDB), momento em que ela justifica, entre tantas, as razões de seu parecer, aduzindo:

Estamos convencidos de que a atual característica militar da polícia militar torna-se um entrave na sua integração e relacionamento com a polícia civil. Cada uma delas tem competências que a outra julga ser, também, de sua atribuição. Isso tem gerado dificuldades de coordenação nas suas atividades precípuas, redundando em desperdício de meios, ineficiência de operação e até atritos entre os seus membros.

Essa Comissão definiu que suas propostas, entre elas a desmilitarização e a unificação dos órgãos de segurança pública estaduais, deveriam se concluir num prazo de oito anos.

Mais recentemente, já no governo Lula, o Senador Tasso Jereissati (PSDB) encabeça a Proposta de Emenda Constitucional nº 21/2005, numa linha semelhante às anteriores (Mário Covas, Íris Rezende e Zulaiê Cobra, todos do PSDB), mas facultando aos Estados a unificação ou não dos órgãos policiais que, uma vez não unificados, teriam plena atribuição de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública (o “ciclo completo de polícia”), nos seguintes termos:

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 21 DE 2005. Dá nova redação aos arts. 21, 22, 32, 144 e 167 da Constituição Federal, para reestruturar os órgãos de segurança pública. [...]

“Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, com ações desenvolvidas nos níveis federal, estadual e municipal.

[...]

Art. 144 [...] § 2º Os Estados organizarão e manterão a polícia estadual, de forma permanente e estruturada em carreira, unificada ou não, garantido o ciclo completo da atividade policial, com as atribuições de exercer as

funções de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, e elaborarão legislação orgânica que regulamente o disposto neste parágrafo, e a disciplina e hierarquia policiais”.

A proposta está sobrestada desde o dia 16 de maio de 2007, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania que, em Reunião Ordinária aprovou o Requerimento n. 7, de 2007-CCJ, de autoria do Senador Tasso Jereissati, em que solicita a realização de Audiência Pública para instrução da matéria.

Por fim, surge em 2013 a PEC nº 51, de autoria do Senador Lindbergh Farias (PT-RJ), que reorganiza o sistema institucional, neste ponto de nossa análise com o olhar voltado exclusivamente para o novo arranjo federativo, mas não opera uma desconstitucionalização³ como já disse Luiz Eduardo Soares⁴ em entrevista concedida, em 27 de novembro de 2013, à Associação Nacional de Entidades de Praças Militares Estaduais (ANASPRA), entidade com cadeira no Conselho Nacional de Segurança Pública: “*Chamamos essa transferência de poder aos estados de desconstitucionalização*”.

No ano de 2008, o Ministério da Justiça lança o seguinte diagnóstico: “*Diante do agravamento da criminalidade, o aparato estatal mostrou-se pouco eficaz na contenção da violência e, sobretudo, não sendo capaz de promover uma convivência pacífica*”⁵; assim é convocada a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, por Decreto do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, atribuindo-se ao Ministério da Justiça seu preparo e realização. A Portaria nº 2.482, de 11 de dezembro de 2008, editada pelo então Ministro da Justiça Tarso Genro, regrou todo o processo de participação e deliberação pública. Assim, ao longo de 2009 a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública se realizou por prévias etapas eletivas municipais e estaduais, culminando com a plenária nacional em Brasília, durante os dias de 27 a 30 de agosto daquele ano. Ao longo dessas etapas eletivas, realizaram-se Conferências

³ Sob o ponto de vista da Ciência do Direito, Silva (1982, p. 206) explica que o fenômeno da “desconstitucionalização” se dá quando na construção de uma nova ordem constitucional, a Assembleia Nacional Constituinte, único colegiado que é dotado do poder constituinte originário, resolve trazer para o novo ordenamento jurídico normas das Constituições que lhe precederam, contudo as adota com o nível hierárquico inferior: como normas infraconstitucionais (leis ordinárias ou complementares). Atualmente, pesquisadores de outras áreas e mesmo alguns juristas, sem apego ao rigor científico – ao menos jurídico – tem-se utilizado da expressão “desconstitucionalização” como o ato de simplesmente retirar uma norma do texto constitucional, deixando-a para ser tratada em nível infraconstitucional.

⁴ Disponível em: < <http://www.aspramece.com.br/> >. Acesso em: 06 dez. 2013

⁵ BRASIL (2009).

Livres, Conferências Virtuais, Seminários Temáticos e Projetos Especiais, postos como esferas públicas de discussão e deliberação capazes de produzir propostas nos moldes de princípios e diretrizes que seriam submetidos à plenária nacional. De todas as propostas apresentadas a partir das etapas eletivas e das preparatórias, 7 princípios e 40 diretrizes foram ao final deliberadas pelos 2.095 participantes da etapa nacional, como os novos vetores das políticas públicas voltadas para a segurança, dentre elas as seguintes diretrizes:

4. 2.6 A - 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. (868 votos).

15. 2.6. C - Rechaço absoluto à proposta de criação do Ciclo Completo de Polícia. (446 votos).

A pesquisa de campo: como pensam os gestores das Polícias Militares do Brasil?

Por ocasião da 2ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional dos Comandantes-Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares ocorrida nos dias 11, 12 e 13 de novembro de 2015, na cidade de Goiânia, Estado de Goiás, simultaneamente à palestra que apresentamos nesse evento de caráter técnico e também acadêmico, foi franqueada pelos participantes e pela Presidência da entidade a realização de uma pesquisa, na forma de questionário estruturado, seguida de entrevista, com o objetivo de investigar junto aos 18 respondentes / entrevistados presentes⁶, questões vinculadas⁷ ao tema central “ciclo completo de polícia”, que fora objeto da referida palestra.

Se por um ângulo estritamente quantitativo a pesquisa não mereceria grande significância metodológica, de outro lado, sob a ótica qualitativa, o fato de os respondentes /

⁶ Participaram da pesquisa 18 Coronéis Comandantes-Gerais das PM de 18 Estados dentre os 26 e mais o Distrito Federal: Alagoas, Amapá, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia e São Paulo; ausentes na reunião os representantes dos Estados do Acre, Amazonas, Ceará, Santa Catarina, Sergipe, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Roraima e Tocantins; não foram chamados e assim não participaram da pesquisa os Comandantes-Gerais de Corpos de Bombeiros Militares em razão do tema se circunscrever às polícias militares.

⁷ Consideram-se temas vinculados: o registro de termos circunstanciados de ocorrência; os Seminários realizados pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados em 11 Estados da Federação; e os requisitos de ingresso nas carreiras das Polícias Militares.

entrevistados serem Comandantes-Gerais – portanto os maiores dirigentes no nível estadual de cada uma das 27 Polícias Militares existentes na federação – empresta inestimável valor científico ao trabalho, mesmo porque participaram da pesquisa 18 daqueles que integram esse universo restrito, registrando-se uma abstenção de 09 em valores absolutos ou 33,33% em valores relativos.

Iniciamos questionando aos entrevistados: “*A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados realizou o Seminário ‘Por uma nova arquitetura Institucional da Segurança Pública: Pela adoção no Brasil do Ciclo Completo de Polícia’ em seu Estado?*”; e “*Você esteve presente nesse Seminário?*”. Verificou-se pelas respostas que os seminários aconteceram, dentre os representantes das corporações presentes, somente em 8 daquelas Unidades federativas: Bahia, Distrito Federal, Goiás, Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro, Rondônia e São Paulo; dentre estes, somente não estiveram presentes no seminário realizado em seu Estado os Comandantes-Gerais das Polícias Militares da Bahia e de São Paulo⁸.

No primeiro bloco, as questões se voltaram a investigar se em cada um dos Estados e Distrito Federal haveria experiências institucionalizadas ou não de registro de infrações penais de menor potencial ofensivo, na forma de termos circunstanciados de ocorrência encaminhados diretamente às autoridades judiciárias competentes, por policiais militares, com ou sem normatização do respectivo Tribunal de Justiça. Das 18 Unidades Federativas presentes somente o Rio Grande do Sul respondeu afirmativamente, enquanto 17 responderam “não” quando perguntado “*Em todo o seu Estado a PM lavra TCO?*”.

Representantes de 4 Unidades Federativas¹⁰ responderam “não” à pergunta: “*Há normativa do TJ de seu Estado permitindo a lavratura de TCO pela PM?*”; dois respondentes não souberam ou não quiseram se manifestar (Rio Grande do Norte e São Paulo) e os 12 demais afirmaram não existir qualquer ato normativo do Poder Judiciário de Estado autorizando os juízes de direito a receberem termos circunstanciados lavrados por policiais militares.

⁸ A pesquisa não buscou investigar as razões que levaram ao não comparecimento desses entrevistados ao seminário, mas certificou que eles designaram quem os representasse com direito à voz em nome das respectivas corporações.

⁹ “TCO” é a abreviação de “Termo Circunstanciado de Ocorrência”, uma forma de registro simplificado de “infrações penais de menor potencial ofensivo” (contravenções penais e crimes cuja pena máxima prevista em lei não ultrapasse 2 anos), que substitui o Inquérito Policial e se assemelha, em sua simplicidade, a um Boletim de Ocorrência ao qual se agrega o registro de sucintos depoimentos das pessoas envolvidas (vítima, autor da infração penal e testemunhas).

¹⁰ Foram dos Estados de Goiás, Mato Grosso, Paraíba e Rio Grande do Sul.

Perguntado aos entrevistados “*Alguma OPM de seu Estado, atualmente, lavra TCO?*”, responderam “*sim*” os Comandantes-Gerais das Polícias Militares dos Estados de Goiás, Paraná e Rio Grande do Norte; o Comandante-Geral da Brigada Militar do Rio Grande do Sul respondeu que todas as unidades policiais militares de sua Corporação; o representante da Polícia Militar de Minas Gerais não soube ou não quis responder a essa questão e os 13 demais entrevistados afirmaram que nenhuma unidade policial de suas respectivas Corporações lavra termos circunstanciados de ocorrência.

Quando perguntado “*se favorável ao Ciclo Completo, acredita que deva ser implantado*”, nenhum dos entrevistados se declarou desfavorável à adoção do chamado ciclo completo de polícia, porém a maior parte dos votos¹¹ se centrou na opção de que o modelo deveria ser “*adotando-se exclusivamente o TCO/PM nas infrações de menor potencial ofensivo*”. Em seguida, os representantes dos Estados de Goiás, São Paulo e Paraíba optaram por um modelo que conferisse às Polícias Militares “*o Termo Circunstanciado de Ocorrência, o Auto de Prisão em Flagrante Delito e investigação por requisição do MP e Poder Judiciário*”.

Pela divergência, merecem destaque duas respostas; a primeira veio do Comandante-Geral da Polícia Militar de Minas Gerais, que agregou ao questionário mais uma alternativa, propondo o “*Termo Circunstanciado de Ocorrência, Auto de Prisão em Flagrante Delito e Investigação*”; entrevistado, justificou que não optava pela alternativa apresentada de “*investigação por requisição do MP e Poder Judiciário*” por entendê-la restritiva e assim propunha “*investigação nos crimes contra o patrimônio e, nos demais, em caráter suplementar às Polícias Civis quando indisponível o serviço destas nas respectivas circunscrições policiais*”; passou a aderir a essa linha, o Comandante-Geral da Polícia Militar do Rio de Janeiro, que inicialmente optara pela alternativa de um “*modelo de divisão de atribuições por circunscrição geográfica (Cf. modelo francês)*”.

A pesquisa ainda pediu aos entrevistados que assinalassem, em ordem crescente os argumentos mais frequentes daqueles contrários ao Ciclo Completo, sendo-lhes sugeridos os seguintes: “*burocratizaria a PM; afastaria a PM do serviço preventivo; não diminuiria indicadores*

¹¹ A questão foi assim formulada: “Você (se favorável ao Ciclo Completo) acredita que deva ser implantado adotando-se: () exclusivamente o TCO/PM nas infrações de menor potencial ofensivo; () o TCO/PM e também a lavratura de APFD, sem avançar na investigação criminal; () o TCO/PM, APFD e investigação por requisição do MP e Poder Judiciário; () o modelo de divisão de atribuições por circunscrição geográfica (Cf. modelo francês); () sou contrário à adoção do Ciclo Completo”. Dos 18 respondentes, 8 deles optaram pela primeira alternativa (foram os Comandantes-Gerais das Polícias Militares das seguintes Unidades Federativas: Amapá, Distrito Federal, Mato Grosso, Pará, Paraná, Piauí, Rondônia e Rio Grande do Norte).

criminais; não compete à PM por ser atividade de polícia judiciária; prejudicaria ações de integração com a polícia civil; abriria espaço para a corrupção na PM; os PM não teriam preparo técnico-jurídico”.

Vale aqui explicar o porquê de cada uma dessas alternativas; a **primeira assertiva hipotética** apresentada foi de que a adoção do ciclo completo de polícia “*burocratizaria a PM*”; compõe o imaginário e a práxis das ações das polícias militares, aquelas revestidas em ações de controle de distúrbios civis (destinadas à preservação da ordem pública), de prevenção criminal (em decorrência de sua natureza jurídica de “polícia ostensiva”), e de repressão imediata (como desdobramento hábil ao restabelecimento da ordem pública, quebrada a partir do fato criminoso). Esse imaginário não é construído somente por aqueles que de fora observam essas Corporações, senão também por seus integrantes, do que decorre ser vista com reserva qualquer outra espécie de atividade que se mostre próxima daquelas outras que exijam maior reflexão, poder de decisão e registro formal dos fatos motivadores de intervenção policial que, por isso são tidas por “práticas burocráticas”. Esses conceitos são os que também validam a **segunda assertiva hipotética** proposta (“*afastaria a PM do serviço preventivo*”). Trata-se de um paradigma interno e externo.

A modernização das Polícias Militares brasileiras caminhou, notadamente a partir da década de 1990, na direção proposta pela Ciência da Administração, adotando-se práticas de gestão de pessoas e de processos com foco nos resultados. As tentativas de se mensurar resultados da prevenção – paradigma auto assumido por essas Corporações – as levou a eleger a evolução estatística dos indicadores de incidência criminal como principal ferramenta de produtividade, daí porque uma **terceira assertiva hipotética**, na direção contrária à tese de adoção do ciclo completo de polícia, foi proposta no questionário e na entrevista: “*não diminuiria indicadores criminais*”.

Persistindo no universo dos paradigmas impostos e adotados, o questionário trouxe como **quarta assertiva hipotética** contrária à adoção do ciclo completo de polícia: “*não compete à PM por ser atividade de polícia judiciária*”. A dicotomia “polícia administrativa” / “polícia judiciária” é cultuada pela Ciência do Direito historicamente construído no Brasil e, a partir dela, mais uma vez o senso comum e a ciência ordinária (KUHN, 1962) fazem as seguintes associações mentais: Polícia Militar é polícia administrativa encarregada da prevenção da criminalidade; Polícia Civil e Polícia Federal são polícias judiciárias incumbidas da repressão criminal nos Estados (e Distrito Federal) e na União, respectivamente.

Uma **quinta assertiva hipotética** foi a de que a adoção do ciclo completo de polícia “*prejudicaria ações de integração com a polícia civil*”. Mais até do que uma necessidade explicada pelo senso comum, no plano político, se operam pressões dos governantes sobre os gestores das pastas estaduais de segurança pública – e destes sobre os dirigentes das Polícias Militares e Polícias Cíveis – para que ajam em perfeita sinergia na operacionalização das políticas públicas que são ditadas. A Constituição da República ao estabelecer que ambas corporações se subordinam aos respectivos Governadores dos Estados e do Distrito Federal, confere a estes o poder de livre nomeação e exoneração de seus dirigentes maiores (Comandantes-Gerais das Polícias Militares e Delegados-Gerais ou Chefes das Polícias Cíveis). A busca de preservação de atribuições historicamente afetas às Polícias Cíveis e Polícia Federal em contraste com a investida das Polícias Militares, para conquista de adesões à proposta de adoção do ciclo completo de polícia, nos planos governamental, acadêmico e parlamentar, cria uma área de conflito interinstitucional que abala a já debilitada política e a vontade governamental de integração dessas agências policiais; esse cenário é ainda agravado pelo fato de que os cargos de Secretários Estaduais da Segurança são ocupados por Delegados da Polícia Federal em vários Estados da federação, por cessão da União e livre escolha daqueles Governadores.

Questões recorrentes na crítica aos órgãos de segurança pública são a violência e a corrupção policiais; estudos apontam que nas Polícias Militares os predominam desvios de conduta na forma de violência ou abuso de poder, enquanto nas Polícias Cíveis a maior incidência desviante se situaria no campo da corrupção. Novamente, o imaginário institucional dentro das Polícias Militares alimenta aquilo que, por tais razões, apresentamos na pesquisa como uma **sexta assertiva hipotética** contrária à adoção do ciclo completo de polícia, pois que o empoderamento de agentes policiais militares “*abriria espaço para a corrupção na PM*”.

Por fim, foi apresentada como última a **sétima assertiva hipotética** “*os PM não teriam preparo técnico-jurídico*”. Baseado no mesmo paradigma sugerido na quarta assertiva hipotética, ao contrário do que se observa nos sistemas e agências policiais de outros países (Europa, Estados Unidos da América e América Latina), no Brasil, ao longo de sua história, foi construído um modelo e um pensamento voltado à juridicização da atividade policial, ao ponto de se não se exigir na Constituição Federal o bacharelado em Direito aqueles que ela

denominou “delegados de polícia de carreira”, mas sê-lo em norma ordinária¹². Daí porque, a partir desse modelo concebido, vem o receio de que a outros, que não bacharéis em Direito, sejam atribuídos poderes de autoridades policiais e de interlocução direta com as autoridades judiciais e Ministério Público. Reagindo a essa subcultura, algumas Polícias Militares vem se articulando no cenário político de seus Estados e fazendo incluir no ordenamento jurídico local regras que consideram seus dirigentes como ocupantes de “carreira jurídica” e até mesmo exigindo-se o bacharelado em Direito como requisito editalício do concurso público para ingresso nessa carreira.

Nessa questão, dentre as 7 assertivas hipotéticas apresentadas vieram como respostas: em primeiro lugar, com 5 ocorrências, aquela que afirma: “*não compete à PM por ser atividade de polícia judiciária*”; em segunda posição, empatadas com 3 ocorrências as que afirmam: “*os PM não teriam preparo técnico-jurídico*” e “*abriria espaço para a corrupção na PM*”; em terceira colocação, com 6 ocorrências, a que afirma: “*afastaria a PM do serviço preventivo*”.

Com o escopo de refutar ou convalidar essa hipótese de juridicização da atividade policial, agora no universo das Polícias Militares, a pesquisa buscou respostas dos entrevistados com relação aos requisitos de grau de escolaridade e titulação de seus operacionais (soldados a subtenentes) e de seus dirigentes (tenentes a coronéis). Constatou-se que ainda predomina nessas corporações¹³ a exigência de nível médio de escolaridade, tanto para ingresso nos cargos de nível operacional quanto nos de dirigentes, o que foi verificado em 10 das 18 corporações representadas pelos respondentes. Nessas corporações, o que lhes difere operacionais e dirigentes é o grau de profundidade de conhecimento acadêmico exigido nos respectivos concursos e a duração e conteúdo programático que compõe os respectivos cursos de formação¹⁴, mais elevados quando se tratam dos dirigentes (oficiais) se comparados aos daqueles operacionais (praças). Nos Estados do Piauí e do Rio Grande do Sul é exigido nível médio aos candidatos ao concurso para provimento de cargos operacionais e bacharelado em Direito aos de dirigentes; no Amapá e no Distrito Federal, tanto aos operacionais quanto aos dirigentes é exigido a graduação em nível superior de

¹² LEI Nº 12.830, DE 20 DE JUNHO DE 2013. “Art. 3º. O cargo de delegado de polícia é privativo de bacharel em Direito, devendo-lhe ser dispensado o mesmo tratamento protocolar que recebem os magistrados, os membros da Defensoria Pública e do Ministério Público e os advogados”.

¹³ São os Estados de Alagoas, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia e São Paulo.

¹⁴ Em sua maioria, os cursos de formação de oficiais são reconhecidos e registrados pelo Ministério da Educação (MEC) como cursos superiores ou equivalentes a cursos superiores.

qualquer área do conhecimento; no Estado de Minas Gerais se exige aos operacionais nível superior em qualquer área do conhecimento e aos dirigentes o bacharelado em Direito; por fim, no Estado de Pará se exige nível médio aos operacionais e nível superior em qualquer área do conhecimento aos dirigentes.

Conclusão

Os temas – Segurança Pública e Ciclo Completo de Polícia – foram reacendidos e ganharam densidade no debate político a partir da apresentação das Proposta de Emenda à Constituição nº 431/2015 pelo Deputado Federal Subtenente Gonzaga (PDT-MG), em contraponto à de nº 430/2009 de autoria do Deputado Federal Celso Russomano (PP-SP), repercutindo na forma de ampla publicização por conta da articulação de debates com as corporações e entidades representativas envolvidas nos níveis nacional e estaduais na forma do Seminário “Por uma nova arquitetura Institucional da Segurança Pública: pela adoção no Brasil do Ciclo Completo de Polícia”, conduzido formalmente pelo Deputado Federal Raul Jungmann (PPS/PE) em 11 Estados da federação e em outros eventos paralelos de mesma natureza e escopo que foram realizados por entidades representativas em outros Estados.

A pesquisa de campo, junto à expressiva parcela dos maiores dirigentes das corporações policiais militares, revelou de forma inédita que no pensar deles a adoção do “ciclo completo de polícia” é unânime, todavia a concepção de em quais moldes esse conceito deveria ser viabilizado é variada, preponderando a opção de que se restrinjam às infrações penais de menor potencial ofensivo, seguida daquela que amplia a atuação das corporações policiais militares aos casos de flagrância delitiva, admitindo-se a investigação criminal exclusivamente aos casos em que haja requisição das autoridades judiciárias e dos membros do Ministério Público.

Pode-se concluir que a predominância da opção de um “ciclo completo de polícia” restrito ao registro das infrações penais de menor potencial ofensivo, por Termos Circunstanciados de Ocorrência, se deva à existência de experiências bem-sucedidas e já consolidadas em alguns Estados da federação, a regulamentação dessa prática por Tribunais de Justiça estaduais, à disseminação da idéia de que essa linha, ainda que a mais restritiva do

conceito inacabado de “ciclo completo de polícia” (SILVA JÚNIOR, 2015), não implica usurpação de atribuições das polícias civis, evitando desgaste político-institucional na contramão do processo de integração das forças policiais, não afasta o policial militar das ruas, burocratiza minimamente seu trabalho e dispensa alteração do texto constitucional (algo extremamente mais dificultoso e que exigiria redobrado esforço político).

Verificou-se uma tendência crescente de busca de maior qualificação dos profissionais das polícias militares a partir de sua admissão no serviço público, com a exigência de graduação em nível superior, notadamente daqueles com formação jurídica em se tratando de candidatos aos cargos de direção, como forma de rechaçar o argumento de que, nos moldes vigentes, lhes faltaria qualificação técnica para avançar em atribuições além daquelas típicas de força pública.

Finalmente, não nos parece ser admissível dar credibilidade à hipótese de que o tema tenha caráter meramente corporativo ou de disputa por poder, apto a desqualificar o atual debate (MANSO, 2009; SAPORI, 2010). A proposta de um modelo policial, em que o “ciclo completo de polícia” fosse premissa central já foi submetida à discussão e aos estudos da comunidade acadêmica e é reforçada em legitimidade na medida em que foi debatida e referendada dentro de um cenário de participação social extremamente amplo, por ocasião da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, como uma das mais bem votadas diretrizes sufragadas nas etapas municipais, regionais, estaduais e nacional havidas em 2009; o Congresso Nacional é que agora, ainda que tardiamente, desperta para a questão.

Referências bibliográficas

ADORNO, Sérgio (Sérgio França Adorno de Abreu). **A gestão urbana do medo e da insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea**. Tese (Livre Docência) em Ciências Humanas, Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo. São Paulo, março 1996.

_____. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**, Porto Alegre, a. IV, n. 8, jul/dez, 2002, p. 84-135.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Texto-Base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

COELHO, Edmundo Campos. **A oficina do diabo – e outros estudos sobre criminalidade**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2005.

FÉLIX, Sueli Andruccioli. Denunciar ou Não: O Dilema da Vitimização. In: **Encontro Anual da ANPOCS**, 31, 2007, Caxambu, MG. Anais... Disponível em: <<http://portal.anpocs.org/>>. Acesso em: 05 out. 2013.

GIULIAN, Jorge da Silva. O conflito da dicotomia policial estadual caracterizado nas atividades repressivas típicas de Estado. Direito Militar, **Revista da Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais – AMAJME**. Florianópolis: [s. ed.], 1998. a. II, n. 12, p. 29/32

KAHN, Túlio. Medindo a Criminalidade: Um Panorama dos Principais Métodos e Projetos Existentes. In: FÓRUM DE DEBATES “CRIMINALIDADE, VIOLÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: UMA DISCUSSÃO SOBRE AS BASES DE DADOS E QUESTÕES METODOLÓGICAS”, 2000, Rio de Janeiro. **Anais... Rio de Janeiro: IPEA, CeseC/UCAM**, 2000. p. 59-87.

KANT DE LIMA, Roberto. Cultura Jurídica e Práticas Policiais: a tradição inquisitorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.10, n.4, p.65-84, jun. 1989.

_____. **A Polícia da cidade do Rio de Janeiro – Seus dilemas e paradoxos**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1995.

_____. Sistema de justiça criminal no Brasil: dilemas e paradoxos. In: FÓRUM DE DEBATES “CRIMINALIDADE, VIOLÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: UMA DISCUSSÃO SOBRE AS BASES DE DADOS E QUESTÕES METODOLÓGICAS”, 2000, Rio de Janeiro. **Anais... Rio de Janeiro: IPEA, CeseC/UCAM**, 2000. p. 9-24.

_____. Direitos civis e Direitos Humanos: uma tradição judiciária pré-republicana? **São Paulo Perspectiva**. [online]. 2004, vol.18, n.1, pp. 49-59. ISSN 0102-8839.

LENGRUBER, Julita. O Sistema Penitenciário Brasileiro. In: Fórum de debates “criminalidade, violência e segurança pública no Brasil: uma discussão sobre as bases de dados e questões metodológicas”, 2000, Rio de Janeiro. **Anais... Rio de Janeiro: IPEA, CeseC/UCAM**, 2000. p. 37-58.

MANSO, Bruno Paes. Conferência expõe a divisão das polícias no país. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 29 ago. 2009. Cidades/Metrópole, p. C6.

MISSE, Michel. O inquérito policial na cidade do Rio de Janeiro: resultados preliminares. In: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (Brasil). **Cadernos Temáticos da CONSEG**. a. I, 2009, n. 06. Brasília, DF.

_____. O inquérito policial no Brasil: resultados gerais de uma pesquisa. **Dilemas – Revista de estudos de conflito e controle social**, v. 3, p. 35-50, jan./mar. 2010.

_____. O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa. **Sociedade e Estado**. [online]. 2011, v. 26, n.1, pp. 15-27. ISSN 0102-6992.

- MUNIZ, Jacqueline. Registros de Ocorrência da PCERJ como fonte de informações criminais. In: **FORUM DE DEBATES – Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas**, 2000, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: IPEA, 2000, p. 122-144.
- MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domicio. Da “*accountability*” seletiva à plena responsabilidade policial. (p. 21-73). In: CARUSO, Haydée; MUNIZ, Jacqueline & CARBALLO BLANCO, Antônio Carlos. **Polícia, Estado e sociedade: práticas e saberes latino-americanos**. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.
- PAIXÃO, Antônio Luiz; BEATO FILHO, Cláudio Chaves. Crimes, vítimas e policiais. **Tempo Social – Revista de Sociologia**. USP, S. Paulo, v. 9, n. 1, p. 233-248, maio de 1997.
- PORTO, Maria Stela Grossi. Polícia e violência: representações sociais de elites policiais do Distrito Federal. **São Paulo Perspectiva**. 2004, vol.18, n.1, pp. 132-141.
- SAPORI, Luís Flávio. Torre de Babel. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, a. 4, n. 6, fev-mar. 2010, p. 160-5.
- SOARES, Luiz Eduardo. PEC-51: revolução na arquitetura institucional da segurança pública. In: **Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais**, a. 21. n. 252, novembro 2013, ISSN 1676-3661.
- SILVA, Jorge da. **Segurança Pública e polícia: criminologia crítica aplicada**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 2003.
- SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.
- SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da. Prática policial: um caminho para a modernidade legal. **Revista Meio Jurídico**, a. III, n. 36, fevereiro 2000.
- _____. **Fundamentos jurídicos da atividade policial**. São Paulo: Suprema Cultura, 2009.
- _____. SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da. Modelos policiais e risco Brasil: proposta de revisão de paradigmas no sistema de segurança pública pela adoção da teoria do “ciclo completo de polícia”. **Revista LEVS**, v. 15, maio 2015, ISSN: 1983-2192.
- _____. A face oculta da Segurança Pública. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, a. XI, n. 259, p. 22-33, 31 out. 2007.
- TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1986.
- ZALUAR, Alba. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 13, n.3, p.3-17set. 1999.