



**Centro Universitário de Brasília - UniCEUB**  
**Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento – ICPD**  
**Programa de Mestrado em Direito**

**JÚLIO LOPES HOTT**

**A POLÍCIA JUDICIÁRIA E O COMBATE À  
CRIMINALIDADE.**

**BRASÍLIA**

**2014**

**JÚLIO LOPES HOTT**

**A POLÍCIA JUDICIÁRIA E O COMBATE À  
CRIMINALIDADE.**

Dissertação apresentada como requisito para conclusão do curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Direito do Centro Universitário de Brasília.

Professor orientador: Dr. Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy.

**BRASÍLIA  
2014**

HOTT, Júlio Lopes.

Polícia Judiciária e o Combate à Criminalidade. Brasília:  
O autor, 2014.

125 f.

Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário de  
Brasília. Programa de Mestrado e Doutorado em Direito.  
Orientador: Professor Doutor Arnaldo Sampaio de  
Moraes Godoy.

Introdução, 1. Polícia Judiciária, 2.Criminologia e  
Polícia Judiciária, 3. O Inquérito Policial, 4. A Polícia  
Judiciária no Processo de Políticas Públicas,  
5.Conclusão.

**JÚLIO LOPES HOTT**

**A POLÍCIA JUDICIÁRIA E O COMBATE À  
CRIMINALIDADE.**

Dissertação apresentada como  
requisito para conclusão do curso de  
Mestrado do Programa de Pós-  
Graduação *Strictu Sensu* em Direito do  
Centro Universitário de Brasília.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy.

---

Prof. Dr. Hector Valverde Santana

---

Prof<sup>a</sup> Dra. Regina Linden Ruaro

---

Prof Dr. Carlos Alberto Molinaro

Aos meus amados pais, esposa e filhos.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, antes de tudo, a Deus pela proteção em todos os momentos.

Agradeço a Jesus Cristo, maior instrutor da humanidade porque foi através do seu “Sermão da Montanha” que aprendi que não se combate a criminalidade com a violência e que violência só traz violência, não importa se legítima ou ilegítima.

Agradeço aos meus, familiares e amigos pela presença constante, pelo estímulo e apoio.

Agradeço ao meu orientador pela confiança, pelo exemplo de dedicação e responsabilidade.

Agradeço a todos os professores do mestrado por despertarem em mim a paixão ao conhecimento, pela motivação e, especialmente, por acreditarem e investirem no meu crescimento acadêmico e humano.

Agradeço a todo o corpo de funcionários do UniCEUB, principalmente à secretaria do mestrado, pelo bom atendimento e pronto auxílio em qualquer situação.

## RESUMO

A Polícia Judiciária realiza a investigação criminal através de procedimentos informais e também através da instrução cartorária do Inquérito Policial fazendo uma espécie de “formação de culpa” pré-processual. Trata-se de uma ação inquisitorial de política pública criminal que interfere na intimidade e na liberdade das pessoas com um grau de seletividade e discricionariedade que deve ser demonstrado através de um referencial de criminologia crítica. O objetivo desta pesquisa é verificar como se constrói a agenda desse programa de segurança pública e se essa atuação policial combate ou induz a criminalidade. Buscando uma alternativa compatível com o referencial utilizado, sugere-se a abolição do atual modelo concentrado na União e nos Estados e oferece como hipótese um modelo municipalizado. Para tanto, analisa-se a cultura e o campo policial, os *habitus* jurídicos, o discurso existente entre seus atores, as práticas investigativas herdadas de um paradigma etiológico de criminologia, a forma de controle (*accountability*) que é exercido sobre as etapas do procedimento investigativo e o método utilizado para investigação dos crimes.

**PALAVRAS – CHAVE:** Política Criminal, Inquérito Policial, Investigação, Polícia Judiciária, poder de polícia.

## **ABSTRACT**

*The Judicial Police conduct the criminal investigation through informal procedures and also through the bureau instruction of the Police Inquiry doing a sort of pre-procedural "guilt formation". It is an inquisitional action of criminal public policy wich interferes with intimacy and freedom of people with a degree of selectiviness and discretion that must be demonstrated through a referential of critical criminology. The objective of this research is to see how it builds the agenda of this public safety program and if this police action combat or induces the criminality. Seeking an alternative compatible with the referential used, the study suggests the abolition of the current model concentrated in the Union and in the United and as a hypothesis model it is offered one decentralized county model. To this conclusion, it was analyzed the police culture, legal habitus, the existing discourse among its actors, inherited investigative practices of an etiological paradigm of criminology, the form of accountability that is exerted on the steps of the investigative procedure and the method used for the investigation of crimes.*

**KEY - WORDS:** *Criminal Policy, Police Investigation, Police Inquiry, Investigation, Judicial Police, police power.*



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO I .....</b>	<b>27</b>
<b>POLÍCIA JUDICIÁRIA.....</b>	<b>27</b>
1.1 Histórico.....	27
1.2 Conceito e Competência.....	30
1.3 Cultura Policial .....	34
1.4 Campo Policial .....	39
1.5 Ciclo de atuação Policial .....	42
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>47</b>
<b>CRIMINOLOGIA E POLÍCIA JUDICIÁRIA .....</b>	<b>47</b>
2.1 Considerações Iniciais .....	47
2.2 O Paradigma Clássico .....	50
2.3 O Paradigma Etiológico .....	52
2.4 O Paradigma da Reação Social .....	55
2.5 O Paradigma Garantista.....	60
<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>64</b>
<b>O INQUÉRITO POLICIAL.....</b>	<b>64</b>
3.1 Antecedentes Históricos .....	64
3.2 Natureza Jurídica e Finalidade .....	66
3.3 O Procedimento .....	72
3.4 O Controle Externo do Inquérito Policial .....	78
3.5 Valoração da Prova .....	88
<b>CAPÍTULO IV .....</b>	<b>93</b>
<b>A POLÍCIA JUDICIÁRIA NO PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> <b>.....</b>	<b>93</b>
4.1 Considerações iniciais.....	93

<b>4.2 Etapas do Processo de Políticas Públicas .....</b>	<b>96</b>
<b>4.3 Hipóteses Alternativas Comparadas.....</b>	<b>99</b>
<b>4.4 O Abolicionismo.....</b>	<b>108</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>115</b>

## INTRODUÇÃO

O objetivo desta pesquisa é encontrar e compreender as possíveis razões pelas quais a política pública de combate à criminalidade através da polícia judiciária tem se mostrado tão ineficiente na realização da investigação criminal. Tal ineficiência é demonstrada, no decorrer da pesquisa, através da análise de vários resultados bibliográficos e também empíricos, bem como nos índices de criminalidade relatados no mapa de violência no Brasil em 2013.<sup>1</sup>

Visa também a pesquisa, além de buscar as respostas para essa ineficiência, verificar qual é a contribuição da polícia no crescente aumento dessa criminalidade. Se a atuação policial judiciária na investigação, além de não esclarecer os crimes satisfatoriamente, ainda funciona como elemento indutor de violência. Para essa análise, é necessário estudar a evolução paradigmática das escolas de criminologia buscando uma explicação para a manutenção dessa cultura policial ou tentando identificar possíveis anomalias desse campo de estudos. É necessário, também, demonstrar algumas fases desse processo de política pública visando identificar interesses corporativistas e ou desvios de finalidades na agenda desse serviço público de investigação criminal realizado pela Polícia Judiciária.

Depois, sob o prisma específico da criminologia crítica questiona-se o método de investigação criminal através da instrução cartorária do Inquérito Policial. Buscam-se empiricamente os resultados dessa forma de investigação para uma análise comparada com métodos usados por polícias de outros países visando compreender possíveis alternativas metodológicas. Discute-se o caráter vinculado dessa política pública, cuja manifestação está sempre atrelada ao legalismo processual e constitucional, para tentar compreender,

---

<sup>1</sup> WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapeamento quantitativo e qualitativo da violência no Brasil em 2013**. Disponível em: <[www.mapadaviolencia.org.br](http://www.mapadaviolencia.org.br)>. Acesso em: 13 dez. 2013.

até que ponto, isso interfere na solução do problema do avanço descontrolado da criminalidade.

Para alguns estudiosos de políticas públicas<sup>2</sup>, essa inflexibilidade legalista se deve à visão jurídico-positivista dos estudos de políticas públicas que, em outros campos do serviço público vinha prevalecendo, mas em razão das recentes críticas foi alterada. Essa visão sempre foi muito criticada sob o argumento de que ela leva em conta uma consideração um tanto estática do Estado e da Administração Pública, ou seja, mais privilegia o estudo das estruturas e das normas do que a eficiência da atividade estatal. Dessa forma, essa pesquisa almeja verificar se a Polícia Judiciária ainda está presa a essa visão e, neste caso, oferecer subsídios para estudos de flexibilidade, descentralização e tentativas de dar maior eficiência à investigação policial.

Investiga-se ainda o campo de atuação e a cultura policial com o escopo de verificar a existência de *habitus* ou paradigmas que interfiram na solução do problema da ineficiência do sistema policial. Se essa forma vinculada e legalista de ver a Polícia Judiciária no Brasil, atrelada ao um ritualismo de atribuições e competências processuais, é um real obstáculo à descentralização do serviço policial, sendo possível uma adaptação capaz de propiciar-lhe algum nível de eficiência, ou seria necessária a abolição completa do sistema policial. Neste caso substituindo-o, por exemplo, por um modelo descentralizado de polícias municipais, de ciclo completo<sup>3</sup>, isento do excesso de formalismo, deixando os rituais para o judiciário, preocupando-se apenas com a maior aproximação com a comunidade e com as soluções locais de acordo com cada peculiaridade, como já acontece na polícia norte americana.

É preciso esclarecer também que o estudo de políticas públicas tem sido feito ao longo dos tempos com base em várias perspectivas. Dentre as diferentes visões podemos destacar duas principais fontes, de um lado, aquela pertencente aos estudiosos do campo das ciências administrativas ou

---

<sup>2</sup> SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006, p. 21.

<sup>3</sup> A denominação “ciclo completo” é usada para definir as atividades preventivas e investigativas hoje realizadas separadamente pelas polícias civis e militares.

organizacionais. É a visão predominante nos países anglo-saxões, na tradição da *Common Law*, na qual, prevalece o princípio dos precedentes jurisprudenciais. Do outro lado, pode-se destacar a visão dos estudiosos do campo jurídico, predominante nos países continentais, na tradição da *Civil Law*, na qual, vinha prevalecendo até recentemente o positivismo normativo.

Portanto, é importante estabelecer essa análise dicotômica comparada, salientando que a visão até então predominante nos países continentais está mudando porque alguns estudos já demonstram uma alternativa do enfoque jurídico para uma visão interdisciplinar. O direito, com a atual crise do paradigma positivista, começa a se valer de outros conceitos, restabelecendo contato com outras áreas do conhecimento, das quais vinha se apartando desde a caminhada positivista que se iniciou no século XIX.<sup>4</sup>

Esse restabelecimento tem sido um caminho lento principalmente em razão da instrumentabilidade hegemônica positivista que ainda se mantém vigente nos países de cultura latina. Sempre foi mais fácil justificar uma política pública com a visão apenas técnica do positivismo jurídico do que com a crítica interdisciplinar. Essa cultura jurídica positivista se deve, principalmente, em face da herança legalista da tradição ibérica trazida pelos conquistadores espanhóis e portugueses. “Os conquistadores espanhóis e portugueses levavam nas suas naus os textos das leis que deviam aplicar nas terras que iriam descobrir”.<sup>5</sup>

No entanto, é preciso lembrar que essa perspectiva jurídica dos estudos como uma formalização abstraída de qualquer realidade que contrarie a norma foi em consequência também da necessidade do paradigma positivista se firmar no campo do direito. Esse método normativo puro foi a base epistemológica necessária para e dotar o direito de “cientificidade”. Portanto,

---

<sup>4</sup> “Definir como campo de estudo jurídico o das políticas públicas é um movimento que faz parte da onda, relativamente recente, de interdisciplinariedade no direito. Alguns institutos e categorias tradicionais do direito hoje rarefeitos buscam novo sentido ou nova força restabelecendo contato com outras áreas do conhecimento”. (BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **O conceito de política pública em direito**. In Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006)

<sup>5</sup> SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

é justificável que todo o estudo jurídico de aplicação das políticas públicas na América latina estivesse também submetido ao paradigma positivista.

Esse purismo Kelseniano permanecia mesmo quando essa realidade era influenciada por uma agenda interdisciplinar, ou seja, com a agenda construída pelos conhecimentos sociais, econômicos, psicológicos ou políticos. A prioridade positivista permanecia, pois os programas de políticas públicas só poderiam ser alterados quando os *inputs* provenientes destes conhecimentos fossem incluídos na agenda e transformados em lei. Tratava-se de um campo jurídico onde as disputas deviam obedecer ao processo legislativo e retroalimentar o paradigma positivista. Hoje essa necessidade foi até certo ponto superada e o que mudou na análise jurídica em relação às políticas públicas de polícia judiciária foi exatamente a interdisciplinaridade com os trabalhos empíricos da sociologia e da antropologia, cujos resultados serão discutidos no decorrer da dissertação.

A pesquisa analisa nos itens iniciais os antecedentes históricos e os conceitos deste atual sistema de polícia judiciária, demonstrando que ele foi herdado de um modelo pretoriano romano, trazido de Portugal nos moldes canônico-inquisitivo e modelado pelas ditaduras do estado novo e do governo militarista. Atualmente compõe um processo de política de segurança pública, sendo na área federal subordinado ao Ministério da Justiça e na esfera estadual e distrital subordinado às governanças. No decorrer de sua história, esteve sempre marcado por manipulações políticas e pelas críticas do Poder Judiciário e do Ministério Público, apesar do produto de seu trabalho, o Inquérito Policial, embasar a quase totalidade das ações judiciais criminais.<sup>6</sup>

Em seguida o terceiro item do primeiro capítulo deixa claro que, embora se possa correlacionar o processo de retroalimentação normativa do sistema com os programas de políticas públicas criminais, ele não é suficiente para explicar claramente a política pública policial. Principalmente a

---

<sup>6</sup> “O inquérito policial é a peça mais importante do processo de incriminação no Brasil. É ele que interliga o conjunto do sistema, desde o indiciamento de suspeitos até o julgamento.” (MISSE, Michel. O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa. **Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, vol. 26, n. 1, Janeiro, p. 16)

investigação policial, porque a agência policial (lembrando que aqui utilizaremos o conceito de agência apenas como entidade do poder público) não atua atendendo apenas a uma agenda de necessidades de segurança pública e combate à violência. Atua também através de um paradigma de cultura policial, com força preponderante para criar um consenso e validar todo o sistema, independente de qualquer processo de retroalimentação.

Para que se entenda melhor essa afirmação é preciso esclarecer que a cultura policial possui uma linguagem específica capaz de influenciar os padrões conceituais dessa política pública de polícia judiciária. É o que leciona Dominique Monjardet<sup>7</sup>, o qual cita o paradigma Skolnickiano como referência na literatura sobre cultura policial<sup>8</sup>. O autor afirma que ele estabeleceu um referencial teórico para os estudos dessa cultura baseado na presença permanente do perigo e da autoridade policial. Esse referencial posteriormente foi usado por muitos outros cientistas de políticas públicas aplicadas e ele se adequa também ao problema desta pesquisa: verificar se essa situação de perigo e autoridade tem influência na formação da cultura policial. Acerca desse referencial também trata o item terceiro do primeiro capítulo, o qual se aprofunda na análise da existência ou não de uma cultura policial.

Ressalte-se que em relação à existência de uma cultura policial, este trabalho pretende verificar se o serviço público de investigação criminal prestado através da Polícia Judiciária, ao atuar sobre um domínio problemático da sociedade, que é a criminalidade, possui um padrão de imagens e ideias que constituem uma linguagem específica capaz de gerar um conhecimento paradigmático, e se esse paradigma acompanhou as revoluções paradigmáticas da criminologia, ou permanece estático e em crise, ou não se

---

<sup>7</sup> MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia**: sociologia da força pública. São Paulo: EDUSP, 2003. (Série Polícia e sociedade). Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros 2, p.163)

<sup>8</sup> O estudo da cultura policial demonstra a existência de características comuns à atividade, baseados, em geral, na formulação de Skolnick, que enfatizava a presença do perigo e da autoridade como elementos permanentes da atividade policial. SKOLNICK, Jerome H. *Justice without trial. Law enforcement in democratic society*. New York: John Wiley, 1966. Especialmente o capítulo 3.

pode afirmar que existam resultados científicos suficientes para legitimar a existência de um paradigma sobre o tema.

No entanto, o conceito de paradigma já é parte integrante dos estudos dos processos de construção das políticas públicas<sup>9</sup> e, em que pese não existir uma ciência da investigação criminal como tema isolado de políticas públicas, a teoria de Thomas Kuhn pode ser citada como um dos marcos teóricos deste trabalho, pois os conhecimentos, idéias e crenças produzidos sobre o assunto assentam-se sobre uma base jurídica e são determinados por uma lógica normativa que os estudiosos de políticas públicas tratam como paradigma de ciência social, nos mesmos moldes repetidos pelos cientistas juspositivistas.<sup>10</sup>

O segundo capítulo desenvolve ainda mais a tese Kuhniana dos paradigmas aplicado às flexibilidades dos estudos sociais, analisando sinteticamente a evolução paradigmática das escolas de criminologia, sob os enfoques clássicos, etiológicos, garantistas e críticos, tentando estabelecer um corolário com os conhecimentos do campo e da cultura policial para tentar verificar a existência ou não de uma diferença entre os conceitos buscando explicações para a crise do sistema policial.

O problema da pesquisa ainda se subdivide em outras questões, que podem ser testadas como hipóteses de solução para as críticas atuais, referentes ao método utilizado pela polícia judiciária para a investigação criminal, ou seja, o procedimento inquisitivo e cartorário de colheita de provas, analisando a necessidade ou não dessa instrução pré-processual formalizada em auto de Inquérito Policial, como acontece agora, ou bastaria um método investigativo técnico-administrativo simplificado e oral alheio ao campo jurídico.

Persistindo a solução cartorária atual, pode-se analisar ainda como hipóteses se deve o Inquérito Policial permanecer de natureza inquisitiva ou

---

<sup>9</sup> Yves Surel entende que “uma política pública é um construto social e um construto de pesquisa”. YVES SUREL. *Las políticas públicas como paradigmas*, traducción de Javier Sánchez Segura, tradução do original em francés *Les politiques publiques comme paradigmes*, tomado de Alain Faure, Gilles Pollet y Philippe Warin. 1995.

<sup>10</sup> HALL, Peter. *Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policy-making in Britain*. *Comparative politics*, New York, NY, v.25, n.3, p. 275-298, apr. 2003.



com a presença de um contraditório. A participação da defesa além de evitar abusos poderia ser garantia de maior credibilidade ao instrumento. A pesquisa busca a resposta para tais controvérsias no capítulo que trata do Inquérito tentando fazer uma correlação se, na hipótese do contraditório, deve o Inquérito permanecer na agência policial, passar para o Ministério Público ou para um Juizado de Instrução.

No terceiro capítulo, o protagonista é o Inquérito Policial. Depois da sua digressão histórica e conceituação, procede-se a análise de outro problema dessa fase pré-processual: A demonstração de que antes da formalização do Inquérito, ocorrem diligências investigativas através de procedimentos práticos e informais realizados pelos policiais investigadores sem qualquer tipo de controle (*accountability*) ou instrumentalização. Depois da formalização o que ocorre é uma atuação cartorária marcada por excesso de formalismo, morosidade e seletividade do procedimento.

O Ministério Público e as corregedorias policiais exercem o controle apenas dos Inquéritos instaurados cujos resultados são submetidos ao Poder Judiciário<sup>11</sup>. Contudo, na prática, tanto na polícia civil, quanto na Polícia Federal, antes da formalização desse procedimento inquisitivo, ocorre uma investigação policial preliminar discricionária e alheia a qualquer controle externo, sujeita a uma seletividade discricionária e política e que somente em alguns casos será transformada na instrução cartorária do Inquérito Policial.

No mesmo capítulo é feita uma análise do controle público feito sobre o Inquérito Policial, analisando as duas formas existentes: O externo exercido pelo Ministério Público e o interno exercido pelas Corregedorias de Polícia, tentando aferir em que medida mecanismos de regulação interna da atividade policial pode ser mais eficiente do que mecanismos externos, ou o contrário, se um mecanismo de controle exclusivamente externo seria mais eficiente.

---

<sup>11</sup> [...] investigação preliminar para avaliar se vale a pena ou não continuar a investigar, aprofundar a investigação e instaurar, assim, o inquérito. Não chega ao conhecimento nem do Ministério Público, nem do juiz - permanece todo o tempo na esfera da polícia -, o que contraria o princípio da obrigatoriedade do inquérito policial, criado exatamente para que o MP e o juiz possam, a qualquer momento, inspecionar e fiscalizar como está acontecendo a investigação policial. (MISSE, Michel. O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa. **Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, vol. 26, n. 1, Janeiro 2011, p. 20)

O quarto capítulo que trata da análise do processo de política pública pretende-se detalhar alguns aspectos dessa atuação em duplicidade pela polícia judiciária, tanto na parte informal e discricionária, quanto na parte formal e vinculada, pesquisando sua seletividade, identificando seus atores e demandas, bem como alguns resultados estatísticos, os quais foram obtidos empiricamente durante pesquisas estatísticas e etnográficas na atuação da polícia no esclarecimento da materialidade e autoria dos crimes.

O mesmo capítulo trata ainda das etapas de formação do processo de política pública de polícia judiciária. Busca-se identificá-las na formação da agenda comunitária de segurança pública, embora se saiba que no caso do Brasil estas etapas são, na prática, bem mais confusas e detalhadas<sup>12</sup>. Contudo tal estudo se restringe a uma análise da estrutura jurídica e administrativa desta política pública de combate à criminalidade. Esta análise tem como objetivo o conhecimento do discurso existente entre os atores dessa agência policial, a formação da agenda para essa política pública, a tentativa de identificar traços do paradigma etiológico herdado de um modelo de exceção positivista e a forma de controle (*accountability*) que é exercido sobre a política pública policial.

Para essa análise, caminha-se subsidiado por alguns autores que se detiveram na classificação em fases do estudo do processo de políticas públicas, tentando adaptar estas fases a uma possível classificação das políticas de polícia judiciária. Através, também, de alguns autores de criminologia crítica que questionam o paradigma compartilhado nesta forma de estudo e criticam o processo funcionamento das agências policiais. Utilizam-se, ainda, os resultados do trabalho investigativo da polícia judiciária, comparando tais resultados com pesquisas de criminalidade nos principais Estados e também no Distrito Federal.

---

<sup>12</sup> Costuma-se definir três etapas básicas em uma política pública: formulação, implementação e avaliação. No caso da América Latina, é necessário detalhar mais cada uma dessas etapas, dividindo o processo em sete fases, cada uma constituindo um campo para diferentes tipos de negociação. (SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.).

Estabelece-se ainda um corolário com a tese de Pierre Bourdieu<sup>13</sup> para afirmar que os atores no campo das políticas públicas de polícia judiciária estão dominados por uma força proveniente do campo jurídico. Dentro desse *habitus* legalista, são submetidos a um poder simbólico e invisível que é exercido ou sofrido de tal forma que eles não sabem estar atingidos por esse poder. Aceitam todo esse conteúdo inquisitorial e repetem o discurso e a prática porque acreditam que como agentes da lei estão contribuindo no combate a criminalidade.<sup>14</sup>

Uma característica importante para que se dê o efeito simbólico do desconhecimento na ação de polícia judiciária, ou seja, nos *outputs* dessa política pública, é o fato de que seus atores estão dominados por um discurso e uma prática procedimental que virtualiza certa eficiência no combate à criminalidade. Na verdade não tem alcançado o resultado pretendido. Todas as pesquisas demonstram uma avalanche de criminalidade, mas eles não percebem que estão submetidos a uma agenda de política pública que interessa ao paradigma existente.

A pesquisa utiliza o conceito de campo de Bourdieu também para tentar entender a forma jurídica de atuação das políticas de polícia judiciária, onde se observa a predominância de um discurso retórico de saberes jurídicos sobre os saberes policiais e administrativos, especialmente dos delegados e escrivães, mas em menor intensidade também de todos os investigadores, os quais são selecionados e formados sobre a base do campo jurídico. O resultado é a busca de um instrumentalismo jurídico que, muitas vezes, passa a ser o objetivo organizacional em si mesmo, sobrepujando a investigação e o

---

<sup>13</sup> BOURDIEU, Pierre. **Esboço de uma teoria da prática**. In: ORTIZ, Renato (org.). Pierre Bourdieu. Sociologia. São Paulo: Ática, 1983.

<sup>14</sup> “O direito é, sem dúvida, a forma por excelência do poder simbólico de nomeação que cria as coisas nomeadas e, em particular, os grupos; ele confere a estas realidades surgidas das suas operações de classificação toda a permanência, a das coisas, que uma instituição histórica é capaz de conferir a instituições históricas. O direito é a forma por excelência do discurso atuante, capaz, por sua própria força, de produzir efeitos. Não é demais dizer que ele faz o mundo social, mas com a condição de se não esquecer que ele é feito por este.” BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz, 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, p. 236-237.

efeito que essa política possa representar sobre as taxas de criminalidade violenta.<sup>15</sup>

Essa visão da agência policial judiciária como resultada de um processo de políticas pública em competição no campo jurídico sob a ótica dos paradigmas criminológicos e juspositivistas é importante para explicar a perspectiva jurídica que ainda permanece na América latina, onde a agência policial, principalmente a Polícia Judiciária, está submetida a um positivismo de verdadeiro Estado penal e não consegue perceber que está sendo usada como força simbólica para ratificar o etiquetamento<sup>16</sup> e a criminalização da pobreza. Isto ocorre como resposta sensacionalista às agendas de políticas de segurança pública de periferia. Exemplo disso é a diferença na atuação da investigação policial em áreas nobres e áreas pobres.<sup>17</sup>

Mas essa forma de atuação interessa ao governante porque atende uma agenda de política pública dentro de uma premissa utilitarista básica, eficiente apenas para manutenção de seus cargos com reeleições, ou seja, é mais fácil aceitar o instrumentalismo do campo jurídico incidindo seletivamente sobre uma pequena cifra aparente e marginalizada da sociedade, do que investir em programas sociais mais caros e com resultados de médio e longo prazo. Tudo isso ainda com a vantagem dos aplausos sensacionalistas da baixa mídia e dos eleitores.

Interessa também ao judiciário porque caso ocorresse uma atuação relativamente eficiente da agência policial, que investigasse toda a cifra oculta da criminalidade, tanto da criminalidade não registrada (aquela em que as vítimas não procuram a delegacia) quanto da criminalidade “engavetada” (aquela registrada, mas não investigada), incluindo os crimes do colarinho

---

<sup>15</sup> COSTA, A. T. O inquérito policial no Distrito Federal in **Reflexões sobre a investigação brasileira através do inquérito policial**. Brasília: MJ. 2009.

<sup>16</sup> A teoria do etiquetamento preconiza que o funcionamento do sistema penal se guia por “estereótipos” provenientes das agências policiais e da sociedade. Ela é melhor conceituada no item 2.4 p.55-56.

<sup>17</sup> Quase todos os autores de criminologia crítica enfatizam essa seletividade, além disso, o antropólogo e jurista Roberto Kant de Lima realizou pesquisa na atuação da polícia do Rio de Janeiro demonstrando em vários tópicos essa atuação distinta nas favelas e na zona sul. (KANT DE LIMA, Roberto. **A polícia da Cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. Rio de Janeiro: Forense, 1995).

branco e todos os crimes contra a administração pública, certamente extrapolaria toda sua capacidade processual.

Para analisar esse jogo de interesses em torno dessa agência policial e explicar como funciona esse campo de atuação reativa, a pesquisa utiliza em diversos momentos de uma análise cognitiva dessa política pública policial, através da sociologia destas instituições verificando seu funcionamento e seus resultados. Para tanto, utiliza de conceitos que constituem o que os estudiosos do tema denominam a caixa de ferramentas para elucidar a ação estatal neste campo de atuação, conforme o método proposto por Pierre Muller, ou seja, analisando a sociologia destas instituições.<sup>18</sup>

A metodologia ideal para analisar sociologicamente o referencial da política de polícia judiciária, é certamente uma etnografia nas delegacias ouvindo os seus diversos atores. Como isso já foi feito, a dissertação traz essa etnografia complementando com uma pesquisa bibliográfica e com a análise dos dados estatísticos nas principais capitais e no Distrito Federal. Trata-se da tentativa de demonstrar tais conclusões e resultados comparando-os com os *inputs* dessa política pública que é essencialmente a demanda da sociedade nas reivindicações de apuração e punição dos criminosos. A sociedade precisa da força simbólica da atuação policial, não só repressiva, mas também preventivamente. Tudo gira em torno do desvio de conduta que gera a criminalidade e movimenta a sociedade. Contudo a pesquisa não abdica de uma parte empírica para buscar as informações na Polícia e no Ministério Público.

A pretensão deste trabalho de pesquisa é questionar as estratégias de combate e diminuição da criminalidade através da utilização da agência de polícia judiciária. São questões relacionadas com a realização da investigação criminal tanto na informalidade como na instrução cartorária do Inquérito Policial. Buscam-se respostas no campo das políticas públicas para verificar se essa atuação ambivalente, seletiva e repetitiva da investigação policial tem

---

<sup>18</sup> Segundo o autor esse método é que conduziu a *sociologiser* (sociologizar) a análise do Estado. MULLER, Pierre. *Politiques Publiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 2003.

alcançado a consecução dos resultados no sentido de elucidar os crimes, ou tem causado prejuízos contribuindo para a impunidade de seus autores e a ineficácia de todo o sistema penal.

Através da criminologia crítica, principalmente de sua expressão no paradigma da reação social, a pesquisa busca demonstrar a seletividade da apuração dos crimes e da identificação dos criminosos e tenta comparar com a sociologia jurídica das nossas agências policiais. Nilo Batista<sup>19</sup> ensina que o sistema penal, do qual faz parte o inquérito policial, é seletivo, repressivo e estigmatizante, atingindo mais significativamente determinadas pessoas integrantes de determinados grupos sociais. Subsidiem-se com estudos sobre os índices de eficiência e seletividade do Inquérito Policial para comparar com essas afirmações.

A seletividade na investigação policial atende interesses corporativistas e nepotistas, pois protegem alguns e perseguem outros. Atende até mesmo interesses de políticas públicas judiciárias, pois desafoga o sistema mantendo a máquina funcionando sem aparência de relatividade. Portanto, tenta-se também verificar se o campo das políticas públicas foge a regra do paradigma etiológico tão combatido pela criminologia crítica ou ainda permanece insulado neste paradigma positivista.<sup>20</sup> Para Alessandro Baratta, a questão da seletividade encontrada no sistema é a mais latente inovação desta disciplina desde meados do século passado.<sup>21</sup>

É preciso esclarecer que as políticas públicas de combate à criminalidade através da atuação inquisitiva da Polícia Judiciária, recebe da criminologia crítica um enquadramento dentro das agências de criminalização secundária e terciária, ou seja, a polícia judiciária quando busca o cumprimento da lei penal na identificação do autor do crime e execução da

---

<sup>19</sup> Nilo Batista contou com a participação de Zaffaroni para sua crítica ao sistema policial. BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

<sup>20</sup> Como todo serviço público, a investigação policial também está sujeita à demanda por parte dos usuários, podendo ou não constar na lista das prioridades para se tornar problema público, dependendo do poder de mobilização ou influência de determinada comunidade ou de políticas judiciárias, embora legalmente devesse ser obrigatória em todos os fatos criminais.

<sup>21</sup> BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

pena funciona como uma agência secundária e terciária, pois a criminalização primária foi realizada pelo legislador.

A divisão do processo de criminalização em primária, secundária e terciária foi realizada primeiramente por Zaffaroni<sup>22</sup> e será mais bem compreendida no decorrer da dissertação. Contudo, é preciso adiantar que todo esse processo de criminalização, para os críticos do sistema penal e policial, tem força apenas simbólica perante a sociedade e, na verdade, funciona como elemento indutor e criador de criminalidade. Cita-se costumeiramente o sistema penitenciário como “fábrica de criminosos”.

A pesquisa pretende também permear o mito propagado na sociedade acerca da criminalização primária como forma de política pública de combate à violência. Existe um fetiche na opinião pública por uma demanda cada vez maior de criminalização e uma resposta simbólica do Estado através das agendas de políticas públicas. Portanto o conjunto de crimes estabelecidos pelo legislador, através da normatização, é tão vasto que seria impossível cumpri-lo em toda a sua extensão, o que leva a polícia a proceder de maneira seletiva.<sup>23</sup>

Pretende-se ainda penetrar em pontos sensíveis da agência policial. Buscando esclarecer por que, apesar de ser um mecanismo poderoso e discricionário de frenagem das liberdades individuais, a atuação dessa agência secundária têm capacidade operacional bastante seletiva e reduzida. O poder executivo mantém apenas estruturas insuficientes que atua majoritariamente sobre os desfavorecidos. Seria uma política pública policial alternativa às políticas públicas sociais de que tanto necessita a periferia. Estudos de criminologia crítica evidenciam que, em razão dessa limitada capacidade operacional, é consectário lógico que a criminalização secundária

---

<sup>22</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Manual de direito penal brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

<sup>23</sup> BATISTA, Nilo. **Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje**. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

só atua sobre os estereotipados, enquanto a maioria escapa impunemente “só atua sobre um número reduzidíssimo de casos”.<sup>24</sup>

Em relação às demonstrações empíricas da atuação da agência policial, os estudos aqui desenvolvidos têm como um dos marcos teórico uma pesquisa realizada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, sob a coordenação do sociólogo Michel Misse, coordenador do Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbanos da UFRJ e desenvolvidos em quatro outras universidades, a saber, a UFMG, PUC-RS, UnB e UFPE<sup>25</sup>. Tenta-se investigar a agenda oculta desta pesquisa, buscando verificar se ela atendeu interesses corporativos ou apenas uma etapa de avaliação do processo de políticas desse serviço público.

A referida pesquisa foi a ferramenta utilizada para permear a polissemia do tema investigação criminal, percorrendo todos os detalhes do inquérito policial, demonstrando seus vários entendimentos e resultados e concluindo pela crise desse sistema cartorário de investigação, ineficiente perante a criminalidade organizada e ultrapassado em relação à velocidade cibernética. Na apresentação do trabalho Michel Misse sintetizou os objetivos da pesquisa:

Em razão da complexidade dessas questões e da escassez de trabalhos empíricos cientificamente orientados que tratem especificamente do inquérito policial decidiu-se realizar a pesquisa que deu origem ao Seminário Temático Reflexões sobre a Investigação Brasileira através do Inquérito Policial. A pesquisa empírica congregou metodologias qualitativas e quantitativas diversas – como a análise estatística, a etnografia, os estudos de fluxos etc. – tendo sido encomendada pela Federação Nacional dos Policiais Federais (FENAPEF) e coordenada pelo Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana da Universidade Federal do Rio de Janeiro (NECVU-UFRJ). Desde agosto de 2008, uma equipe de cerca de 60 pesquisadores, recrutada junto às universidades federais de cada estado envolvido, realizou observações e coleta de informações no Rio de Janeiro, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Belo Horizonte e Distrito Federal. Treze modalidades criminais foram acompanhadas: do registro do boletim de ocorrência até a conclusão do inquérito policial e a

---

<sup>24</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas**: a perda de legitimidade do sistema penal. Tradução de: Vânia Romano Pedrosa & Almir Lopes da Conceição. Rio de Janeiro: Revan, 2001, 106.

<sup>25</sup> No Distrito Federal a coordenação coube ao sociólogo Arthur Trindade M. Costa. MICHEL Misse (org.). **O Inquérito policial no Brasil**: uma pesquisa empírica. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.



decisão do Judiciário. Além das centenas de entrevistas com agentes policiais, delegados, promotores e juízes, foram realizados estudos comparativos entre os resultados obtidos e as características dos sistemas de justiça penal da Argentina, Espanha e França.<sup>26</sup>

Os resultados da pesquisa do inquérito policial no Brasil, coordenada pela Universidade do Rio de Janeiro, também foram transformados em um livro subdivididos em capítulos com pesquisas empíricas nas cinco capitais dos estados citados. Abdicou-se do estado de São Paulo, pois já havia pesquisa, conforme demonstramos no capítulo do controle externo. As conclusões foram muito parecidas em todas as capitais. Um trecho das conclusões na cidade do Recife resume a situação em todos os Estados.<sup>27</sup>

As análises de tempo, das entrevistas e dos grupos focais demonstraram a desarticulação profunda a que historicamente estiveram submetidos a Polícia Civil, o Ministério Público e o Judiciário. A inexistência de padrão de registro unificado para os casos, a omissão do Ministério Público no que tange à realização de sua missão de controle externo da atividade policial, o descompasso entre as rotinas organizacionais das diferentes agências e as deficiências e incapacidades históricas de comunicação são alguns dos indicadores dessa desarticulação. A própria ideia de Sistema de Justiça Criminal parece mais um artifício conceitual (e quase retórico) utilizado pelos cientistas sociais para referirmo-nos a um objeto, por vezes, intangível<sup>28</sup>. A percepção de tal desarticulação é corroborada pelos relatos de delegados, promotores e juízes e pode estar relacionada aos processos históricos de construção institucional diferenciados e competitivos, em contexto de disputas por recursos materiais e simbólicos que produzem desconfianças cruzadas entre tais organizações.

Resumidamente, no capítulo onde foram testadas as hipóteses alternativas comparadas, ainda demonstrou-se o procedimento de investigação policial dentro das duas tradições jurídicas conhecidas. Na tradição da *Civil Law* com a visão jurídica, buscaram-se exemplos na Europa e América latina e na tradição da *Common Law*, com sua visão administrativa e organizacional, na agência policial norte americana.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> CONSEG. Cadernos Temáticos. Coordenação Geral da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Ministério da Justiça – Ano I, 2009, n. 06. ISSN 2175-5949. Brasília, DF, p. 14.

<sup>27</sup> MICHEL Misse (org.). **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

<sup>28</sup> SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

<sup>29</sup> DAMMER, Harry R. e FAIRCHILD, Erika S. **Comparative criminal justice systems**. Wadsworth/Thomson Learning, 2006.

No último ponto da discussão trata-se de uma possível proposta abolicionista do sistema de polícia judiciária, tomando por base teórica a obra "Penas Perdidas" de Louk Hulsman<sup>30</sup>, tentando extrair da sua proposta abolicionista, uma aplicação ao sistema de Polícia Judiciária. A referida agência policial é tratada pelo autor como elemento indutor de criminalidade e, portanto não seria suficiente substituir o nome da agência policial ou de seus atores se os significados permanecerem os mesmos. É necessário que exista uma total reformulação ideológica na cultura policial, portanto substituir o sistema Policial por soluções sobressalentes, não seria o suficiente.

Na conclusão, após a proposta abolicionista anterior, foi sugerida a substituição do sistema concentrado de polícia judiciária no Brasil, cuja estruturação pertence à União e aos Estados, por uma solução descentralizada. É preciso romper o pacto federativo constitucional em relação à segurança pública e adotar um modelo mais próximo da comunidade, nos moldes da polícia dos condados norte americano. Sugere-se uma revolução copernicana no sistema policial, o que, no nosso caso, poderia ser uma polícia municipalizada.

---

<sup>30</sup> HULSMANN, Louk; CELIS, Jacqueline Bernat de. **Penas perdidas**: o sistema penal em questão. Tradução de Maria Lucia Karam. Niterói, RJ: LUAM, 1997, p. 29.

# CAPÍTULO I

## POLÍCIA JUDICIÁRIA

### 1.1 Histórico

No início do século XVII teve-se a primeira experiência de Polícia Judiciária no Brasil, composta pelos alcaides, também conhecidos por oficiais de justiça da época, os quais, em companhia de um Escrivão, com fé pública, realizavam as investigações através da formalização de um auto de constatação de qualquer fato criminal que ocorresse e das providências respectivas, tais como, a prisão de infratores, perícias, colheita de provas etc.<sup>31</sup>

Em 1808, na capital do reino unido de Portugal, hoje Rio de Janeiro, foi criada a Intendência-Geral de Polícia da Corte, pelo Príncipe Regente, Dom João VI, sendo a primeira instituição de Polícia Judiciária no Brasil, criada nos moldes de Portugal, cuja direção estava à cargo do Intendente Geral, o Desembargador e Conselheiro do Paço, Paulo Fernandes Viana. Entre suas atribuições incluía-se a investigação dos crimes e a captura dos criminosos, principalmente escravos fujões.

O intendente-geral de polícia ocupava o cargo de desembargador e seus poderes eram bastante amplos. Além da autoridade para prender, podia também julgar e punir aquelas pessoas acusadas de delitos menores. Mais do que as funções de polícia judiciária, o intendente-geral era um juiz criminal com funções de polícia preventiva e repressiva. Essa polícia, além de dar proteção política a D. João, foi a primeira estrutura básica da atividade de polícia judiciária no Brasil.

---

<sup>31</sup> A ORIGEM DA POLÍCIA NO BRASIL. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Segurança Pública. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/institucional/historico/origem.aspx>>. Acesso em: 02 dez. 2013.

Era uma espécie de juizado de instrução inspirado no código canônico e com as peculiaridades do modelo de Intendência Geral trazido pela monarquia portuguesa. Nesse período foi criado também o primeiro quadro de Comissários de Polícia. Para esse quadro só podiam ser nomeadas pessoas de reconhecida honradez, probidade e patriotismo. Esse modelo funcionava satisfatoriamente perdurando por vários anos e só seria substituído com a outorga do Código de Processo Criminal do Império em 1.832.<sup>32</sup>

Durante esse período de Intendência Geral, as funções policiais judiciárias e judicantes eram acumuladas pelo Intendente-Geral que era policial e juiz ao mesmo tempo. Somente com a reforma do Código de Processo Criminal do Império em 1.841 é que foi resolvida a dicotomia de atribuições, sendo estruturada a polícia judiciária com um Chefe de Polícia, Delegados e Subdelegados, os quais eram nomeados pelo Imperador ou pelos Presidentes da respectiva Província e não possuíam qualquer competência judicante. Assim, as atividades de Polícia Judiciária foram subtraídas das responsabilidades dos Juízes e passaram para os delegados, mas permaneceram sob o comando de um desembargador do poder judiciário o qual delegava esse poder às novas autoridades policiais. Ai surgiu o cargo de Delegado de Polícia.

Em 1871 houve nova reforma desvinculando-se definitivamente a Justiça e Polícia Civil, tendo esta como incumbência de atuar como braço auxiliar da Justiça, fazendo jus a denominação de “Polícia Judiciária” onde para o exercício do cargo de Chefe de Polícia, passou a ser exigido o requisito de Bacharel em Direito e, ainda com “notável saber jurídico”, visando o bom desempenho e utilizando o ordenamento jurídico.

---

<sup>32</sup> A Intendência era responsável não só pelo policiamento e à investigação, mas também à administração, abastecimento e iluminação da cidade do Rio de Janeiro. O primeiro intendente a ocupar o cargo, Paulo Fernandes Vianna era desembargador da Relação do Rio de Janeiro, reunia, como era próprio daquele tempo, poderes administrativos e judiciais (HOLLOWAY, Tomas H. **Polícia no Rio de Janeiro**: repressão e resistência numa cidade do século XIX. Rio de Janeiro: FGV, 1997).

Nessa reformulação, houve ainda a criação do Inquérito Policial, cujo objetivo, foi substituir a anterior formação de culpa feita pelo juizado de instrução por uma nova forma de procedimento. O novo método visava a elucidação dos fatos criminosos e a demonstração de sua autoria, mediante investigação, de forma inquisitorial e nos mesmos moldes do processo canônico, o qual já influenciara fortemente o direito criminal português e então era o modelo para o novo procedimento de investigação Policial.

Contudo, a direção da polícia judiciária ainda permaneceria ligada ao judiciário, pois sua chefia ainda era entregue a um desembargador, o qual nomeava seus delegados, agora com competência também para a realização do inquérito Policial. Essa forma de comando da polícia judiciária permaneceu até a proclamação da república quando a chefia da polícia foi deslocada do poder judiciário para os poderes executivos estaduais.<sup>33</sup>

Após a proclamação da república (1889) a estrutura federada com a direção da polícia pelos chefes dos executivos estaduais foi consolidada na Constituição de 1891. Assim permanecendo sem nenhuma alteração até que o Decreto-Lei n. 3.689, de 1941 que introduziu o novo e atual Código de Processo Penal, suprimiu da Polícia Judiciária as atribuições de formação da culpa e da pronúncia nos crimes comuns. Contudo esse procedimento judicial policial ainda permaneceu em relação às contravenções até 1988, quando a ação penal pública passou à exclusividade do Ministério Público.

Diante da síntese dos antecedentes históricos da Polícia Judiciária no Brasil vemos que sua criação data de mais de dois séculos, dos quais mais de 172 anos são de criação do cargo de Delegado de Polícia e mais de 142 anos de instituição do Inquérito Policial. Já é tempo de questionar esse sistema policial que tem sido objeto de tantas controvérsias no meio acadêmico, sendo

---

<sup>33</sup> Com a proclamação da República embora o federalismo fosse de inspiração americana, o inquérito policial permaneceu com sua inspiração nas práticas inquisitoriais da Europa continental. (LOPES, José Reinaldo de Lima. **O direito na história. Lições introdutórias.** São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 368)

considerado por alguns como garantia de segurança pública e taxado por outros, como instrumento de controle da miséria.<sup>34</sup>

## 1.2 Conceito e Competência

A palavra polícia tem a mesma origem etimológica da palavra política, ou seja, ambas derivam do grego *polis* ou *politeia* e são referentes à organização política e ao exercício da autoridade pelo Estado. A agenda do serviço público de polícia é também a manifestação de uma política pública de controle social. No caso da polícia judiciária um controle social essencialmente repressivo. Por isso a denominação muito comum também de polícia repressiva ou reativa.

A expressão polícia judiciária é usada muitas vezes também como sinônimo de polícia civil. Ocorre que o próprio texto constitucional, no artigo 144, & 4º, define a competência da polícia civil para duas atividades principais que são a apuração das infrações penais e a de polícia judiciária<sup>35</sup>. Portanto, aqui surge outra nuance do problema central da dissertação: A cultura policial, desde os primórdios e em todas as legislações complementares, sempre formalizou a apuração como sendo também uma atividade de polícia judiciária. Trata-se, talvez, de uma anomalia no paradigma dessa cultura e na forma de pesquisar o assunto que mereça se reavaliada.

Preconiza ainda a Constituição Federal, que cabe à polícia federal a apuração das infrações penais praticadas contra a ordem política e social e ou em detrimento de bens, serviços ou interesses da União ou de suas entidades, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou

---

<sup>34</sup> HISTÓRIA DA POLÍCIA CIVIL, Polícia Civil do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.policiacivil.rj.gov.br/historia.asp>> Acesso em: 02 dez. 2013.

<sup>35</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 58. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. “§ 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”.

internacional, bem como, de acordo com a súmula 122<sup>36</sup> do STJ, os crimes de competência estadual conexos com os crimes de competência federal.<sup>37</sup>

Às polícias civis dos estados e do Distrito Federal competem as funções de polícia judiciária e, por exclusão, a apuração das demais infrações penais, exceto as militares. Ou seja, têm competência geral para todas infrações penais não especificadas como exclusivas da união, considerando que a competência da polícia federal é uma competência residual expressa.<sup>38</sup>

Essa dogmática foi também um referendo do Código de Processo Penal, Decreto-Lei nº 3689, de 03/10/1941 o qual já preconizava em seus artigos 4º aos 23, que a polícia judiciária seria exercida pela autoridade policial delegada pelo poder executivo para realização da investigação completa do crime e formalização de todas as diligências através do Inquérito Policial.<sup>39</sup>

Durante a assembléia constitucional o Código de Processo Penal já trazia um arcabouço institucional todo fragmentado de um período marcado por um modelo militarizado de segurança pública. Os constituintes mais progressistas na ocasião não tinham proposta homogênea para as polícias e para a área de segurança pública. Com isso a subcomissão de segurança pública acabou sendo dominada pelos atores que defendiam a manutenção do arranjo institucional, fortemente influenciada por um *lobby* de 13 oficiais das forças armadas, sendo mantido o modelo do período ditatorial.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 122 - 01/12/1994 - DJ 07.12.1994 "Compete à Justiça Federal o processo e julgamento unificado dos crimes conexos de competência federal e estadual, não se aplicando a regra do Art. 78, II, "a", do Código de Processo Penal".

<sup>37</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 58. ed. São Paulo. Saraiva, 2011. Art. 144 § 1º

<sup>38</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 58. ed. São Paulo. Saraiva, 2011. Art. 144 § 4º.

<sup>39</sup> BRASIL. Código de Processo Penal Anotado. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, art. 4º aos 23, p. 41-53.

<sup>40</sup> ZAVERUCHA, J. **FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia**, 1999-2002. Rio de Janeiro: Record, 2005.

Este atual sistema de polícia judiciária, portanto foi herdado como um modelo pretoriano subordinado ao poder executivo, sendo na área federal ao Ministério da Justiça e na esfera estadual e distrital às governanças. Compõem um modelo de segurança pública com a visão inadequada de garantia da segurança do Estado e não como um serviço público voltado para as garantias fundamentais constitucionais do indivíduo.

Com isso prevaleceu também toda uma estrutura burocrática e deficiente de atuação da polícia judiciária, que interessa ao sistema, pois atende aos *imputs* de políticas públicas de uma massa manipulada do eleitorado e de uma mídia sensacionalista, os quais acabam legitimando o paradigma existente na atuação da polícia judiciária supervalorizando a formalização “processual” do referido Inquérito Policial.

O Código de Processo Penal Brasileiro conceitua a Polícia Judiciária como a agência de política pública cuja atividade será exercida por autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições, tendo por fim a apuração das infrações penais e sua respectiva autoria (art. 4º, CPP). Preconiza o dispositivo que, logo que tiver conhecimento da prática da infração penal, a autoridade policial deverá tomar uma série de medidas (art. 6º, CPP). São diligências que visam a constatação e, se possível, a apuração do fato investigado, cuja formalização deveria ocorrer obrigatoriamente através da atuação instrumental do inquérito policial para facilitar o controle do Ministério Público e subsidiar uma possível ação penal, podendo servir de base até para a condenação.

O nosso sistema de investigação preliminar é o policial, onde o encarregado dos atos de investigação é a Polícia Judiciária. Tal competência é exercida pelas polícias civis estaduais e pela polícia federal. Dessa forma todas as informações sobre a materialidade dos delitos e os indícios de sua suposta autoria são realizadas pela polícia, pois esta como titular da investigação preliminar possui autonomia e o poder de decisão, ou seja, ela determinará a linha de investigação a ser seguida, as provas e perícias a serem produzidas, os objetos a serem apreendidos e as testemunhas a serem inquiridas. Vale ressaltar, que neste sistema não existe uma subordinação



funcional em relação aos juízes e promotores, embora, em tese, exista um controle externo do Ministério Público e o resultado, se formalizado, deva ser submetido ao poder judiciário.<sup>41</sup>

Além de realizar a investigação preliminar com ou sem a formalização do Inquérito Policial, a polícia judiciária ainda atua como braço armado da justiça para garantia do cumprimento de suas decisões, através dos mandados judiciais, tais como, localização ou condução de testemunhas ou réus, reconstituições, perícias etc., além das execuções penais, através da custódia de presos na administração e segurança do sistema penitenciário.

A criminologia crítica conceitua a Polícia Judiciária através de um enquadramento dentro das agências de criminalização secundária e terciária, ou seja, a polícia judiciária quando busca a aplicação da lei penal na apuração do crime e identificação da respectiva autoria, atua como agência de criminalização secundária e quando efetua segregação e custódia do transgressor no sistema penitenciário, funciona como uma agência terciária. Lembrando que a criminalização primária foi realizada pelo legislador.

Para entender melhor esse triângulo no processo de política pública de controle social através da criminalização, é preciso esclarecer que: criminalização primária é o ato ou o efeito de sancionar uma lei penal material que incrimina ou permite a punição de certas pessoas, a criminalização secundária é a ação punitiva exercida sobre pessoas concretas, que acontece quando as agências policiais detectam uma pessoa que suspeitam tenha praticado certo ato criminalizado primariamente e a criminalização terciária é a estigmatização realizada pelo sistema prisional durante a execução da pena. A primeira é realizada pelos legisladores e as segunda e terceira por agências estatais como a Polícia Judiciária.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> LOPES JR, Aury. **Sistemas de investigação preliminar no processo penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 57.

<sup>42</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Manual de direito penal brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

Embora todo o arcabouço legal defina a polícia judiciária como instrumento de uma política de segurança pública do Estado e não como instrumento de segurança do cidadão, vê-se aí também uma anomalia nessa visão paradigmática herdada da ditadura militar. Ou seja, a concepção correta é a de que a polícia judiciária, principalmente porque sua atuação repressiva incide diretamente sobre pessoas estigmatizadas, deveria ser empregada como parte de uma política pública de direitos do cidadão e não como forma de direito penal do inimigo.

Mudar essa concepção é uma tarefa copernicana, trata-se de desconstruir paradigmas de pensamento e ação dentro de uma nova concepção de que todas as pessoas, inclusive os policiais, sejam vistos como sujeitos de direitos e destinatários da proteção policial. Seria mudar o modelo de polícia judiciária, substituindo-o por uma polícia de atuação integral, participativa e comunitária. Essas mudanças implicariam alteração constitucional no sentido de romper o hermetismo atual e rever o pacto federativo, buscando uma solução distante dos entes centrais e privilegiando a comunidade local. Portanto, seria mudar toda uma cultura policial de separatividade e distanciamento da comunidade.<sup>43</sup>

### 1.3 Cultura Policial

A tese da cultura policial foi levantada por Jerome Skolnick<sup>44</sup> em razão de certas características da atuação policial que a distingue de outras profissões. Essa teoria tem suscitado muitos debates nos estudos político-sociológicos das forças policiais. Essas discussões giram em torno da existência ou não de uma cultura policial. Essa cultura teria como

---

<sup>43</sup> KANT DE LIMA, Roberto. Direitos Civis, Estado de Direito e 'Cultura Policial': A Formação Policial em Questão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, ano 11, nº 41, pp. 241-256.

<sup>44</sup> SKOLNICK, Jerome H. *Justice without trial. Law enforcement in democratic society*. New York: John Willey, 1966 em comentários de BRETAS, Marco Luiz; PONCIONI, Paula. **A cultura policial e o policial civil carioca**. In: PANDOLFI, Dulce Chaves et al. (Org.). Cidadania, justiça e violência. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999; MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia: sociologia da força pública**. São Paulo: EDUSP, 2003. (Série Polícia e sociedade). Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros; REINER, Robert. **A política da polícia**. São Paulo: EDUSP, 2004. (Trad.de Jacy C. Ghirotti e Maria C.P. da C. Marques); HAGEN, Acácia Maria Maduro. **O trabalho policial: estudo da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado em Psicologia)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

característica principal o compartilhamento de um conjunto de conhecimentos, modelos, representações e interpretações que os cientistas traduzem como comuns na atuação policial.

Os estudiosos que aceitam a idéia da cultura policial baseiam-se em certas características como sendo comuns nas atividades dos policiais. Tais características decorrem, segundo a tese de Skolnick, da presença constante do perigo na atuação cotidiana ou mesmo nos períodos de folga e da necessidade de impor uma autoridade sobre as demais pessoas, o que leva os policiais a comportamento peculiares, que podem ser observados em todas as culturas, tais como a dissimulação, a desconfiança, a astúcia e o conservadorismo.<sup>45</sup>

A dissimulação é um mecanismo de proteção durante a atuação velada para composição de uma rede de informantes angariada em locais de criminalidade e através da socialização com grupos de riscos. Também é necessária para manutenção do sigilo das informações obtidas durante o trabalho de investigação, bem como uma forma de ocultá-las. Pois só posteriormente algumas dessas informações serão formalizadas em cartório e as demais permanecerão no capital individual de cada investigador<sup>46</sup>. Os policiais consideram todas as informações como secretas e se tornam avessos a qualquer tipo de contraditório.

No tocante à característica da desconfiança, os autores afirmam que os policiais têm uma visão padronizada sobre as outras pessoas como diferentes e separadas ou pertencentes a um lugar ruim e que, por conseguinte, o relacionamento com tais pessoas sempre lhes atrai prejuízos, por isso, as tratam com hostilidade ou usam maneiras diferentes de tratamento conforme

---

<sup>45</sup> BRETAS, Marco Luiz; PONCIONI, Paula. **A cultura policial e o policial civil carioca**. In: PANDOLFI, Dulce Chaves et al. (Org.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 149-163.

<sup>46</sup> Um policial adquire status na instituição conforme o seu capital de conhecimento dos infratores e de cada respectivo *modus operandi*. Alguns se tornam verdadeiras lendas e alimentam o mito até na sociedade.

se trate de mídia, autoridades políticas, classe social ou preconceitos como gênero, religião e cor. São as denominadas “estratégias de apresentação”.<sup>47</sup>

Quanto a astúcia é a característica do policial investigador que irá aumentar o seu capital social através de sua aceitação e liderança na classe, sem a qual ele é discriminado na instituição. E o conservadorismo é claramente identificado na atuação solidária de proteção dos pares e na negativa da possibilidade de qualquer transformação que abale essa imagem não apenas de um servidor público, mas de que o policial é um ser diferenciado dos demais, visão ensinada até mesmo nas academias.

Afirmam esses estudiosos que as crenças, os preconceitos e os estereótipos produzidos na organização policial tornam-se um saber compartilhado somente entre eles. Possuem uma cultura própria que resiste ou não acompanha às modificações operadas no contexto social. Alimentam uma relação de separatividade com as pessoas as quais deveriam proteger e uma relação de guerra com os infratores da lei.<sup>48</sup>

Em relação ao compartilhamento corporativista do saber, é preciso esclarecer que se trata de um saber diferenciado dos demais profissionais que é interpretado pelos policiais como fundamental à própria sobrevivência individual. Em relação à formação dessa cultura policial Dominique Monjardet diz o seguinte:

Como os militares, os policiais enfrentam o perigo; como os professores, devem construir uma relação de autoridade com seu público; como todo trabalhador, têm a preocupação com a eficácia e sua ação; mas só eles combinam esses três elementos em sua situação de trabalho.<sup>49</sup>

O referido autor ressalta como traços comuns desse compartilhamento a onipresença da suspeita em relação às pessoas, o isolamento social dos policiais como resultado dessa relação conflituosa com a sociedade, o

---

<sup>47</sup> Conceito usado por Peter Manning em sua obra. MANNING, Peter. *Police Work: the social organization of policing*. Cambridge: MIT press, 1977.

<sup>48</sup> BRETAS, Marco Luiz; PONCIONI, Paula. **A cultura policial e o policial civil carioca**. In: PANDOLFI, Dulce Chaves et al. (Org.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

<sup>49</sup> MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia: sociologia da força pública**. São Paulo: EDUSP, 2003. (Série Polícia e sociedade). Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros, p.163.

corporativismo na tentativa de recuperar essa carência de sociabilização, o conservadorismo intelectual, político e social e toda uma generalidade de preconceitos estereotipados na discricionariedade que possuem em relação à sociedade em geral.

Alimentando essa cultura policial é preciso destacar também o papel que a mídia tem na construção de um ambiente de significados dentro do qual o policial se vê, ou pelo menos reage à forma que acredita ser visto pelas pessoas. Ela tem interesse econômico na exploração sensacionalista do crime e na construção do mito maniqueísta em torno da atividade policial. A mídia faz parte, portanto, dessa grande dinâmica que acaba por influenciar a cultura policial.

A divulgação do trabalho policial pela mídia incide sobre as tarefas mais sensacionalistas e que geram consenso simbólico na sociedade, ou seja, devem ser compatíveis com as expectativas da população em relação ao desempenho dos policiais. Mas, quando acontecem as críticas, os policiais acabam construindo estratégias próprias das instituições totais, fechando-se em seu próprio mundo de significados, justificado pela suposta ignorância dos que são “de fora” em relação ao trabalho policial. A manutenção das aparências é fundamental nesse processo, pois o sucesso do policial como inibidor ou repressor de conflitos depende do nível de respeito e medo que impõem à sociedade.<sup>50</sup>

Para Peter Manning a retórica do profissionalismo (“existem coisas que só um policial sabe fazer”) é a mais importante estratégia empregada pelos policiais para defender seu mandato e construir sua autoestima e reconhecimento. A solidariedade ou fechamento social dos policiais é construído de acordo com esse pilar, projetado para defesa de sua autonomia organizacional. Trata-se de uma característica central dentro da cultura policial.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> O autor ressalva que essa atuação é muitas vezes inconsciente, mas é, dentro da linguagem da dramaturgia social, a fachada dentro da qual encontra sustentação para sua performance. GOFFMAN, Erving. **A representação do eu na vida cotidiana**. Petrópolis: Vozes, 1985.

<sup>51</sup> MANNING, Peter. *Police Contingencies*. Chicago: University of Chicago Press, 2003.

Os estudiosos que não aceitam a visão monolítica da cultura policial criticam a tese de Jerome Skolnick, relativizam as premissas do perigo constante e da presença discricionária da autoridade, alegando que na verdade trata-se de atuação marcada pela diversidade, pela heterogeneidade no meio profissional e, portanto não aceitam a tese de uma cultura comum. Contudo não negam a existência de uma cultura profissional policial com certas características que podem ser tomadas como referencial no processo de política pública.<sup>52</sup>

Afirmam que a cultura profissional policial, de forma geral, pode ser definida como complexos sistemas de conhecimentos, axiomas, práticas e simbologias que surgem quando os indivíduos reagem às situações e exigências enfrentadas. Estas reações são interpretadas por estruturas cognitivas e de orientações trazidas de experiências anteriores, apreendidas no habitus policial e incorporadas ao habitus anterior à formação policial.

Mesmo a crítica à cultura policial nos moldes da tese de Skolnick, não nega a existência dessa cultura, apenas afirma que não é uma cultura monolítica. Nesse sentido leciona Robert Reiner, “as culturas são modeladas, mas não determinadas pelas pressões estruturais dos ambientes dos atores”<sup>53</sup>. Ou seja, de acordo com essa visão, a análise da cultura policial deve ser feita frente a um fato concreto ao qual a polícia deve reagir e dar resposta. É nesse momento que ficaria clara a conduta policial diante dos estímulos positivos e negativos e nas diversas relações que a instituição mantém com a esfera não policial.

É preciso salientar que dentro dessa cultura policial há ainda variantes particulares de comportamento denominadas “subculturas” que podem ser distinguidas da cultura policial mais geral. Essas variações são geradas por

---

<sup>52</sup> MONJARDET, Dominique *apud* REINER, Robert. **A política da polícia**. São Paulo: EDUSP, 2004. (Trad.de Jacy C. Ghirotti e Maria C.P. da C. Marques).

<sup>53</sup> REINER, Robert. **A política da polícia**. São Paulo: EDUSP, 2004, p. 132.

diferentes experiências e posições individuais dentro da hierarquia e da disciplina policial. Segundo a crítica ainda é preciso levar em conta que, entre a classe policial, as culturas variam modeladas por diferentes padrões, por problemas de seus ambientes e pelos legados de suas histórias. A combinação destes traços formou um *habitus* e um *ethos*<sup>54</sup> estruturantes do campo policial que analisaremos no tópico seguinte.

#### 1.4 Campo Policial

Os atores no campo das políticas públicas de polícia judiciária têm suas práticas e relações condicionadas pelos *habitus* jurídicos sendo estruturantes e estruturados pela lógica do campo jurídico e por isso em sua atuação cotidiana estão dominados pela cultura jurídica positivada sobre a formalidade dos procedimentos e, partindo dessa premissa, a questão pode também ser analisada através dos conceitos de *habitus* e campo desenvolvido por Pierre Bourdieu.<sup>55</sup>

Utilizaremos neste item os conceitos de campo e *habitus* de Bourdieu para tentar estabelecer um corolário com uma das formas de atuação das políticas de segurança pública. São várias as formas de atuação no campo policial, mas neste estudo nos interessa particularmente quando sua atuação ocorre reativamente através da agência de polícia judiciária, ou seja, quando busca identificar e segregar o criminoso. Isso rotineiramente é feito com os procedimentos formais ou informais de investigação criminal a fim de subsidiar o campo jurídico de administração da justiça, invadindo com uma violência legítima ou arbitrária liberdades individuais.

É preciso enfatizar que, em regra, não existe uma intenção predeterminada dos atores em solucionar seletiva e arbitrariamente esses conflitos. O que ocorre é uma prática de segurança pública trazida ainda da ditadura militar, funcionando ainda como um modelo pretoriano que interessa aos governantes e também ao judiciário criminal. É apenas uma forma barata de dar respostas às demandas de políticas públicas da periferia.

---

<sup>54</sup> Estes termos são utilizados a partir do significado atribuído por Pierre Bourdieu (1989).

<sup>55</sup> Fernando Tomaz traduzindo Pierre Bourdieu. **Poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989, cap.3 (A gênese dos conceitos de *habitus* e campo), pp.59-73.

Considerando a visão de Bordieu, campo policial seria o espaço multidimensional e até simbólico onde estes profissionais estão em concorrência pela capacidade de evitar ou solucionar os crimes, de acordo com seu capital de tirocínio, força, respeito e temeridade. *Habitus* seria o poder simbólico representado pelo ambiente policial e pelo pertencimento aquela classe de profissionais, cujos símbolos podem ser assimilados e incorporados mediante a apreensão de um conjunto de regras associadas a um meio socialmente estruturado.

Esse meio socialmente estruturado se torna um sistema de disposições duráveis, propagador de um poder simbólico<sup>56</sup> e invisível que é exercido ou sofrido de tal forma que os atores não sabem estar atingidos por esse poder. Eles aceitam todo esse conteúdo inquisitorial e repetem o discurso e a prática porque acreditam que como agentes da lei estão cumprindo sua missão policial, ou seja, estruturam as estruturas onde foram inicialmente estruturados exatamente como leciona Bourdieu:

estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, isto é, como princípio gerador e estruturador das práticas e representações que podem ser objetivamente “reguladas” e “regulares” sem ser o produto da obediência a regras, objetivamente adaptadas a seu fim sem supor a intenção consciente dos fins e o domínio expresso das operações necessárias para atingi-los, e coletivamente orquestradas, sem ser o produto da ação organizadora de um regente.<sup>57</sup>

Uma característica importante para que se dê o efeito simbólico do desconhecimento neste processo de política pública de polícia judiciária é o fato de que seus atores estão dominados por um discurso e uma prática procedimental disputando um campo em que se virtualiza certa eficiência. Na verdade não têm alcançado o resultado pretendido, mas eles não percebem que estão submetidos a uma agenda de política pública (e o conceito de campo é

---

<sup>56</sup> Fernando Tomaz traduzindo Pierre Bourdieu. **Poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989, cap.3 (Sobre o poder simbólico), pp. 7-16.

<sup>57</sup> Renato Ortiz organizador dos trabalhos de tradução de trechos de Pierre Bourdieu: *Esquisse d'une théorie de la pratique*, BOURDIEU, Pierre. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1983, Cap.2 (Esboço de uma teoria da prática), pp.60-61:



muito utilizado no processo de políticas públicas) repetindo uma mesma maneira de ação e pensamento que confirma o *habitus* existente.

As considerações materiais e psicológicas inculcadas na classe de policiais estabelecem o *habitus* policial, gerando um princípio regulador das práticas e das condutas sem ser, necessariamente, orientado a um fim específico. O *habitus*, na medida em que se torna o princípio gerador e estruturador das práticas e representações, sanciona os comportamentos considerados positivos pelo grupo, define o lugar de cada indivíduo dentro da organização e até onde este indivíduo pode chegar à carreira, conforme sua capacidade de apreensão e adequação ao *habitus*, ajustando as expectativas pessoais às possibilidades objetivas.

A força coercitiva dessa entronização do *habitus* policial mitiga a condição de servidor público e coloca esses atores em posição de “autoridades”, gerando uma violência física ou psicológica e impondo medo e respeito à sociedade, principalmente a maioria desfavorecida da população. Não falamos aqui da autoridade necessária para a solução de conflitos, mas de uma autoridade discricionária para eleger um inimigo. Estes atores incorporam esse estereótipo egocêntrico de atalaias do combate ao inimigo e se esquecem que são servidores públicos. Alimentam uma cultura de guerra onde estão sempre em busca de um alvo. Não percebem que com essa cultura de violência alimentam a criminalidade. É o que Bourdieu denomina efeito simbólico de desconhecimento.<sup>58</sup>

Estereotipados por esse ethos repressivo que foi reforçado pelos valores de nossa cultura policial e judiciária no decorrer da história, conforme já narramos, estes atores apenas reproduzem esse ciclo de atuação policial através de práticas informais e, muitas vezes arbitrarias e violentas, exteriorizadas pelo *habitus* policial, principalmente do profissional de polícia judiciária. Estas características abrangem tanto o policial civil quanto o militar e tem definido a atuação das polícias, as quais são organizadas como

---

<sup>58</sup> Bourdieu trata desse efeito do poder simbólico principalmente no campo do direito. Fernando Tomaz traduzindo BOURDIEU, Pierre. **Poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989, Capítulo 4 “A força do direito”.

exércitos para combate a inimigos, em razão de toda uma tradição ditatorial herdada de um modelo militar. Por isso fala-se tanto em unificação das polícias buscando uma desfragmentação do ciclo de atuação de forma a termos uma polícia preventiva e investigativa dentro de uma mesma estrutura de natureza civil e de serviço público<sup>59</sup>. Para melhor compreensão precisamos esclarecer como se dá o ciclo completo de atuação policial.

### 1.5 Ciclo de atuação Policial

Tarefa complexa é a de definir o ciclo de atuação das polícias no Brasil. Os policiais possuem um *habitus* caracterizado pela discricionariedade e pela informalidade. Seus dirigentes exercem muito menos controle do que o necessário para alcançar índices mínimos de eficiência. Esse controle é mais difícil sobre os policiais investigadores, pois possuem uma atividade externa e compartimentada que facilita a criação de seus próprios códigos de condutas. “Mesmo nas polícias que dispõem de normas ou códigos de deontologia, essas não estão incorporadas ao sistema de treinamento e controle.”<sup>60</sup>

Alguns autores atribuem a dificuldade de definir o ciclo de atuação das polícias no Brasil ao fato da divisão do sistema em polícias civis e militares. Jorge Zaverucha afirma que o atual ordenamento constitucional estabelece a organização das policias militares pelo governo federal e a subordinação ao governo estadual, portanto criando a dificuldade do duplo comando. Acrescenta que o texto constitucional dá à polícia militar a natureza de força auxiliar do exército, o que, para o autor é comum apenas em regimes autoritários. O comando de operações terrestres (COTER) pertence ao Estado-Maior do Exército com poderes preponderantes sobre as policias militares e corpo de bombeiros. Para o autor é uma estrutura militar fazendo o papel de policia. É mais tropa do que policia. As PMs copiam os modelos dos batalhões de infantaria e são regidas pelo mesmo código disciplinar e penal. Seu serviço de inteligência, o conhecido P2 continua como durante o regime militar, fazendo parte do sistema de informações do exercito. Antes do advento do

---

<sup>59</sup> Kant de Lima (2011, p.249).

<sup>60</sup> COSTA, A. T. É possível uma Política Criminal? A discricionariedade no Sistema de Justiça Criminal do DF. **Revista Soc. Estado**. vol. 26, n.1. Brasília Jan./Apr. 2011.

regime militar a PM tinha um papel secundário na atividade de patrulhamento. Cabia a polícia civil tanto o papel ostensivo como a atuação judiciária e investigativa.<sup>61</sup>

Em oposição, Cláudio Beato Filho sustenta que o argumento da ineficácia do policiamento sob o modelo militar não tem respaldo empírico, exemplificando com a atuação policial nos moldes de estrutura militar nas polícias da Itália, que ainda dispõe dos *Carabinieri*, da Espanha com a *Guardia Civil*, na França com a *Gendarmerie*, e na Holanda com a *Rijkspolitie*. O autor não defende o modelo de policiamento militar, apenas sugere que o problema poderia estar na natureza de cada modelo de policiamento, conforme a tradição a que pertença e não simplesmente no fato de ser civil ou militar, ou seja, nossa polícia pertence a tradição continental nos moldes do modelo francês, que seria uma polícia de Estado, centralizada, politizada, militarizada e com baixa aprovação pública, pois não possui qualquer tipo de controle por parte da comunidade. O contrário seria o modelo pertencente à tradição anglo-saxã, que seria uma polícia descentralizada, apartidária, não militar e que exerce a coerção por consenso, como no exemplo do modelo norte americano em que o controle é exercido pelo próprio eleitorado.<sup>62</sup>

Acontece é que nos modelos citados em ambas as tradições as polícias têm a atuação através do que a doutrina convencionou chamar de “ciclo completo” de policiamento<sup>63</sup>, ou seja, o exercício da atividade policial pela mesma agência, tanto na forma de atuação preventiva como na forma repressiva<sup>64</sup>. No Brasil o arcabouço constitucional não permite essa forma de atuação simultânea, pois nossas polícias possuem a competência apenas parcial desse ciclo, cabendo às polícias militares o policiamento preventivo e

---

<sup>61</sup> O artigo 22, XXI juntamente com artigo 144, IV § 6º. ZAVERUCHA, J. **FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002**. Rio de Janeiro: Record, 2005, p.69-75.

<sup>62</sup> BEATO FILHO, Claudio C. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, vol. 13, n. 4, Outubro/99.

<sup>63</sup> MISSE, Michel. **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**, Rio de Janeiro: Booklink, 2010; ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no Século XXI**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar: Oxford, Inglaterra: *University of Oxford, Centre for Brazilian Studies*, 2009.

<sup>64</sup> Tramita no congresso a PEC 51 que usa o mesmo conceito para defender a unificação e desmilitarização da polícia.

ostensivo para a preservação da ordem pública e às polícias civis, o policiamento repressivo necessário para o exercício da polícia judiciária e para as diligências de investigação criminal, conforme preconiza o artigo 144 de nossa Constituição.<sup>65</sup>

Na prática, as duas polícias, tanto a civil quanto a militar, inconstitucionalmente, acabam por invadir a competência uma da outra, na tentativa de realizar separadamente o ciclo completo, causando, não raras vezes, tensão e conflitos entre as forças policiais. Exemplo desta atuação invertida é a polícia civil no policiamento preventivo ou uniformizado através de suas unidades especiais, como, por exemplo, a Divisão de Operações Especiais (DOE) no Distrito Federal, o Grupo Armado de Repressão a Roubos e Assaltos (Garra), em São Paulo e a Coordenadoria de Recursos Especiais (Core), no Estado do Rio de Janeiro. Na polícia militar temos o exemplo do conhecido grupo de policiais P2 (policiais de 2ª seção)<sup>66</sup> que atua veladamente a pretexto de serviço de inteligência, mas na verdade fazendo investigações criminais.

O que caracteriza a atuação de uma polícia é a autorização que ela possui do Estado, como forma de política criminal, para o uso da força física ou moral como contrapeso das liberdades individuais<sup>67</sup>. As duas polícias brasileiras possuem essa autorização. Apesar de a Constituição Federal separar essas competências, é a política criminal dos estados que estrutura o policiamento de forma a favorecer a invasão recíproca dessas atribuições, até porque é impossível delimitá-las, poi embora separadas em tese se confundem na prática.

---

<sup>65</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 58. ed. São Paulo. Saraiva, 2011. “§ 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 in-frações 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”.

<sup>66</sup> Denominação no organograma militar para indicar a seção que realiza o serviço de inteligência.

<sup>67</sup> "A polícia se distingue, não pelo uso real da força, mas por possuir autorização para usá-la". (BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**: uma análise comparativa internacional. Trad. Renê Alexandre Belmonte. 2. ed. 1. reimpr. São Paulo: Edusp, 2006. (Série Polícia e Sociedade; n. 1), p. 20).

Ressalvar a exclusividade de uma atuação policial é tarefa impossível, pois é grande a dificuldade de controlar as polícias em razão de seu alto poder de discricionariedade. Para o sociólogo Arthur Costa antes de se estruturar uma política criminal de atuação policial é preciso reconhecer esse poder de discricionariedade que a polícia possui. Citando Samuel Walker<sup>68</sup>, o autor esclarece que a descoberta da discricionariedade policial se deu no final da década de 60, através de uma pesquisa americana sobre o sistema de Política Criminal. Os resultados da pesquisa evidenciaram o enorme grau de liberdade que os agentes do sistema criminal dispunham quando precisavam tomar suas decisões. Ficou evidente que as ações dos policiais não se limitavam ao texto da lei. O autor cita algumas áreas onde os policiais exercem sua capacidade discricionária:

a) *Aplicação Seletiva das Leis*: A polícia é responsável por fazer cumprir todas as leis. Ou seja, o policial pode *de facto* decidir aplicar a lei ou não.

b) *Escolhas dos Métodos de Intervenção*: Os policiais precisam decidir sobre como intervir. Podem usar ou não a força que a lei lhes autoriza. Muitas vezes, embora autorizados pela lei, os policiais agem de forma violenta e arbitrária.

c) *Escolha de Objetivos e Prioridades*: As polícias são encarregadas de diversas funções, tais como patrulhamento ostensivo, investigação criminal, controle de manifestações, atendimentos a emergências, fiscalização, controle de trânsito, etc. Comandantes e chefes de polícia frequentemente priorizam determinados objetivos em detrimento de outros. Não raro, privilegiam o atendimento a um tipo de problema ou a uma comunidade específica. Tais escolhas são condicionadas por aspectos políticos, sociais e culturais.<sup>69</sup>

Destarte, definir o ciclo de atuação é importante para interligar as atividades de prevenção e investigação, de forma a se complementarem. Significa dar preferência a um ciclo completo dentro da mesma estrutura policial, se possível realizado ou, no mínimo, iniciado pelo mesmo policial. Deve ser planejado de forma a criar uma rede de dependência entre os

<sup>68</sup> WALKER, Samuel. *Taming the System: the control of discretion in criminal justice, 1950-1990*. New York: Oxford University Press, 1993

<sup>69</sup> Trata-se de um resumo das áreas de discricionariedade da polícia feito pelo sociólogo Arthur Costa na obra referenciada ao analisar a discricionariedade da política criminal no Distrito Federal. COSTA, A. T. É possível uma Política Criminal? A discricionariedade no Sistema de Justiça Criminal do DF. **Revista Soc. Estado**. vol. 26, n.1. Brasília Jan./Apr. 2011.

policiais de atuação preventiva e investigativa. Aqueles atuando ostensivamente e estes veladamente, mas ambos podendo realizar o ciclo completo de atuação, quando possível. Talvez isso pudesse funcionar como um sistema de pesos contrapesos que viesse a evitar competições e rivalidades de forma a favorecer o controle.

Contudo, todas essas definições devem ser consideradas dentro de uma interdisciplinaridade com a criminologia, principalmente com a criminologia crítica, cujas pesquisas já demonstram uma desconstrução paradigmática de todas as formas tradicionais de estudar o crime. Apesar dessa crise paradigmática, essas formas tradicionais ainda permanecem norteando todos os sistemas de controle social penal, inclusive e, principalmente a Polícia Judiciária. Se o novo paradigma ainda não provocou uma revolução científica, a transição necessita de pesquisas que demonstrem a crise no sistema.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> KUHN, Thomas. S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1991, Pp. 179-215.

## CAPÍTULO II

### CRIMINOLOGIA E POLÍCIA JUDICIÁRIA

#### 2.1 Considerações Iniciais

Após a análise dos referenciais da cultura e do campo policial é preciso complementar os estudos usando os paradigmas da criminologia, pois, embora não se possa dizer que exista uma ciência da prática de polícia judiciária, pode-se afirmar que é uma atividade investigativa que deve ter como parâmetro uma ciência zetética como a criminologia. Ambas podem usar os métodos empíricos, pois se baseiam na investigação do fato criminoso e não apenas em opiniões e argumentos. Ambos os estudos são interdisciplinares e, portanto devem ser formados pelo diálogo de uma série de ciências e disciplinas. São complementares, pois enquanto a criminologia estuda formas de prevenção a polícia judiciária estuda formas de investigação e repressão.

O pensamento criminológico é sempre recorrente para apontar novos caminhos para a segurança pública. Os criminólogos estão sempre tentando explicar as razões de acréscimos ou decréscimos de índices de criminalidade ou mesmo tentando buscar uma interdisciplinaridade para estabelecer uma relação de causa e efeito em certos crimes aparentemente inexplicáveis. Além disso, a Criminologia é instrumento fundamental para a compreensão da própria realidade policial por parte dos articuladores da política de segurança pública.

Contudo a razão primordial de se realizar um estudo aplicado de criminologia à polícia judiciária é a de que ambos os estudos envolvem o fato criminoso e o controle social. A Polícia Judiciária busca precipuamente a investigação da materialidade e da autoria do fato criminoso, bem como o controle social através da repressão com a segregação de seu autor, enquanto a criminologia se ocupa do estudo das causas e das formas de controle social do fato criminoso e suas consequências, como forma de prevenção, bem como da personalidade do criminoso e da maneira de ressocializá-lo. Etmologicamente o termo criminologia deriva do latim *crimino* (crime) e do grego *logos* (tratado ou estudo), seria, portanto o estudo do crime.

Embora a polícia judiciária esteja construída sob uma base dogmática processual penal, pode-se afirmar que ela é também um instrumento material de política pública para atender demandas de combate à criminalidade. Seu estudo, portanto, deve passar também por uma interdisciplinaridade com o direito penal material e com a política criminal. O direito penal com sua força normativa vai definir quais condutas serão perseguidas pela investigação e a política criminal definirá as estratégias investigativas para alcançar a elucidação do fato criminoso. Contudo o estudo da norma penal e do fato criminoso sob estes aspectos não será suficiente. É preciso agregar as premissas axiológicas da criminologia para entender e aperfeiçoar o combate à criminalidade.

Já vimos que a polícia judiciária é uma agência de política pública de controle social dirigida por Delegados de Polícia. Se perguntarmos a qualquer Delegado: “o que é o fato criminoso?”, a resposta possivelmente será que é o fato típico, antijurídico e culpável. Na perspectiva dogmática penal esse é um dos conceitos corretos, pois foi construído sob um paradigma positivista isento da apreciação de qualquer fenômeno inerente à convivência social. Contudo a resposta é insuficiente para a compreensão do que seja o fato criminoso do ponto de vista sócio-político-histórico-cultural. É necessário, portanto buscar os valores da criminologia.

A realização da atividade de polícia judiciária sob o prisma de que o fato criminoso é um fenômeno inerente à convivência em sociedade é importante para que seus atores mudem essa visão de agência policial-penal ainda impregnada pelas correntes biologicista do criminoso por tendência, do criminoso nato, dos traços em raças propensas ao crime, da condição de pobreza, etc. Conceitos estes, que quando pareciam estar sofrendo uma revolução paradigmática, foram ressuscitados pela investigação atuarial e pelo direito penal do inimigo.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> “Se trata de identificar, entre la masa de desviados, a la limitada porción de delincuentes irrecuperables para los cánones de conformidad: los teóricos de la incapacitación selectiva proponen adoptar medidas tendencialmente definitivas respecto a los sujetos cuyos comportamientos desviados tan sólo pueden ser contrarrestados mediante el internamiento”



Saliente-se que infelizmente a criminologia tradicional não foi capaz de mudar a idéia lombarda, vigente nos países centrais e que continua a influenciar coletivamente um discurso marcado por preconceitos e por justificativas de caráter colonialista. Fala-se em um direito penal do risco, onde a investigação atuarial é baseada na identificação e classificação de grupos de risco, ou em um direito penal do inimigo onde estes grupos de risco serão alijados dos direitos atribuídos àqueles que não representam qualquer perigo.

Esta nuance atuarial do paradigma também já surge em crise, pois a anomalia da ciência criminológica demonstra que não há como estudar o fato criminoso sem questionar o poder. Sem questionar os critérios de separação em grupos de risco e de não risco. E a agência policial é uma estrutura de poder a ser questionada, ou seja, é preciso incorporar aos estudos criminológicos o questionamento do papel exercido pela polícia como elemento condicionante do crime. E não só a polícia, mas todo o sistema penal.<sup>72</sup>

Tudo isto mostra que na nossa margem é necessário um saber que nos permita explicar o que são os nossos sistemas penais, como operam, que efeitos produzem, por que e como ocultam de nós esses efeitos, que vínculos mantêm com o resto do controle social e do poder, que alternativas existem a esta realidade e como elas podem ser instrumentalizadas.<sup>73</sup>

Considerando que o objetivo deste trabalho não é construir um saber que permita tentar explicar todo o sistema penal, mas apenas a agência de polícia judiciária, cuja função de controle social é constituída historicamente a partir das relações estabelecidas entre o poder e o desvio de conduta. E que essas relações são dinâmicas variando no espaço e no tempo e, diante das profundas modificações sociais experimentadas já no início deste século é factível demonstrar que tenha havido também transformações nesse modelo de controle social. Portanto, é necessário direcionar o foco deste trabalho para

---

(DE GIORGI, Alessandro. *Tolerancia Cero: estrategias y prácticas de la sociedad del control*. Barcelona: Virus, 2005, p. 57.)

<sup>72</sup> ZAFFARONI, Eugenio R. *Criminología: aproximación desde un margen*. Bogotá: Temis, 1988, Vol. I.

<sup>73</sup> Quando usa a expressão nossa margem Zaffaroni se refere à america latina. ZAFFARONI, Eugenio R. *Criminología: aproximación desde un margen*. Bogotá: Temis, 1988, Vol. I, p. 19.

demonstrar a evolução das transformações sociais, especificamente nas estruturas do poder de polícia e, principalmente, através das pesquisas no campo da criminologia, em face da escassez de estudos específicos deste paradigma de cultura policial para o controle social da sociedade de classes e ou da sociedade de riscos.<sup>74</sup>

Desta forma, neste capítulo trabalha-se com algumas das concepções entre a atuação da agência policial e a Criminologia, a depender das diferentes abordagens sobre os paradigmas e teorias que fundamentem o debate, considerando que a percepção destas teorias auxilia na compreensão geral do tema, e principalmente no entendimento da resposta deste processo de política pública.

## 2.2 O Paradigma Clássico

A criminologia clássica surge em razão da atuação dos pensadores que contestavam as idéias absolutistas. A Escola Clássica enraíza suas idéias exclusivamente na razão iluminista. Caracterizava-se como uma reação à arbitrariedade da administração da justiça penal e o caráter atroz das penas, pois as leis que vigoravam na época inspiravam-se nas idéias de excessivo rigor e crueldade, apoiadas em conceitos de castigos corporais e penas capitais. O direito servia de instrumento de privilégio, delegando aos juízes a possibilidade de julgar o infrator de acordo com a sua condição social.

O paradigma da escola clássica tinha como conhecimentos básicos as idéias de que o delito era uma escolha baseada no livre arbítrio, ou seja, no dogma da liberdade de escolha, quando o criminoso é comparado a um pecador. Ele erra porque escolhe errar. O delito para a escola é um ente jurídico onde o criminoso fez uma escolha contrária a lei. A pena tinha o caráter apenas retributivo, mas deveria ser proporcional ao delito e prevista de forma certa na lei. Portanto já trazia as premissas dos princípios da proporcionalidade, da legalidade e da irretroatividade.

---

<sup>74</sup> Ulrich Beck trata da transição de um paradigma de controle social da sociedade de classes para um controle social da sociedade de riscos. BECK Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: 34, 2010, p. 21.

Vigorava na época do iluminismo o pensamento utilitarista de que a pena era um mal justo, diante de um mal não justo e deveria ser aplicada como uma forma de curar uma enfermidade moral e restabelecer a ordem. O Crime era uma violação da lei e da ordem do Estado. A lei era fundada no contratualismo de uma burguesia em ascensão e pena teria que ser a reparação do dano causado pela violação desse contrato social.

Apesar de vários escritos terem contribuído para o paradigma clássico, talvez, o principal tenha sido a publicação da obra "Dos Delitos e Das Penas" de Cesare Beccaria, em 1764. Não só este, mas também outros iluministas como Montesquieu, Voltaire, Rosseau e D'Alembert foram de suma importância para o paradigma, uma vez que construíram o próprio alicerce do período humanitário e o início da radical transformação liberal e humanista do Direito Penal.<sup>75</sup>

A concepção filosófico-penal de Beccaria foi a maior expressão da hegemonia da burguesia no plano das idéias penais, motivada pelas necessidades de transformações políticas e econômicas, pois foi com base em sua obra que foi possível instituir uma racionalidade através da existência de leis simples, conhecidas pelo povo e obedecidas por todos os cidadãos, iniciando assim uma criminologia ainda sem um suporte científico, mas já com questionamentos humanitários do poder.

Estes primeiros estudos criminológicos protagonizaram inovações tais como as premissas do princípio da reserva legal em relação às punições, estabelecendo que só as leis pudessem fixar as penas, não sendo permitido ao juiz aplicar sanções arbitrariamente, defendendo o fim dos confiscos e das penas infames que recaiam sobre a família do condenado, bem como o fim das penas cruéis e da capital.

Uma forma de política pública policial institucionalizada até essa época era a Santa Inquisição, a qual já ultrapassava as fronteiras da idade média, chegava à idade moderna e era o poder de polícia a ser questionado pela incipiente criminologia clássica. O termo *inquisitio*, também significa

---

<sup>75</sup> BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: Martin Claret, 2000.

inquérito, investigação ou interrogatório e tornou-se sinônimo dos Tribunais do Santo Ofício. Um exemplo de sua atuação repressiva foi a inclusão da obra de Beccaria no *Index* de livros proibidos, em razão de suas ideias liberais.<sup>76</sup>

Embora muito questionado pelos iluministas, o método de atuação policial e judicial era necessário e deveria ser aproveitado para manter as conquistas políticas da burguesia. Assim, o paradigma clássico não trouxe grandes modificações no campo de manifestação do poder de polícia através da investigação policial na época. Naquele momento não era importante como seria a força repressiva da lei, mas a efetividade de seu cumprimento. O sistema de investigação criminal pouco evoluiria, pois embora criticados pelos iluministas, métodos como os da tortura ainda permaneceriam por muitos anos.<sup>77</sup>

### 2.3 O Paradigma Etiológico

Diferente do paradigma clássico que tinha suas ideias enraizadas na razão iluminista dogmática e sem qualquer comprovação científica, o novo paradigma apresentava suas ideias baseadas na ciência, confirmadas por meio das experiências através do método empírico e indutivo e aproveitando a novidade da cientifização do controle social no final do século XIX.

Começava o período científico. O crime agora era o fenômeno natural e social, produto dos fatores físicos, sociais e biológicos. A criminologia então estava preocupada em explicar as causas, os efeitos, os fatores e determinismos biológicos da antropologia criminal de Cesare Lombroso e sociológicos de Enrico Ferri. O crime era visto como uma patologia intolerável e os criminosos como indivíduos diferentes dos “normais”, ou seja, a criminalidade era um meio natural de comportamentos de indivíduos diferentes de todos os outros comportamentos e de todos os outros indivíduos.

---

<sup>76</sup> GONZAGA, João Bernardino. **A Inquisição em seu mundo**. São Paulo: Saraiva, 1994.

<sup>77</sup> “A tortura nos distritos policiais, cometida contra indivíduos suspeitos da prática de crimes, continua matéria problemática no Brasil, apesar dos avanços legais recentes e da rejeição da sociedade brasileira aos métodos violento de investigação”. Relatórios brasileiros relativos à implementação da convenção contra a tortura, apresentado a ONU em agosto de 2000.

Os fatores endógenos da biologia e os fatores exógenos da sociologia, atrelados aos estudos jurídicos de Rafael Garófalo, o primeiro a usar a denominação de criminologia, ao serem partilhados na demonstração das causas e efeitos do crime, constituíram as matrizes fundamentais para conferir à disciplina o patamar de uma ciência. Esse patamar de ciência criminológica foi alcançado segundo os pressupostos epistemológicos do positivismo, cujos resultados culminaram na formação do chamado paradigma etiológico.<sup>78</sup>

O paradigma etiológico foi construído inicialmente com a contribuição de Lombroso, um antropólogo Italiano que trouxe cientificidade para criminologia. Ele foi responsável pela teoria do criminoso nato que podia ser conhecido através de disfunções que se exteriorizavam na aparência, os indivíduos de cabelos negros ou castanhos, por exemplo, são mais freqüentes entre os criminosos, enquanto os louros raramente se envolvem na criminalidade. Podiam ser identificados também através de características peculiares, tais como: protuberância occipital, órbitas grandes, testa fugida, arcos superciliares excessivos, zigomas salientes, prognatismo inferior, nariz torcido, lábios grossos, arcada dentária defetuosas, braços excessivamente longos, mãos grandes, anomalias dos órgãos sexuais, orelhas grandes e separadas, polidactia.

A contribuição principal de Lombroso para a Criminologia não reside tanto em sua famosa tipologia, mas no método que ele utilizou em suas investigações: O método empírico-indutivo. Sua teoria do delinquente nato foi formulada com base em resultados de mais de quatrocentas autópsias de delinquentes e seis mil análises de delinquentes vivos; e o atavismo que, conforme o seu ponto de vista, caracteriza o tipo criminoso – ao que parece – contou com o estudo minucioso de vinte e cinco mil reclusos de prisões européias. Sua conclusão era de os delinquentes deveriam viver isolados da sociedade, como se fosse uma prisão perpétua, ou seja, ele parte da idéia da completa desigualdade fundamental do criminoso e do homem honesto. Para

---

<sup>78</sup> O "*L'Uomo delinquente*" de LOMBROSO (publicado em 1876), a "*Sociologia Criminale*" de FERRI (publicada em 1891) e a "*Criminologia - studio sul delitto e sulla teoria della repressione*" de GARÓFALO (publicada em 1885) com enfoque, respectivamente, antropológico, sociológico e jurídico, são consideradas as obras básicas caracterizadoras da chamada Escola Positiva.

ele as penas deveriam ser por tempo indeterminado para os corrigíveis e perpétuas para os incorrigíveis.

Desenvolvendo a Antropologia lombrosiana numa perspectiva sociológica, Ferri, que era discípulo de Lombroso, ressaltou, por sua vez, a importância de um trinômio causal do delito ligado a fatores antropológicos, sociais e físicos e, com essa série triplíce de causas, ampliou a originária tipificação lombrosiana da criminalidade. Seus estudos apresentaram a visão sociológica de que o crime não é decorrência do livre arbítrio, mas o resultado previsível determinado por esta tríplice ordem de fatores.

Ferri auxiliou Lombroso na construção da tese do criminoso nato, mas sua contribuição sociológica foi denominada pela Criminologia positiva de *determinismo*, ou seja, o livre arbítrio é mera ficção, para cada fato criminal existem razões de ordem físicas, sociais e biológicas que o determinaram. Essas razões se enquadram na personalidade de uma minoria de indivíduos caracterizados como perigosos. A sociedade deveria "ver o crime no criminoso" porque ele é sintoma revelador da personalidade perigosa de seu autor, para a qual se deve dirigir uma adequada "defesa social".<sup>79</sup>

Tais estudos confirmaram a tese de que ser criminoso constitui a característica de uma minoria diferente por completo dos indivíduos normais e, numa visão maniqueísta, essa minoria foi identificada com o mal e o restante da sociedade representaria o bem. Estabeleceu-se então uma repressão desigual, erigindo o criminoso em destinatário de uma política criminal de base científica utilizada como estratégia de combate contra a criminalidade. A possibilidade de uma explicação "cientificamente" fundamentada das causas enseja, por extensão, uma luta científica contra a criminalidade.

A visão arbitrária dessa política criminal utiliza, é claro, o poder de polícia institucional vigente na época, através da investigação policial e de uma justiça criminal ainda impregnada pela violência arbitrária, com a

---

<sup>79</sup> FERRI, Henrique. **Princípios de direito criminal**. Tradução por Luiz Lemos D'Oliveira. São Paulo: Saraiva, 1931.

novidade de que este sistema contava agora com o subsídio de uma primeira espécie de polícia científica, realizando suas investigações com os resultados das pesquisas desenvolvidas dentro do paradigma etiológico, estereotipando as representações da criminalidade ontológica, do determinismo e da periculosidade de forma até hoje profundamente enraizada nas agências do sistema penal e no senso comum.

## 2.4 O Paradigma da Reação Social

A criminologia não deve mais se voltar para o delinqüente e as causas de seu comportamento, conforme preconiza o paradigma etiológico, mas deve desviar o seu foco para o controle social formal, estudando os organismos de controle social que tem como função controlar e reprimir a desviação. Deve buscar explicações sobre o motivo pelos quais determinadas pessoas são estigmatizadas como delinqüente, qual a fonte de legitimidade e as consequências da punição imposta a essas pessoas.

O paradigma da reação social veio como uma revolução científica depois do longo tempo de dominação do que se denominou paradigma causal, paradigma etiológico ou criminologia positivista. Seus estudiosos afirmavam que a busca da explicação do comportamento delitivo não devia partir do porque as pessoas cometem delitos, e sim do porque esta atividade é definida como delitiva. O foco de suas preocupações desviava para as estruturas de poder e para o sistema em si, e não para o criminoso ou o crime. O funcionamento do sistema penal pode, no limite, constituir-se em fator de aumento da criminalidade e da violência, justo o oposto daquilo que o mesmo, em teoria, tem como objetivo.

A revolução foi na década de sessenta do século passado, com o surgimento já no final da década da teoria do etiquetamento, *labelling approach*, devido à influência de correntes de origem fenomenológica, como o interacionismo simbólico e a etnometodologia<sup>80</sup>, preconizando que o

---

<sup>80</sup> O interacionismo simbólico evidencia que não é possível considerar a sociedade - assim como a natureza humana - como dados estanques ou estruturas imutáveis. A sociedade, ou seja, a realidade social, é constituída por uma infinidade de interações concretas entre indivíduos, aos quais um processo de tipificação confere um significado que se afasta das situações concretas e continua a estender-se através da linguagem. O comportamento do

funcionamento do sistema penal se guia por “estereótipos” provenientes das agências policiais e da sociedade. Nesse sentido, as estatísticas vão demonstrar que é o controle de determinadas condutas que se exerce de forma seletiva, porque a criminalidade está presente em todas as camadas da população.

Foi com esta tese da “*labelling approach*”, que assistimos a mudança de paradigma criminológico, onde o centro de atenção se desprende dos indivíduos delinquentes e passa para os órgãos de controle social. Contudo a tese só foi formulada definitivamente na obra de Gary Becker, nos seguintes termos:

os grupos sociais criam o desvio ao fazer as regras cuja infração constitui o desvio e aplicar ditas regras a certas pessoas em particular e qualificá-las de marginais (estranhos). Desde este ponto de vista, o desvio não é uma qualidade do atocometido pela pessoa, senão uma consequência da aplicação que os outros fazem das regras e sanções para um "ofensor". O desviante é uma pessoa a quem se pode aplicar com êxito dita qualificação (etiqueta); a conduta desviante é a conduta assim chamada pela gente.<sup>81</sup>

O sistema penal, estudado com as lentes do paradigma da reação social e de acordo com a teoria do etiquetamento, funciona como um processo de políticas públicas para retroalimentação da criminalização ao qual concorrem todas as agências do controle social formal, desde o Legislador com sua atividade legisferante (criminalização primária), passando pela Polícia e a Justiça, com uma atuação seletiva e estigmatizada (criminalização secundária) até o sistema penitenciário, com a punição dos pobres (criminalização terciária).

Uma forma do uso do poder de polícia investigativa e repressiva de forma discricionária e seletiva é a criminalização da pobreza. Várias pesquisas demonstram a atuação da polícia judiciária no Brasil nos mesmos moldes da polícia nos Estados Unidos, revelada na obra “Punir os pobres” de

---

homem é assim inseparável da "interação social" e sua interpretação não pode prescindir desta mediação simbólica (DIAS, Jorge de Figueiredo, ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia**: o homem delincente e a sociedade criminógena. Coimbra: Coimbra, 1984, p.344-5).

<sup>81</sup> BECKER, Gary. *The economics of discrimination*. 2. ed. University of Chicago Press, 1971, p.19.



Loic Wacquant<sup>82</sup>. O autor demonstra que no decorrer das três últimas décadas do sec. XX, o processo de políticas públicas na América do Norte, pelo menos nos guetos, passou de Estado-providência para Estado penal e policial.<sup>83</sup>

O paradigma da reação social foi o grande expoente da criminologia crítica, contribuindo para compor um retrato de deslegitimação de todo o sistema penal, do qual faz parte a agência de polícia judiciária, a qual, infelizmente, ainda continua presa ao paradigma etiológico, e o que é pior, com uma regressão social para um paradigma próprio de atuação atuarial, ou seja, tende-se a estabelecer grupos de riscos.<sup>84</sup>

Embora ainda não tenha influenciado as políticas públicas criminais na administração da justiça, investigação policial ou na segurança pública, os argumentos para deslegitimação dessas agências são repetidos por todos os autores de criminologia crítica e podem ser sintetizados de acordo com a visão de alguns criminólogos abolicionistas ou minimalistas, da seguinte forma:

- a) O sistema penal opera de forma maniqueísta polarizando uma relação adversarial e estereotipada dos indivíduos entre criminosos e vítimas estabelecendo os muros de uma visão expiatória da pena como castigo pelo mal.

[...] a organização cultural de referência separa artificialmente certos indivíduos de sua ambiência particular e isola pessoas que se sentem vitimadas das pessoas que são consideradas, neste cenário específico, como ‘agressores. Neste sentido, a organização cultural

<sup>82</sup> WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. 2. ed. Col. Pensamento Criminológico. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

<sup>83</sup> “o governo americano continua a fornecer inúmeras garantias e apoio às empresas, assim como às classes médias e superiores”. Enquanto que “os programas voltados para as populações vulneráveis foram sempre limitados, e isolados do resto das atividades estatais.” “a idéia fixa continua a ser que a assistência aos pobres só serve para manter na ociosidade e no vício os habitantes do gueto”(Ibidem, p. 29-38)

<sup>84</sup> “A demanda social de punição pode levar (e tem levado) à incriminação preventiva. No passado, como agora, há um processo social que “estabiliza”, por assim dizer, em tipos sociais, a expectativa de reiteração do sujeito no crime; mais que isso, tende a assimilar o crime ao sujeito, de tal modo que a periculosidade do sujeito, baseada no que se supõe ser sua propensão natural ao crime, passa a ser decodificada por traços que ele apresente. A seleção desses traços, como no processo de estigmatização, interliga causalmente variáveis de pobreza urbana, baixa escolaridade e preconceitos de cor e marca ao que se espera que seja uma “carreira criminosa”. (MISSE, Michel. O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa. **Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, vol. 26, n. 1, Janeiro, 2011, p. 17)

da justiça criminal cria indivíduos fictícios e uma interação fictícia entre eles. Associa-se a isto a focalização na “atribuição de culpa.”<sup>85</sup>

- b) O sistema penal não tem alcançado o objetivo de proteger bens jurídicos, combater e prevenir a criminalidade, ressocializar os criminosos e fornecer segurança jurídica aos acusados e segurança pública à sociedade. E não pode porque sua função real é construir seletivamente a criminalidade, segregar os autores no sistema prisional e, assim, “fabricar os criminosos”.<sup>86</sup>
- c) O sistema penal funciona seletivamente criminalizando os pobres ou os excluídos por algum tipo de estereótipo social, criando mais problemas do que aqueles que se propõem a resolver, “sendo produtor de sofrimentos desnecessários (estéreis) que são distribuídos socialmente de modo injusto”, com o agravante dos seus altos custos sociais e do autêntico mercado do controle do crime que, em torno de si, se estrutura;<sup>87</sup>
- d) No sistema penal a impunidade é a regra, a criminalização a exceção, confirmando que a intervenção mais intensiva do sistema penal na sociedade é simbólica e não a instrumental: é a ilusão de segurança jurídica! “só atua sobre um número reduzidíssimo de casos”;<sup>88</sup>
- e) Um argumento específico mais relacionado com a polícia, principalmente a polícia judiciária, é que a agência policial que deveria ser um sistema de proteção de direitos e, na prática, é um sistema de violação de direitos humanos, violando todos os princípios da sua programação. Na América Latina a deslegitimação

---

<sup>85</sup> HULSMAN, Louk; CELIS, Bernat J de. **Penas perdidas**: o sistema penal em questão. Tradução de Maria Lúcia Karam. Rio de Janeiro, Luam, 1997, p. 153.

<sup>86</sup> BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

<sup>87</sup> ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **A ilusão de segurança jurídica**: do controle da violência à violência do controle penal. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

<sup>88</sup> ZAFFARONI, E. R. **Em busca das penas perdidas**: a perda de legitimidade do sistema penal. Tradução Vânia Romano Pedrosa e Almir Lopes da Conceição. Rio de Janeiro: Revan, 1991, p. 106.

é proveniente dos próprios fatos é o fato empírico mais deslegitimante é a morte;<sup>89</sup>

- f) O sistema penal não é uma resposta legítima a situações-problema, mas apresenta as características de um problema público, pois não protege e não atende o interesse das vítimas, protege e atende os interesses do próprio sistema. Não resolve nem previne os conflitos e “não apresenta efeito positivo algum sobre as pessoas envolvidas nos conflitos” (não pode ser considerado, diferentemente de outros sistemas, como o de justiça civil, como um modelo de “solução de conflitos”);<sup>90</sup>

Desta relação de argumentos, podemos extrair três razões fundamentais para deslegitimar o sistema penal: 1) causa sofrimentos desnecessários distribuídos socialmente de modo injusto; 2) não apresenta efeito positivo algum sobre as pessoas envolvidas nos conflitos e 3) é extremamente difícil de ser mantido sob controle.<sup>91</sup>

Contudo, a visão minimalista defende que o sistema penal não pode ser substituído por outra coisa se a sociedade não evoluir. A deslegitimação poderia ocorrer aos poucos, acompanhada de uma transformação social e de mudanças nas bases da sociedade com melhoria de direitos fundamentais básicos como saúde, educação, lazer, moradia, emprego, enfim uma evolução no padrão de vida da população, conforme acentua Baratta:

Nós sabemos que substituir o direito penal por qualquer coisa melhor somente poderá acontecer quando substituirmos a nossa sociedade por uma sociedade melhor, mas não devemos perder de

<sup>89</sup> ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **A ilusão de segurança jurídica**: do controle da violência à violência do controle penal. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

<sup>90</sup> HULSMAN, Louk; CELIS, Bernat J de. **Penas perdidas**: o sistema penal em questão. Tradução de Maria Lúcia Karam. Rio de Janeiro, Luam, 1997, p. 197.

<sup>91</sup> Zaffaroni argumentando sobre a pertinência do abolicionismo de Husman para a América Latina aponta que as três razões para destacar a total deslegitimação do sistema penal são de uma evidência inegável em nossa região marginal: as mortes, privações de liberdade e vitimizações que recaem sobre os setores majoritários e carentes de nossas populações; a total indiferença pelas vítimas dos órgãos que exercem o poder penal; a perda completa de controle sobre as agências executivas dos sistemas penais e a crescente minimização da intervenção dos órgãos judiciários; e a prática de delitos gravíssimos por parte de integrantes dos órgãos policiais. (ZAFFARONI, E. R. **Em busca das penas perdidas**: a perda de legitimidade do sistema penal. Tradução Vânia Romano Pedrosa e Almir Lopes da Conceição. Rio de Janeiro: Revan, 1991, p. 107-108)

vista que uma política criminal alternativa e a luta ideológica e cultural que a acompanha devem desenvolver-se com vistas à transição para uma sociedade que não tenha necessidade do direito penal burguês, e devem realizar, no entanto, na fase de transição, todas as conquistas possíveis para a repropriação, por parte da sociedade, de um poder alienado, para o desenvolvimento de formas alternativas de autogestão da sociedade, também no campo do controle do desvio.<sup>92</sup>

## 2.5 O Paradigma Garantista

O garantismo surge como uma terceira via opcional aos extremos partilhados na criminologia positivista da escola lombarda e na criminologia crítica da deslegitimação do direito penal. Aproveita o utilitarismo iluminista daquela e o minimalismo penal desta e constrói o que ele chama de *utilitarismo reformado* sob as bases de um segundo aforismo para o controle social penal, ou seja, “máxima felicidade possível para a maioria não desviante e o mínimo sofrimento necessário para a minoria desviante”.<sup>93</sup>

O modelo do utilitarismo reformado em sua função punitiva elimina a confusão das teorias retribucionistas e ressocializadoras da pena e foca apenas na prevenção geral negativa, conferindo-lhe uma dupla função de proteção, ou seja, evita que tanto a sociedade faça justiça com as próprias mãos quanto o Estado aplique sanções injustas e excessivas, garantindo justiça e bem-estar à vítima e o mínimo sofrimento ao criminoso. Impedir o mal da vingança arbitrária e desmedida operada pela vítima, ou pelas forças solidárias a ela, e o excesso punitivo do Estado é o escopo deste novo modelo de direito.

A função utilitária do direito penal está então caracterizada pelo princípio da intervenção mínima, garantindo sua utilização só em casos de extrema relevância, quando os demais ramos do direito não forem eficazes para solucionar o conflito, ou seja, o controle social penal punitivo somente será usado em *ultima ratio*. Dessa característica se junta o garantismo pela limitação do poder punitivo do Estado face ao cidadão. Pelos séculos

---

<sup>92</sup> BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002, p. 207.

<sup>93</sup> A teoria do garantismo penal teve como principal defensor o italiano Luigi Ferrajoli que ganhou grande repercussão mundial em 1989 com a obra *Direito e Razão: teoria do garantismo penal*. (FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006)

passados constatou-se que o poder punitivo do Estado sempre serviu à opressão. Daí, o direito penal moderno ter sido construído a partir de um discurso garantista liberal.

O garantismo tem como proposta central a mínima intervenção do Estado, com a máxima garantia do direito de liberdade do cidadão. Proposta esta apresentada como forma de combater a seletividade do sistema penal e de garantia dos direitos individuais humanitários. O garantismo penal reconhece a necessidade do controle social, mas com a peculiaridade do direito penal mínimo e como um meio de proteção garantido aos cidadãos contra atos arbitrários do Estado e particulares. Ferrajoli conceitua assim:

[...] Precisamente, no que diz respeito ao direito penal, o modelo de “estrita legalidade” SG, próprio do Estado de Direito, que sob o plano epistemológico se caracteriza como um sistema cognitivo ou de poder mínimo, sob o plano político se caracteriza como uma técnica de tutela idônea a minimizar a violência e a maximizar a liberdade e, sob o plano jurídico, como um sistema de vínculos impostos à função punitiva do Estado em garantia dos direitos dos cidadãos. É, conseqüentemente, “garantista” todo sistema penal que se conforma normativamente com tal modelo e que o satisfaz efetivamente.<sup>94</sup>

Destarte, conclui-se que o garantismo não deslegitima o sistema penal construído sob o marco da modernidade, apenas elimina o direcionamento do direito penal à defesa social e o redireciona aos princípios e garantias constitucionais da pessoa. Trata-se de modelo penal que tem como função precípua a negação explícita do direito penal do inimigo, hoje largamente difundido, e de qualquer modelo de política criminal beligerante.

Na prática o paradigma garantista restringe-se ao discurso dos intelectuais estudiosos dos direitos humanos, pois ao correlacionar com a agência de polícia judiciária e com o senso comum, vemos que para os policiais prevalece a força simbólica do direito penal do inimigo, onde o investigado é o “alvo”, e que para o senso comum, “bandido bom é bandido morto”. A própria dificuldade de conter a criminalidade direciona os estudos para a necessidade de mudanças no sistema penal e, por conseguinte, pela

---

<sup>94</sup> FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 786.

observância de um modelo garantista também no serviço público prestado pelas agências policiais.

Enxergar essa crise no paradigma, por enquanto, parece uma característica apenas da academia, pois, na contramão do garantismo, o atual projeto de código penal e a legislação extravagante acena para a expansão da tipificação, criminalizando condutas como o *bulling*, palmadas, vias de fato domésticas, crimes de perigo no trânsito, lei seca e etc. Conflitos que podem ser solucionados pelo direito civil e administrativo, são muitas vezes deslocados para a esfera penal. Salientando que na legislação atual já existem diversos tipos penais inócuos que poderiam ser descriminalizados.<sup>95</sup>

Se com a criminalização primária o legislador atua com toda essa força simbólica da lei e não consegue atender os anseios de justiça e até mesmo de vingança por parte da sociedade. Na criminalização secundária a polícia judiciária, com o método tão questionado do Inquérito Policial, não consegue também atender os anseios pela investigação criminal, gerando uma sensação de impunidade, o que funciona como incentivo à criminalidade.

No próximo capítulo analisaremos o referido método de atuação da Polícia Judiciária para a formalização das investigações. As fontes utilizadas no tópico relativo ao controle externo da atividade policial demonstram que o Inquérito Policial não alcança índices satisfatórios de apuração. A Constituição Federal dispõe que: “A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”.<sup>96</sup> Dessa forma, a investigação criminal, instrumentalizada no inquérito policial, como instrumento de segurança pública e combate à criminalidade deve ser perseguida com eficiência.

A eficiência se manifesta não somente na melhoria dos índices de apuração, mas também na garantia que esse resultado será alcançado sem

---

<sup>95</sup> Projeto lei 236/12 que teve por base anteprojeto proposto por uma comissão de juristas, sugere penas maiores para crimes contra a vida, aumenta o rol de crimes hediondos e torna mais rigoroso o modelo de progressão de penas, impondo ao condenado por crime mais grave tempo maior sob regime fechado nos presídios.

<sup>96</sup> BRASIL. Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Artigo 144.

sacrificar os direitos individuais humanitários. O paradigma garantista demonstrou que existe ineficiência não só na polícia, mas em todo o sistema penal e que o sacrifício dos direitos individuais em nada tem contribuído para diminuir a criminalidade. Por isso é preciso analisar detalhadamente o método de formalização das investigações através do Inquérito Policial e toda e qualquer diligência que dele decorra ou a ele anteceda para tentar corrigir o erro e buscar sua eficiência se possível, ou para substituí-lo se necessário.

## CAPÍTULO III

### O INQUÉRITO POLICIAL

#### 3.1 Antecedentes Históricos

Como toda a tradição continental, o Inquérito Policial teve inspiração romana, onde as investigações recebiam o nome de "*inquisitio*". A investigação era privada realizada pela vítima ou seus familiares e também pelo próprio acusado, ao acusado também era concedido poderes para investigar elementos que pudessem inocentá-lo. Ou seja, na tradição antiga, diferentemente de hoje, o acusado, durante o procedimento não era mero objeto de investigação.<sup>97</sup>

A mesma denominação remonta também à Inquisição e como a própria nomenclatura indica, o procedimento se referia ao arcabouço ideológico oferecido pelo dogmatismo religioso da época. Era presidido por um juiz inquisidor o qual acumulava todos os poderes atuando como parte, investigando, acusando e julgando. A confissão era entendida como a prova máxima e não havia qualquer limitação quanto aos meios utilizados para extraí-la, visto que eram justificados pela sagrada missão de obtenção da verdade. As regras eram redigidas no direito canônico e impunham instrumentos de gerenciamento, produção e valoração da prova que apenas ratificavam as hipóteses acordadas. Sem dúvida, tratava-se da formalização de um conjunto de regras para atingir os fins a que se propunha, codificadas no Manual dos Inquisidores<sup>98</sup> e que influenciaram fortemente a administração da justiça dos países da Europa continental.

---

<sup>97</sup> Para Roberto Kant de Lima, as práticas policiais atuais no Brasil são típicas de sociedades hierárquicas, tradicionalmente marcadas por seu caráter inquisitorial. Essa tradição teria origem do Tribunal do Santo Ofício Português que buscava a constante autoacusação do réu e empregava a tortura para extrair a sua confissão. (KANT DE LIMA, Roberto. *Polícia, Justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público. Revista de Sociologia e Política*, 1999, p. 17)

<sup>98</sup> Um saber que, como Carvalho afirma, “não é ingênuo nem aparente, mas real e coeso, fundado em pressupostos lógicos e coerentes, nos quais grande parte dos modelos jurídicos autoritários contemporâneos, alguns ainda em vigor, busca(ra)m inspiração” (CARVALHO, Salo de. *Pena e garantias*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 6).



O Inquérito Policial, embora de inspiração romana, da forma em que se formaliza até hoje, é criação do Direito Brasileiro. Numa perspectiva comparada não se confunde com os outros sistemas jurídicos de mesma tradição como *la poursuite* francesa ou com os atos de procedimento preliminar (ou processo de investigação) da Alemanha, ou com a instrução preparatória (ou corpo de delito) de Portugal, ou com a investigação preliminar do Direito árabe (de inspiração francesa) ou do direito chinês, nem com a averiguação prévia do processo penal mexicano, ou com o sistema de investigação da tradição *common law* anglo americana. O Inquérito brasileiro reúne os mesmos elementos investigatórios, informativos e instrutórios levantados por órgãos incumbidos da investigação criminal em outros países, mas possui as peculiaridades constitucionais do art. 144, § 4º<sup>99</sup>, ou seja, a atribuição exclusiva à Polícia Judiciária, a direção instrutória e cartorial de um delegado de polícia e o nome que recebe (Inquérito Policial).<sup>100</sup>

No Brasil, a primeira referência expressa a inquérito policial encontra-se no Decreto n. 4.824 de 1871, que regulamentou a Lei n. 2.033, do mesmo ano. Na verdade já existia em 1841 um sistema de investigação preliminar para munir o juízo de provas e informações sobre o fato delituoso, mas formalmente e com o nome de Inquérito Policial só foi criado em 1871. Nasceu de forma peculiar com a natureza de verdadeira instrução processual cartorária para a formação da culpa, auxiliando uma atribuição dos juizes de direito, pois no art. 10 do regulamento n. 4.824 de 1871, afirmava-se que as atribuições do chefe, delegados e subdelegados de polícia também era a da formação de culpa e pronúncia nos crimes comuns.<sup>101</sup>

A Proclamação da República (1889) e a Constituição de 1891, nenhuma alteração provocou no inquérito, somente o Decreto-Lei n. 3.689, de 1941 que introduziu o novo e atual Código de Processo Penal, suprimiu das autoridades policiais as atribuições de formação da culpa e da pronúncia nos crimes

<sup>99</sup> Preceitua a Constituição Federal, em seu art. 144, § 4º, que “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”. (grifei).

<sup>100</sup> MORAIS, Bismael Batista. **Direito e polícia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986, p. 130.

<sup>101</sup> MISSE, Michel. **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**, Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

comuns, o que já era considerado inconstitucional mesmo na Constituição outorgada, Portanto, o inquérito policial pelo qual se formaliza a investigação hoje é fruto do regime autoritário e excepcional de 1937, de Getulio Vargas, com inspiração no Código de Processo Penal Italiano de 1930, que foi concebido durante o regime fascista de Benito Mussolini.

Essa inspiração ditatorial do Inquérito Policial foi mantida também durante a assembléia constituinte de 1988, pois o Código de Processo Penal teve seu arcabouço institucional ratificado pela ditadura militar e os constituintes mais progressistas na ocasião não tinham proposta homogênea para as polícias e para a área de segurança pública. Com isso a subcomissão de segurança pública acabou sendo dominada pelos atores que defendiam a manutenção do arranjo institucional, fortemente influenciada por um *lobby* de oficiais das forças armadas e por essa razão o inquérito penal que foi trazido de Portugal na época da colônia, para servir de base as investigações policiais, chega aos dias de hoje praticamente com os mesmos traços de sua origem inquisitorial.<sup>102</sup>

### 3.2 Natureza Jurídica e Finalidade

O Inquérito Policial é um procedimento administrativo de caráter inquisitivo e sigiloso onde o indiciado é mero objeto da investigação. Caracteriza-se pela autuação de peças pré-processuais com a finalidade de demonstrar, dentro de prazos processuais estabelecidos, a materialidade e autoria dos crimes de médio ou maior potencial ofensivo. Em relação aos crimes de menor potencial ofensivo não é mais necessário o procedimento do Inquérito Policial, basta um termo circunstanciado de ocorrência. Existem sérias controvérsias quanto a sua natureza jurídica, mas a maioria entende que não se trata de processo e sim um procedimento, pois não se faz presente o princípio da publicidade e do contraditório. Enfim, nada mais é do que a formalização das diligências investigativas.<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> ZAVERUCHA, J. **FHC, forças armadas e polícia:** entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002. Rio de Janeiro: Record, 2005.

<sup>103</sup> LOPES JR conceitua: “procedimento administrativo pré-processual, pois é levado a cabo pela Polícia Judiciária, um órgão vinculado à Administração – Poder Executivo – e que por isso desenvolve tarefas de natureza administrativa”.

Toda dogmática positivada no sistema legal dá ao inquérito policial a natureza jurídica de procedimento inquisitivo para apuração das infrações penais, através da investigação policial, para elucidar a autoria e a materialidade dos crimes ou para a execução de quaisquer diligências judiciárias cautelares (com ordem judicial). A finalidade principal do inquérito então é emprestar justa causa ao Ministério Público, titular da ação, quando do oferecimento da denúncia no juízo criminal, ou ao ofendido nos casos de ação privada para oferecimento da queixa ou para fundamentar outras providências cautelares típicas de polícia judiciária como prisões preventivas, buscas domiciliares, reconhecimentos, reconstituições, apreensões de objetos etc., ou seja, o inquérito é o instrumento formalizador da investigação policial, utilizado por parte do Delegado de Polícia, autoridade a quem o Estado delega atribuição para toda essa atividade de instrução policial.<sup>104</sup>

Para que se proponha a ação penal, o que a doutrina chama de justa causa da ação penal, é necessário então que o Estado disponha de um mínimo de elementos probatórios que indiquem a ocorrência de uma infração penal e sua autoria e o inquérito policial é o instrumento formal de busca desse objetivo. Portanto, todas as atividades investigativas, em tese, deveriam ser aquelas delineadas no Código de Processo Penal, pois não é uma atuação discricionária e arbitrária de investigação, mas uma fase pré-processual da atividade persecutória do Estado, visando verificar a existência de uma infração penal, em especial a sua existência e respectiva autoria.

É preciso aqui abrir um parêntese para adiantar que na prática não é o que ocorre. Na realidade é preciso não confundir Inquérito Policial com a investigação criminal. Em tese, toda a investigação criminal deveria seguir o rito processual de formalização do inquérito policial para que se cumprisse o princípio devido processo legal, mas na verdade a primeira parte da investigação é efetivada antes da instauração do inquérito através de procedimentos práticos e informais realizados pelos policiais investigadores

---

<sup>104</sup> Conceito: "Conjunto de diligências realizadas pela polícia judiciária para a apuração de uma infração penal e de sua autoria, a fim de que o titular da ação penal possa ingressar em juízo". TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo penal**. São Paulo: Saraiva, 2005, vol. 1, p. 194.

sem qualquer tipo de controle e, só depois da peneira da seletividade, será atuada em cartório. Este trabalho não pretende defender a ritualística cartorária do inquérito, pretende sim demonstrar a realidade atual e a dificuldade de se exercer um controle na parte informal da investigação.

Voltando ao tópico em enfoque, embora a investigação seja uma fase pré-processual, em razão do princípio do devido processo legal para a persecução penal, o Código de Processo Penal aglutinou no mesmo instrumento as atividades investigatórias promovidas pela Polícia Judiciária e a ação penal, promovida pelo Ministério Público. Ambas as atuações institucionais, somadas ao procedimento judicial, dá-se o nome de persecução penal, que em livre interpretação, significa a ação de perseguir o crime, é o que a doutrina jurídica chama de *persecutio criminis*.

Destarte, o direito de punir (*jus puniendi*) que surge para o Estado a partir da violação da norma penal é exercido através deste *jus persequendi*, do qual ainda é peça essencial o inquérito policial. Ele serve de base para a maioria das condenações, apesar de toda sua herança inspirada no estado novo e no regime militar que o mantiveram com os contornos hoje conhecidos. Foi recepcionado pela Constituição Federal, apesar do visível confronto com os princípios processuais penais que a carta magna concebera. Tudo isso demonstra a força da natureza outorgada desse procedimento policial.<sup>105</sup>

Em razão dessa natureza jurídica, por conseguinte se tomarmos, por exemplo, qualquer ocorrência de um fato jurídico tipificado como crime ou contravenção, nasce para o Estado o direito de punir, que somente pode ser concretizado por meio do processo, (*jus persequendi*), do qual o inquérito passará a ser parte integrante, não sendo desentranhado de seus autos e, portanto, ainda que toda a doutrina manualesca o apresente como simples

---

<sup>105</sup> “O inquérito policial é a peça mais importante do processo de incriminação no Brasil. É ele que interliga o conjunto do sistema, desde o indiciamento de suspeitos até o julgamento. A sua onipresença no processo de incriminação, antes de ser objeto de louvação, é o núcleo mais renitente e problemático de resistência à modernização do sistema de justiça brasileiro. Por isso mesmo, o inquérito policial transformou-se, também, numa peça insubstituível, a chave que abre todas as portas do processo e que poupa trabalho aos demais operadores do processo de incriminação - os promotores e juízes. (MISSE, Michel. O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa. **Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, vol. 26, n. 1, Janeiro, 2011, p.16)

procedimento administrativo, o inquérito policial na sua essência é processo, pois desde sua instauração colhe elementos de convicção para prolação da sentença, ou seja, adequa-se ao conceito de processo, que é conjunto de atos organizados para formação de um ato final, logo, deveria estar sujeito aos postulados constitucionais que regem o devido processo legal.<sup>106</sup>

A afirmação aqui apresentada de que Inquérito Policial é processo e não procedimento não representa os ensinamentos instrumentais contidos nos manuais de direito processual. É claro que nos termos tecnicista dos manuais, Inquérito é procedimento como afirmado no começo do tópico. Para esquentar a controvérsia lembramos que na Exposição de Motivos do Código de Processo Penal em vigor, o Ministro Francisco Campos escreveu que o inquérito é “processo”<sup>107</sup>. Contudo, a pesquisa empírica mostra que na prática o Inquérito é uma verdadeira instrução processual de formação de culpa com o juízo do poder de indiciar, muitas vezes antecipando até as consequências de uma condenação, além do que, depois de entranhado ao processo acaba por tornar-se referência essencial para a decisão singular e mesmo embasando decisões do Júri.<sup>108</sup>

A solução para essa controvérsia seria importante para a observância durante o inquérito dos princípios do contraditório e da ampla defesa, pois tornariam a investigação no mínimo mais confiável quanto as suas conclusões. Militam a favor desta posição os movimentos do pós-positivismo e do neoconstitucionalismo que consideram os direitos fundamentais além de qualquer validade formal ou relação de poder. Ainda, se fossem adotados tais princípios democráticos, com a participação dialética do advogado durante as

---

<sup>106</sup> *A hora bien, después de estas explicaciones, la palabra ‘proceso’ nos há descubierto acaso un poço de su secreto. Se trata en honor a la verdad, de um proceder, de um caminhar, de um recorrer um largo camino, cuya meta parece señalada por um acto solemne, com el cual el juez declara la certeza, es decir, dice que es cierto: ¿el qué? Uma de estas cosas: o que el imputado es culpable o que el imputado es inocente”* CARNELLUTTI, Francesco. *Cómo se hace um processo*. Tradução Santiago Sienís Melendo y Marino Ayerra Redín, Santa Fe, Bogotá, Colombia, Temis, 1977, p. 17.

<sup>107</sup> “Foi mantido o inquérito policial como processo preliminar [...]”. Item IV da Exposição de Motivos do Código de Processo Penal.

<sup>108</sup> MISSE, Michel. **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**, Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

provas técnicas e depoimentos, significaria também maior celeridade durante a instrução processual, pois essas provas não precisariam ser repetidas.<sup>109</sup>

Quanto ao princípio da ampla defesa, acreditamos que ele é perfeitamente adequado à fase de investigação preliminar e pode ser realizado na forma em que o Inquérito Policial se manifesta atualmente, sem necessidade de qualquer alteração legislativa. O investigado pode se utilizar de todos os meios que lhe permitam confrontar os elementos de prova que digam respeito a autoria ou materialidade da infração. Pode perfeitamente contar com a orientação de um advogado de sua escolha durante todo o Inquérito Policial. Pode dar sua versão sobre os fatos e contradizer as versões que lhe forem prejudiciais. Permanecer calado durante o seu interrogatório ou se recusar a fornecer elementos de prova técnicas que possam lhe ser prejudiciais, sem que isso possa lhe acarretar qualquer prejuízo (*nemo tenetur se detegere*).

Em relação ao princípio do contraditório, a doutrina o conceitua através dos momentos de ciência e participação dos atos processuais para que as partes possam exercer a paridade das armas e ter a possibilidade de influir no convencimento do magistrado. É claro que quando nos referimos ao contraditório no Inquérito Policial, não se trata da participação com possibilidade de produzir peças e memoriais de defesa, mas apenas em relação ao primeiro momento do binômio do contraditório, ou seja, a ciência dos atos a serem realizados para que a defesa possa orientar e acompanhar o investigado e até influir na decisão do delegado acerca do indiciamento ou da necessidade de medidas cautelares.

Em contra-argumentação na defesa do modelo inquisitivo, poderia alegar-se que tudo que foi produzido durante a investigação estará sujeito a

---

<sup>109</sup> No método inquisitório a pesquisa dos fatos é conduzida unilateralmente, com o propósito de confirmar, a todo preço e custo, uma hipótese de verdade previamente estabelecida pelo inquisidor, o que traz em si grave vício epistemológico. Ao contrário, o sistema formado pelo contraditório, permite a cada uma das partes apresentar provas contrárias para trazer elementos de confronto em relação às provas do adversário, enriquece o material probatório à disposição do juiz, aumentando a base cognitiva para o estabelecimento da verdade sobre os fatos". (MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis (Coord.). **As reformas no processo penal**: as novas Leis de 2008 e os projetos de reforma. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 25).

confirmação durante a instrução penal, isso porque, qualquer que seja o rito previsto, haverá necessariamente uma fase instrutória perante o julgador.

Entretanto, essa alegação se contradiz com a realidade, isso porque, com a alteração do art. 155 do CPP, em junho de 2008, restaram ratificado o que já ocorria na prática, ou seja, a possibilidade expressa de aceite dos elementos colhidos em sede policial como verdadeiras provas para a decisão judicial.<sup>110</sup>

De acordo com a nova redação do artigo 155 do CPP, o juiz não decidirá exclusivamente com base na investigação, mas, o contrário *sensu*, o juiz pode formar sua convicção com base inclusive nos elementos colhidos na investigação. Portanto, o inquérito policial que já influencia no momento da propositura da ação, quando oferece a justa causa ao seu titular, passa a ter significativa importância no momento da decisão judicial.

Na prática, na quase totalidade das vezes, a imputação é baseada nas provas e conclusões encontradas no inquérito, o qual fora realizado fora dos princípios constitucionais do processo penal, tudo porque, insiste-se que sua natureza jurídica está firmada como “procedimento administrativo”.

Para alguns autores<sup>111</sup>, se as provas nele realizadas podem formar a convicção do julgador, deve-se admitir a necessidade não só do contraditório nessa fase da investigação, mas também de todos os Direitos e Garantias Fundamentais, isso plenamente justificável por força da idéia de democracia como componente da própria sociedade.<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup> BRASIL. Código de Processo Penal Anotado. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. ”Art. 155. O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não-repetíveis e antecipadas. (Redação dada pela Lei nº 11.690, de 2008)”.

<sup>111</sup> SAAD, Marta. **O direito de defesa no inquérito policial**. São Paulo: ERT, 2004; CARVALHO, Amilton Bueno. **O Inquérito Policial como instrumento do direito penal do terror**. 2005. Disponível em: <[www.tjrs.jus.br/doutrina](http://www.tjrs.jus.br/doutrina)>. Acesso em 27 dez. 2013 e MISSE, Michel. **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**, Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

<sup>112</sup> “O inquérito policial traz elementos que não apenas informam, mas instruem, convencem, tais como as declarações de vítimas, os depoimentos das testemunhas, as declarações dos acusados, a acareação, o reconhecimento, o conteúdo de determinados documentos juntados aos autos, as perícias em geral (exames, vistorias e avaliações), a identificação

Do contrário, mantendo-se a natureza jurídica de procedimento, deve-se adaptar essa forma para um método sintetizado, nos moldes, por exemplo, do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), o qual é um procedimento técnico-administrativo, embora vinculado a lei instituidora do Juizado Especial Criminal, mas sem as formalidades cartorárias do Inquérito Policial. Portanto, no item seguinte, analisaremos detalhadamente esse procedimento.

### 3.3 O Procedimento

Ocorrido um fato jurídico criminal, deveria seguir-se um registro oficial desse fato pela polícia judiciária. Sabe-se que isso nem sempre ocorre, pois é claro que existe a cifra oculta da criminalidade não registrada, portanto não são todas as ocorrências que serão registradas, mas somente aquelas demandadas pela sociedade é que serão objeto desse registro da comunicação que recebe o nome jurídico de notícia crime (*notitia criminis*). Tal comunicação é feita através do conhecido BO (boletim de ocorrência). Esse registro criminal pode ser objeto de uma verificação inicial, culminar com a instauração de um inquérito policial ou simplesmente ser “engavetado”. Não existe estatística da criminalidade não registrada ou, se registrada, da criminalidade engavetada.<sup>113</sup>

Elaborado o boletim de ocorrência, seguem-se diligências investigativas preliminares que são efetivadas através de procedimentos práticos e informais realizados pelos policiais investigadores, cumprindo um despacho padrão efetuados pelo Delegado no final de cada registro de ocorrência criminal. Dada a quantidade de ocorrências o investigador faz a seu critério,

---

dactiloscópica, o estudo da vida pregressa, a reconstituição do crime. Assim, não é senão em consequência do inquérito que se conserva alguém preso em flagrante: que a prisão preventiva será decretada, em qualquer fase dele, mediante representação da autoridade policial, quando houver prova da existência de crime e indícios suficientes da autoria, e como garantia da ordem pública, conveniência da instrução criminal ou para assegurar a aplicação da lei penal; que à autoridade cumpre averiguar a vida pregressa do indiciado, resultando dessa providência, como é sabido, sensíveis repercussões na graduação da pena". SAAD, Marta. **O direito de defesa no inquérito policial**. São Paulo: ERT, 2004, p. 161.

<sup>113</sup> "Há mais probabilidade de um inquérito ser iniciado se a vítima do roubo for conhecida de algum policial, famosa, ou uma autoridade pública, e se o fato acontecer em alguma área nobre da cidade" (MISSE, Michel. **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**, Rio de Janeiro: Booklink, 2010, p.86).



discricionariamente, se não houve ingerência superior, uma seletividade daqueles registros que serão verificados.

Portanto, durante o procedimento de investigação criminal a Polícia Judiciária ainda secciona o procedimento, realizando separadamente a investigação preliminar e informal das ocorrências selecionadas e, depois, nova seleção para a instrução cartorária do Inquérito Policial. Ou seja, existe o registro da ocorrência, uma atuação preliminar do investigador e um lapso de tempo até o procedimento cartorário do Inquérito. Os Delegados costumam justificar a demora na instauração do Inquérito alegando a realização de diligências verificatórias para a busca por um mínimo de lastro da notícia crime, a fim de afastar eventual constrangimento ilegal.

Na prática o que ocorre é duplicidade das prerrogativas investigativas nas polícias judiciárias, tanto na polícia civil como na polícia federal. Uma função operacional de investigar preparatória para o IP, que não obedece a um procedimento certo e segue conforme arbítrio da agência policial, em algumas delegacias recebendo o nome de VPI “verificação de procedência da investigação”<sup>114</sup>, e uma espécie de instrução processual na atividade indiciária de investigação criminal, realizada no cartório da delegacia com termos, audiências e autuação de todas as peças com formalidades parecidas com a instrução judicial, exceto pela natureza inquisitiva, conforme exemplifica Michel Misse:

Um bom exemplo da ambivalência de funções do delegado de polícia ocorre na Polícia Federal. Ali, as investigações policiais antecipam-se à instauração do inquérito, que só será aberto, durante as investigações, caso sejam necessárias medidas cautelares (por exigência legal). A lógica seguida na Polícia Federal é que o inquérito policial só deve ser instaurado quando a investigação,

---

<sup>114</sup>“Uma VPI pode estar "aberta", quando ainda os investigadores verificam da possibilidade ou não de ter uma autoria para aquele crime, ou pode ser "suspensa", quando essa possibilidade é momentaneamente negada e ela, acondicionada em uma pasta, vai aguardar, em um armário ou arquivo, o aparecimento de algum fato novo que possa justificar a abertura do inquérito. A VPI é uma investigação preliminar para avaliar se vale a pena ou não continuar a investigar, aprofundar a investigação e instaurar, assim, o inquérito. Não chega ao conhecimento nem do Ministério Público, nem do juiz - permanece todo o tempo na esfera da polícia -, o que contraria o princípio da obrigatoriedade do inquérito policial, criado exatamente para que o MP e o juiz possam, a qualquer momento, inspecionar e fiscalizar como está acontecendo a investigação policial”. (MISSE, Michel. O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa. **Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, vol. 26, n. 1, Janeiro, 2011, p. 20)

concluída, já dispuser de elementos que o justifiquem. Fica, assim, caracterizada a duplicidade de papéis que cabe a polícia: investigação policial (também separada do policiamento ostensivo, praticado pelas polícias militares) e pré-instrução criminal. Se bem feita essa última, o Ministério público simplesmente a chancelará na denúncia, poupando-se trabalho ao apensar o processo todo o inquérito policial. Com isso, na prática, a polícia passa a ‘carregar’ a parte mais pesada (e mais exigente) do processo de incriminação. E também a maior parte da ‘formação de culpa’.<sup>115</sup>

Essa ambivalência já foi levantada durante os debates no segundo congresso de carreiras jurídicas realizado em Brasília, ressaltando a arbitrariedade dessas diligências informais sem qualquer controle e, na parte referente a instrução cartorária, enfocando o aspecto inquisitivo e sigiloso do inquérito policial, com propostas de introdução do contraditório e do princípio da publicidade. Contudo, houve forte resistência sob a alegação de serem a inquisitorialidade e o sigilo, imprescindíveis para a investigação e, como os debates se concentraram nas carreiras jurídicas, a controvérsia restou vencida pela raza contra argumentação.<sup>116</sup>

Além do aspecto inquisitorial debatido no congresso das carreiras jurídicas, é preciso enfatizar também a ausência de controle (*accountability*), o excesso de formalismo, a morosidade e a seletividade do procedimento, tanto na atuação preliminar do investigador, quanto na atuação cartorária do inquérito, além de um mapeamento dos números estatísticos existentes.

Portanto, podemos destacar claramente dentro dessa política pública de controle social através da investigação criminal pela agência de Polícia Judiciária, dois procedimentos dentro da mesma Instituição: Um procedimento investigativo informal realizado discricionariamente pelo investigador e um procedimento cartorário que segue um modelo de atuação processual.

O procedimento investigativo preliminar e informal é realizado empiricamente através da experiência prática de cada policial. Trata-se de entrevistas, vestígios, envolvimento afetivos, informantes anônimos e outras providências de natureza essencialmente informal baseada na atuação velada

---

<sup>115</sup> MISSE, Michel. **O inquérito policial no Brasil**: uma pesquisa empírica, Rio de Janeiro: Booklink, 2010, p. 14-15.

<sup>116</sup> OFICINA 3 do II Congresso Brasileiro de Carreiras Jurídicas de Estado, Brasília, 7 de julho de 2010, texto do coordenador para discussão.

ou infiltrada dos investigadores e de difícil controle procedimental. Seu desenvolvimento depende apenas da probidade ou não de cada policial e irá gerar ao final um relatório que servirá de subsídio para a portaria instauradora do Inquérito Policial.

Nessa atuação prática e informal desaparece um pouco o corporativismo e aparece o individualismo na busca de informações para a investigação daqueles casos de maior gravidade ou de maior interesse patrimonial. A informação que deveria ser compartilhada, na maioria das vezes é compartimentada em seções ou delegacias como algo muito valioso aos policiais, pois é sinônimo de poder que lhes confere um *status* de arquivo vivo e hegemonia entre os demais policiais. Morre ou aposenta o policial e desaparece o arquivo. “Fazer circular a informação é perder uma parte significativa de seu capital simbólico”<sup>117</sup> e de seu capital social na categoria policial.

A pessoa investigada encontra-se sob permanente possibilidade de sofrer restrições em direitos sensíveis, como na sua dignidade, na sua liberdade de locomoção, na sua integridade física, na sua imagem e na sua honra. Por isso, não há garantia de que a pessoa não será vítima de investigações informais sem regras, sem prazo ou sujeitas ao alvedrio exclusivo da agência policial.

Ratificando essa constatação e ainda demonstrando uma atividade judicante de fato, podemos citar o trabalho de Luciano de Oliveira o qual apresenta exatamente a atuação informal da polícia sob a aparência de uma espécie de direito alternativo ou "justiça informal" das classes populares no Grande Recife, onde a pesquisa demonstrou exatamente essa interpretação informal e arbitrária da lei e sem qualquer tipo de controle externo.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> Bretas e Poncioni citando Buckner comentam os elementos da cultura policial citados por esse autor em sua obra “Policía y cultura”. (BRETAS, Marco Luiz; PONCIONI, Paula. **A cultura policial e o policial civil carioca**. In: PANDOLFI, Dulce Chaves et al. (Org.). Cidadania, justiça e violência. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999)p.152.

<sup>118</sup> OLIVEIRA, Luciano. **Sua Excelência, o Comissário e outros ensaios de sociologia jurídica**. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

No entanto o objetivo principal deste item é analisar a política pública policial através do procedimento da investigação criminal em sua manifestação formal ou informal, sem entrar nos aspectos de possíveis soluções de conflitos de forma arbitrária pelos policiais, como se fossem juízes, ressaltando apenas que até para uma decisão “judicante” policial alternativa é preciso um procedimento de investigação preliminar que pela natureza arbitrária da decisão, na maioria das vezes será informal.

A solução de justiça informal policial foi atenuada pela criação do juizado especial criminal, ou seja, nas infrações de menor potencial ofensivo a lei 9099/95 formalizou a solução arbitrária da polícia e a transformou no chamado *sursis* processual, que na prática representa a mesma solução policial com base nas mesmas investigações preliminares, só que agora “impostas” pelo promotor e pelo juiz. Embora a lei defina o *sursis* processual como faculdade, o acusado, mesmo inocente, não vai preferir o constrangimento processual a uma solução alternativa factível.

Contudo, em relação aos crimes de médio e maior potencial ofensivo, essa atuação de justiça informal nas delegacias de polícia através da “Sua Excelência o Comissário” ainda existe, é o que demonstra a cifra oculta dos registros engavetados e dos crimes não registrados e que será demonstrado detalhadamente no item seguinte.

Em seguida, inicia-se o procedimento cartorário, que é formal composto por peças diversas, tais como: portaria, auto de prisão em flagrante, auto de apresentação espontânea, auto de resistência, auto de busca e apreensão, auto de qualificação, de interrogatório, de indiciamento, de reconhecimento, além das perícias e depoimentos testemunhais. Tudo isso sob a forma de uma “instrução processual inquisitiva” através de audiências, com rituais processuais pré-estabelecidos. Na maioria das vezes essa burocracia serve apenas para ratificar uma investigação já realizada informalmente, dando-lhe uma “forma de instrução processual”.

A estrutura hierárquica das polícias judiciárias é composta em regra por delegados e agentes ou investigadores. Estes compõem a categoria inferior,

subordinada aos delegados, responsável pelo procedimento inicial através das citadas diligências investigativas. Na prática possuem seus próprios critérios de seletividade acerca de qual ocorrência será investigada e relatada e qual será “engavetada”, exceto, é claro, em relação àquelas que atraem os holofotes da imprensa ou o interesse do superior hierárquico.

Os delegados, que compõem a categoria com poder de mando, recebem o resultado dessa peneira inicial, normalmente através de um relatório sem muito rigor técnico, mas reproduzindo detalhadamente as diligências investigativas. Realizam então a instrução pré-processual cartorária e, é claro, seguindo um juízo discricionário de seletividade acerca de qual investigação será transformada em um Inquérito Policial. Essa discricionariedade interessa às políticas judiciárias, pois o contrário transformaria toda a justiça criminal em um caos.<sup>119</sup>

Em pesquisa etnográfica numa delegacia circunscricional do Distrito Federal, o Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, constatou que apenas nos casos de lavratura de auto de prisão em flagrante delito ou homicídios dolosos é que os inquéritos são obrigatoriamente instaurados. Nos demais casos cabem ao delegado chefe verificar se no boletim de ocorrência já existem elementos de prova necessários para a conclusão de um inquérito. Do contrário, ou seja, nos casos onde estes elementos não estão presentes, os inquéritos não são instaurados. Somente em casos excepcionais procede-se investigação preliminar para levantar novas informações. Estes casos excepcionais referem-se à natureza da vítima ou à repercussão do crime. Resume o autor que é a lógica jurídica que rege a seleção dos casos a serem instaurados inquéritos. “Existindo elementos jurídicos suficientes, instaura-se inquérito, do contrário arquiva-se a ocorrência.”<sup>120</sup>

Para contrariar a informalidade não adianta invocar a rigorosa obediência ao princípio da obrigatoriedade do inquérito policial. Vários são os estudos de criminologia crítica demonstrando essa seletividade. Ada

---

<sup>119</sup> COSTA, A. T. O inquérito policial no Distrito Federal *in* **Reflexões sobre a investigação brasileira através do inquérito policial**. Brasília: MJ, 2009.

<sup>120</sup> COSTA, A. T. O inquérito policial no Distrito Federal *in* **Reflexões sobre a investigação brasileira através do inquérito policial**. Brasília: MJ, 2009.

Pellegrini Grinover sustenta que não há qualquer tipo de controle externo, (*accountabilit*).

Na prática, operam diversos critérios de seleção informais e politicamente caóticos. Não se desconhece que, em elevadíssima percentagem de certos crimes de ação penal pública, a polícia não instaura o inquérito e o Ministério Público não oferece a denúncia.<sup>121</sup>

A mesma autora descreve a falácia e a hipocrisia existente na sustentação do princípio da obrigatoriedade afirmando que o mesmo Ministério Público e também o juiz agem de modo a que se atinja a prescrição.

### 3.4 O Controle Externo do Inquérito Policial

Os altos índices de violência e criminalidade produzidos pela atuação policial trouxe à reflexão uma velha questão sociológica atribuída a Platão: *Quis custodiet ipsos/Custodes?*<sup>122</sup> “Quem guardará os guardiões?”. Diante da atuação relativa e ineficiente da polícia judiciária, como exercer o controle externo desse serviço público necessário? Existe um grande desconhecimento de toda a atuação formal e informal das polícias investigativas por parte da sociedade e por parte da própria gestão política. O controle externo que é exercido pelo Ministério Público não tem se mostrado suficiente. Este desconhecimento não decorre apenas do desprestígio do tema nos meios acadêmicos, mas também de certo insulamento das próprias organizações policiais. Existe grande dificuldade de análise e acesso aos dados das polícias judiciárias. Não estão dispostas a serem estudadas justamente por serem a face mais visível do sistema de Justiça Criminal e seus dados são freqüentemente manipulados ou explorados sensacionalisticamente pela mídia.

A discussão acerca do controle externo não deveria envolver apenas o MP, deveria ser mais ampla e envolver o controle que a própria comunidade

<sup>121</sup> GRINOVER, A. P. **O processo em evolução**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998, p. 215.

<sup>122</sup> Este provérbio sábio atribuído a Platão, nos lembra que podemos nomear funcionários para proteger os nossos direitos, mas nós devemos ser sempre vigilantes desses guardas e saber quem vai protegê-los de abusar do poder que lhes concedeu.

tem sobre a polícia. A expressão *accountability* vertical refere-se a esta adequação entre comportamento dessa política pública e os objetivos da comunidade. No modelo norte-americano é mais fácil esse controle da comunidade, pois ela participa no processo de escolha e, portanto exerce uma cobrança maior. No Brasil já tivemos algumas experiência de polícia comunitária com bons resultados.

O problema de alguns setores que discutem política pública de segurança no Brasil consiste em equacionar essas várias instâncias de controle sob o denominador do controle exclusivamente externo da polícia. Tanto por parte do Ministério Público quanto da comunidade. Não é fácil inserir a comunidade nesse contexto. Principalmente no caso da polícia judiciária porque a atividade investigativa envolve uma dimensão moral que diz respeito ao constrangimento daqueles que foram objeto da investigação. Muitas vezes a própria comunidade, com sede de vingança, pugna por uma solução contrária aos princípios da cidadania. A polícia judiciária é bem permeável às demandas por soluções informais e extralegais.<sup>123</sup>

O controle interno parece jogar debaixo do tapete os casos de arbitrariedade dessas soluções informais, por isso nos poucos estudos sobre o assunto parece existir consenso quanto à eficácia de formas exclusivamente externas de controle sobre a polícia judiciária. Acredita-se que isso diminuirá a propensão da polícia à arbitrariedade. Contudo, estamos claramente diante de uma questão empírica que deve ser pesquisada estatística e etnograficamente.<sup>124</sup>

Para comprovar essa prática de solução informal sem qualquer controle externo, vamos analisar o procedimento e algumas estatísticas. Começamos verificando que a atuação da Polícia Judiciária antes da formalização do inquérito policial tem como marco inicial o conhecido boletim de ocorrência (BO) e quase nenhum controle sobre a discricionariedade de sua conclusão.

---

<sup>123</sup> PAIXÃO, Antônio Luiz & BEATO F., Claudio C. Crimes, vítimas e policiais. **Tempo Social; Rev. Sociol.** USP, S. Paulo, 9(1): 233-248, maio de 1997.

<sup>124</sup> Vide SKOLNICK, Jerome H. e FYFE, J.J. *Above the law: police and the excessive use of force*. N.York/Toronto/Singapore/Sydney, The Free Press, a Division of Mcmillan Inc., 1993. Bayley, 1994 e Bittner, 1990.

Alguns registros permanecem meses ou até anos sem solução arquivados ou simplesmente engavetados em delegacias. Um policial de Brasília, respondeu a ação criminal na qual foi denunciado pelos crimes de prevaricação e ocultação de documento, ao omitir, durante sete meses, declarações que noticiavam a prática, em tese, de crimes praticados por empresários e um Senador da república. Ao invés de realizar a instauração de inquérito policial para apurar a notícia *criminis*, decidiu guardá-lo consigo, com o propósito de obter vantagem ilícita dos envolvidos.<sup>125</sup>

O Inquérito Policial tem como peça inicial uma portaria e possui um número de tombamento que pode ser controlado pelo Ministério Público. Contudo, antes de sua instauração não existe controle e ele só será instaurado, em regra, quando houver elementos de formação de culpa típicos de instrução criminal, salvo as exceções por interesses superiores ou pressão da sociedade através da imprensa.

Em pesquisa da impunidade penal no município de São Paulo, 1991-1997, realizada pelos sociólogos Sérgio Adorno e Wânia Pasinato, analisando o desempenho da Polícia Civil em suas atribuições de Polícia Judiciária, usando como método o fluxo dos crimes no segmento ocorrência-inquérito policial, com a finalidade de verificar a conversão de boletins de ocorrência policiais (BOs) em inquéritos policiais (IPs), constataram que apenas 5,5% desses registros se converteram em inquérito policial.<sup>126</sup>

No Distrito Federal não é diferente. Analisando os números estatísticos do ano de 2012, conforme pesquisa no sistema de análise criminal da Polícia Civil, fornecidos pela Divisão de Apoio Técnico e Estatístico, encontrou-se um número de 189.308 (cento e oitenta e nove mil, trezentos e oito) ocorrências criminais registradas.<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, processo nº 2007.08.1.009734-8APR.

<sup>126</sup> ADORNO, Sérgio e PASINATO, Wânia. **Violência e impunidade penal: da criminalidade detectada à criminalidade investigada.** Dilemas, vol. 3, nº 7, p. 51-84, 2010, pp. 51-84.

<sup>127</sup> COMPARATIVO DE REGISTROS CRIMINAIS NO DF Disponível em: <<http://www.pcdf.df.gov.br/ImagensFTP/ATENA/AnaliseTematicaPDF/79.PDF>>.



Dentre as ocorrências registradas não estão computadas as de acidentes de trânsito, desaparecimento de pessoas, remoção de cadáveres e as que ficaram registradas apenas em apuração. Ou seja, o citado número poderia ainda ser maior, se fosse realizado um trabalho empírico para avaliar cada ocorrência que não foi inicialmente registrada com a natureza criminal, mas que depois adquiriu tal condição sem entrar para os dados estatísticos.

De qualquer forma, deste número relativo de ocorrências, o número absoluto de inquéritos instaurados em 2012 foi de 27.613 (vinte e sete mil seiscentos e treze). Ou seja, estes números não são muito diferentes daqueles apurados na pesquisa de São Paulo, citada.

Do número de inquéritos instaurados, apenas 13.448 (treze mil quatrocentos e quarenta e oito) foram concluídos. O que também é um número relativo, pois a conclusão do inquérito não significa apuração da ocorrência criminal. De qualquer forma estes são os números pesquisados na Polícia Civil.<sup>128</sup>

Para complementar a pesquisa foi necessária uma incursão nos dados do MPDF, disponíveis em seu endereço eletrônico. Tais dados são disponibilizados por promotoria criminal e numa análise por amostragem chega-se a um número aproximado de que apenas trinta por cento destes inquéritos concluídos são denunciados.<sup>129</sup>

Saliente-se que dentro destes números pesquisados que demonstram uma atuação tão modesta da polícia judiciária, ainda temos os procedimentos da violência causada pela atuação da própria polícia. Um estudo da ouvidoria do estado de São Paulo pesquisou policiais pertencentes a um grupo de “elite” por um período aproximado de três anos e constatou que 162 policiais do grupo haviam respondido inquéritos por homicídio, um único policial, no

---

<sup>128</sup> POLICIA CIVIL DO DF, Divisão de Apoio Técnico e Estratégico \_ dados de 2011.

<sup>129</sup> MPDFT. Estatísticas das promotorias criminais. Disponível em: <<http://www.mpdft.gov.br/estatisticaonline/>>.

mesmo período havia respondido 32 inquéritos. No Rio de Janeiro 1.195 pessoas perderam a vida por conta de ações policiais no ano de 2003.<sup>130</sup>

Em dezembro de 2009 a Human Rights Watch publicou relatório de análise de inquéritos policiais afirmando que obteve provas críveis que em 51 casos de "resistência" concluídos pela polícia judiciária como se as vítimas tivessem morrido em tiroteios, em 33 destes casos as provas forenses não eram aparentemente compatíveis com as versões oficiais do inquérito instaurado sobre o ocorrido e nos outros 18 casos, os laudos necroscópicos demonstram que a polícia atirou nas vítimas à queima roupa. Os 51 casos não representam a totalidade do número de possíveis execuções extrajudiciais, mas servem como indicativo de um problema mais amplo, concluiu o relatório.<sup>131</sup>

O fato é que, no universo da criminalidade, desconhece-se a cifra oculta dos crimes não registrados e daqueles praticados pela própria polícia, mas sabemos que dentre os registrados poucos são os crimes investigados e que, dentre os investigados, poucos são os que serão indiciados, ou seja, convertidos inquéritos e, ainda, poucos os que serão denunciados e, por último, poucos os que serão punidos judicialmente. A polícia judiciária é apenas uma parte do sistema penal e funciona como um beija-flor jogando gotas de água no incêndio da criminalidade.

Assim, com essa solução dicotômica em que a Polícia Judiciária realiza preliminarmente uma investigação informal e só depois o Inquérito Policial, fica demonstrada uma grande discricionariedade e compartimentação na realização da investigação pre-processual. Conforme demonstrado, na cidade

---

<sup>130</sup> Dados levantados por Marcos Rolim e divulgados na obra referenciada. (ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha**: policiamento e segurança pública no Século XXI. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Oxford, Inglaterra: *University of Oxford, Centre for Brazilian Studies*, 2009)

<sup>131</sup> Este relatório de 134 páginas que se baseia principalmente na análise detalhada de 74 casos de homicídios praticados por policiais constatou-se a existência de provas substanciais de que as mortes teriam sido ilegais. Esses casos foram selecionados após um estudo que analisou evidências documentais e de outra natureza em mais de 200 casos de alegação de abusos cometidos por policiais no Rio de Janeiro e em São Paulo. **Human rights watch. Força letal**: violência policial e segurança pública no Rio de Janeiro e em São Paulo. 2009. Disponível em: <<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/brazil11209ptwebwcover.pdf>>.

de São Paulo mais de 90% das “investigações” são realizadas informalmente. Ou seja, na “gaveta”. Um ato administrativo que deveria ser formal e vinculado se manifesta de forma arbitrária e descontrolada. Mas este trabalho ainda vai procurar abaixo os números do Distrito Federal.

Havendo a formalização da notícia do crime através do registro do boletim de ocorrência (BO), embora não exista prazo para a instauração do inquérito, é de se imaginar que seria fácil um controle externo. O Ministério Público poderia usar o mesmo método da fase de avaliação das políticas públicas e proceder a um controle externo dessa atividade, mas em razão da grande quantidade de registros existentes, por razões de política judiciária esse controle também não é feito.

Interessa ao Judiciário e ao Ministério Público um controle externo que seja realizado somente sobre os registros que são transformados em inquéritos, ou seja, apenas uma relativa parcela da criminalidade, pois suas estruturas não suportariam uma atuação processual que incluísse a cifra das apurações não indiciadas, dos registros de ocorrências criminais não apurados ou até mesmo a desconhecida cifra oculta daquelas infrações penais não registradas, o que tornaria relativa qualquer apreciação de funcionalidade do sistema penal.<sup>132</sup>

Resta ao Ministério Público Criminal a tentativa do controle externo apenas do procedimento formalizado, utilizando as provas ali coligidas para prática de seus atos ou devolvendo o procedimento à polícia judiciária para novas diligências. Nesse caso, o inquérito vai e vem, com um controle apenas de tramitação, com raras ingerências do MP, levando subliminarmente traços de uma disputa entre o delegado e o promotor pelo campo jurídico de dizer o inquérito e pelo comando das investigações, num jogo de vaidades recíprocas que protela a conclusão do procedimento e atrapalha a solução daqueles crimes que restaram na malha fina da seletividade.

---

<sup>132</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 58.

A seletividade discricionária e preconceituosa do IP, por si só já seria suficiente para macular o procedimento, mas depois deste filtro viciado de instauração do inquérito policial, surge ainda outro problema: Inicia-se um verdadeiro “pingue-pongue” nas “subidas e baixas” do procedimento ao poder judiciário. Ou seja, vence o prazo da investigação e “sobe” o inquérito ao judiciário com pedido de devolução para prosseguimento. Um carimbo padronizado de ordem do juiz “baixa” o procedimento à polícia. A nomenclatura utilizada pelas expressões subir e baixar, muito comum entre os promotores, reforçam os traços subliminares de competição e desvalorização da investigação realizada, arvorando superioridade e subjugando as agências policiais numa posição de inferioridade. Vale lembrar que em muitos lugares ainda não é essa polícia judiciária constitucional, mas apenas “calças-curtas”<sup>133</sup> politicamente nomeadas.

O prazo processual máximo para a conclusão do Inquérito é de 30 dias, podendo ser prorrogado em caso de necessidade de prosseguimento das investigações quando o fato for de difícil elucidação<sup>134</sup>. O Controle deveria ser feito pelo judiciário, mas na prática o inquérito policial é enviado quase que diretamente ao Ministério Público, pois a secretaria judicial apenas carimba um despacho padrão de “vistas ao MP”. A dilação do prazo normalmente é o dobro ou o triplo do prazo inicial. Sobre o assunto Michel Misse relata que é comum que o promotor não leia o inquérito antes da conclusão, apenas concorda com a “baixa” à delegacia com a concessão dos novos prazos solicitados:

Muitos inquéritos existem há mais de cinco anos, permanecendo na inércia do chamado pingue-pongue entre delegacia e o MP, até que resultem em pedido de arquivamento ou, raramente, de denúncia. Um dos motivos mais habituais pelos quais os inquéritos ficam indo e vindo entre a delegacia e o MP é a convicção dos policiais de que este não resultará em uma denúncia.<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup>OAB-GO. **Delegado sem concurso e formação jurídica.** Disponível em: <<http://www.oabgo.org.br/Revistas/35/reportagem.htm>>.

<sup>134</sup>BRASIL. Código de Processo Penal Anotado. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. Art. 10 e seus parágrafos.

<sup>135</sup>MISSE, Michel. **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica.** Rio de Janeiro: Booklink, 2010, p. 57.

Pesquisando bibliograficamente os trabalhos empíricos realizados no Distrito Federal, especificamente no campo das políticas públicas criminais de polícia judiciária, com foco no excesso de burocracia, ausência de controle e morosidade na formalização do Inquérito Policial, muito pouca coisa se encontrou. São poucos os estudos neste campo. Basicamente, os estudos direcionam-se para a questão do monopólio da investigação policial e para a tão badalada unificação das polícias.

No Distrito Federal, apenas um trabalho etnográfico do sociólogo Arthur Trindade M. Costa, já citado neste artigo, professor do departamento de sociologia da Universidade de Brasília, aponta estas mazelas. Trabalho este apresentado durante a Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública realizada pelo Ministério da Justiça em 2009. O pesquisador realizou uma etnografia em Delegacias, fóruns e promotorias, chegando a detectar os seguintes problemas:

Os pedidos de “baixa” são umas das maiores fontes de insatisfação dos delegados com os promotores. Estes pedidos seguem pelo menos três razões distintas: falta de convicção do promotor, inquérito mal elaborado e administração da demanda de trabalho. Sobre esta última razão dos pedidos de baixa, constatamos que ao fazerem os IP’s retornarem para a polícia, os procuradores frequentemente estão administrando sua demanda de processos. Dependendo do tipo de crime, os promotores solicitam nos trabalhos da polícia como forma de ganhar tempo e mais adiante evocar a chamada “prescrição em perspectiva”. Ou seja, dado o tempo já decorrido e avaliando o tempo que o processo irá tramitar, o promotor sugere que quando o caso finalmente for julgado muito provavelmente já terá prescrito.<sup>136</sup>

Todos os setores que discutem política pública policial no Brasil partem sob o denominador comum da eficácia de formas exclusivamente externas de controle sobre a polícia. Acredita-se que isso diminuiria a propensão da polícia à arbitrariedade. Isto ocorre tanto em relação a atuação preventiva como reativa. Contudo, prepondera a discussão acerca do controle externo da atividade reativa, ou seja, a atuação da polícia judiciária, principalmente no que se refere à morosidade e seletividade dos procedimentos investigativos,

---

<sup>136</sup> CONSEG. Cadernos Temáticos. Coordenação Geral da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Ministério da Justiça – Ano I, 2009, n. 06. ISSN 2175-5949. Brasília, DF

com sua permeabilidade às demandas por soluções extralegais para atender interesse políticos ou pessoais.<sup>137</sup>

Contudo em contra-argumentação alguns estudiosos sustentam que a extinção de instâncias internas de controle não diminui a impunidade de crimes cometidos por policiais, mas podem aumentá-la<sup>138</sup>. No Brasil, em tese, existem as duas formas de controle. O externo exercido pelo Ministério Público e o interno exercido pelas Corregedorias de Polícia, contudo, como já demonstramos anteriormente, os estudos são escassos nessa área e estamos claramente diante de questões empíricas para aferir em que medida mecanismos de regulação interna da atividade policial podem ser mais eficientes do que mecanismos externos.

Dogmaticamente o controle externo da atividade policial foi atribuído institucionalmente ao Ministério Público pela Constituição Federal de 1988, para que fosse assegurado, na sua plenitude, o exercício do *dominus litis*, que naquele momento se deferia exclusivamente aquele órgão e que ele deveria desenvolver, fundamentalmente, na própria realização do inquérito policial, em face de ser o inquérito o instrumento necessário para proporcionar-lhe os elementos que o habilitam a instaurar a instância penal.<sup>139</sup>

Várias tentativas de dar efetividade as regulamentações da previsão constitucional contidas na Lei Orgânica do Ministério Público restaram frustradas na prática. Os promotores acusam os delegados de impedirem o controle sob a conivência política do poder executivo e os Delegados acusam os promotores de ingerência interna e usurpação da função de investigação criminal a pretexto de controle externo. A verdade é que, por enquanto, é uma

---

<sup>137</sup> BEATO FILHO, C.C. Determinantes da criminalidade em Minas Gerais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.13, n.37, 1998, p. 74-89.

<sup>138</sup> BAYLEY, David. *Patterns of Policing: a Comparative International Analysis*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1985; SKOLNICK, Jerome H. e FYFE, J.J. *Above the law: police and the excessive use of force*. N.York/Toronto/Singapore/Sydney, The Free Press, a Division of Mcmillan Inc., 1993.

<sup>139</sup> Como observa Fauzi Hassan. CHOUKE, Fauzi Hassan. **Garantias constitucionais na investigação criminal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, especialmente p. 167-77, o controle externo da atividade policial não é uma criação genuinamente brasileira. O método é também aplicado em países de tradição canônico-romana, tais como a Itália, Alemanha e Portugal, constando, também, expressamente do Código de Processo Penal Tipo para a América Latina.

falácia dizer que realmente existe um controle externo. É o que demonstram varias pesquisas empíricas sobre a atuação reativa da Polícia Judiciária diante da criminalidade detectada.<sup>140</sup>

Outros motivos para dificuldade do controle externo se refere a existência de uma competição entre estes profissionais no campo jurídico pelo poder de direcionar as investigações e pela igualdade jurídica, revelando que as interações entre membros do MP e delegados de polícias no Brasil estão marcadas por disputas e críticas recíprocas.<sup>141</sup>

Corroboram estas constatações os resultados da pesquisa do inquérito policial no Brasil, coordenada pelo sociólogo Michel Misse, na Universidade do Rio de Janeiro, os quais também apresentam conclusões que demonstram a ineficácia do controle externo.<sup>142</sup>

As análises de tempo, das entrevistas e dos grupos focais demonstraram a desarticulação profunda a que historicamente estiveram submetidos a Polícia Civil, o Ministério Público e o Judiciário. A inexistência de padrão de registro unificado para os casos, a omissão do Ministério Público no que tange à realização de sua missão de controle externo da atividade policial, o descompasso entre as rotinas organizacionais das diferentes agências e as deficiências e incapacidades históricas de comunicação são alguns dos indicadores dessa desarticulação. A própria ideia de Sistema de Justiça Criminal parece mais um artifício conceitual (e quase retórico) utilizado pelos cientistas sociais para referirmo-nos a um objeto, por vezes, intangível<sup>143</sup>. A percepção de tal desarticulação é corroborada pelos relatos de delegados, promotores e juízes e pode estar relacionada aos processos históricos de construção institucional diferenciados e competitivos, em contexto de disputas por recursos materiais e simbólicos que produzem desconfianças cruzadas entre tais organizações.

Quanto ao controle interno ele depende do nível de contaminação da agencia policial, pois é exercido pelo próprio Delegado, o qual, dentro da

---

<sup>140</sup> ADORNO, Sérgio e PASINATO, Wânia. **Violência e impunidade penal: da criminalidade detectada à criminalidade investigada.** Dilemas, vol. 3, nº 7, p. 51-84, 2010.

<sup>141</sup> “A acusação dos promotores encontra evidências empíricas, mas a diferenciação subjetiva parece maior do que a objetiva. Criticar os delegados é um fator de coesão para os promotores e de construção de seu carisma grupal. A reafirmação de sua posição superior foi legitimada pela preservação da isonomia salarial com os juízes, equivalência rompida com os delegados” (BONELLI, Maria da Glória. Arlie Russell Hochschild e a sociologia das emoções. **Caderno Pagu** (21) 2003, p. 55).

<sup>142</sup> Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbanos da UFRJ desenvolvidos em quatro outras universidades: UFMG, PUC-RS, UnB e UFPE. MICHEL Misse (org.). **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica.** Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

<sup>143</sup> SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2007.

estruturação legal da Instituição, recebe essa incumbência regulamentada por possuir constitucionalmente a direção da Polícia Judiciária, mas normalmente este controle restringe-se apenas à tramitação dos inquéritos.

### 3.5 Valoração da Prova

Todas as provas produzidas no inquérito estão sujeitas à livre apreciação do juiz durante a instrução judicial e no momento da sentença, podendo ser relativizadas ou até desconsideradas em razão de sua origem inquisitorial. Contudo, em seu trabalho etnográfico Michel Misse surpreende ao afirmar o contrário. Salienta que o conjunto probatório produzido no inquérito policial ainda é o fundamento mais importante do processo penal.<sup>144</sup> A esse respeito sustenta o autor:

O inquérito policial é a peça mais importante do processo de incriminação no Brasil. É ele que interliga o conjunto do sistema, desde o indiciamento de suspeitos até o julgamento. A sua onipresença no processo de incriminação, antes de ser objeto de louvação, é o núcleo mais renitente e problemático de resistência à modernização do sistema de justiça brasileiro. Por isso mesmo, o inquérito policial transformou-se, também, numa peça insubstituível, a chave que abre todas as portas do processo e que poupa trabalho aos demais operadores do processo de incriminação - os promotores e juízes.<sup>145</sup>

Por outro lado, a discussão em torno do valor probatório do Inquérito Policial, em conclusão diferente daquela apresentada na referida etnografia, leva a doutrina a considerar este procedimento investigativo de Polícia Judiciária apenas como uma “peça meramente informativa”, “dispensável”, sem praticamente nenhum valor probatório. Alguns autores fazem uma diferenciação entre atos de prova e atos de investigação. Seriam atos de prova aqueles dirigidos a convencer o juiz da verdade de uma afirmação. Podem fundamentar uma condenação, sendo produzidos durante o processo, na presença do Magistrado e sob o império dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Por outro lado, atos de investigação seriam aqueles produzidos durante a fase pré-processual, com o objetivo de formar um juízo de probabilidade, e não de certeza, servindo de fundamento apenas para decisões

---

<sup>144</sup> Registre-se que esta etnografia teve origem corporativista conforme se demonstra no item 4.4 p. 110.

<sup>145</sup> MISSE, Michel. O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa. **Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, vol. 26, n. 1, Janeiro, 2011, p. 16.



interlocutórias ou juízos de indiciamento feito pelo delgado. “O valor dos elementos coligidos no curso do inquérito policial somente servem para fundamentar medidas de natureza endoprocedimental (cautelares etc.) e, no momento da administração da acusação, para justificar o processo ou o não processo (arquivamento)”<sup>146</sup>

Sabe-se que são poucos os estudos científicos sobre as práticas policiais, dedicam-lhe pouquíssimas linhas apenas os manuais de processo penal. O menor interesse em seu estudo e, portanto toda a dificuldade de sua legitimação no campo jurídico, segundo *Ferrajoli*, ocorre em razão de sua contaminação pela violência e pela violação de direitos fundamentais<sup>147</sup>. Em sede de contraditório a defesa sempre tenta descaracterizar a legalidade das provas produzidas no inquérito. O repúdio maior se dá em relação às provas coletadas de forma exclusivamente oral. Esse não é um argumento adotado somente pela defesa. No Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, o Desembargador Amilton Bueno de Carvalho, embora em posição isolada, entende que o julgador deve recusar até a leitura das peças produzidas de forma oral no inquérito em face da ausência do contraditório e da publicidade, princípios constitucionais do direito penal. O autor contra-argumenta a retórica majoritária que se estabelece para valorar a prova oral produzida durante o inquérito policial:

a) A prova tem importância porque foi colhida “ainda no calor dos fatos” e o acusado não destruiu os seus elementos (não se pode teorizar quando ainda se está no centro do conflito e sob o primado do estado constitucional de inocência). b) Quanto às alegações de tortura – afinal todos os “delinquentes” dizem terem sido violados – não foram provadas (como se tortura não acontecesse, ou mesmo pressões psicológicas – outra forma de tortura -, ou fosse possível provar violações). c) Há que se confiar nos funcionários encarregados do inquisitório (ora, se existe “confiança” tamanha qual a razão do princípio do contraditório, por exemplo? E não se cuida de “confiar” ou não, mas de fazer presente as garantias mínimas do cidadão). d) Diante do princípio da livre convicção, tudo que veio aos autos pode ser valorado (como se a livre convicção não tivesse limites, como se não devesse ser controlada - a função das garantias é exatamente o controle do poder). e) A “busca da verdade real” assim o exige (como se fosse possível encontrá-la). Enfim, o discurso da irracionalidade persecutória não

<sup>146</sup> LOPES JR. Aury. **Investigação preliminar no processo penal**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 323

<sup>147</sup> FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p.768.

tem limites. Meu olhar tem direção diametralmente oposta: a prova oral coletada na fase inquisitorial, no momento judicante – aquele que define a responsabilidade do cidadão - tem valor igual a **zero**: nada, absolutamente nada, vale!<sup>148</sup>

O Código de Processo Penal, no artigo 5º, inciso V, dispõe que logo que tiver conhecimento da prática de uma infração penal, o Delegado deve interrogar o indiciado, com observância, no que for aplicável, do disposto no artigo 185 do mesmo Código, que trata do interrogatório do réu em juízo, ou seja: “O acusado que comparecer perante a autoridade judiciária, no curso do processo penal, será qualificado e interrogado na presença de seu defensor constituído ou nomeado”<sup>149</sup>. Assim, numa interpretação literal dos artigos, na produção da prova oral por ocasião do interrogatório policial também deveria ser garantido ao indiciado ou investigado a assistência de defensor, constituído ou dativo, especialmente quando preso em flagrante delito. Essa interpretação literal reforçou as posições no sentido da necessidade do contraditório no Inquérito Policial.

Em contrapartida, a quase totalidade dos autores de manuais de processo penal não nega validade às provas produzidas inquisitivamente durante o Inquérito Policial<sup>150</sup>. Dão-lhe a natureza de contraditório diferido, ou seja, devem ser submetidas a um contraditório posterior por ocasião da instrução processual, como acontece, por exemplo, com as provas periciais que embora, também não haja participação do acusado, (salvo para fornecimento de material a ser examinado como nos exames grafoscópicos e biológicos) poderão ser questionadas posteriormente através da indicação de assistente. O mesmo pode acontecer com as provas orais e todas as medidas cautelares adotadas durante o inquérito policial.

Quanto ao disposto no Código de Processo Penal sustentam que não era a intenção do legislador exigir o contraditório quando da edição da lei, pois

---

<sup>148</sup> CARVALHO, Amilton Bueno. **O inquérito policial como instrumento do direito penal do terror**, 2005. Disponível em: <[www.tjrs.jus.br/dourina](http://www.tjrs.jus.br/dourina)>. Acesso em 27 dez. 2013.

<sup>149</sup> BRASIL. Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-lei/De13689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/De13689.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2014.

<sup>150</sup> Nesse sentido, repetindo posição majoritária: TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Manual de processo penal**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 76-77 e 109 e GRINOVER, Ada Pellegrini. **As nulidades no processo penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 172/173.

ao utilizarem a expressão “no que for aplicável”, certamente não se referiam às exigências do contraditório, pois não existem partes no inquérito policial e sendo as diligências discricionárias segundo a conveniência da autoridade policial, impossível posicionar-se nesse sentido. Alegam que o que a nova lei fez foi adequar o Código de Processo Penal ao texto constitucional vigente, ou seja, o direito de assistência da família e de advogado, tanto no momento da prisão como do interrogatório.<sup>151</sup>

A controvérsia acerca do contraditório envolve ainda a Constituição Federal, a qual dispendo sobre os referidos princípios estabelece que aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral serão assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a eles inerentes<sup>152</sup>. Como o dispositivo faz menção a processo judicial ou administrativo, os opositores da observância dos princípios argumentam que o contraditório não se aplicaria ao Inquérito Policial, porque ele é mero procedimento administrativo e que o dispositivo constitucional se refere aos litigantes e aos acusados, o que afastaria a figura do investigado.

Analisando o dispositivo constitucional Aury Lopes Júnior acentua que ele refere-se a acusados em geral, e por isso não pode limitar a aplicação do contraditório no inquérito. Para ele a expressão empregada não foi só acusados, mas, sim, acusados em geral, devendo nela ser compreendidos também o indiciado, o investigado ou qualquer imputação determinada, pois não deixam de ser imputação em sentido amplo. O doutrinador ainda esclarece que mesmo os termos processo e procedimento se confundem na legislação<sup>153</sup>.

É o que se pode constatar diante de uma análise mais detida sobre o assunto, pois o legislador em diversas ocasiões se confunde ao empregar os termos técnicos processo e procedimento, vejamos: no livro II, título I do Código de Processo Penal usou as expressões: “Dos Processos em Espécie”, “Do Processo Comum” e “Do Processo Sumário”, mas logo na sequência

---

<sup>151</sup> BRASIL. Constituição. Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Artigo 5º, inciso LXIII.

<sup>152</sup> BRASIL. Constituição. Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Artigo 5º, inciso IV.

<sup>153</sup> LOPES Jr. Aury. **Investigação preliminar no processo penal**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 470.

refere-se ao mesmo título usando o termo procedimento. Na verdade, se referia aos "procedimentos" ordinário, sumário e sumaríssimo.<sup>154</sup>

Para a valoração da prova, a participação da defesa é uma exigência não somente para a reconstituição do fato criminoso através das provas orais e materiais, mas também quando já existe uma certeza do ocorrido, nos casos de flagrante próprio. Mesmo com a cena do crime flagrada e provada, é necessário que o auto de prisão delinear todo o contorno jurídico dos fatos, uma vez que o sujeito pode, por exemplo, ter praticado o crime movido por um motivo privilegiado que, se caracterizado, pode diminuir sua pena. Mais do que isso, o agente pode ter praticado um fato típico amparado por uma causa excludente de ilicitude ou de culpabilidade. Portanto, é preciso enquadrar o Inquérito Policial dentro de um processo ou procedimento, com algumas das garantias do devido processo legal, de forma a resguardar os direitos fundamentais do investigado. Por isso, no capítulo seguinte tratamos do processo de políticas públicas aplicado ao serviço policial para tentar buscar uma solução que abranja essas garantias.

---

<sup>154</sup> BRASIL. Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Artigo 394, § 1º.

## CAPÍTULO IV

# A POLÍCIA JUDICIÁRIA NO PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### 4.1 Considerações iniciais

Como já citado anteriormente, a palavra polícia tem o mesmo significado da palavra política, ou seja, ambas são referentes à atuação pública do Estado para controle da sociedade. Portanto política pública é o conjunto de ações e decisões do Estado voltado para resolver problemas da sociedade. Assim é inquestionável que a ação de polícia judiciária se trate de uma política pública, pois se adéqua ao conceito mais simples construído no estudo da disciplina, aliás, nos séculos XVIII e XIX, os principais objetivos do Estado Brasileiro em matéria de política pública eram a polícia e a defesa externa em caso de ataque inimigo.<sup>155</sup>

O conjunto de ações do Estado que visa a investigação criminal através da atuação de polícia judiciária manifesta-se no arcabouço jurídico do Inquérito policial e visa atender às demandas da sociedade civil organizada pela apuração e punição da criminalidade. É muito comum ouvir das autoridades governamentais diante de qualquer pressão social acerca de um crime de repercussão, a seguinte resposta: “Isso será duramente apurado em um rigoroso Inquérito Policial”. Portanto as ações eleitas para atender as demandas de repressão e punição da criminalidade são prioritariamente as políticas públicas de polícia investigativa e repressiva. Muitas vezes a ação fica só nesta resposta demagógica ou no “pingue pongue” do Inquérito, mas naquele momento surte o efeito desejado. De qualquer forma, tais ações têm sido aplicadas, como toda política pública, atendendo uma agenda de prioridades, muitas vezes, em situações discricionárias e sem um

---

<sup>155</sup> Para um conceito mais técnico é “sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos”. SARAVIA, E. **Introdução á análise de políticas públicas**, In, SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas Vol.1, ENAP, BsB, 2006.

acompanhamento empírico e analítico dos resultados, causando por isso as seletividades e os prejuízos que estamos analisando neste estudo.

O inquérito policial sempre foi uma estratégia de manipulação das demandas por políticas públicas punitivas da criminalidade por parte dos governantes. É uma estrutura existente e consolidada nos quadros executivos com força simbólica nas comunidades. Basta uma operação para prisão e autuação em flagrante delito em uma área de periferia qualquer, por exemplo, para porte de armas ou drogas, para sossegar a opinião pública e garantir alguns votos. Lembramos que o auto de prisão é peça inicial do Inquérito Policial e, para o governante, não importa o que será feito depois com o procedimento. Interessa a satisfação imediata à sociedade. É praxe, inclusive estabelecer gratificações aos policiais nestas operações.<sup>156</sup>

No próprio processo histórico de formação das polícias judiciárias e na linguagem das pessoas em geral, há uma confusão entre as entidades da polícia e da justiça, criando um estereótipo em que a identidade da autoridade policial é um misto da figura do juiz e do policial e esse modelo sempre interessou ao processo de políticas públicas, pois mitifica o trabalho do delegado maximizando o poder simbólico dessa atuação na sociedade e na instituição, apesar de criar problemas para a identidade da própria agência policial.<sup>157</sup>

Para o estudo dessa agência policial, cuja atuação é dominada pelo campo jurídico, é importante definir também como campo de análise a visão jurídica das políticas públicas. Contrariamente ao que sustenta Enrique Saravia de que a visão jurídica de análise das políticas públicas sempre esteve presente na América latina<sup>158</sup>, Maria Paula Dallari Bucci sustenta que “definir como campo de estudo jurídico o das políticas públicas é um movimento que faz parte da onda, relativamente recente, de interdisciplinariedade no

---

<sup>156</sup> Governo paga por arma apreendida. Disponível em: <[www.jusbrasil.com.br/noticias](http://www.jusbrasil.com.br/noticias)>. Acesso em: 15. dez. 2013.

<sup>157</sup> MISSE, Michel. **O inquérito policial no Brasil**: uma pesquisa empírica, Rio de Janeiro: Booklink, 2010 e KANT DE LIMA, Roberto. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro**: seus dilemas e paradoxos. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

<sup>158</sup> SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

direito”<sup>159</sup>. Segundo a autora é preciso destacar que as políticas públicas pertenciam, originalmente, a área do conhecimento da ciência política, só passando a adquirir autonomia a partir da segunda metade do século vinte. Essa autonomia se deu, principalmente, em razão da visão dos estudiosos do campo das ciências administrativas ou organizacionais, predominante nos países anglo-saxões, da tradição da *Common Law*, influenciando nos desdobramentos de trabalhos que, nos Estados Unidos enfocavam a ação dos governos, ao contrário da Europa que influenciada pelo *civil law* privilegiava a questão do papel do Estado e suas instituições.<sup>160</sup>

Independente das diferenças externas das culturas do *common law*, com sua visão organizacional e da cultura jurídica do *civil law*, com sua visão de Estado onisciente, em comum temos a interdisciplinaridade da disciplina de política públicas com o direito, o qual, atualmente, com a crise do positivismo começa a se valer de outros conceitos, buscando novo sentido ou nova força, restabelecendo contato com outras áreas do conhecimento, das quais vinha se apartando desde a caminhada positivista que se iniciou no século XIX. Ter-se firmado como campo autônomo, dotado de “objetividade” e “cientificidade”, foi o desafio do positivismo jurídico durante muitos anos, mas é hoje um objetivo até certo ponto superado, tendo como exemplo o que está acontecendo também na análise política do serviço público de polícia judiciária.<sup>161</sup>

Mesmo na análise somente no enfoque jurídico, considerando a importância dada aos direitos fundamentais, temos ainda o movimento denominado neoconstitucionalismo, o qual também surgiu para superar o paradigma positivista do direito, especialmente o direito penal, no qual

---

<sup>159</sup> Segundo a autora o desafio atual é enfrentar o problema da esterilização do direito (em particular do direito público) em sua missão de organização das relações sociais, processo que decorre do distanciamento de uma rivalidade cambiante e dinâmica. (BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito.** In BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006)

<sup>160</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito.** In BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

<sup>161</sup> MULLER, Pierre. *Politiques Publiques.* Paris: Presses Universitaires de France, 2003e BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito.** In BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

bastava ao Estado cumprir o processo legislativo para que a lei viesse a ser expressão formal de validade jurídica. “Com isto, o direito deve ser entendido dentro das respectivas relações de poder, sendo intolerável que, em nome da vontade do legislador, tudo que o Estado faça seja considerado legítimo”<sup>162</sup>. Restam estreitados, então, os vínculos entre Direito e a Política Pública, na medida que esta interdisciplinaridade leva em consideração todos os princípios constitucionais informadores de ambas as disciplinas e de todo o processo legislativo que as cerca.

Portanto, juridicamente não basta se contentar com o purismo Kelsiniano, mesmo quando ele é útil como justificativa para manter uma política que atende os interesses imediatos do governo. É preciso acompanhar a necessidade de uma mudança paradigmática, que neste caso não ocorre como uma revolução, mas através da demonstração paulatina de uma crise da cultura vigente, como acontece quando o direito se relaciona com outras disciplinas para analisar o processo de uma política pública, através da verificação do modo de funcionamento da máquina estatal, das características estruturais de suas agências públicas, do perfil dos atores participantes, da natureza das inter-relações entre essas agências e seus atores e das variáveis externas que influenciam este caminho. Neste processo a doutrina de política pública define três atividades básicas: Formulação, Implementação e Avaliação.<sup>163</sup>

## **4.2 Etapas do Processo de Políticas Públicas**

No caso do Brasil, é necessário detalhar mais cada uma dessas etapas da atividade básica de políticas públicas, dividindo o processo em aproximadamente sete fases, cada uma constituindo um campo para diferentes tipos de negociação. É preciso destacar que as fases podem não apresentar uma sequência rígida, ocorrendo inversões ou supressões. Este é o modelo de estudo das políticas públicas centrado nos seus ciclos ou processos de gestão

---

<sup>162</sup> CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo**. 2. ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

<sup>163</sup> SARAIVA, Enrique. **Introdução à teoria política pública** In: SARAIVA, Enrique e FERNANDES, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006, vol. I.



proposto por Henrique Saravia, que tentaremos agora analisar com cada um desses momentos aplicados à políticas públicas policiais.<sup>164</sup>

Na fase da inclusão na **agenda** das políticas públicas a demanda da sociedade, por exemplo, por investigação e punição, se torna prioridade do poder público. É o que acontece quando numa determinada localidade uma incidência de violência contra mulher se torna uma prioridade a ser debatida como um problema público que reclama ação política de polícia judiciária.

Ao entrar a questão na agenda pública, passa-se às fases de **elaboração** e **formulação** das políticas públicas que irão lidar com o problema público, ou seja, a seleção e o detalhamento da alternativa mais conveniente, com a definição dos objetivos e dos marcos jurídico, administrativo e financeiro, desenvolvendo-se as propostas de políticas para a sua solução. Em nosso estudo esqueceremos o detalhamento administrativo e financeiro, atendo-nos apenas ao referencial jurídico de polícia judiciária proposto para solução do problema público daquela localidade. Em nosso exemplo a proposta de solução se encontra vinculada às medidas investigativas, protetivas e judiciais que se encontram positivadas na lei de combate à violência doméstica e familiar contra mulher, a conhecida lei Maria da Penha, com todos os detalhes e sem qualquer espaço para negociações. Portanto, de caráter essencialmente jurídico.

A quarta fase é a **implementação**, que em sentido estrito é o planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política, isto é, a preparação dos planos e projetos que permitirão a execução da política pública por meio do conjunto de ações destinado a esse fim, que no caso em estudo seria uma delegacia da mulher, o que ocorre frequentemente em razão do poder simbólico dessa atuação. Inclui-se nesta fase o estudo dos obstáculos verificados à sua efetividade, como por exemplo, a existência de uma vara de violência doméstica contra mulher para receber e processar os inquéritos policiais.

---

<sup>164</sup> SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria política pública** In: SARAVIA, Enrique e FERNANDES, Elisabete (Orgs.). Políticas públicas. Brasília: ENAP, 2006, vol. I.

A próxima fase é a **execução** caracterizada pelo conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos, na qual o projeto é, de fato, colocado em prática. Ou seja, é a instalação da delegacia ou de uma unidade móvel para realizar os procedimentos cartorários relativos aos registros e apuração daquela criminalidade, com toda uma publicidade política e cerimonial que os governantes normalmente utilizam para o evento.

Por fim, ocorrem o **acompanhamento** e **avaliação** das políticas públicas, com a supervisão da execução objetivando realizar eventuais correções de modo a assegurar a realização dos objetivos pretendidos. Na avaliação busca-se a mensuração e análise posterior dos efeitos produzidos na sociedade, possibilitando verificar se as metas foram atingidas, orientando a tomada de decisões posteriores, sendo uma das áreas de maior desenvolvimento no campo das políticas públicas, pois como afirmou Pierre Muller, é nesse momento que entra a parte empírica dos estudos.<sup>165</sup>

O acompanhamento e a avaliação das políticas públicas aplicadas à polícia judiciária só agora começam a ser demonstrados, através de pesquisas empíricas, como a que foi realizada sobre o inquérito policial no Brasil<sup>166</sup>, onde se buscou entender as formas de funcionamento dessa agência policial, verificando as peculiaridades históricas, institucionais e culturais de sua existência e as consequências do atual modelo de inquérito policial para o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal. Que no nosso exemplo seria verificar se as metas de combate a violência contra a mulher foram atingidas com a atuação da Delegacia da Mulher. Se os Inquéritos produzidos foram

---

<sup>165</sup> A tese que gostaríamos de defender é a seguinte: de um lado, a análise de políticas contribuiu para renovar, de forma espetacular, um número considerável de questionamentos fundamentais da ciência política, a começar pelas a que concerne a natureza do poder político, pois é ela que conduziu a *sociologiser* (*sociologizar*) a análise do Estado. Contudo, de um lado, essa empreitada de renovação enfrenta, agora, uma série de obstáculos ligados à postura de pesquisa que foi adotada pela maior parte das análises que contribuíram para essa ruptura, e que esses obstáculos impedem de mensurar, verdadeiramente, as transformações da ação pública nos dias de hoje, principalmente porque são encontradas dificuldades para questionar uma das questões centrais da ciência política: **Como “fabricar” a ordem em uma sociedade complexa?**(MULLER, Pierre. *Politiques Publiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 2003)

<sup>166</sup> Pesquisa realizada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, sob a coordenação do sociólogo Michel Misse, coordenador do Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbanos da UFRJ e desenvolvidos em quatro outras universidades, a saber a UFMG, PUC-RS, UNB e UFPE.

absorvidos pelo sistema de justiça criminal com a consequente resposta judicial ou restaram nas prateleiras da delegacia. O que é um comportamento recente, pois até então a gestão política se contentava com a fundamentação jurídica positivista para registrar como resultado da avaliação e apresentar como satisfação simbólica para a sociedade.

Todo esse monitoramento e avaliação das políticas públicas em torno do Inquérito Policial geram uma tensão, em termos de governança, com as políticas de segurança pública em geral. Esta tensão se manifesta porque a gestão política superior de segurança pública, em tese, deveria direcionar os rumos das políticas de polícia judiciária com o objetivo de realizar eventuais correções, conforme demonstra o estudo da fase de avaliação da política pública executada. Contudo, na opinião de Michel Misse, essa superioridade não tem surtido esse efeito sobre o Inquérito Policial e não está claro ainda que força tenha e até onde podem ir esforços de definição valorativa e gestão política da atividade policial contra a dimensão cartorial, inquisitorial e as resistências culturais entranhadas no centro da atividade da Polícia Judiciária. Ou seja, o ritualismo cartorário e a cultura policial ainda impedem, neste caso, eventuais correções ou mudanças de rumo caso fosse essa a orientação de uma avaliação jurídica interdisciplinar.<sup>167</sup>

### 4.3 Hipóteses Alternativas Comparadas

Nos países anglo-saxões, na tradição da *Common Law*, a investigação criminal é realizada em regra pela Polícia judiciária, com ou sem subordinação ao MP ou ao Judiciário. Contudo, situação peculiar é do modelo norte americano, onde existe a participação do promotor durante as investigações para tentar barganhar com o acusado uma verdade negociada, mas ainda assim sem a necessidade de se instaurar a formalidade da instrução inquisitorial presente no nosso Inquérito Policial. Diferentemente da nossa polícia que está

---

<sup>167</sup> MISSE, Michel. **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

sempre perseguindo a “verdade real” através da instrução inquisitorial, embora de forma oficiosa ou ilegal também negocie.<sup>168</sup>

Nos países continentais, na tradição da *Civil Law*, a investigação criminal, em tese, é sempre uma política de Estado na busca da verdade real dos fatos, subordinada ao positivismo legitimado pelo legislativo, podendo ser concomitantemente com as atribuições de Polícia Judiciária dentro ou fora do Ministério Público ou na forma do Juizado de Instrução, o qual preside as investigações utilizando a Polícia Judiciária para as diligências necessárias.

O Brasil segue a tradição dos países continentais, a investigação é competência da Polícia Judiciária sob controle externo do Ministério Público com a finalidade da busca da verdade real e não existe legalmente o *plea bargain* americano, embora, como afirmamos anteriormente possa existir ilegalmente, pois o procedimento brasileiro possui como peculiaridade prerrogativas em duplicidade para a mesma polícia judiciária, ou seja, compete-lhe à realização de uma investigação policial informal e sem controle, onde tudo pode acontecer, e também a investigação formalizada através da instrução cartorária do Inquérito Policial.

No Brasil o poder de polícia judiciária sempre esteve subordinado aos interesses políticos desde a época imperial, conforme já demonstramos nos antecedentes históricos da agência policial. A vaidade do governante manteve a concentração desse poder em razão da necessidade de manipulação do Inquérito Policial e direcionamento aos seus interesses pessoais ou partidários, mas o desejo de mudança e a insatisfação com esse modelo não é recente. O anteprojeto do Código de Processo Penal de 1941 já descrevia a necessidade de mudanças na fase de investigação preliminar com a tentativa

---

<sup>168</sup> “é lógico que a polícia barganhe, negocie, oficiosa e/ou ilegalmente, em troca de algum tipo de vantagem, tanto o que investiga como o que os escrivães policiais escrevem nos “autos” do inquérito policial, o que se denomina, mesmo, por uma categoria específica: a “armação do processo”. (KANT DE LIMA, Roberto. Polícia e exclusão na cultura judiciária. **Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, vol. 9, n. 1, maio 1997, p.174).

de diminuir as consequências de inquéritos policiais morosos e inadequados.<sup>169</sup>

Passados mais de 72 anos do sistema de investigação preliminar atual e essa manipulação política permanece. Uma pesquisa realizada em 2012 pelo instituto Sensus a pedido da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF) revela que quase a metade dos delegados considera que o órgão não tem independência para investigar. O percentual dos que veem independência é de 48,8%; não souberam ou não quiseram responder 4,7%. Como a margem de erro é de 3%, o resultado aponta uma divisão na percepção sobre a independência na categoria dos delegados da PF.<sup>170</sup>

Segundo a publicação dos resultados, 46,5% dos delegados da Polícia Federal (em um contingente de 1.700) em todos os estados do país, entrevistados entre abril e março deste ano consideram que o órgão não tem independência para investigar. A pesquisa questionou sobre os motivos dessa percepção, o presidente da ADPF, Marcos Leôncio Sousa Ribeiro, o qual afirmou que investigações muitas vezes são prejudicadas porque não há estabilidade do delegado na investigação, o que permite que ele possa ser substituído a qualquer momento. "Se a Polícia Federal faz uma investigação que desagrade o governo, é o tempo de assinar a exoneração do delegado para que ele perca o cargo".<sup>171</sup>

Nas polícias estaduais com certeza o panorama não é diferente. Juntando as mazelas da natureza do próprio procedimento, a utilização política inadequada e a necessidade de estabelecer o *accountability* dessa política pública, diversas hipóteses para a solução foram levantadas, a maioria delas apresentadas em propostas legislativas, das quais este trabalho

---

<sup>169</sup> Acentua o autor que alguns atos dos inquéritos trazem efeitos judiciários absolutos, como os autos de prisão em flagrante e as perícias, e outros atos, como as declarações de informantes, sem nenhum efeito probatório judiciário, mas tudo influenciando na convicção de juízes e tribunais. (LOPES JR, Aury. **Sistemas de investigação preliminar no processo penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 243).

<sup>170</sup> GLOBO. **Quase metade dos delegados não vê independência na PF, diz pesquisa**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/10/quase-metade-dos-delegados-nao-ve-independencia-na-pf-diz-pesquisa.html>>.

<sup>171</sup> ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS. Pulicando pesquisa disponibilizada no G1 da Globo notícias em 02/10/2012. Disponível em: <[www.adpf.org.br](http://www.adpf.org.br)>. Acesso em 13 dez. 2013.

se propõe a apresentar sinteticamente quatro hipóteses analisando as vantagens e desvantagens e buscando um estudo comparado com outras realidades. São elas as seguintes:

- a) Vinculação da polícia judiciária ao poder judiciário, investigação judicial e ou juizado de instrução;
- b) Vinculação da polícia judiciária ao Ministério Público e ou investigação ministerial;
- c) Garantias institucionais de autonomia administrativa e financeira para a polícia judiciária e ou independência funcional para os delegados;
- d) Descentralização através da municipalização das políticas públicas de Polícia Judiciária;

O sistema de investigação preliminar diretamente subordinado ao poder judiciário ou de investigação judicial, também conhecido como juizado de instrução, é aquele sistema de investigação judicial no qual um juiz instrutor, membro do poder judiciário, dirige toda a apuração da infração coligindo todas as provas que vão constituir a fase preliminar da ação penal, de natureza jurídica de procedimento judicial pre-processual, diferentemente do sistema policial, cuja natureza jurídica é de procedimento administrativo pré-processual.<sup>172</sup>

O Brasil já experimentou algumas situações de investigação parecida com o juizado de instrução, durante o período de intendência geral, conforme vimos nos antecedentes históricos da agência policial, mas mesmo o anteprojeto do Código atual, recebeu da comissão redatora proposta em que era previsto um juizado de instrução, declarando na exposição de motivos o seguinte:<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> LOPES JR, Aury. **Sistemas de Investigação preliminar no processo penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

<sup>173</sup> Pprojeto apresentado em 15/08/1935, pela comissão redatora presidida pelo ministro Vicente Rao.

Retira-se da polícia, por essa forma, a função, que não é sua, de interrogar o acusado, tomar o depoimento de testemunhas, enfim, colher provas sem valor legal; conservando-lhe, porém, a função investigadora, que lhe é inerente, posta em harmonia e legalizada pela co-participação do juiz, sem o que o resultado das diligências não pode e nem deve ter valor probatório.

A crítica que se faz é a de que o sistema do juizado de instrução é também um sistema inquisitivo em que o judiciário teria maculado a sua imparcialidade, pois estaria atuando como parte. Mesmo que não participe da fase de julgamento, pois ele faz a instrução e a valoração da prova. Os adeptos deste sistema sustentam que a busca da verdade não ofende a imparcialidade do judiciário, pelo contrário, confirma-a. Nos países que adotam esse sistema a polícia judiciária é subordinada ao poder judiciário. O juiz determina a instauração da investigação, dirige sua realização e decide acerca do seu término.<sup>174</sup>

A Espanha é um exemplo da adoção do juizado de instrução, mas não na forma de outrora atuando como juiz “inquisidor”, pois o país adotou uma presunção absoluta de parcialidade em que o juiz instrutor, por ter atuado nos atos investigatórios e na admissão da acusação, é prevenido e como tal não pode julgar. Desta forma, o sistema adotado na Espanha parece de maior proveito por ser realizado por um órgão suprapartes<sup>175</sup>. A celeridade e a efetividade das medidas cautelares também apresentam vantagens, pois não dependem de uma análise alheia. Contudo, as realidades no Brasil são diferentes.

A segunda hipótese é o sistema de investigação com a polícia subordinada ao Ministério Público ou realizada diretamente pelo promotor, também denominado investigação ministerial, é o sistema cuja apuração da infração penal é dirigida ou realizada diretamente pelo promotor de justiça, também conhecido como “promotor investigador”, lembrando que se o promotor integrar o poder judiciário, esse será um procedimento judicial

---

<sup>174</sup> LOPES JR, Aury. **Sistemas de investigação preliminar no processo penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

<sup>175</sup> No Brasil, em tese, a Polícia Judiciária também é um órgão suprapartes. (LOPES JR, Aury. **Sistemas de Investigação preliminar no processo penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 81)

preliminar e se ele integrar o executivo, será um procedimento preliminar administrativo.

Na visão de Aury Lopes Junior há uma tendência atual de outorgar ao parquet a condução da investigação criminal, seja atuando diretamente ou por intermédio da polícia judiciária. Em caso de atuação direta, o MP deveria contar com uma estrutura policial em sua própria organização. Quando atuando por intermédio da Polícia Judiciária, esta, por seu turno, deveria se subordinar funcionalmente ao MP.

A crítica que se faz é também que a atuação inquisitória na qualidade de parte provocaria um desequilíbrio no contraditório e acabaria enfraquecendo o papel do MP no controle da legalidade da investigação criminal. A opinião favorável é no sentido de que o MP é parte apenas formal, o que não ofende a imparcialidade que deve ser perseguida pelo promotor. Um exemplo sempre citado desse sistema é o italiano, contudo lá somente os fatos mais complexos são dirigidos diretamente pelo Ministério Público. Saliente-se que por lá também existem duras críticas ao envolvimento direto do MP na investigação e no plano legislativo existem vários projetos legislativos que diminuem a autonomia do MP, em prol de uma Polícia mais ativa durante as investigações.<sup>176</sup>

A terceira possibilidade é a outorga de garantias institucionais de autonomia administrativa e financeira para a polícia judiciária e ou independência funcional para os delegados. Sustentam os defensores dessa alteração que atualmente, os dirigentes da investigação são subordinados ao Poder Executivo e desempenham sua missão constitucional totalmente vulnerável à ingerência política, pois não possuem a garantia de independência funcional.<sup>177</sup>

Para a perfeita compreensão da questão, é importante esclarecer que o sistema atual de carreira de polícia judiciária é composto pelas Polícias

---

<sup>176</sup> VOGLIOTTI, Massimo. *Les relations police-parquet: un équilibre menacé? Droit et Société*, Paris, n. 58, 2004, pp. 453-497.

<sup>177</sup> Tal proposta é defendida pelo deputado Alexandre Silveira, autor da proposta de emenda à Constituição nº 93/2008.



Federal e Civil dos Estados e do Distrito Federal, que no plano federal é chefiada pelo ministro da justiça e nos planos estadual e distrital é chefiada pelos secretários de segurança. Portanto a carreira por não possuir as referidas garantias está hierarquicamente subordinada à estrutura executiva, mesmo em sua atuação de instrução do Inquérito Policial.

Em proposta de emenda à constituição o deputado Alexandre Silveira, em sua justificativa salienta que um delegado de Polícia Federal, por exemplo, pode ser transferido a qualquer tempo, ou ser designado pela vontade dos superiores para qualquer caso, ou dele ser afastado, além de se submeter a um forte regime disciplinar que prevê a punição pelo simples fato de fazer críticas à Administração. O Chefe das Polícias Cíveis nos Estados, da mesma forma, é escolhido pelos respectivos governadores, evidenciando a subordinação de seus delegados ao Poder Executivo local.

Em síntese, defende ele a necessidade de dotar os delegados de polícia de independência funcional, concedendo a eles as garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios, para que não sofram pressões ou intimidações nocivas ao esclarecimento dos fatos sob apuração, em prejuízo da administração da justiça no país.

A crítica é no sentido de que dotar um cargo das prerrogativas do promotor ou do juiz é o mesmo que transformá-lo nessas autoridades e que de nada adiantaria, pois eles continuariam subordinados a um órgão policial administrativo sem autonomia. Conceder autonomia também ao órgão seria deferir super poderes a quem deve sofrer o controle externo (*accountability*).

Situação parecida é do modelo norte-americano, especialmente a concepção adotada nos Estados, onde embora a polícia também não detenha essas garantias de autonomia e independência, em regra, também não há constituição de carreira burocrática separando as funções ou submetendo os papéis desempenhados pela Polícia ao Ministério Público. Contudo, pesquisas realizadas demonstram a existência de tensão entre as instituições, em razão do controle que é exercido pelo eleitorado (*accountability vertical*), pois tanto o promotor (*district attorney*) quanto o chefe de Polícia são escolhidos pelo

voto popular e, em consequência, ocorre uma atribuição recíproca de erros perante uma cobrança do eleitorado.<sup>178</sup>

A última hipótese trata da descentralização através da municipalização do serviço público policial. "Descentralizar significa *stricto sensu* devolver às bases o que lhes pertence, mas foi apropriado pelo centro" Alguns estudos apontam para uma proposta de policiamento comunitário, de proximidade, nos moldes daqueles existentes nos Estados Unidos<sup>179</sup>. Considerando que tais estudos referem-se ao policiamento realizado pelas polícias dos condados norte-americanos, as quais efetuam o ciclo completo de atuação, ou seja, tanto a prevenção quanto a investigação. Considerando ainda as experiências com algum sucesso no Brasil, como no exemplo do Bairro de Copacabana no Rio de Janeiro. As polícias nos moldes metropolitanos podem sim alcançar maior índice de eficiência.<sup>180</sup>

O ciclo completo pode ser realizado satisfatoriamente em termos municipais. A parte preventiva já é feita pela guarda municipal e, embora não exista uma Justiça municipal, nada impede que uma polícia municipal possa realizar também a investigação policial e até mesmo o inquérito, para aqueles que o entendem necessário, e encaminhar o resultado ao Ministério Público que está presente em todos os municípios.

A polícia municipal de ciclo completo absorveria as atuais guardas municipais, o que poderia ocorrer inicialmente em relação àquelas que detêm o direito de porte de arma, ou seja, aquelas presentes nos municípios com mais cinquenta mil habitantes<sup>181</sup>. Os municípios menores poderiam ficar sob circunscrição dos municípios maiores mais próximos, mas o ideal é a polícia até mesmo em termos de bairros, quanto mais descentralizada, mais fácil o controle externo por parte da comunidade.

---

<sup>178</sup> DÍEZ-PICAZO, Luis María. *El poder de acusar: Ministerio Fiscal y Constitucionalismo*. Barcelona: Ariel Derecho, 2000, p. 76-80.

<sup>179</sup> MUNIZ, Jacqueline; MUSUMECI, Leonarda & LARVIE, Patrick. "Policiamento comunitário: uma experiência em Nova Iorque". Tiradentes. Revista do Clube de Oficiais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro, janeiro-março de 1996, pp.26-29.

<sup>180</sup> MUSUMECI, Leonarda. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. *Revista Tempo Social*, São Paulo, vol. 9, n. 1, Maio de 1997.

<sup>181</sup> BRASIL. *Estatuto do Desarmamento* Incisos III e IV, respectivamente, do art.6º da Lei n. 10.826/2003.

O princípio da municipalização ainda é incipiente em nosso país. Com o advento da Constituição Federal de 1988 houve a descentralização das ações governamentais na área da assistência social, sendo então o Município elevado à categoria de ente da federação<sup>182</sup>. Mas na área das políticas públicas de segurança essas ações ainda a permanecem centralizadas nas searas federal e estadual. É preciso abolir esse sistema policial centralizado e distante da comunidade para tentar substituí-lo por algo nosso, mesmo que usando a inspiração americana, mas com um mínimo de eficiência.

Não se deve confundir municipalização com “prefeiturização”, que é o simples repasse de encargos para as prefeituras municipais ou com “prefeitorização” que é o repasse de competências para a figura política do prefeito. Ao contrário, municipalizar significa que os demais entes federativos transferiram atribuições aos Municípios. Significa a destinação de autonomia e poder maiores em favor destes entes descentralizados de onde partem, na verdade, as verbas para a segurança pública. Essa municipalização deve incorporar a gestão pública de programas de combate à criminalidade local e também a estruturação das polícias, sob o controle da comunidade que poderia até participar de um processo de escolha da direção da polícia.

Existem sérias resistências práticas contra o modelo comunitário de polícia. As razões são as mais diversas, desde a formação embrionária da cultura policial no Período Colonial, passando pela Polícia Imperial, pelas polícias nos períodos dos governos de Getúlio Vargas e na Ditadura Militar. Seguiram-se experiências institucionais que moldaram uma polícia atrelada aos interesses do Estado e dos grupos que hegemonomizam o poder econômico até chegar ao centralizado sistema de segurança pública atual, onde a legislação optou por um modelo centrado na idéia de “combate” ao crime,

---

<sup>182</sup> Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

vinculado às concepções de “lei e ordem”, em forma de guerra e não de serviço público de segurança às comunidades.<sup>183</sup>

Academicamente não encontramos qualquer resistência a esse modelo de polícia. Ao contrário, pesquisando as propostas legislativas a esse respeito deduzimos que existe um desejo de romper com esse modelo de polícia centralizada. Ele está superado e requer modificações institucionais que privilegiem a atuação integral, participativa e comunitária. Essas modificações implicam alteração constitucional buscando a municipalização das polícias, especialmente a judiciária, visando aproximar a investigação criminal das decisões das comunidades, que poderão exercer controle mais efetivo sobre este importante serviço público. São exemplos de propostas a esse respeito a PEC 589/2006 e a PEC 430/2009, ambas propondo a criação de uma polícia municipal.<sup>184</sup>

#### 4.4 O Abolicionismo

Relembrando a obra "Penas Perdidas" de Louk Hulsman<sup>185</sup>, onde ele sugere que o sistema penal é uma construção tão distante da realidade que deverá desmoronar sozinho, foi possível encontrar um corolário com o sistema policial, o qual também faz parte do sistema penal. Em suas conclusões o autor qualifica o sistema penal de maniqueísta. A atuação policial, máxime a de investigação criminal, é exatamente isso. A luta contra um inimigo, o “alvo”. O criminoso contra o qual o sistema deve atuar para que ele não possa perturbar a sociedade. Na verdade esse “alvo”, na opinião do autor, nada mais é do que um meio de legitimação do sistema penal.

---

<sup>183</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. “**Parâmetros para a conceituação constitucionalmente adequada de segurança pública**”, pp. 51-75. In OLIVEIRA, Fátima Bayma de, et alli (Org.). Desafios da gestão pública de segurança. Rio de Janeiro: FGV, 2009, p. 52.

<sup>184</sup> A PEC 589/2006, do Deputado Ricardo Santos (PSDB/ES), “dá nova redação aos arts. 21, 22, 24, 32 e 144 da Constituição”, estabelecendo as instituições policiais, transferindo aos Estados e ao Distrito Federal a autoridade para criar um novo formato para as polícias de acordo com suas necessidades, autorizando os Municípios a criarem a polícia municipal e a PEC 430/2009, do Deputado Celso Russomano (PP/SP), “altera a Constituição Federal para dispor sobre a polícia e corpos de bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, confere atribuições às Guardas Municipais”, criando a nova polícia desses entes federados.

<sup>185</sup> Obra "Penas Perdidas" de Louk Hulsman, escrita em co-autoria com Jacqueline Bernat de Celis HULSMANN, Louk; CELIS, Jacqueline Bernat de. **Penas perdidas: o sistema penal em questão**. Tradução de Maria Lucia Karam. Niterói, RJ: LUAM, 1997, p. 29.

Todas as correntes críticas do sistema penal, iniciando pelo abolicionismo, passando pelo minimalismo e culminando no eficientismo, tem em comum o fato de que o criminoso é um homem estereotipado pela sociedade que é encontrado seletivamente pela polícia e do qual se extraem preconceituosamente as condutas criminais. A polícia não parte do fato para o suspeito, mas do suspeito para o fato. Por isso, para quem não se enquadra nos estereótipos é mais fácil escapar da atuação policial. É claro que excepcionalmente investiga-se um colarinho branco. Mas a exceção existe exatamente para confirmar a regra.

Portanto, o objeto da crítica por parte do abolicionismo não é o Direito Penal, mas o sistema penal em que estão incluídas todas as agências deste processo de política pública criminal. E o objeto deste item é também uma crítica abolicionista, mas não uma abolição institucionalizada, como fez Hulsman, mas uma abolição mais concentrada. Ainda não é a abolição do sistema policial, mas do método utilizado para a investigação policial, ou seja, do Inquerito Policial. São através deste método que se formalizam as investigações que normalmente foram realizadas antecipadamente. Michel Misse em pesquisa no estado do Rio de Janeiro verificou que antes do Inquérito acontece um procedimento informal denominado VPI - Verificação de Procedência de Investigação - que avalia se vale à pena ou não instaurar um inquérito.<sup>186</sup>

A pesquisa coordenada por Michel Misse teve por objetivo compreender todo o processamento da investigação policial dos crimes no Brasil. Apresentou suas conclusões com base em informações de quatro universidades federais e uma particular em cinco estados brasileiros (Porto Alegre, Rio de Janeiro, Brasília, Recife e Belo Horizonte). O projeto descreve as etapas e os procedimentos práticos desde o registro de um crime, a atuação informal através da “Verificação de Procedência da Investigação” e posterior

---

<sup>186</sup> Misse constata a existência e a ilegalidade deste procedimento informal que precede o inquérito policial. (MISSE, Michel. **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**, Rio de Janeiro: Booklink, 2010, p. 29)

instauração de um inquérito, detalhando toda a formalidade cartorária nas delegacias, até a conclusão ou o “pingue pongue” com Ministério Público.<sup>187</sup>

Contudo em que pese o elogiável método estatístico e etnográfico da pesquisa, buscando entender sua agenda oculta, pôde-se observar que a pesquisa não se tratava de um trabalho para subsidiar política pública criminal no Brasil e sim de um trabalho sociológico encomendado pela Associação de Policiais Federais (FENAPEF) com finalidade corporativista, pois a referida associação é composta essencialmente por agentes de polícia, não representando, portanto, os interesses dos delegados. Sua atuação reproduz a rivalidade existente dentro da categoria entre os agentes de polícia e os delegados. Rivalidade esta que ficou demonstrada em um panfleto distribuído pela associação durante a última greve da Polícia Federal, com a seguinte transcrição:

Imagine que o seu trabalho fosse entregar um pacote a alguém. Para fazê-lo você deverá amarrar esse pacote a um grande elefante e então empurrar o bicho até o local de entrega. Por mais força que fizer, o ritmo da caminhada vai ser aquele que você já sabe. Se o animal empacar no meio do caminho, então, fica quase impossível; ainda que você se junte a outros companheiros e consigam, num esforço máximo, levantar o elefante do chão e carregá-lo nas costas, seguirão lentamente e também não irão muito longe. Não adianta: um elefante será sempre um elefante. Isso não é tudo. Imagine que exista alguém montado sobre o nosso elefante, e sua única atribuição seja indicar a direção da jornada, apontando com o dedo, puxando rédeas, coordenando o esforço de você e do pessoal lá embaixo. É o dono do elefante, que está sempre elogiando o trabalho do bicho, propagandeando sua importância, sua “eficiência”, sua “indispensabilidade”. Natural de se esperar, já que guiar o elefante é um trabalho valorizado, desempenhado lá em cima, em solitário destaque. É bem verdade que esse trabalho tem dificuldades e responsabilidades, e o elefante pode inclusive pisar em alguém lá embaixo. Afinal, um elefante será sempre um elefante.<sup>188</sup>

Essa manifestação demonstra a rivalidade interna na polícia federal e que existe também nas polícias estaduais e no Distrito Federal. Mas a pesquisa foi além, tratou também do conflito existente entre os delegados e promotores na condução do Inquérito Policial. Na verdade, buscando atender, como já dito, interesses corporativos, ficou preterido o objetivo maior da

---

<sup>187</sup> MISSE, Michel. **O inquérito policial no Brasil**: uma pesquisa empírica. Rio de Janeiro: Booklink, 2010, p. 35.

<sup>188</sup> Disponível em: <<http://www.fenapef.org.br/fenapef/noticia/index/39993>>.

pesquisa científica que é avaliar a eficiência do procedimento como instrumento de polícia reativa e usar os resultados na etapa de correção e mudança de rumos no processo de política pública.

Contudo, às vezes é preciso usar uma via sinuosa para alcançar um objetivo comum. Assim, este trabalho estatístico e etnográfico trouxe resultados que não podem ficar restritos às vaidades internas e que podem sim influenciar os destinos da investigação policial. Dele podem ser extraídas três conclusões importantes: os inquéritos são mal elaborados, a investigação é ineficiente para formar a opinião delicti do promotor e o promotor usa essa deficiência para administração da sua demanda de trabalho criminal. Estas conclusões foram apresentadas no relatório da 1ª conferência Nacional para discutir Política de Segurança Pública no Brasil, realizada em Brasília, que teve como referencial teórico a mesma pesquisa encomendada pela FENAPEF. Sobre esta última conclusão, na parte relativa ao DF, conclui:

Constatamos que ao fazerem os IP's retornarem para a polícia, os promotores frequentemente estão administrando sua demanda de processos. Dependendo do tipo de crime, os promotores solicitam os trabalhos da polícia como forma de ganhar tempo e mais adiante evocar a chamada "prescrição em perspectiva". Ou seja, dado o tempo já decorrido e avaliando o tempo que o processo irá tramitar, o promotor sugere que quando o caso finalmente for julgado muito provavelmente já terá prescrito.<sup>189</sup>

Não é possível mais transigir com o sistema de investigação criminal. A maior parte da população ignora como funciona esse sistema ou tem um conhecimento apenas simbólico. A mídia e as produções dramáticas perpetuam a idéia maniqueísta de que a polícia pode coletar e proceder a descarga desse excremento da sociedade. A gestão pública ainda aceita comodamente a idéia de que essa investigação policial pode identificar o mau e promover a paz social. Então se mantêm os símbolos da justiça através dos policiais combatendo os criminosos. A verdade é que existe uma cifra negra e oculta da criminalidade que não é alcançada pelo policial e outra cifra que é simplesmente jogada debaixo do tapete, conforme já destacou em sua obra Louk Hulsman:

---

<sup>189</sup> CONSEG. Cadernos Temáticos. Coordenação Geral da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública Ministério da Justiça – Ano I, 2009, n. 06. ISSN 2175-5949. Brasília, DF

Se um grande número de vítimas não denuncia os fatos puníveis à polícia, esta também não transmite todos os fatos que lhe são comunicados ao Parquet, o qual, por sua vez, longe de mover processos em relação a todos os fatos que lhe são submetidos, arquiva a maior parte. Isto quer dizer que o sistema penal, longe de funcionar na totalidade dos casos em que teria competência para agir, funciona em um ritmo extremamente reduzido.<sup>190</sup>

Contudo, não é preocupado com os interesses corporativistas que se alcançam os objetivos de uma política pública. Trata-se de um modelo que não funciona também por uma cultura de violência policial<sup>191</sup>. É preciso abolir o sistema de polícia judiciária atual, substituindo-o por um sistema eficiente de investigação criminal. Na proprosta abolicionista de Hulsman, o papel da polícia seria convertido em assistencialismo, retirando suas funções atuais, ganhando assim a respeitabilidade. A investigação e a prevenção precisam estar mais próximas e sob controle da comunidade, em cada bairro e em cada rua, quando possível realizadas pelo mesmo policial. Segundo o autor, se fosse abolido o sistema penal, a maior parte dos que hoje participam de seu funcionamento continuaria tendo suas atividades asseguradas.<sup>192</sup>

O jornalista e especialista em segurança pública, Marcos Rolim também defende uma revolução no paradigma do trabalho policial, mudando a idéia de poder de polícia como monopólio do uso da força pelo Estado para uma idéia de trabalho policial com a finalidade de proteger as pessoas e assegurar os seus direitos elementares<sup>193</sup>. Para demonstrar a necessidade de mudança e a ineficiência da polícia ele usou a metáfora “a síndrome da rainha vermelha” extraída de uma passagem bastante conhecida do livro *Alice Através do Espelho*<sup>194</sup>, onde ocorre o encontro de Alice com a rainha vermelha em um cenário que reproduz a imagem de um imenso tabuleiro de xadrez a céu

<sup>190</sup> HULSMAN, Louk; CELIS, Bernat J de. **Penas perdidas**: o sistema penal em questão. Tradução de Maria Lúcia Karam. Rio de Janeiro: Luam, 1997, p. 65.

<sup>191</sup> Relatório direciona autoria para policiais: JUSTIÇA GLOBAL, NÚCLEO DE ESTUDOS NEGROS. (2003), Relatório de Execuções Sumárias no Brasil 1997-2003. Disponível em: <[www.global.org.br/portuguese/arquivos/portugueses.pdf](http://www.global.org.br/portuguese/arquivos/portugueses.pdf)>.

<sup>192</sup> HULSMAN, Louk; CELIS, Bernat J de. **Penas perdidas**: o sistema penal em questão. Tradução de Maria Lúcia Karam. Rio de Janeiro, Luam, 1997, p. 165.

<sup>193</sup> ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha**: policiamento e segurança pública no Século XXI. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar: Oxford, Inglaterra: *University of Oxford, Centre for Brazilian Studies*, 2009, p. 28.

<sup>194</sup> *Through the Looking-Glass and What Alice Found There* (publicado em Portugal como *Alice do Outro Lado do Espelho* e no Brasil como *Alice Através do Espelho e O Que Ela Encontrou Por Lá* e ainda *Alice No País Dos Espelhos*) é um livro de 1871, a continuação do célebre *Alice's Adventures in Wonderland* (*Alice no País das Maravilhas*), de 1865. O autor é Charles Lutwidge Dogson, conhecido como Lewis Carroll (1832-1898).



aberto, querendo significar o efeito “mudança zero” na taxa de êxito alcançado pela agência de polícia judiciária, que ele prefere chamar de polícia reativa: É a seguinte passagem:

Vamos, Alice , corra, corra mais". Exausta com o esforço, ela se frustra quando percebe que não saiu do lugar. No mundo da Rainha Vermelha é assim mesmo. Corre-se mais e mais, para não sair do lugar. Alias, é preciso correr muito para ficar no mesmo lugar. O paradoxo serve de metáfora para pensarmos o drama da segurança pública brasileira: quanto menos funcionam as práticas e os métodos adotados, mais são privilegiados pelos investimentos públicos e mais são aplicados pelas autoridades da área, que os repetem acriticamente.<sup>195</sup>

O paradoxo também é que apesar do progresso nos estudos de criminologia aplicada à modalidade de polícia reativa, no Brasil a gestão pública continua com os mesmos métodos e as mesmas estratégias. Os esforços, mesmo quando desenvolvidos em intensidade máxima “costumam redundar em lugar nenhum”. O autor sugere que os estudos policiais devem ser mais acessíveis e com bases científicas. Cita como exemplo estudos empíricos que demonstram a “cifra obscura” da atuação policial e comprova com estatísticas demonstrando a ineficiência do sistema. Diante dos indicadores de ineficiência, o gestor público equivocadamente imagina que, em lugar de uma nova receita, o que ele precisa é aumentar os ingredientes da mesma fórmula. É o que o autor denomina “isomorfismo reformista”<sup>196</sup>. E fazendo referência a José Vicente Silva Filho, assinala os seguintes dados:

Sua estrutura pesadíssima (da Polícia Civil) corresponde a 29 % do efetivo total da segurança pública, quando nas polícias do mundo o pessoal de investigação corresponde a 15 %, em média, do total. Praticamente todas suas viaturas são preparadas com chamativas pinturas e equipamentos típicos de polícia ostensiva, inviabilizando o uso de veículos para atividades de polícia de investigação, sua principal missão institucional. Com um contingente de cerca de 10.000 policiais além da média, seria de esperar houvesse condições privilegiadas para a atividade de esclarecer crimes de autoria desconhecida. Entretanto em 1997 os distritos policiais da Capital apresentaram a média de 2,5 % de esclarecimentos, com alguns distritos como da Vila Maria e da Brasilândia apresentando índice zero de esclarecimentos.<sup>197</sup>

<sup>195</sup> ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no Século XXI**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar: Oxford, Inglaterra: *University of Oxford, Centre for Brazilian Studies*, 2009, p. 37.

<sup>196</sup> Ibidem, p. 40–44.

<sup>197</sup> SILVA FILHO, *apud* ibidem, p. 45.

Portanto, é preciso discutir o sistema policial e alcançar uma proposta abolicionista que inclua todos os seus atores em uma condição melhor, pois integrarão um novo sistema que só poderá atuar com um mínimo aceitável de eficiência. Não adianta ajustar o modelo atual, nem investir mais recursos nele, mas sim construir um novo modelo dotado de uma nova racionalidade. “O modelo atual não funciona e todas as tentativas de renová-lo ou emprestar-lhe os meios necessários para alcançar seus pretendidos objetivos irão fracassar”.<sup>198</sup>

---

<sup>198</sup> ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no Século XXI**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Oxford, Inglaterra: *University of Oxford, Centre for Brazilian Studies*, 2009, p. 44.

## CONCLUSÃO

A divisão dos capítulos desta dissertação buscou apresentar as várias nuances do serviço público de investigação criminal prestado pela Polícia Judiciária no combate à criminalidade. Discorreu-se, entre outros assuntos, sobre as escolas criminológicas, os paradigmas, a cultura e o campo policial usando com referencial principal as obras de Pierre Bordieu e Thomas Kuhn. O conceito de campo foi usado para tentar dimensionar o espaço onde os policiais estão em concorrência pela capacidade de solucionar os crimes. A noção de paradigma serviu para demonstrar a necessidade de uma revolução copernicana no sistema policial e a defazagem existente entre os estudos nesta área de política de segurança pública e a criminologia crítica. A criminologia foi a lente acadêmica usada para procurar identificar a crise no sistema policial e apresentar possíveis alternativas de solução. Embora criticável em face do não reconhecimento da cientificidade do tema, explica-se a utilização da tese paradigmática, apesar dela se referir às ciências duras, pois já é usada amplamente para identificar crises nas ciências sociais.

Chegou-se à conclusão da importância dessa teoria paradigmática raciocinando com a mesma metáfora usada por Kuhn para explicar sua tese, ou seja, a metáfora da moeda. Constata-se que o que acontece com os estudos da cultura policial é que atualmente se encontram do lado da moeda onde ocorre o que o autor chama de revolução científica. Segundo o autor, de um lado da moeda está o paradigma determinando os padrões para os estudos e do outro lado está a situação oposta, ou seja, a situação das anomalias que provocam as crises e o abandono de um paradigma pelo outro. É exatamente o que ocorre com nossas agências policiais na atualidade.<sup>199</sup>

Essa constatação foi importante para demonstrar a crise que se instalou no atual modelo de política pública de polícia judiciária. Foi a partir da tese de Kuhn que foi possível entender que a crise não é o lado errado da ciência normal, mas apenas uma anomalia. Até então existia uma visão de que a

---

<sup>199</sup> “E como a ciência que denomino normal é precisamente a pesquisa dentro de um referencial, ela só pode ser o reverso de uma moeda cujo anverso são as revoluções”

ciência era a garantia da verdade e que o contrário seria um erro. É claro que aqui não se pretendeu defender a cientificidade do tema em estudo, mas apenas tentando fazer uma correlação do conceito de crise no paradigma kuhniano com os aspectos não compartilhados pela academia nos estudos criminológicos sobre a cultura policial. Principalmente a contradição entre o paradigma de criminologia crítica e os programas de política de segurança pública.

A partir da década de 70, a criminologia crítica aliou-se aos estudiosos de antropologia e sociologia e vêm partilhando uma mesma medida paradigmática para a avaliação da política pública policial. A medida comumente utilizada para demonstrar se existe crise no sistema é a avaliação empírica do “tempo de resposta” no atendimento de uma solicitação, em relação à polícia preventiva e a “taxa de resolução” das ocorrências investigadas, em relação à polícia repressiva<sup>200</sup>. Quanto a esta já se demonstra através do paradigma de criminologia crítica a relatividade do método.

A avaliação que se faz através da denominada “taxa de resolução”, taxa de elucidação ou índices de casos resolvidos, também é conhecida nos estudos comparados como *clearance rate*, isto é, o percentual de casos resolvidos em matéria de investigação criminal. No Brasil isso só é possível através dos índices oficiais do Inquérito Policial e somente naqueles em que restam demonstrados a autoria e a materialidade da infração penal e a subsequente atuação do Poder Judiciário. É aí que constatamos a relatividade do método utilizado nos estudos, o qual demonstra a existência da crise no serviço público policial e a necessidade de uma revolução paradigmática nos moldes da revolução copernicana.

A pesquisa analisa os índices de solução investigativa pela Polícia Judiciária demonstrados por vários sociólogos, principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, os quais constataram que tais índices estão abaixo da

---

<sup>200</sup> “Tempo de resposta” significa o tempo que a polícia gasta desde o acionamento até a chegada ao local do evento, sendo considerado ótimo o tempo de dez minutos. (SILVA FILHO, J.V. **Estratégias policiais para redução da violência**. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial. Disponível em: <<http://www.braudel.org.br/pesquisas/quinto.htm>>, p. 1.

média mundial. Também faz uma avaliação de tais índices no Distrito Federal e o resultado encontrado não foi diferente. É preciso salientar que a “taxa de resolução” se refere apenas a parte possível de se demonstrar da ineficiência do sistema, pois ela representa apenas a criminalidade oficial. Há um completo desconhecimento acerca dos índices dos crimes não registrados e daqueles praticados pela própria polícia, mas sabemos que dentre os registrados poucos são os crimes investigados e que, dentre os investigados, poucos são os que serão indiciados, ou seja, convertidos inquéritos e, ainda, poucos os que serão denunciados e, por último, poucos os que serão punidos judicialmente. A polícia judiciária é apenas uma parte do sistema penal, mas funciona de forma relativa e ineficiente.

O Anuário brasileiro de segurança pública 2013, divulgado no dia 05 de novembro de 2013, trouxe uma crítica sobre a omissão acerca da questão da criminalidade na discussão da agenda de política pública sobre o plano de metas do desenvolvimento do Brasil pós-2015. Afirma o estudo que “Existem bases empíricas convincentes para incluir a prevenção e redução da criminalidade no quadro de desenvolvimento pós-2015”.

Tal inclusão se justifica porque as melhorias nos níveis de segurança pública são estatisticamente proporcionais aos ganhos corolários aos níveis de desenvolvimento da nação. Altos índices de violência são associados com falhas na redução da pobreza, aumento do desemprego e com fome prolongada, cujo combate faz parte dos objetivos do desenvolvimento mundial para o milênio (ODM) propagado pela Organização das Nações Unidas.<sup>201</sup>

Por isso, foram testadas algumas hipóteses comparadas de solução para a crise do sistema. Entre as hipóteses estudadas, aquela que ainda não possui resistência acadêmica é a da municipalização do serviço público policial. Um modelo descentralizado de polícias municipais, de ciclo completo, realizando o policiamento ostensivo e também a investigação poderia ser uma solução viável. O princípio da descentralização ou da municipalização já foi adotado para a gestão pelo município dos programas de atenção à criança e ao adolescente. Foram instalados conselhos municipais tutelares dos direitos das

---

<sup>201</sup> 7º ANUÁRIO DO FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – MJ /SENASP.

crianças e dos adolescentes e os resultados têm sido alcançados. A comunidade local tem maior facilidade em identificar seus problemas e propor soluções. Com a segurança pública não seria diferente. Bastaria estender esse pacto federativo também para a área policial.

A sugestão para uma polícia municipalizada, de ciclo completo, próxima da comunidade, não seria contra o paradigma crítico da criminologia, pois não significaria combater a criminalidade com a criação de mais polícia. Seria sim uma diminuição do sistema atual com a abolição das polícias militares e civis e a substituição por uma solução local aproveitando, inclusive, as guardas municipais. Essa sugestão vale não como uma solução da crise do sistema, mas como um contributo para fomentar as pesquisas nesta área. Ressalte-se que todo o desenvolvimento deste trabalho buscou despertar o interesse pelos estudos e não uma solução mágica para o problema. Considera-se que muito há ainda que percorrer neste campo da investigação. A crise não é só na investigação ou na formalização do inquérito existem também falhas na atividade ostensiva e na polícia responsável pelo sistema penitenciário. Portanto, este é um campo fértil de trabalho para outros investigadores.

## REFERÊNCIAS

7º ANUÁRIO DO FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – MJ /SENASP.

A ORIGEM DA POLÍCIA NO BRASIL. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Segurança Pública. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/institucional/historico/origem.aspx>>. Acesso em: 02 dez. 2013.

ADORNO, Sérgio e PASINATO, Wânia. **Violência e impunidade penal: da criminalidade detectada à criminalidade investigada**. Dilemas, vol. 3, nº 7, p. 51-84, 2010.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2003.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS. Pulicando pesquisa disponibilizada no G1 da Globo notícias em 02/10/2012. Disponível em: <[www.adpf.org.br](http://www.adpf.org.br)>. Acesso em 13 dez. 2013.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

\_\_\_\_\_. **Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje**. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

BAYLEY, David. *Patterns of Policing: a Comparative International Analysis*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1985. Tradução: Renê Alexandre Belmonte. São Paulo: Edusp, 2006. (Série Polícia e Sociedade; n. 1).

BEATO FILHO, C.C. Determinantes da criminalidade em Minas Gerais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.13, n.37, 1998.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, vol. 13, n. 4, Outubro/99.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. Tradução Torrieri Guimarães. 6ª ed. São Paulo: Martin Claret, 2000.

BECK Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.

BECKER, Gary. *The economics of discrimination*. 2. ed. University of Chicago Press, 1971.

BONELLI, Maria da Glória. Arlie Russell Hochschild e a sociologia das emoções. **Caderno Pagu** (21) 2003.

BOURDIEU, Pierre. **Esboço de uma teoria da prática**. In: ORTIZ, Renato (org.). Pierre Bourdieu. Sociologia. São Paulo: Ática, 1983.

\_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz, 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

\_\_\_\_\_. **Poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

\_\_\_\_\_. **Sociologia**. Cap.2 (Esboço de uma teoria da prática). São Paulo: Ática, 1983.

BRASIL. Código de Processo Penal Anotado, 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 58. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-lei/Del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/Del3689.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 122 - 01/12/1994 - DJ 07.12.1994.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, processo nº 2007.08.1.009734-8APR.



BRETAS, Marco Luiz; PONCIONI, Paula. **A cultura policial e o policial civil carioca**. In: PANDOLFI, Dulce Chaves et al. (Org.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CARNELLUTTI, Francesco. *Cómo se hace un proceso*. Tradução Santiago Sienís Melendo y Marino Ayerra Redín, Santa Fe, Bogotá, Colombia, Temis, 1977.

CARVALHO, Amilton Bueno. **O inquérito policial como instrumento do direito penal do terror**, 2005. Disponível em: <[www.tjrs.jus.br/dourina](http://www.tjrs.jus.br/dourina)>. Acesso em 27 dez. 2013.

CARVALHO, Salo de. **Pena e garantias**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

CHOUKE, Fauzi Hassan. **Garantias constitucionais na investigação criminal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

COMPARATIVO DE REGISTROS CRIMINAIS NO DF Disponível em: <<http://www.pcdf.df.gov.br/ImagensFTP/ATENA/AnaliseTematicaPDF/79.PDF>>.

CONSEG. Cadernos Temáticos. Coordenação Geral da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Ministério da Justiça – Ano I, 2009, n. 06. ISSN 2175-5949. Brasília, DF.

COSTA, A. T. É possível uma Política Criminal? A discricionariedade no Sistema de Justiça Criminal do DF. **Revista Soc. Estado**. vol. 26, n.1. Brasília Jan./Apr. 2011.

\_\_\_\_\_. O inquérito policial no Distrito Federal in **Reflexões sobre a investigação brasileira através do inquérito policial**. Brasília: MJ. 2009.

DAMMER, Harry R. e FAIRCHILD, Erika S. *Comparative criminal justice systems*. Wadsworth/Thomson Learning, 2006.

DE GIORGI, Alessandro. *Tolerancia cero: estrategias y prácticas de la sociedad del control*. Barcelona: Virus, 2005.

DIAS, Jorge de Figueiredo, ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia: o homem delinquente e a sociedade criminógena**. Coimbra: Coimbra, 1984.

DÍEZ-PICAZO, Luis María. *El poder de acusar: Ministerio Fiscal y Constitucionalismo*. Barcelona: Ariel Derecho, 2000.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

FERRI, Henrique. **Princípios de direito criminal**. Tradução por Luiz Lemos D'Oliveira. São Paulo: Saraiva, 1931.

GLOBO. **Quase metade dos delegados não vê independência na PF, diz pesquisa**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/10/quase-metade-dos-delegados-nao-ve-independencia-na-pf-diz-pesquisa.html>>.

GOFFMAN, Erving. **A representação do eu na vida cotidiana**. Petrópolis: Vozes, 1985.

GONZAGA, João Bernardino. **A inquisição em seu mundo**. São Paulo: Saraiva, 1994.

GOVERNO PAGA POR ARMA APREENDIDA. Disponível em: <[www.jusbrasil.com.br/noticias](http://www.jusbrasil.com.br/noticias)>. Acesso em: 15. dez. 2013.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **As nulidades no processo penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

\_\_\_\_\_. **O processo em evolução**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

HAGEN, Acácia Maria Maduro. **O trabalho policial: estudo da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado em Psicologia)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

HALL, Peter. *Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policy-making in Britain*. *Comparative politics*, New York, NY, v.25, n.3, p. 275-298, apr. 2003.

HISTÓRIA DA POLÍCIA CIVIL, Polícia Civil do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.policiacivil.rj.gov.br/história.asp>> Acesso em: 02 dez. 2013.

HOLLOWAY, Tomas H. **Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência** numa cidade do século XIX. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

HULSMANN, Louk; CELIS, Jacqueline Bernat de. **Penas perdidas: o sistema penal em questão**. Tradução de Maria Lucia Karam. Niterói, RJ: LUAM, 1997.

**HUMAN RIGHTS WATCH. Força letal: violência policial e segurança pública no Rio de Janeiro e em São Paulo**. 2009. Disponível em: <<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/brazil1209ptwebwcover.pdf>>.

JUSTIÇA GLOBAL, NÚCLEO DE ESTUDOS NEGROS. (2003), Relatório de Execuções Sumárias no Brasil 1997-2003. Disponível em: <[www.global.org.br/portuguese/arquivos/portugueses.pdf](http://www.global.org.br/portuguese/arquivos/portugueses.pdf)>.

KANT DE LIMA, Roberto. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

\_\_\_\_\_. Direitos Civis, Estado de Direito e 'Cultura Policial': A Formação Policial em Questão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, ano 11, nº 41.

\_\_\_\_\_. Polícia e exclusão na cultura judiciária. **Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, vol. 9, n. 1, maio 1997.

\_\_\_\_\_. Polícia, Justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público. **Revista de Sociologia e Política**, 1999.

\_\_\_\_\_. Direitos Civis, Estado de Direito e Cultura Policial. Ensaios de Antropologia e de Direito. São Paulo, SP, 2011. p. 233-259.

KUHN, Thomas. S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1991.

LOPES JR, Aury. **Sistemas de investigação preliminar no processo penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

\_\_\_\_\_. **Investigação Preliminar no Processo Penal.** São Paulo: Saraiva, 2013.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **O direito na história. Lições introdutórias.** São Paulo: Max Limonad, 2000.

MANNING, Peter. *Police Contingencies.* Chicago: University of Chicago Press, 2003.

\_\_\_\_\_. *Police Work: the social organization of policing.* Cambridge: MIT press, 1977.

MARIANO, Benedito Domingos. **Por um novo modelo de polícia no Brasil:** a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. – (Coleção Brasil Urgente)

MICHEL, Misse (org.). **O inquérito policial no Brasil:** uma pesquisa empírica. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

MISSE, Michel. **O inquérito policial no Brasil:** uma pesquisa empírica, Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

\_\_\_\_\_. O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa. **Revista de Sociologia da USP,** São Paulo, vol. 26, n. 1, Janeiro 2011.

MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia:** sociologia da força pública. São Paulo: EDUSP, 2003. (Série Polícia e sociedade). Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros.

MORAIS, Bismael Batista. **Direito e polícia.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis (Coord.). **As reformas no processo penal:** as novas Leis de 2008 e os projetos de reforma. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MPDFT. Estatísticas das promotorias criminais. Disponível em: <<http://www.mpdft.gov.br/estatisticaonline/>>.

MULLER, Pierre. *Politiques Publiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 2003.

MUNIZ, Jacqueline; MUSUMECI, Leonarda & LARVIE, Patrick. "Policciamento comunitário: uma experiência em Nova Iorque". Tiradentes. Revista do Clube de Oficiais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro, janeiro-março de 1996, pp. 26-29.

MUSUMECI, Leonarda (coord.). Policiamento Comunitário em Copacabana - Monitoramento qualitativo (relatório parcial). Rio de Janeiro, NPE/ISER, fevereiro de 1995.

\_\_\_\_\_. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. **Revista Tempo Social**, São Paulo, vol. 9, n. 1, Maio de 1997.

OAB-GO. **Delegado sem concurso e formação jurídica**. Disponível em: <<http://www.oabgo.org.br/Revistas/35/reportagem.htm>>.

Oficina 3 do II Congresso Brasileiro de Carreiras Jurídicas de Estado, Brasília, 7 de julho de 2010, texto do coordenador para discussão.

OLIVEIRA, Luciano. **Sua Excelência, o Comissário e outros ensaios de sociologia jurídica**. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

PAIXÃO, Antônio Luiz & BEATO F., Claudio C. Crimes, vítimas e policiais. **Tempo Social; Rev. Sociol. USP**, S. Paulo, 9(1): 233-248, maio de 1997.

POLICIA CIVIL DO DF, Divisão de Apoio Técnico e Estratégico \_ dados de 2011.

POLICIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. **Comparativo de registros criminais no DF**. Disponível em: <<http://www.pcdf.df.gov.br/ImagensFTP/ATENA/AnaliseTematicaPDF/79.PDF>>

POLICIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. Divisão de Apoio Técnico e Estratégico \_ dados de 2011.

REINER, Robert. **A política da polícia**. São Paulo: EDUSP, 2004. (Trad.de Jacy C. Ghirotti e Maria C.P. da C. Marques).

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no Século XXI**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar: Oxford, Inglaterra: *University of Oxford, Centre for Brazilian Studies*, 2009.

SAAD, Marta. **O direito de defesa no inquérito policial**. São Paulo: ERT, 2004.

SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SARAVIA, E. **Introdução á análise de políticas públicas**, *In*, SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas Vol.1, ENAP, BsB, 2006.

SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria política pública** *In*: SARAVIA, Enrique e FERNANDES, Elisabete (Orgs.). Políticas públicas. Brasília: ENAP, 2006, vol. I.

SILVA FILHO, J.V. **Estratégias policiais para redução da violência**. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial. Disponível em: <<http://www.braudel.org.br/pesquisas/quinto.htm>>.

SKOLNICK, Jerome H. e FYFE, J.J. *Above the law: police and the excessive use of force*. N.York/Toronto/Singapore/Sydney, The Free Press, a Division of Mcmillan Inc., 1993.

SKOLNICK, Jerome H. *Justice without trial. Law enforcement in democratic society*. New York: John Willey, 1966.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Manual de processo penal**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. **Processo penal**. São Paulo: Saraiva, 2005, vol. 1.

VOGLIOTTI, Massimo. *Les relations police-parquet: un équilibre menacé? Droit et Sociétés*, Paris, n. 58, 2004.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. 2. ed. Col. Pensamento Criminológico. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapeamento quantitativo e qualitativo da violência no Brasil em 2013**. Disponível em: <[www.mapadaviolencia.org.br](http://www.mapadaviolencia.org.br)>. Acesso em: 13 dez. 2013.

WALKER, Samuel. *Taming the System: the control of discretion in criminal justice, 1950-1990*. New York: Oxford University Press, 1993.

YVES SUREL. *Las políticas públicas como paradigmas*, tradução de Javier Sánchez Segura, tradução do original em francês *Les politiques publiques comme paradigmes*, tomado de Alain Faure, Gilles Pollet y Philippe Warin. 1995.

ZAFFARONI, E. R. **Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal**. Tradução Vânia Romano Pedrosa e Almir Lopes da Conceição. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

\_\_\_\_\_. *Criminología: aproximación desde un margen*. Bogotá: Temis, 1988, Vol. I.

\_\_\_\_\_. **Manual de direito penal brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

ZAVERUCHA, J. **FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002**. Rio de Janeiro: Record, 2005.