

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
CENTRO DE ESTUDOS DE CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

WALYSON PINHEIRO INÁCIO

**O SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO BRASIL E AS PRINCIPAIS PROPOSTAS DE
MUDANÇA LEGISLATIVA: UMA ANÁLISE DAS PEC 51/2013 E PEC 431/2014.**

Belo Horizonte - MG

2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
CENTRO DE ESTUDOS DE CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA
Curso de Especialização em Estudos de Criminalidade e Segurança Pública

Walyson Pinheiro Inácio

O sistema de segurança pública do Brasil e as principais propostas de mudança: uma análise das PEC 51/2013 e PEC 431/2014.

Trabalho de conclusão de curso, apresentado como requisito final para a conclusão do Curso de Especialização em Estudos de Criminalidade e Segurança Pública e obtenção do título de Especialista da Universidade Federal de Minas Gerais.

Orientadora: Doutora Valéria Cristina de Oliveira.

Belo Horizonte - MG

2016

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar o atual sistema de segurança pública do Brasil, descrever suas características e problemas, demonstrar quais foram as alternativas implementadas em busca da superação desses problemas, além de analisar as principais propostas de mudança legislativa, que tramitam no Congresso Nacional e versam sobre a reestruturação da arquitetura institucional da segurança pública no Brasil, destacando as características de cada uma delas.

Palavras-chave

Segurança pública; polícias; reformas estruturais; ciclo completo; desmilitarização; carreira única; descentralização federativa; Brasil.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the current Public Security System in Brazil, to describe its characteristics and problems and, demonstrate which alternatives implemented in order to overcome these problems, as well as analyze the main proposals for legislative change, which are being discussed in the National Congress and also discuss the restructuring of the institutional architecture of Public security in Brazil, highlighting the characteristics of each of them.

Keywords

Public safety; police forces; structural reforms; full cycle; demilitarization; single career; federal decentralization; Brazil.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	5
2.	UMA CONSTITUIÇÃO NA BERLINDA: AS PROPOSTAS DE REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA	6
3.	CONCEITO DE SEGURANÇA PÚBLICA	13
4.	BREVE HISTÓRICO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	14
5.	O SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	21
5.1.	Características do modelo da segurança pública no Brasil	25
5.2.	Atribuições da Polícia Militar	28
5.3.	Atribuições da Polícia Civil	29
5.4.	Tensões entre as instituições policiais estaduais	30
6.	AS PROPOSTAS DE REESTRUTURAÇÃO DO ATUAL MODELO DE SEGURANÇA PÚBLICA	34
6.1.	A PEC 51/2013;	35
6.2.	A PEC 431/2014;	43
7.	COMPARAÇÃO ENTRE AS PROPOSTAS E O ATUAL MODELO.....	45
8.	MODERNIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA - DESAFIOS E NOVAS POSSIBILIDADES	48
8.1.	Integração dos órgãos policiais – alternativa apresentada pelo Estado de Minas Gerais	50
8.2.	Elaboração do TCO pelas polícias ostensivas – outra alternativa	54
9.	CONCLUSÃO	56
10.	ANEXOS	63
11.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	87

1 INTRODUÇÃO

Não há progresso se não houver o debate. E há alguns anos, no Brasil, consolida-se o debate em torno da reforma ou reestruturação do Sistema de Segurança Pública brasileiro. Decorridos 28 (vinte e oito) anos da promulgação da Constituição Federal, o Sistema de Segurança Pública do Brasil permanece inalterado, com os mesmos órgãos policiais e a mesma arquitetura institucional.

A criminalidade há muito é assunto de grande repercussão midiática com críticas aos órgãos policiais e o modelo de policiamento adotado no País. Mas, não é somente a opinião pública que tem manifestado insatisfação e apontado falhas ao modelo. Especialistas falam sobre a “jabuticaba” brasileira na segurança pública. O modelo policial do Brasil não encontra precedentes em nenhum outro grande país democrático do mundo.

Estudos quantitativos produzidos a partir da análise de dados de segurança pública indicam elevados índices de criminalidade que, apesar de momentos de queda, para tipos específicos de crimes, em algumas regiões, mantendo certa sazonalidade, alternando momentos de maior ou menor crise. Além disso, há conflitos de natureza institucional entre as polícias no âmbito estadual e federal e fortes tensões na relação do sistema de segurança pública com o sistema de justiça criminal.

Este trabalho, apesar da extensa gama de nuances do tema da segurança pública, dedica especial atenção a algumas das principais propostas de reformulação institucional da segurança pública no país, medida apontada por especialistas (SOARES, 2016; SAPORI, 2016; BARRETO JÚNIOR, 2016) como uma urgência para atenuar o problema da insegurança no país por meio de melhorias no funcionamento das instituições.

Para a construção desta pesquisa foram identificadas as propostas legislativas de alteração do modelo, que tramitam no Congresso Nacional, algumas desde o ano de 2009, passando pelo conceito de segurança pública, a apresentação dos órgãos que executam a atividade policial, suas atribuições constitucionais e o funcionamento do modelo. Tornou-se possível contribuir para a compreensão histórica de como e o por

que foram criadas as instituições policiais, suas funções, finalidade e objetivos, que influenciaram na cultura repressiva das polícias da atualidade.

Para tal, após uma contextualização do tema da reformulação da Segurança Pública no Brasil (Capítulo 2) e de breve histórico da constituição dessa área em perspectiva histórica e política (Capítulos 3 e 4), neste trabalho serão apresentadas as características do atual sistema de segurança pública brasileiro, que o faz ser único no mundo e, assim, produzir conflitos entre as instituições policiais (Capítulo 5).

No Capítulo 6 serão apresentadas duas das principais Propostas de Emenda à Constituição que lidam com o tema, a PEC nº 51/2013 e PEC nº 431/2014, que propõem a mudança na arquitetura do Sistema de Segurança Pública no Brasil, como forma de aumentar a eficiência das atividades policiais.

Por fim, nas seções 7 e 8 as propostas serão comparadas e contrastadas a outros modelos que na atualidade tem surgido como estratégia de modernização das polícias no Brasil.

2 UMA CONSTITUIÇÃO NA BERLINDA: AS PROPOSTAS DE REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA

O presente trabalho tem como objetivo analisar o atual modelo de segurança pública do Brasil e as principais propostas de mudança que tramitam no Congresso Nacional, por meio das Propostas de Emenda à Constituição (PEC) 51/2013 e 431/2014.

O tema foi escolhido com fundamento nas atuais discussões da necessidade de mudança do atual modelo de segurança pública do Brasil, sobre o argumento de que os órgãos responsáveis pela garantia e manutenção da ordem pública, de prevenir e reprimir o crime, não conseguem reduzir os indicadores de criminalidade e atender às expectativas da sociedade. De fato, dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública do ano de 2015 e 2016, nos mostram essa dura realidade da segurança pública no Brasil.

Em 2014, foram registradas 58.497 (cinquenta e oito mil quatrocentos e noventa e sete) mortes violentas no Brasil, com uma taxa de 28,8 mortes para cada 100 mil

habitantes. A quantidade de mortes no ano de 2014 se equipara a quantidade de americanos mortos em toda a Guerra do Vietnã. Quanto aos crimes contra o patrimônio em 2014 contabilizamos 122.751 (cento e vinte e dois mil setecentos e cinquenta e um) crimes registrados (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2015).

Já, em 2015, foram registradas 58.492 (cinquenta e oito mil quatrocentos e noventa e dois) mortes violentas no Brasil, incluindo as vítimas de homicídios dolosos, de latrocínios, lesões corporais seguidas de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais. A cada 9 minutos uma pessoa é morta violentamente no país (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016).

Outro fator que tem corroborado para a necessidade de mudança é a baixa confiança da população com os órgãos policiais, além do elevado índice de insatisfação com a polícia e do baixo índice de elucidação dos crimes de homicídio, que variam de 5% a 8%. Este percentual é de 65% nos Estados Unidos, no Reino Unido é de 90% e na França é de 80% (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2015).

Outro dado preocupante registrado foi a quantidade de mortes violentas no Brasil nos últimos 5 (cinco) anos, que superou a quantidade de mortes nos últimos 5 (cinco) anos na guerra da Síria, com 279.592 (duzentos e setenta e nove mil quinhentos e noventa e dois), contra 256.124 (duzentos e cinquenta e seis mil cento e vinte quatro), respectivamente (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016).

A taxa de elucidação de homicídios, na média brasileira, é de 5% a 8%, sendo a maioria decorrente de conflitos familiares e prisões em flagrante. O sistema é extremamente ineficiente. Vivemos uma “guerra” cotidiana em que todos estão perdendo. Policiais, cidadãos comuns e infratores estão morrendo. Estamos em uma sociedade extremamente violenta que tem como consequência a banalização da violência, da impunidade e da baixa efetividade dos órgãos policiais em prevenir e reprimir os crimes (LIMA, 2014, 2015).

O gasto das políticas de Segurança Pública no Brasil chega a R\$ 76,3 bilhões, o que corresponde a 1,38% do Produto Interno Bruto – PIB (soma de todas as riquezas produzidas no país). Proporcionalmente gastamos o mesmo que outros Países como a

Alemanha e Espanha, que contabilizam uma taxa de homicídios inferior a 1 por 100 mil habitantes, enquanto no Brasil essa taxa é de 28,3 por 100 mil habitantes. “Apesar de, no Sistema de Justiça Criminal, ser as polícias as instituições que mais inovam, o sistema é falido e anacrônico, ineficiente e gerador de antagonismos” (LIMA, 2016).

Mudanças pontuais no modelo de policiamento não têm atingido os objetivos almejados. Cada Estado tem tentado implementar estratégias, mas que esbarram no engessamento e formalidades legislativas.

Assim, podemos destacar três pontos fundamentais que ratificam e justificam a necessidade de mudança na arquitetura do sistema de segurança pública brasileiro, quais sejam, os altos indicadores de criminalidade, a sensação de insegurança vivida pela população e o alto custo de manutenção do atual modelo.

Desde 1988, quando se iniciou a transição de um Estado Totalitário (Ditadura) para um Estado Democrático de Direito, a segurança pública vem sendo assunto de grande discussão e controvérsias, principalmente quando se trata do modelo de policiamento adotado pelo Brasil nos estados federados. A segurança pública deixou de receber, na implantação do Estado Democrático (com a constituinte de 1988), a devida atenção na reestruturação do modelo policial, preservando uma estrutura baseada nas forças públicas que defendiam a organização e o poder estatal e não um modelo de polícia voltado para a garantia dos direitos fundamentais, como deveria ser.

A Carta Magna de 1988 estabeleceu o compartilhamento de competências entre os entes (União, Estados e Municípios) para temas sensíveis como educação e saúde, mas deixou de fora o importante tema da segurança pública, que tem como principal responsável os Estados Federados, já que as principais instituições policiais responsáveis pela segurança pública são estaduais.

O atual modelo de Segurança Pública do Brasil está previsto no art. 144 da Constituição Federal de 1988, que instituiu cinco órgãos policiais, sendo 3 (três) federais e 2 (dois) estaduais, baseado na divisão de atribuições entre as instituições. Assim, no âmbito estadual, à Polícia Militar coube as atribuições de polícia preventiva e ostensiva, com a responsabilidade de realizar o patrulhamento ostensivo para a

garantia da manutenção e preservação da ordem pública. À Polícia Civil coube as atribuições repressivas, com a responsabilidade de investigar e produzir “provas”, como forma de subsidiar o Ministério Público na formação de sua convicção sobre a autoria e materialidade do crime, para oferecer ou não a denúncia (BRASIL, 1988).

Mudança mais substantivas e efetivas dependem de aprovação do Congresso Nacional, através das PEC's. Diante do cenário, hoje tramitam no Congresso Nacional 12 (doze) Propostas de Emenda à Constituição (PEC), que versam sobre segurança pública. São elas as PEC's: 430/2009; 432/2009; 102/2011; 40/2012; 51/2013; 73/2013; 321/2013; 33/2014; 423/2014; 431/2014; 131/2015; e, 138/2015.

Em síntese, os objetivos principais das Propostas são apresentados no quadro a seguir:

Quadro 1 – Propostas de Emenda à Constituição em tramitação no Congresso Nacional

Número/Ano	Origem da Proposta	Objetivos
PEC 102/2011	Senado	Unificação das polícias, todas de caráter civil, dirigidas por Delegados, permissão para as Guardas Municipais de executarem o policiamento ostensivo e preventivo mediante convênio com os Estados, além da retirada da atribuição de exercer o controle externo da atividade policial, que ficaria a cargo do Conselho Nacional de Polícia. Na proposta de unificação os oficiais das polícias militares assumiriam os cargos de delegados (carreira jurídica).
PEC 40/2012	Senado	Atribui às Guardas Municipais o poder de polícia, mediante convênio com os Estados, para realizarem o policiamento ostensivo e preventivo na manutenção da ordem pública.
PEC 51/2013	Senado	Reestrutura substancialmente o modelo do sistema de segurança pública no Brasil, com a desmilitarização do modelo policial, a criação da carreira única nas polícias, a implantação do ciclo completo de polícia em todas as instituições policiais, criação de ouvidorias externas a cada órgão policial (com autonomia orçamentária e funcional), além de atribuir responsabilidade aos Municípios na segurança pública.
PEC 73/2013	Senado	Apenas cria a carreira única no âmbito da Polícia Federal.
PEC 33/2014	Senado	Inclui a segurança pública como competência comum entre a União, Estados, Distrito Federal e

Número/Ano	Origem da Proposta	Objetivos
		Municípios.
PEC 131/2015	Senado	Atribui responsabilidade ao Município sobre a segurança pública; cria a polícia única de ciclo completo em âmbito estadual. Veda a sindicalização e a greve as polícias, além de outras vedações. Cria os institutos de criminalísticas, de identificação e medicina legal como órgão autônomo e único, além de criar o fundo de segurança pública no âmbito da União, dos Estados e do Município.
PEC 430/2009	Câmara	Cria a polícia única, de natureza civil, no âmbito dos estados; desmilitariza os corpos de bombeiros. Estabelece às Guardas Municipais a atividade complementar de vigilância ostensiva da comunidade, mediante convênio.
PEC 432/2009	Câmara	Cria a polícia única, de natureza civil, no âmbito dos Estados, que passa a ser denominada de Polícia Estadual; desmilitariza os corpos de bombeiros; determina o exercício privativo da investigação criminal às polícias; garante às Guardas Municipais a atividade complementar de vigilância ostensiva da comunidade, além de instituir o fundo nacional, estadual e municipal de segurança pública. O controle dos órgãos responsáveis pela segurança pública passa a ser do Conselho Nacional de Segurança Pública. Retira do Ministério Público a atribuição de controle externo da atividade policial.
PEC 321/2013	Câmara	Cria dois novos órgãos de segurança pública, ambos de natureza civil, sendo as polícias estaduais e as policiais municipais. As polícias estaduais terão atribuições de polícia de ciclo completo, além das atribuições de bombeiros e atividades de defesa civil. As policiais municipais, com criação facultativa nos municípios com população superior a 500 mil habitantes, terão a função de proteção dos bens públicos dos municípios, além das funções de polícia administrativa, de vigilância ostensiva e de resolução de conflitos que não constituam infração penal. Os demais órgãos policiais, já previstos no artigo 144 da CF/88, continuam existindo na Proposta.
PEC 423/2014	Câmara	Estabelece a autonomia administrativa, financeira e orçamentária das polícias. Cria o ciclo completo em todas as instituições policiais; e determina que as Perícias tenham autonomia administrativa, financeira e independência funcional, além de mudar a denominação das polícias militares para forças públicas estaduais, rompendo com a denominação de militar das polícias e corpos de

Número/Ano	Origem da Proposta	Objetivos
		bombeiros.
PEC 431/2014	Câmara	Estabelece o ciclo completo no âmbito de todas as polícias brasileiras
PEC 138/2015	Câmara	Estabelece a competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para legislar sobre segurança pública.

Fonte: Elaboração Própria

Diante de tantas Propostas de alteração do Sistema de Segurança Pública, nesse trabalho pretende-se analisar as características do atual modelo de segurança pública brasileiro e as características e impactos causados nos modelos apresentados pelas Propostas PEC 51/2013 e PEC 431/2014, caso alguma delas seja aprovada.

A escolha pelas duas Propostas se deu pelo motivo de a PEC 51/2013 ser a mais abrangente, completa e complexa e a PEC 431/2013 ser a mais simples, entre todas as Propostas que tramitam no Congresso Nacional, que pretendem modificar em maior ou em menor grau a estrutura da segurança pública no Brasil.

Entre elas pode-se destacar a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 51/2013, de autoria de vários senadores e relatoria do Senador Randolfe Rodrigues, que propõe uma reestruturação ousada do atual modelo dicotômico, com a proposta de implementar o ciclo completo de polícia, desmilitarizando a Polícia Militar e criando a carreira única em todas as instituições policiais.

A mudança na arquitetura constitucional da segurança pública seria uma proposta para aumentar a eficiência das corporações policiais. Destaca-se um trecho apresentado na justificativa da proposta:

O ciclo da atividade policial é fracionado – as tarefas de policiamento ostensivo, prevenindo delitos, e de investigação de crimes são distribuídas a órgãos diferentes. **A função de policiar as ruas é exclusiva de uma estrutura militarizada, força de reserva do Exército - a Polícia Militar** -, formada, treinada e organizada para combater o inimigo, e não para proteger o cidadão. A União tem responsabilidades diminutas, salvo em situações excepcionais; o município - ente federado crescentemente relevante nas demais políticas sociais (como educação, saúde e assistência social) - é praticamente esquecido e os Estados concentram a maior carga de responsabilidades (BRASIL, 2013).

A PEC 51/2013 não tem como fundamentação apenas a implementação do ciclo completo de polícia, sendo bem mais abrangente quanto à alteração da estrutura do atual modelo de segurança pública. “De todas as propostas que circulam no Parlamento, é a mais abrangente, porque tematiza o conjunto da arquitetura institucional da segurança pública, além do modelo policial” (SOARES, 2016).

Outro projeto de mudança legislativa é a Proposta de Emenda à Constituição nº 431/2014, de autoria do Deputado Federal Sub. Tenente Gonzaga do PDT de Minas Gerais. Na PEC, Gonzaga propõe apenas a ampliação das atribuições dos órgãos policiais com a implementação do ciclo completo de polícia. Destaca-se um trecho da justificativa do autor da proposta: “A proposta tem o objetivo de, apenas, ampliar as competências de todas as Polícias, de forma a permiti-las exercer o Ciclo Completo, sem, no entanto, obrigá-las a fazê-lo” (BRASIL, 2014).

No presente trabalho vamos analisar quais são os possíveis impactos ocasionados com a mudança legislativa se empreendida conforme uma ou outra proposta de emenda à Constituição Federal.

Importante ressaltar que qualquer mudança no Sistema de Segurança Pública no Brasil depende de aprovação de uma Emenda Constitucional, que deverá ser aprovada pelo Congresso Nacional (Câmara dos Deputados Federais e Senado Federal), por 2/3 dos respectivos membros em dois turnos de votação em cada uma das Casas.

Diante do cenário complexo da Segurança Pública no Brasil, que apresenta baixa eficiência do sistema, com base nos dados estatísticos anteriormente mencionados, faz-se necessário aprofundar os estudos sobre o atual modelo do Sistema de Segurança Pública e as propostas legislativas que tramitam no Congresso Nacional para alterá-lo, suas características e finalidades, que prometem alternativas para melhorar a eficiência das instituições policiais.

Nesse estudo não pretendemos esgotar a discussão sobre o assunto, identificando uma solução única para os problemas da segurança pública (que são complexos), mas devemos fortalecer o debate, pois as mudanças estruturais no atual

modelo podem representar uma alternativa quanto à melhoria na eficiência dos órgãos policiais e consequente aumento na sensação de segurança da população.

Porém, antes da discussão pormenorizada a respeito das Propostas selecionadas para compor este trabalho, o conceito de segurança pública e, portanto, o paradigma que sofrerá alterações em caso de mudanças na Constituição como resposta a quaisquer uma destas PEC, será discutido brevemente na próxima seção.

3. CONCEITO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Primeiramente, importante ressaltarmos que não existe segurança pública sem polícia, instituição fundamental em qualquer democracia, responsável pela garantia da lei, da ordem e dos direitos dos cidadãos.

Segurança Pública é um direito social previsto nos artigos 6º e 144, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diferentemente do direito à Segurança previsto no artigo 5º da Carta Magna, que versa sobre a segurança individual e a segurança jurídica, o direito à Segurança do artigo 6º, faz referência a um direito coletivo, ou seja, um direito social. Os direitos sociais são prestações positivas do Estado, sendo direito de todos, sem qualquer tipo de discriminação ou exceção.

Poderíamos sucintamente definir a segurança pública como um desdobramento do direito fundamental à segurança, exercida pelo Estado com finalidade precípua de preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Assim todas as pessoas, sejam elas nascidas no país ou estrangeiras, residentes ou apenas de passagem, têm o direito à segurança pública. Trata-se de dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, conforme estabelece o *caput* do artigo 144, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Segundo Uadi Lammêgo Bulos (2014), Segurança Pública é “a manutenção interna do Estado. A ordem pública interna é o inverso da desordem, do caos, da desarmonia social, porque visa preservar a incolumidade da pessoa e do patrimônio”. Dessa forma, a finalidade da segurança pública seria a de “manter a paz na adversidade, preservando o equilíbrio nas relações sociais” (BULOS, 2014).

Essa paz e equilíbrio nas relações sociais são efetivados através dos órgãos elencados taxativamente no artigo 144 da Constituição Federal, como as Polícias Federal, Rodoviária Federal, Ferroviária Federal, a Polícia Civil, a Polícia Militar e os Corpos de Bombeiros Militares. Porém, importante ressaltar que esses órgãos tem o dever de atuação na preservação e manutenção da segurança pública, mas que a segurança pública é responsabilidade de todos (art. 144, *caput*).

A Segurança Pública é exercida através dos órgãos elencados no artigo 144 da Constituição Federal, principalmente pelas polícias, que atuam na garantia da ordem interna do País, enquanto as forças armadas atuam na garantia da soberania do Estado Brasileiro.

Hoje, não é possível modificar a arquitetura do atual modelo criando novas instituições ou atribuições sem alterar a Constituição Federal. Na Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 1082/DF, o Supremo Tribunal Federal decidiu que os órgãos responsáveis pela segurança pública no Brasil fazem parte de um rol taxativo, ou seja, trata-se de *numerus clausus*, não podendo os Estados-Membros ou o Distrito Federal criar ou incluir outros órgãos.

4 BREVE HISTÓRICO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Com a vinda da Família Real Portuguesa para o Brasil, fugindo das tropas napoleônicas, a Colônia passa a ser chamada de Reino Unido a Portugal e Algarves. Em decorrência da transferência da Família Real, foi necessário o acompanhamento de parte da estrutura, para realizar as funções administrativas da Coroa Portuguesa, entre elas a fiscalização e a proteção (LENZA, 2014).

Para realizar essas atividades foi “consagra a criação tanto da Intendência Geral de Polícia (1808) como da Guarda Real de Polícia (1809), ponto de fundação da Polícia brasileira” (BRETAS e ROSEMBERG, 2013).

A Intendência Geral de Polícia era o órgão responsável pela fiscalização e proteção dos bens da Coroa Portuguesa, além de outras atribuições que também lhe foram designadas. Criada com a função de manter a ordem entre os escravos, prender criminosos e reprimir o contrabando, a Força Policial, como era chamada, era

constituída com o modelo militar e subordinada ao Ministério da Guerra e à Intendência Geral de Polícia. (CRUZ, 2013)

Quatorze anos após a vinda da Família Real Portuguesa para o Brasil, em 1822, foi declarada a independência do Brasil, sendo considerado “mais um golpe de Estado armado do que qualquer movimento do povo” (LENZA, 2014). Após a declaração de independência, na Constituição do Império, de 1824, o Imperador era o Chefe do Poder Executivo, responsável por nomear os Comandantes da Força da Terra e Mar, forças militares responsáveis pela garantia da independência e da integridade do país, defendendo dos inimigos externos e internos, nos termos dos artigos 145 e 148 (BRASIL, 1824).

Com a eclosão de vários movimentos populares contra o autoritarismo do Império, em 1831 foi autorizada a criação de um novo órgão armado para assegurar a estabilidade política do país, a Guarda Nacional, também conhecida como Milícia Cívica. “A Guarda Nacional foi criada com o propósito de defender a constituição, a integridade, a liberdade e a independência do Império Brasileiro” (SALDANHA, 2006).

Foi também em 1831, através do Decreto de 14 de junho, que foram criadas em cada Distrito as Guardas Municipais, baseadas no modelo militar, compostas de 25 a 50 membros, todos cidadãos brasileiros e eleitores. Conforme estabelecia o artigo 13 do Decreto, os Guardas Municipais eram responsáveis por garantir a segurança pública e particular, tendo como atribuições, separar tumultos, terminar rixas e prender criminosos em flagrante (BRASIL, 1831).

É perceptível que a estrutura armada constituída à época do Brasil Império, baseada principalmente no modelo militar, tinha como papel precípuo a garantia da incolumidade física e patrimonial dos membros da Coroa, além da garantia da manutenção do poder, tanto da Coroa como do local. Somente com a proclamação da República, em 1889, a estrutura das “forças de segurança” sofreu alterações em suas atribuições.

A partir de 1860, começa-se a perceber o enfraquecimento da Monarquia no Brasil. No Final de 1880, com a Monarquia em grave crise, o Marechal Deodoro da

Fonseca proclamou a República nos Estados Unidos do Brasil, mais precisamente em 15 de novembro de 1889. O país deixava a forma de governo Monarca para o Governo Republicano (LENZA, 2014).

Com o fim da Monarquia e o início do Governo Republicano, a primeira legislação do Governo Provisório, após a retirada do poder das mãos de D. Pedro II, foi o Decreto nº 1 de 15/11/1889. Nesse documento ficou estabelecida a autonomia dos estados federados, determinando que cada um dos Estados-Membros adotasse as providências necessárias para a manutenção da ordem e da segurança pública, defesa e garantia da liberdade e dos direitos dos cidadãos, quer nacionais, quer estrangeiros (art. 5º). Através desse mesmo decreto, foi criada a Força Pública Regular, formada pelas Forças Militares (três armas do Exército) e pela Armada Nacional, ambas subordinadas ao Governo Provisório (art. 8º). O Decreto também autorizou os Governos Locais a criarem e organizarem a Guarda Cívica, destinada ao policiamento do território de cada um dos Estados-Membros (BRASIL, 1889).

Foi o primeiro documento a tratar do tema Segurança Pública, com a perspectiva de garantia dos direitos dos cidadãos e manutenção da ordem pública, além de instituir uma “força de segurança” de caráter civil, organizada e mantida pelos Estados-Membros da Federação. O Decreto do Governo Provisório vigorou até a promulgação da primeira Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (nome do país à época), que ocorreu em 24 de fevereiro de 1891.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1891, a primeira da República, que garantiu a autonomia dos Estados-Membros, a responsabilidade das forças armadas, de caráter militar, existentes em âmbito federal, ficou restrita à garantia da independência do país, com atribuições precípua de repelir qualquer tentativa de invasão estrangeiras em território nacional, e, ainda, a tentativa de invasão de um Estado-Membro em outro. Além das atribuições de defesa e manutenção da Pátria, as forças de terra e mar tinham o papel de manutenção das leis e a sustentação das instituições constitucionais. Cada Estado-Membro poderia instituir sua força policial local, com a finalidade de manutenção e garantia da ordem pública. Além dessa

atribuição, competia às policiais locais, prestar auxílio aos oficiais judiciários da União no cumprimento de sentenças e ordens da magistratura federal (BRASIL, 1891).

Desde o Império as polícias brasileiras estiveram inseridas nas estruturas do Poder Executivo, inicialmente nos executivos provinciais, porém na República as polícias passaram ao executivo estadual e assim permanecem até os nossos dias (SAPORI, 2016).

Em 03 de Janeiro de 1907, através do Decreto nº 1.631, o Presidente da República criou a Polícia do Distrito Federal, com funções administrativa e judiciária. Nasce aqui a hoje denominada Polícia Federal, de caráter civil, sendo um dos órgãos responsáveis pela segurança pública no Brasil (BRASIL, 1907).

Em 1928, através do Decreto nº 18.323, foi criada a Polícia das Estradas de rodagem, hoje denominada de Polícia Rodoviária Federal, responsável pela fiscalização e policiamento ostensivo das estradas públicas, para a garantia da segurança do público (BRASIL, 1928).

Com a Revolução de 1930, que culminou no fim da chamada *República Velha* e instituiu o segundo Governo Provisório da República (LENZA, 2014), em 10 de janeiro de 1933 foi aprovado o Decreto nº 22.332, estabelecendo uma nova estrutura da Polícia Civil do Distrito Federal. Nessa nova estrutura foi criada a divisão denominada de Polícia Especial, grande responsável pela repressão ao movimento de esquerda no Governo de Getúlio Vargas (BRASIL, 1933).

Após 39 anos da Constituição de 1891, em 16 de julho de 1934, foi promulgada uma nova Constituição, que estabeleceu como competência da União a organização da defesa externa, **da polícia**, da segurança das fronteiras e das forças armadas (art. 5º), retirando a autonomia dos Estado- Membros de legislar sobre a organização das polícias (BRASIL, 1934).

Com o objetivo de coibir os excessos provocados pelo ultra federalismo criado pela Constituição de 1891, que havia atribuído autonomia aos Estados-Membros para a criação e organização de suas forças de segurança, e na tentativa de buscar novamente o fortalecimento do poder Central da União, na Constituição de 1934 as

polícias militares estaduais passaram a ser consideradas forças auxiliares do Exército (art. 167). Além disso havia a previsão de que as Forças Armadas poderiam ser utilizadas nos Estados em caso de necessidade de garantia da ordem pública (BRASIL, 1934). A Constituição de 1934 vigorou por pouco tempo, apenas três anos, devido ao golpe de 1937.

Eleito para governar de 1934 até 1937, Getúlio Vargas deu um golpe de estado, com apoio da Ação Integralista Brasileira que defendia um Estado autoritário. Com o crescimento dos ideais socialistas, comunistas e sindicais, defendidos pelo movimento de esquerda (Aliança Nacional Libertadora – ANL), o governo fez uso de suas forças de segurança para adotar medidas extremas de repressão ao movimento, decretando o estado de sítio, enfraquecendo os direitos fundamentais. Logo após a decretação do estado de sítio, foi decretado o Estado de Guerra, com o emprego das forças armadas sob o comando do Presidente da República. Vários direitos fundamentais como o direito de reunião, a inviolabilidade do domicílio, de correspondência, inclusive o direito de propriedade, foram suspensos pelo Decreto de 10.358 de 1942. A Constituição de 1937, outorgada pelo Governo de Getúlio Vargas e “inspirada em modelo fascista, extremamente autoritária”, manteve a competência privativa da União para legislar sobre segurança pública (LENZA, 2014).

Ainda que formalmente subordinadas aos governos locais, as polícias estaduais sofriam a influência da Chefia de Polícia do Distrito Federal, que tinha entre suas atribuições determinar as diretrizes básicas do controle social.

Em 1944 a Polícia Civil do Distrito Federal foi transformada em Departamento Federal de Segurança Pública (D.F.S.P). Ao D.F.S.P. recaíram as atribuições de, no Distrito Federal, exercer os serviços de polícia e segurança pública e, no território nacional, os de polícia marítima, aérea e segurança de fronteiras. Na execução dos serviços de polícia e segurança pública o D.F.S.P. recebeu a atribuição de cooperar com os serviços de polícia estaduais, especialmente quando interessada a segurança do Estado e a estrutura das instituições, nos termos do Decreto nº 6.378/1944 (BRASIL, 1944).

Apesar dos Estados possuírem suas Secretarias ou Departamentos de Segurança e Chefias de Polícia, estas estavam indiretamente subordinadas às orientações do D.F.S.P. sobre assuntos de ordem política e social, relacionados com a segurança pública do país.

Como a criação das polícias militares por vários Estados-Membros, após a autorização dada pela Constituição de 1891, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 foi a primeira a reconhecer expressamente no texto constitucional as Polícias Militares, que tinham as atribuições de segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, sendo, ainda, forças auxiliares e reserva do Exército (BRASIL, 1946).

Em 1946, o Brasil passou por um novo processo de redemocratização, após um período de Estado totalitário que vigia desde 1930. O Governo Vargas foi enfraquecido pelo autoritarismo que se tornava insustentável, culminando em sua expulsão, deposto pelas Forças Armadas (LENZA, 2014).

Agora caberia ao novo Governo a mudança de paradigma das Forças de Segurança, que por dezesseis anos foram utilizadas como ferramenta de repressão do poder estatal. As arbitrariedades estavam enraizadas na cultura das organizações policiais. O resgate e o fortalecimento dos direitos fundamentais, brutalmente cerceados, por um governo arbitrário, deveria ser o caminho da redemocratização. Porém, em 1964, eclode um novo golpe na democracia brasileira. Nascia o Governo Militar.

Em 1964, a Revolução Vitoriosa, como foi chamada no Ato Institucional nº 01 (A.I 1), composta pelo Comando Supremo da Revolução, representado pelos Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, se investe no exercício do Poder Constituinte para instituir o A.I 1 e modificar a Constituição de 1946 e, também, as Constituições Estaduais (BRASIL, 1964).

Em novembro do mesmo ano, o então Presidente da República, Castello Branco, sanciona a Lei nº 4.483/64, que reorganizou o Departamento Federal de Segurança Pública, subordinado ao Ministro da Justiça, mas sob o Comando dos militares que

havia tomado o poder. Apesar do autoritarismo do regime militar que havia assumido o poder, a escolha e nomeação do Chefe de Polícia do D.F.S.P, que antes era atribuição privativa do Presidente da República, passou a exigir a aprovação do Senado Federal (art. 2º). Essa Lei, também inovou no sentido de estabelecer que a Polícia Militar e os Corpos de Bombeiros do Distrito Federal comporiam a estrutura da Polícia do Distrito Federal (BRASIL, 1964).

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, no Capítulo que tratava da Competência dos Estados e Municípios, as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares foram elencados como forças auxiliares reserva do Exército. À Polícia Militar coube a atribuição constitucional de manutenção da ordem e segurança interna dos Estados, Territórios e do Distrito Federal.

A Constituição de 1967, à semelhança da Constituição de 1937, concentrou o poder nas mãos do Presidente da República, com forte preocupação no paradigma da segurança nacional. As forças de segurança eram empregadas, principalmente, na defesa do Estado, contra os “inimigos” internos e externos.

Em 1968 foi editado o Ato Institucional nº 5º, com graves restrições aos direitos fundamentais e concentração do poder na figura do Presidente da República, sendo considerado o mais violento dos atos da ditadura, com a “legalização” de várias atrocidades (BRASIL, 1968).

A cultura de “caça aos inimigos” do Estado Brasileiro continuou, com perseguições aos que tinham ideias e ideais contrários ao defendido por quem detinha o poder. Atrás dessas ações arbitrárias do Estado estavam as forças policiais da época, recebendo as determinações de um governo militar autoritário e opressor. Esse estado de exceção permaneceu por quase 20 anos, criando uma forte cultura de repressão e isolamento das forças policiais com a sociedade.

Durante a ditadura, as policias brasileiras tiveram sua formação e constituição influenciadas pelo acordo de cooperação técnica na área policial entre o governo brasileiro e o norte-americano. O programa norte-americano tinha como objetivo central a identificação de subversivos. Essa política de “formação” institucionalizou a tortura e

induziu a ação violenta como método de atuação da polícia e estabeleceu como prioridade a ordem interna (GUIMARÃES, 2015).

Ao analisarmos o contexto histórico do sistema de segurança pública no Brasil no período compreendido entre a ditadura até os dias atuais, podemos defini-la sobre três paradigmas, a Segurança Nacional, vigente no período da ditadura militar; a Segurança Pública, fortalecida com a promulgação da Constituição de 1988; e, por fim, a Segurança Cidadã, perspectiva ainda em consolidação no Estado Brasileiro, que se iniciou a partir de meados de 2000 (FREIRE, 2009).

No paradigma da Segurança Nacional, adotado no Brasil durante o período do Governo Militar (1964-1985), a defesa do Estado e da ordem política e social eram a prioridade dos governantes que institucionalizaram a violação aos direitos fundamentais em nome de uma suposta proteção do Estado Brasileiro. Eram considerados inimigos do Estado todos aqueles que tinham e defendiam a ideologia comunista, duramente combatida pelo regime totalitário da ditadura.

Em meados dos anos 80 o sistema policial estava desaparelhado e despreparado, sem investimentos e preocupações dos governantes. O ofício da polícia continuava a ser considerado um mecanismo meramente de controle dos maus cidadãos na proteção da classe dominante, com o aprofundamento da militarização da segurança pública que se somava ao conceito de eliminação de inimigos como forma de controlar a violência e a criminalidade (GUIMARÃES, 2015).

É nesse contexto que foi promulgada a Constituição Federal de 1988.

5 O SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Com o avanço da redemocratização a partir de 1985, que culminou na promulgação da Constituição Cidadã em 1988, as instituições que no período histórico anterior (ditadura) foram empregadas, principalmente, na defesa da estrutura do Estado e manutenção do poder, sobre a perspectiva da Segurança Nacional, passaram a ter atribuições voltadas para a defesa e garantia de direitos fundamentais dos cidadãos. Nesse contexto se estabelece um novo paradigma, a “Segurança Pública”, retirando

das Forças Armadas o papel de garantia da ordem pública, que agora seria atribuição das forças policiais.

Houve, portanto, uma separação de papéis transcrita no texto da Constituição distinguindo a Segurança Pública da Segurança Nacional. As Forças Armadas passariam ao papel precípua de defesa da soberania do país, atuando principalmente contra as ameaças externas e defesa do território (FREIRE, 2009).

A Carta de 1988 estabeleceu um marco para a reestruturação das políticas públicas de segurança pública no país, com a mudança de paradigma decorrente da ampliação dos direitos fundamentais dos cidadãos, garantidos pelo Estado através de suas instituições democráticas.

Além da transposição da segurança nacional para a segurança pública, consolida-se um novo paradigma, voltado à gestão local em segurança e maior participação social, contando, inclusive, com a atuação dos municípios, que passam a assumir sua responsabilidade no processo. Neste contexto, estamos diante do paradigma da Segurança Pública, orientando para a proteção da população, o qual pode vir a ser substituído no futuro por um modelo de segurança mais horizontal, ou Cidadã, o qual confere a participação dos cidadãos na gestão local das políticas de segurança (FREIRE, 2009).

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o sistema de segurança pública foi constitucionalizado em um capítulo exclusivo, o Capítulo III, do Título V, que versa sobre a “Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”

Importante ressaltar que, nos termos do artigo 144, da Constituição Federal de 1988, a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Ao mencionar como sendo *direito de todos*, a Constituição Federal estabeleceu a universalização como característica do sistema, que agora tem como foco o cidadão, principal destinatário da segurança pública e não mais o Estado, como no paradigma anterior da segurança nacional.

Com um Capítulo denominado de “Da Segurança Pública”, contendo apenas um artigo, o sistema de segurança pública estabeleceu uma estrutura formada por seis órgãos, sendo três órgãos de polícias federais e três órgãos estaduais, duas polícias (Militar e Civil), mais o Corpo de Bombeiros Militar. Todos com atribuições, em tese, distintas, porém com a mesma finalidade, a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Em âmbito Federal, conforme determinou a Constituição Federal de 1988, são três os órgãos responsáveis pela segurança pública:

A Polícia Federal é um órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira. Com atribuições para apurar as infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como as infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme; prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho; exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, além de exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União (BRASIL, 1988).

Apesar de denominada Polícia Judiciária da União, a Polícia Federal é uma polícia de segurança (administrativa), vinculada ao Poder Executivo e com funções de polícia judiciária.

Vale destacar que o Constituinte estabeleceu uma regra para o exercício das funções de polícia judiciária no âmbito da União, a exclusividade. Em âmbito estadual não existe a exclusividade do exercício da Polícia Judiciária pela Polícia Civil, que tem a função precípua de exercer as funções de polícia judiciária estadual.

A Polícia Rodoviária Federal é um órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, com a atribuição precípua de realizar o patrulhamento ostensivo das rodovias federais (BRASIL, 1988).

Criada em 1928, através do Decreto nº 18.323, com a denominação de Polícia das Estradas, realizava a fiscalização e policiamento ostensivo das estradas públicas, como forma de garantir a segurança do público. A atribuição estabelecida pelo Decreto

foi garantida também pela Constituição Federal de 1988. Hoje a Polícia Rodoviária Federal é responsável pelo patrulhamento ostensivo em 65 mil quilômetros de rodovias federais em todo o país.

A Polícia Ferroviária Federal é um órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, com a atribuição de realizar o patrulhamento ostensivo nas ferrovias federais (BRASIL, 1988).

Devido a privatização das ferrovias federais no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a Polícia Ferroviária Federal, apesar de constar no artigo 144 da Constituição Federal como um dos órgãos responsáveis pela segurança pública, sequer foi regulamentada.

Em âmbito Estadual, conforme determinou a Constituição Federal de 1988, também são três os órgãos responsáveis pela segurança pública, sendo eles:

As Polícias Cíveis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvadas a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares (BRASIL, 1988).

Apesar de estabelecer as funções de polícia judiciária no âmbito dos estados, a Carta Magna não estabeleceu a exclusividade para a apuração de infrações penais, porém vedou expressamente as funções de polícia judiciária militar e a apuração de crimes militares, pela Polícia Civil. Cada Estado-Membro, possui a sua Polícia Civil, com as atribuições gerais estabelecidas pela Constituição Federal e demais funções acrescidas pelas Constituições Estaduais.

Em alguns estados integram à estrutura da Polícia Civil, os Departamentos de Polícia Técnico Científica e os Departamentos de Trânsito (DETRAN). Porém, isso não é uma realidade em todos os estados. No Estado da Bahia, por exemplo, o Departamento de Polícia Técnico Científica é uma unidade subordinada diretamente à Secretaria da Segurança pública, sem subordinação hierárquica com a Polícia Civil local. Já, no Estado de Minas Gerais, a Superintendência de Polícia Técnico-Científica faz parte da própria estrutura da Polícia Civil, subordinada diretamente à Chefia da Polícia Civil, assim como o DETRAN.

Às polícias militares coube o policiamento ostensivo preventivo para a garantia e manutenção da ordem pública (BRASIL, 1988).

Os Corpos de Bombeiros Militar são responsável, principalmente, pelas atividades de defesa civil.

5.1 Características do modelo de Segurança Pública no Brasil

Não há como negar que o problema da segurança pública envolve outros atores que não somente a polícia, mas é inegável que parte significativa da responsabilidade recai sobre as instituições policiais. “Segurança Pública é sobretudo polícia, mas não é só polícia” (LIMA, 2015)

O arranjo institucional da Segurança Pública no Brasil é formado por um completo sistema organizacional e legal, dividido em subsistemas com características próprias e singulares, porém, articulados por uma divisão de atribuições e funções (SAPORI, 2006).

A classificação dada como *sistema de segurança pública* mencionada nesse trabalho se limitará a analisar as organizações policiais que compõe a estrutura e o modelo da segurança pública no Brasil. Portanto, importante destacarmos que não será tema desse trabalho o estudo de toda a estrutura do *sistema de justiça criminal*, que vai além das instituições policiais, englobando outros órgãos como o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Judiciário e o sistema prisional.

No sistema de justiça criminal o processo se inicia com a intervenção da polícia militar sobre um fato que provocou a quebra da ordem pública, seja pelo cometimento de um crime, uma contravenção ou um simples desacordo comercial. A Polícia Militar lavra, então, o boletim de ocorrência e encaminha as partes envolvidas à delegacia de Polícia Civil. Com a entrega do boletim de ocorrência na delegacia se encerra a atuação da Polícia Militar e inicia a atuação da Polícia Civil, com a instauração de um inquérito policial ou com a lavratura do termo circunstanciado de ocorrência (TCO), conforme o caso. Ao término da apuração da infração, o inquérito seguirá para o Ministério Público, que entendendo haver provas suficientes, oferece denúncia em face do acusado e encaminha a denúncia para o Poder Judiciário, iniciando assim a fase

processual. Se condenado, a uma pena restritiva de liberdade, o réu seguirá para o sistema prisional. Em regra, esse é o caminho percorrido no sistema de justiça criminal brasileiro.

Ao levarmos em consideração o *sistema de justiça criminal* como um todo, o tema se torna muito mais complexo. “Existe uma grande ignorância no Brasil em relação ao sistema de justiça criminal em geral e às organizações policiais em particular” (BEATO, 1998). Por esse motivo, com referência na classificação dada por Luiz Flávio Saporì, iremos nos aprofundar no estudo, apenas, do *subsistema policial* (SAPORI, 2006), justamente por serem “as polícias a face mais visível do sistema de justiça criminal” (BEATO, 1998).

Nasce aí a necessidade de destacarmos as diferenças existentes, entre os órgãos policiais estaduais, suas atribuições legais e peculiaridades dentro do *subsistema policial*.

A segurança pública em âmbito estadual, conta com a participação de dois órgãos policiais com atribuições e tarefas distintas, que vão desde o policiamento ostensivo até a apuração de infrações já praticadas.

Conforme vimos, quando tratamos da distinção das Polícias o sistema de segurança pública estadual, foi dividido sobre a competência de dois órgãos, a Polícia Militar, com as atribuições de policiamento ostensivo, fardado, com a missão ampla de preservação da ordem pública e da segurança interna e a Polícia Civil, com a função de apuração dos fatos envolvendo o ilícito penal. Trata-se de um modelo dicotômico de policiamento em âmbito estadual (ASSIS, 2002).

Esse modelo adotado pelo Brasil é conhecido como polícia de ciclo interrompido, bipartido ou fracionado, em que as polícias detêm atribuições distintas umas das outras, não havendo continuidade nas ações desempenhadas por cada uma. As atribuições são fracionadas, sendo que a atribuição preventiva da Polícia Militar se encerra com o início da atribuição repressiva da Polícia Civil.

Mesmo havendo atribuições fracionadas existe uma articulação dos órgãos, o que nos remete a ideia de um *sistema*, apesar dessa articulação ser frouxamente

conectada devido aos constantes conflitos decorrentes das peculiaridades do modelo adotado no Brasil, que não encontra precedentes nos demais países ocidentais (SAPORI, 2006). Contudo, atualmente a separação existente entre a polícia militar, sendo uma polícia preventiva e repressiva, e a polícia civil, com a finalidade precípua de investigar os delitos já ocorridos, vem diminuindo (GRECO, 2010), porém gerando muitos conflitos entre as instituições.

Mas, apesar de na realidade essas diferenças operacionais estarem diminuindo, haja vista algumas atribuições já serem consideradas comuns entre as polícias (Militar e Civil), existem funções que são específicas de cada órgão policial. Essa especificidade nas funções é determinada pela Constituição Federal e não podem ser desconsideradas ou ignoradas, sob pena de estarmos infringindo o próprio “Estado Democrático de Direito”.

São nessas funções específicas das polícias que temos o grande ponto de tensão entre as instituições, que deveriam atuar conjuntamente, pois o objetivo de garantia da ordem e da incolumidade das pessoas e do patrimônio é comum a elas, porém não é assim que acontece.

Cada instituição quer manter sua “exclusividade”, como garantia de uma suposta manutenção do poder, diante da prestação do serviço de segurança pública, mesmo que esteja indo de encontro com o Princípio da Eficiência, corolário de todos os órgãos da Administração Pública.

Inserido entre os princípios da Administração Pública na Constituição Federal em 1998, o Princípio da Eficiência estabelece que todo agente público ou órgão público deverá realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da sociedade (DI PIETRO, 2014).

Dessa forma, cabe destacar e esclarecer quais são as competências, específicas e comuns, de cada um dos órgãos policiais estaduais.

5.2 Atribuições da Polícia Militar

Estabelece o parágrafo 5º do artigo 144 da CF/88 que às polícias militares coube as atribuições de polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.

A polícia ostensiva é uma das faces mais visíveis do Estado e sua atuação é fundamental para a garantia da sensação de segurança da sociedade (OLIVEIRA JÚNIOR & MARINHO, 2009).

As polícias militares atuam de forma ostensiva e preventiva para assegurar a incolumidade física e do patrimônio das pessoas, além de ter a função de garantir a ordem pública, ou seja, a ordem natural das coisas, além da harmonia das relações sociais e do cidadão com as leis em vigor no país. Exercem também, com exclusividade, a função de polícia judiciária, apurando os crimes militares, conforme previsão do Código de Processo Penal Militar (BRASIL, 1969).

A ordem pública deve também ser analisada, no contexto de um Estado Social e Democrático de Direito, com o foco na garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, responsabilidade precípua das instituições policiais.

Portanto, o objetivo primeiro da preservação da ordem pública seria o de garantir o cumprimento e execução das normas legais, tendo como parâmetro de atuação os direitos e garantias fundamentais.

Além das atribuições previstas na Constituição da República, as Constituições Estaduais também regulamentam as competências dos órgãos responsáveis pela segurança pública, definindo atribuições mais específicas .

A Constituição do Estado de Minas Gerais, em seu artigo 142, estabelece que a Polícia Militar, força pública estadual, é órgão permanente, organizado com base na hierarquia e na disciplina militar e a qual compete: a polícia ostensiva de prevenção criminal, de segurança, de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e de mananciais e as atividades relacionadas com a preservação e restauração da ordem pública, além da garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicos, especialmente das áreas fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e

ocupação do solo e de patrimônio cultural; além, da função de polícia judiciária militar, nos termos da lei federal.

Como podemos perceber a Constituição estadual “ampliou” as atribuições de atuação da Polícia Militar, se comparado à Constituição Federal.

Não há que se falar em atribuição exclusiva da Polícia Militar no policiamento ostensivo, porquanto a mesma função é desempenhada pela Polícia Federal e pela Polícia Rodoviária Federal, que realizam o policiamento preventivo ostensivo com o uso de uniformes.

5.3 Atribuições da Polícia Civil

Conforme estabeleceu a Constituição Federal de 1988, mais precisamente no parágrafo 4º do artigo 144, às polícias civis, dirigidas por delegados de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

À Polícia Civil coube, então, o papel precípuo de investigar os crimes já cometidos, sendo por esse motivo considerada uma polícia repressiva, coletando provas para a comprovação da autoria e da materialidade do delito. Ou seja, a atuação da Polícia Civil estaria vinculada à falha da atuação preventiva da Polícia Militar.

Além das atribuições estabelecidas pela Constituição Federal, a Constituição do Estado de Minas Gerais, em seu artigo art. 139 estabeleceu que além das investigações de crimes já ocorridos lhe são privativas as atividades de Polícia técnico-científica; processamento e arquivo de identificação civil e criminal; e registro e licenciamento de veículo automotor e habilitação de condutor.

Com fundamento nas atribuições dadas pelas Constituições (Federal e Estadual), as polícias Civis são consideradas polícias judiciárias, e não policiais de segurança. Atuam de maneira “repressiva”, no sentido de perseguir criminalmente o fato delituoso que já ocorreu (FEITOZA, 2009).

O termo empregado pela Constituição Federal, de Polícia Judiciária tem o significado de tão-somente designar a atividade de auxílio ao Poder Judiciário no

cumprimento de determinações (mandado de prisão, conduções coercitivas etc.), ao passo que a função de apurar infrações penais seria da denominada polícia investigativa (FEITOZA, 2009).

A apuração das infrações penais já ocorridas, em âmbito estadual, é em regra da Polícia Civil (polícia investigativa) mediante procedimento administrativo denominado de inquérito policial, sendo competente para exercer a função o delegado de polícia, autoridades policiais de carreira (art. 4º do CPP c/c art. 144, § 1º, caput, e § 4º da CF/88).

Assim, a função das polícias civis resume-se à investigação de ilícitos penais por meio de inquérito policial (MOUGENOT, 2011).

Importante ressaltar que a Constituição Federal reservou à Polícia Civil a atribuição de investigação, porém sem a garantia de uma exclusividade, conforme se vê disposto no artigo 4º do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941). Dessa forma, na fase pré-processual é possível para a formação do convencimento do *opinio delicti* do encarregado da acusação (Ministério Público), a realização “de atividades desenvolvidas em outros procedimentos administrativos levados a cabo por outras autoridades administrativas e até mesmo por atuação de particular” (PACELLI, 2009).

Portanto, a polícia civil tem a missão constitucional de exercer a polícia investigativa e judiciária no âmbito estadual, tendo por finalidade a apuração das infrações penais e a autoria destas, através do procedimento administrativo denominado de inquérito policial.

5.4 Tensões entre as instituições policiais estaduais

Após a análise das atribuições legais de cada um dos órgãos policiais estaduais, veremos quais são os pontos de tensão verificados entre as instituições policiais, que dificultam uma maior articulação e integração entre elas, além das consequências decorrentes do atual modelo.

Apesar de delineada a atuação das polícias, tanto na Constituição Federal como na Constituição Estadual, o modelo adotado pelo Brasil, encontra grandes dificuldade e

entraves para o cumprimento de sua finalidade, tanto de prevenção quanto de repressão aos crimes.

A estrutura organizacional do modelo de segurança pública estadual, gera naturalmente conflitos entre as instituições policiais, que atuam de forma desarticulada. Conflitos ilustradas por inúmeras manchetes publicadas em diversos veículos de comunicação.

Os pontos de tensões começam dentro das próprias instituições policiais, com a divisão das carreiras com duas portas de entrada (praças e oficiais, na Polícia Militar; investigadores e delegados, na Polícia Civil) em cada uma delas, o que gera naturalmente conflitos (SOARES, 2016).

Além disso, no contexto das discussões entre as corporações, podemos identificar uma disputa por mais recursos humanos e logísticos, com uma das corporações clamando por igualdade de tratamento e difundindo uma atuação que provoque dificuldades na ação da outra, numa nítida disputa que enfraquece o subsistema policial e, conseqüentemente, todo o sistema de justiça criminal.

Parte da culpa se concentra na divisão de atribuições, envolvendo uma redundância de atividades das instituições policiais, dualidade de comandos e dispersão de recursos e estratégias (BEATO, 1998).

Não há como dividir funções, haja vista a atividade policial ser essencialmente unitária. As funções preventivas e repressivas são inerentes a toda e qualquer atividade policial (SILVA, 2010).

Do ponto de vista estratégico não há como dissociar as funções preventiva e repressiva nas atividades policiais. Um planejamento eficiente passa obrigatoriamente pelas duas formas de atuação. A repressão, em algumas situações, pode ser vista como uma forma de prevenção (prisão de criminoso contumaz).

A falta de uma legislação que discipline as atribuições de cada órgão policial faz com que disputas por “espaços” sejam cada vez mais constantes entre as polícias.

É nesse sentido que Rogério Greco destaca que o papel precípua da Polícia Militar de prevenir o crime não a impede de exercer também uma função investigativa, que caberia inicialmente, à Polícia Civil. Também não é descartada a hipótese, aliás como é muito comum, de exercer um papel de auxiliar ao Poder Judiciário, com a escolta de presos nos Tribunais (GRECO, 2010).

No mesmo sentido é o entendimento do Poder Judiciário, ao afirmar que a investigação preventiva é a atribuição da Polícia Militar, conforme concluiu o Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, pela sua C. 4ª Câmara Criminal, ao referendar a missão que policial militar desenvolvia, em trajes civis, e que culminou na prisão de traficante de entorpecentes (LAZZARINI, 1996).

Porém, quando a Polícia Militar executa uma investigação, as atividades são consideradas pela Polícia Civil como usurpação de função pública, culminando, inclusive, em ameaça de prisão aos policiais militares.

Da mesma forma, impossível afirmar que a prisão de um criminoso contumaz, após a investigação da polícia civil, não seja uma atividade repressiva e preventiva ao mesmo tempo, uma vez que proporcionará a diminuição dos índices de criminalidade e a continuidade delitiva do agente.

Outro ponto de conflito entre as instituições policiais é a solicitação e o cumprimento de mandados de busca e apreensão pela Polícia Militar, o que em tese, seria de competência da polícia judiciária, ou seja, da Polícia Civil.

O entendimento majoritário, mas não pacífico, da doutrina e da jurisprudência tem defendido que a competência ampla da Polícia Militar na preservação da ordem pública engloba, inclusive, a competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, que os tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições. (LAZZARINI, 1996)

Por sua vez, policiais civis comumente são vistos transitando em veículos oficiais caracterizados e trajando uniformes, o que poderia ser considerado como “policimento ostensivo”, atribuição precípua seria da Polícia Militar, for força das Constituições Federal e Estadual.

É por esse motivo que corroboramos com a ideia de que a atividade policial é una e indivisível, sendo a divisão da atividade policial um fator que dificulta a efetividade das ações.

Disputas por espaços de poder e por recursos humanos e logísticos escassos são constantes, além de críticas recíprocas entre as instituições, com a finalidade de atribuir mutuamente responsabilidade por eventuais fracassos do sistema (SAPORI, 2006).

Não há no Brasil um trabalho unificado das polícias quando se trata de estratégias para o enfrentamento dos problemas de segurança pública. A divisão do trabalho faz com que os esforços sejam divididos e a finalidade não seja alcançada.

As tentativas de integração dos órgãos policiais como alternativa à baixa efetividade dos órgãos policiais, não foi suficiente, principalmente para diminuir as tensões entre as instituições.

Cada organização possui estrutura, treinamentos e culturas distintas, com sistema próprio de comunicação e informações que não dialogam entre si, além de inter-relações pautadas pelo conflito e pela competição. Como consequência temos a ineficiência do subsistema policial, com baixa capacidade de redução dos índices de criminalidade (SAPORI, 2006).

Essa desarmonia do subsistema policial estadual que acarreta em baixa produtividade dos órgãos policiais e alto custo da segurança é consequência do modelo de estrutura da segurança pública adotado pela Constituição Federal de 1988, que adota no âmbito federal, para uma polícia (Polícia Federal), o ciclo completo de polícia e para outra não (Polícia Rodoviária Federal), fracionando as atribuições, como ocorre nos Estados. Dessa forma, podemos concluir que a própria arquitetura do sistema de segurança pública brasileiro não permite uma efetiva integração dos órgãos policiais, culminando em ineficiência da engrenagem.

São esses os motivos que levaram nossos representantes do Poder Legislativo a criarem Propostas de Emenda à Constituição, com a finalidade de mudar o atual

modelo de segurança pública, entre elas destacamos a PEC 51/2013 e a PEC 431/2014, que analisaremos adiante.

6 AS PROPOSTAS DE REESTRUTURAÇÃO DO ATUAL MODELO DE SEGURANÇA PÚBLICA

“A necessidade de uma reforma institucional profunda na área da segurança pública, incluindo a desmilitarização da polícia, nunca foi tão urgente e relevante” (LEEDS, 2015).

Vinte e oito anos após a promulgação da Constituição Federal, o Sistema de Segurança Pública permanece inalterado no Brasil, contanto com a mesma estrutura dos tempos de ditadura militar.

O debate sobre a modernização das polícias e do sistema de segurança pública foi adiado por longo período, mas a partir da década de 90, com a alta nos indicadores de criminalidade, o tema entrou em pauta com temas como a letalidade policial, a formação policial, a ineficiência nas investigações, a falta de controle das atividades policiais e à desmilitarização das polícias (AZEVEDO, 2016).

A sociedade evolui e com ela devem evoluir também as instituições, inclusive as polícias. Porém, até hoje não houveram mudanças na legislação capazes de ocasionar uma mudança significativa no modelo do subsistema policial, que continua contando com uma polícia burocrática e bacharelesca no âmbito da investigação criminal, tradicionalmente comprometida com a proteção elitista e voltada, em regra, primeiramente, aos interesses do Estado e não dos cidadãos (AZEVEDO, 2016).

O Legislativo Federal não conseguiu sequer cumprir sua agenda de normatizar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades, conforme prevê o parágrafo 7º do artigo 144, da Constituição Federal de 1988. Isso pode ter sido uma das causas dos indicadores desfavoráveis apresentados na recente pesquisa realizada pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas entre abril de 2013 e março de 2014, sobre os índices de satisfação da população brasileira quanto ao trabalho policial.

As polícias estão constantemente em conflito por falta de definição legal sobre as atribuições e limites de atividades a serem desempenhadas por cada uma das instituições.

Se quisermos um país em que haja a garantia mínima de respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos e reconhecimento da autoridade do Estado pelas instituições policiais é preciso enfrentar as barreiras e formar um amplo pacto pela modernização da segurança pública no Brasil (CUNHA, 2015).

O modelo de polícia adotado pelo Brasil, há décadas dá sinais claros de que não é capaz de enfrentar com competência e eficiência a violência. Só faz com que as polícias se tornem competitivas e não cooperativas (SAPORI, 2016)

Houveram tentativas de integração dos órgãos policiais, com o objetivo de aumentar a eficiência do modelo atual, porém sem sucesso. As divergências culturais, os interesses próprios e as resistências corporativas à mudança da estrutura de “poder” sempre foram um entrave para a integração.

Apesar das diversas e variadas políticas públicas implantadas nos Estados, não houve uma alternativa sequer, com o atual modelo, que respondesse com eficiência e conseguisse se sustentar frente à crescente criminalidade.

Com uma estrutura inadequada, a modernização da segurança pública deve passar por uma mudança legislativa, dentre as quais destacamos as Propostas: PEC 51/2013 e PEC 431/2014. Existem várias propostas tramitando no Congresso Nacional, porém, pelos motivos já expostos, iremos nos ater ao estudo apenas das duas Propostas.

6.1 A PEC 51/2013

Há muitas outras causas da manifestação da violência, mas há uma parte considerável de responsabilidade que provém do desarranjo estrutural do sistema de segurança pública (SOARES, 2016).

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 51/2013, que tramita no Congresso Nacional e tem como autor o Senador Lindbergh Farias do Partido dos

Trabalhadores (PT) do Rio de Janeiro, foi protocolizada em 24/09/2013, e tem como ponto central a desmilitarização da polícia. Porém, as alterações propostas pela PEC 51 vão muito além de simplesmente desmilitarizar a polícia.

É considerada, atualmente, a Proposta mais abrangente sobre o tema da Segurança Pública, por incluir no seu texto propostas que contemplam o conhecimento acumulado ao longo de décadas de estudos realizados por especialistas (SOARES, 2016).

São várias as inovações propostas pela PEC, que modifica substancialmente a arquitetura da segurança pública no Brasil, alterando os artigos 21, 22 e 144, e acrescentando os artigos 143-A, 144-A e 144-B na Constituição Federal, com o objetivo de reestruturar a arquitetura do modelo de segurança pública do Brasil, a partir da desmilitarização. As alterações no sistema de segurança pública propostas pela PEC 51/2013 são realmente profundas.

Para a melhor compreensão das propostas da PEC nº 51/2013, podemos destacar quatro pontos fundamentais, a desmilitarização, o ciclo completo de polícia, a carreira única e a descentralização federativa. Porém, a PEC contempla, ainda, o controle externo da atividade policial e a padronização da formação policial.

Alguns dos argumentos apresentados pelo Senador Lindbergh Farias, como justificativa para a proposição da PEC, são a crise da segurança pública com indicadores elevados; a herança legada pela ditadura que culturalmente estabeleceu uma política de repressão das forças policiais, treinadas e organizadas para combater o inimigo e não para proteger o cidadão; a necessidade de modernização da arquitetura do sistema de segurança pública, com a implantação do ciclo completo de polícia, para aumentar a eficiência, redefinindo o papel das polícias e garantindo a autonomia dos Estados na definição do modelo policial mais adequado às realidades locais (PEC 51, 2013).

A desmilitarização é o ponto central da Proposta, que define o termo polícia como uma instituição de natureza civil que se destina a proteger os direitos dos

cidadãos e a preservar a ordem pública democrática, a partir do uso comedido e proporcional da força, como se observa da ementa da Proposta:

Altera os arts. 21, 24 e 144 da Constituição; acrescenta os arts. 143-A, 144-A e 144-B, **reestrutura o modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial**. (PEC 51,2013).

Hoje, a Polícia Militar é organizada à semelhança do Exército, enquanto a melhor forma de organização (que não é única), deveria atender ou servir às finalidades da instituição e, nos casos das polícias é de garantir direitos e fazer respeitar as leis, como forma de garantia da ordem pública. Dessa forma, somente se justificaria que a Polícia Militar fosse organizada à semelhança do Exército se as finalidades fossem as mesmas e não são. Ao Exército cumpre a garantia da soberania e defesa do território nacional, com o enfrentamento bélico se necessário, por isso deve estar apto a mobilizar-se de forma organizada e em pronto emprego, o que deriva de ordens centralizadas, com concentração decisória. O mesmo não se justifica nas polícias, quando deveríamos ter uma descentralização, com a atuação dos policiais “da ponta” como gestores locais da segurança pública, com autonomia na atuação, analisando e realizando um diagnóstico sobre os problemas, identificando prioridades e executando ações, ouvindo e interagindo com a comunidade, sem, entretanto, subordinar-se à sua orientação quando viciadas com atitudes ilegais ou discriminatórias. O policial se torna um articulador ou um facilitador das políticas locais específicas de intervenção para a solução do problema. Porém, isso somente é possível se o policial “da ponta” tiver a garantia de certa autonomia e flexibilidade na atuação, o que não é possível em uma organização militar, em que há uma estrutura rígida com centralização decisória e o policial “da ponta” deve cumprir ordens, através de planejamentos elaborados por seus superiores, sem ao menos, e na maioria das vezes, ter participado desse planejamento. Portanto, a desmilitarização não enfraquece o trabalho policial ostensivo, ao contrário, cria condições para que a eficiência no sentido legalista se realize (SOARES, 2016).

O “ciclo completo de polícia”, estabelece que as polícias deverão atuar ostensiva e preventivamente, investigando e realizando a persecução criminal, findando com a polícia de ciclo fracionado, interrompido ou bipartido, como temos hoje no Brasil. A expressão “ciclo completo de polícia” deve ser compreendida como a atribuição das

atividades de patrulhamento ostensivo e de investigação criminal a uma mesma organização policial (SAPORI, 2016). Nesse sentido a PEC 51/2013 propõe que:

A fim de prover segurança pública, o Estado deverá organizar polícias, órgãos de natureza civil, cuja função é garantir os direitos dos cidadãos, e que poderão recorrer ao uso comedido da força, segundo a proporcionalidade e a razoabilidade, **devendo atuar ostensiva e preventivamente, investigando e realizando a persecução criminal** (Art. 2º da PEC 51/2013).

Todo órgão policial deverá se organizar em ciclo completo, responsabilizando-se cumulativamente pelas tarefas ostensivas, preventivas, investigativas e de persecução criminal (Art.4º, da PEC 51/2013).

O Estado ou Distrito Federal poderá, na estruturação de que trata o § 3º do art. 144-A da Constituição, definir a responsabilidade das polícias:

I – sobre o território, considerando a divisão de atribuições pelo conjunto do Estado, regiões metropolitanas, outras regiões do Estado, municípios ou áreas submunicipais; e

II – sobre grupos de infração penal, tais como infrações de menor potencial ofensivo ou crimes praticados por organizações criminosas, sendo vedada a repetição de infrações penais entre as polícias (Art. 7º da PEC 51/2013).

O ciclo de trabalho dividido torna o que deveria ser integração, complementariedade e cooperação em rivalidade, disputa e conflito, por razões naturais, pelo fato de que são instituições distintas, regidas por regras e culturas diferentes. É a jabuticaba institucional brasileira, com uma ideia nativa nossa, que infelizmente não funciona. Esse é um sistema falido e essa é a opinião de mais de 70% dos profissionais de segurança pública e não somente de pesquisadores e da opinião pública (SOARES, 2016).

Importante ressaltar que apenas cinco países no mundo possuem polícias de ciclo fracionado, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Macau e o Brasil; todos os outros países adotam o ciclo completo de polícia (MUDAMOS, 2016).

O ciclo completo de trabalho policial não, necessariamente, está ligado ou exige a unificação das polícias. Na PEC não há referência à unificação das polícias e sim a implantação do ciclo completo do trabalho policial, que pode ser dividido a instituições distintas.

A Proposta determina a estruturação das polícias em ciclo completo no âmbito dos Estado, do Distrito Federal e dos Municípios, porém, deixando à escolha dos Estados e do Distrito Federal o critério adotado para determinar as competências de

cada uma das instituições, se por território ou tipos de infrações penais, vedando a repetição de infrações penais entre as polícias, de forma a evitar conflitos entre elas.

A carreira única é outro ponto fundamental e está expressamente previsto na Proposta:

Todo órgão policial deverá se organizar por carreira única (Art.4º da PEC 51/2013).

Os servidores integrantes dos órgãos que forem objeto da exigência de carreira única, prevista na presente Emenda à Constituição, poderão ingressar na referida carreira, mediante concurso interno de provas e títulos, na forma da lei (Art. 8º da PEC 51/2013).

O antropólogo e especialista em segurança pública Luiz Eduardo Soares (2016), um dos colaboradores da PEC 51/2013, esclarece que os pontos de tensões começam dentro das próprias instituições policiais, com a divisão das carreiras com duas portas de entrada em cada uma delas. São, portanto, quatro instituições. A divisão das carreiras é inconcebível em um sistema organizacional eficiente, que preze pela valorização e motivação de seu público interno.

Hoje, o artigo 144 da Constituição Federal estabelece maior parte de responsabilidade aos Estados, deixando à União apenas com um papel de coadjuvante no processo, além de atribuir aos Municípios apenas a responsabilidade pela proteção de seus bens (BALESTRERI & SOARES, 2012), o que poderá ser modificado pela proposta:

Art. 21. Compete à União:

[...]

XXVI – estabelecer princípios e diretrizes para a segurança pública, inclusive quanto à produção de dados criminais e prisionais, à gestão do conhecimento e à formação dos profissionais, e para a criação e o funcionamento, nos órgãos de segurança pública, de mecanismos de participação social e promoção da transparência; e

XXVII – apoiar os Estados e municípios na provisão da segurança pública” (Art. 1º da PEC 51/2013).

A descentralização federativa transfere aos estados a possibilidade de escolher o modelo policial que será adotado, da forma que melhor lhe provier, adaptando às

especificidades e realidades locais, reconhecendo as diversidades existentes no Brasil e que as soluções podem ser diversas, respeitando a autonomia dos entes federados (SOARES, 2016). Estabelece, portanto uma flexibilização quanto a organização das forças policiais no âmbito dos Estados e do Distrito Federal que poderão criar polícias estaduais, metropolitanas e regionais que serão subordinadas aos Governadores dos Estados.

Os Estados e o Distrito Federal terão autonomia para estruturar seus órgãos de segurança pública, inclusive quanto à definição da responsabilidade do município, observado o disposto nesta Constituição, podendo organizar suas polícias a partir da definição de responsabilidades sobre territórios ou sobre infrações penais (Art. 4º da PEC 51/2013).

Conforme o caso, as polícias estaduais, os corpos de bombeiros, as polícias metropolitanas e as polícias regionais subordinam-se aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios [...] (Art. 4º da PEC 51/2013).

Além disso, os Municípios adquirem, como ente federativo, um papel relevante, que na atual Constituição foi esquecido e negligenciado quanto à participação na segurança pública. Na prática, os municípios já vêm empenhando importantes ações na segurança pública, com as Guardas Municipais e as Guardas Civas, porém com uma política de orientação que contraria as determinações constitucionais de proteção de bens, serviços e instalações públicas. O texto proposto traria responsabilidade aos Municípios quanto à segurança pública, estabelecendo, ainda, que os que possuem Guarda Municipal poderão convertê-las em polícia municipal. A atuação das polícias municipais estará condicionada às responsabilidades definidas pelos Estado ou Distrito Federal. As polícias municipais e submunicipais serão subordinadas aos Prefeitos.

O município poderá, observado o disposto no art. 144-A da Constituição, converter sua guarda municipal, constituída até a data de promulgação da presente Emenda à Constituição, em polícia municipal, mediante ampla reestruturação e adequado processo de qualificação de seus profissionais, conforme parâmetros estabelecidos em lei (Art. 6º da PEC 51/2013).

[...] as polícias municipais e as polícias submunicipais subordinam-se ao Prefeito do município (Art. 4º da PEC 51/2013).

Além dos quatro pilares, a PEC estabelece princípios e diretrizes que deverão orientar a atuação dos entes da Administração Pública e os órgãos policiais, inclusive quanto à produção de dados criminais e prisionais, à gestão do conhecimento e à

formação dos profissionais, para a criação e o funcionamento, nos órgãos de segurança pública de mecanismos de participação social e promoção da transparência.

A organização dos órgãos, as garantias, direitos e deveres dos servidores de segurança pública, passam a ser de competência concorrente entre União, Estados e o Distrito Federal.

Hoje, sem a implementação das alterações propostas, a competência para legislar é concorrente apenas sobre a organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis, conforme expresso no inciso XVI, do artigo 24 da Carta Magna. Quando tratamos da competência para legislar sobre normas gerais de organização das polícias militares a competência é privativa da União, apesar de serem polícias estaduais (BRASIL, 1988).

A Proposta estabelece, também, outra importante modificação no texto constitucional, com a inclusão do paradigma da “*segurança pública cidadã*” (FREIRE, 2009), ao estabelecer que a segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública e para a garantia dos direitos dos cidadãos. Trata-se da formalização da passagem do paradigma da segurança pública para o paradigma da segurança pública cidadã.

A proposta inova, ainda, ao prever a criação de Ouvidorias no âmbito das policiais para realizarem o controle externo da atividade policial, com autonomia orçamentária e funcional, inclusive com poderes para aplicar a sanção de demissão aos policiais, sem prejuízo da atuação do Ministério Público. Vejamos:

O controle externo da atividade policial será exercido, paralelamente ao disposto no art. 129, VII, por meio de Ouvidoria Externa, constituída no âmbito de cada órgão policial previsto nos arts. 144 e 144-A, dotada de autonomia orçamentária e funcional, incumbida do controle da atuação do órgão policial e do cumprimento dos deveres funcionais de seus profissionais... (Art. 4º da PEC 51/2013).

A PEC 51/2013, estabelece para a União a responsabilidade de regulamentar e supervisionar a formação policial, respeitando às diferenças institucionais e as características das Unidades Federadas, porém garantindo uma base comum com fundamento nos princípios previstos na própria Proposta. Ao mesmo tempo a União também será responsável por avaliar e controlar a qualidade da formação policial. O

que a PEC propõe é a criação de parâmetros nacionais do ciclo básico de formação, diminuindo a discrepância existente hoje na formação policial entre os estados, mas respeitando a autonomia dos entes e instituições para que não haja um engessamento autoritário e centralizador da formação policial (SOARES, 2016). Estabelece a PEC:

No exercício da atribuição prevista no art. 21, XXVI, a União deverá avaliar e autorizar o funcionamento e estabelecer parâmetros para instituições de ensino que realizem a formação de profissionais de segurança pública (Art. 3º da PEC 51/2013).

Apesar de prever o fim das polícias militares, a Proposta ressalva a preservação de todos os direitos previstos à época da aprovação, inclusive os de caráter remuneratório e previdenciário. Esse é um dos pontos que mais geram resistência à ideia de mudança aos policiais militares, que temem perder direitos, entre eles a aposentadoria especial (30 anos de serviço para homens e 25 anos de serviço para as mulheres).

Ficam preservados todos os direitos, inclusive aqueles de caráter remuneratório e previdenciário, dos profissionais de segurança pública, civis ou militares, integrantes dos órgãos de segurança pública objeto da presente Emenda à Constituição à época de sua promulgação (Art.5º da PEC 51/2013).

Por fim, estabelece o prazo máximo de 6 (seis) anos para implementação das determinações da Proposta, porém não estabelece regras para a transição.

A União, os Estados e o Distrito Federal e os municípios terão o prazo de máximo de seis anos para implementar o disposto na presente Emenda à Constituição (Art. 9º da PEC 51/2013).

Portanto, a PEC 51/2013 é uma proposta ousada que pretende modificar substancialmente a arquitetura institucional do sistema de segurança pública no Brasil, contemplando pontos fundamentais como a desmilitarização das polícias; a implantação do ciclo completo; a carreira única; a inclusão dos municípios na provisão da segurança pública; o aumento da participação da União; e, a instituição de mecanismos de transparência e controle externo dos órgãos policiais. Pontos esses identificados como falhas e debilidades do atual modelo.

6.2 A PEC 431/2014

A Proposta de Emenda à Constituição nº 431 de 2014, apresentada pelo Deputado Federal Subtenente Gonzaga do Partido Democrático Trabalhista (PDT) de

Minas Gerais e protocolizada em 29/10/2014, tem a função única de ampliar a competência dos órgãos de segurança pública, atribuindo a cada um deles o exercício do ciclo completo de polícia, com o objetivo de aumentar a eficiência das instituições policiais. A Proposta cria o ciclo completo de trabalho nas instituições policiais, porém não as obriga a fazê-lo, acrescentando ao artigo 144 da Constituição Federal o parágrafo décimo primeiro, vejamos:

Art. 144 A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

[...]

§11. Além de suas competências específicas, os órgãos previstos nos incisos do caput deste artigo, realizarão o ciclo completo de polícia na persecução penal, consistente no exercício da polícia ostensiva e preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência policial, sendo a atividade investigativa, independente da sua forma de instrumentalização, realizada em coordenação com o Ministério Público, e a ele encaminhada (Art. 1º da PEC 431/2014).

Como justificativa para a apresentação da Proposta, o Parlamentar menciona a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), que contou com a participação de cidadãos de todas as Unidades da Federação e dos segmentos de gestores e trabalhadores da segurança pública e sociedade civil. Na CONSEG foi proposto como diretriz a estruturação dos órgãos policiais federais e estaduais para que atuem no ciclo completo de polícia, delimitando competências para cada instituição de acordo com a natureza dos delitos (PEC 431, 2013).

Além dessa justificativa, esclareceu que as Propostas que já tramitavam no Congresso Nacional e que versavam sobre a reestruturação do atual modelo de segurança pública, tinham um ponto de convergência, que era justamente a implantação do ciclo completo de polícia. Continua argumentado que a alternativa de integração dos órgãos policiais não foi suficiente para atender os anseios e expectativas da sociedade quanto a eficiência nas respostas dadas pelas polícias (GONZAGA, 2014).

Na visão de Gonzaga (2014), a reestruturação na arquitetura do sistema de segurança pública se faz necessária, sendo imprescindível o exercício do ciclo

completo, como premissa básica para a eficácia das ações de polícia. A forma como se faz polícia hoje não atenderia às expectativas, seja pelo o aumento dos indicadores de criminalidade seja pela baixa elucidação dos crimes. As Polícias trabalham de forma isolada, sem uma comunicação formal, sem um fluxo formal das informações. Portanto, a proposta do ciclo completo de polícia e um esforço de darmos às polícias maior capacidade de elucidação dos crimes e como consequência aumentar a eficácia das ações policiais.

As premissas de que as atividades de prevenção e investigação sejam tão diferenciadas e distanciadas que demandem organizações completamente diferentes em estrutura não são verdadeiras. Estruturas diferentes que atuam no mesmo espaço sobre o mesmo problema tendem à constante rivalidade e atrito, comprometendo o desempenho de ambas as instituições (GONZAGA, 2014).

Gonzaga (2014) faz uma analogia do sistema de segurança pública com a atuação de duas empresas filiais que atuam na mesma área, oferecendo o mesmo produto e disputando pelo mesmo cliente e isso não é racional. Por fim, estabelece uma definição do que seja o ciclo completo de polícia, como a capacidade de os órgãos policiais de desenvolver a persecução criminal na fase pre-processual com a prisão, à condução, a lavratura do Inquérito Policial ou do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), conforme o caso, bem como o recolhimento ao cárcere, como fases do flagrante delito. O aperfeiçoamento do atual modelo.

A sociedade não pode pagar o preço dessa falta de integração e cooperação entre as agências policiais. Esse é um modelo que fomenta a disputa por poder entre as instituições o que naturalmente causa a ineficiência. A implantação do ciclo completo de trabalho policial não é uma invenção brasileira, praticamente todos os países do mundo já praticam esse modelo que demonstra uma maximização nos resultados (GONZAGA, 2014).

Não ficou estabelecido na Proposta como serão definidas as atribuições de cada uma das instituições policiais, ficando a cargo dos Estados fazê-lo. Não haverá também a criação de novas instituições ou a unificação, permanecendo toda a estrutura e

efetivo atualmente previsto, além de continuarem as Polícias Militares sendo força reserva do exército.

A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), emitiu parecer técnico favorável sobre a PEC 431/2014, sobre o fundamento de que a Proposta possibilitará o pleno atendimento das demandas sociais e o combate à impunidade, além de garantir os direitos das vítimas e a valorização das polícias federal, civil e militar.

Portanto, trata-se de uma Proposta, até certo ponto, se comparada à PEC 51/2013, simples e de mais fácil implantação, haja vista não alterar a estrutura das instituições policiais, mantendo, inclusive, seus direitos e prerrogativas e garantindo a mesma arquitetura do atual modelo, porém com o exercício de atividades de trabalho de ciclo completo.

7 COMPARAÇÃO ENTRE AS PROPOSTAS E O ATUAL MODELO

As duas Propostas em análise, que pretendem modificar a arquitetura do atual sistema de segurança pública do Brasil, ainda dependem de aprovação no Congresso Nacional e tem um ponto em comum, a implantação do “ciclo completo de polícia”.

Importante ressaltar que o ciclo completo de polícia, como uma realidade nas diversas democracias contemporâneas existiu até o ano de 1969, quando houve uma reforma na Constituição que atribuiu a exclusividade do policiamento ostensivo às polícias militares estaduais (SAPORI, 2006).

Em âmbito federal o ciclo completo ainda é uma realidade para a Polícia Federal, que detém atribuições tanto preventivas como atribuições de investigação e de polícia judiciária.

Sobre o ciclo completo de polícia, é importante se fazer algumas considerações. Conforme Saporì (2016), são três as possibilidades de implementação do ciclo completo da atividade policial em âmbito da União ou dos Estado: o ciclo completo pela divisão de atribuições por espaço territorial (podendo coexistir mais de uma polícia); o ciclo

completo pela divisão de atribuições por tipo de infrações (também podendo coexistir mais de uma polícia); ou o ciclo completo com a unificação das polícias (SAPORI, 2016).

É importante ressaltar que em nenhuma das Propostas (PEC 51/2013 e PEC 431/2014), há previsão de unificação das polícias, ou seja, da implantação do ciclo completo pela unificação das instituições policiais existentes. Ambas deixam a critério dos Estados a definição de qual a modalidade de ciclo completo será implantada, porém estabelece apenas duas opções, o ciclo completo por território e o ciclo completo por modalidade delituosa, excluindo o ciclo completo pela unificação das polícias.

Hoje, no Brasil, o modelo adotado tem como característica a fragmentação do trabalho policial, dividido em policiamento ostensivo, preventivo e a investigação como função repressiva e de polícia judiciária, ambos como atribuições designadas a órgãos policiais distintos, a Polícia Militar e a Polícia Civil, respectivamente e isso é o que se pretende mudar com as Propostas.

O atual modelo bipartido não tem conseguido atender às expectativas de enfrentamento à criminalidade e o país tem apresentado indicadores crescentes a cada ano, sendo a arquitetura institucional apontada como um dos limitadores da eficiência do sistema de segurança pública brasileiro.

Porém, na opinião do especialista em Segurança Pública Luis Flávio Saporì (2016), “a simples implantação do ciclo completo de polícia não vai resolver todos os gargalos do sistema de segurança pública e justiça criminal.”

A integração entre as corporações em estados como Minas Gerais foi uma das alternativas utilizadas como possibilidade de solução desse problema, porém não resistiu às divergências culturais de instituições centenárias, culminando em baixa capacidade de integração e cooperação entre os órgãos policiais.

Ultrapassada a tentativa de integração dos órgãos policiais, outra estratégia de enfrentamento aos crescentes índices de criminalidade surgiu com a ampliação das atribuições das Guardas Municipais.

Conforme o mencionado acima, o atual sistema constitucional de segurança pública não faz previsão de polícias em âmbito municipal, limitando os municípios à criação da Guarda Municipal para a proteção de seus bens e patrimônio e à participação nas políticas de segurança pública.

Com o advento da Lei nº 13.022/2014, as Guardas Municipais, passaram a ter um papel mais relevante quanto à segurança pública, incumbindo a elas agora a função de proteção municipal preventiva, com o patrulhamento ostensivo em vias públicas, para a proteção sistêmica da população, podendo intervir em fatos para a garantia da ordem pública e, inclusive efetuar prisões (BRASIL, 2014). O que de fato transforma as Guardas Municipais em verdadeiras forças de segurança assemelhando-se à Polícia Militar.

Mesmo com o “reforço” no policiamento ostensivo os indicadores não retroagiram. Talvez seja necessária uma reestruturação mais substancial, como a proposta pela PEC 51/2013, com modificações tanto na estrutura interna das instituições policiais, com a desmilitarização e a criação da carreira única, como também do funcionamento de todo o sistema de segurança pública, com a possibilidade da criação de novas polícias de ciclo completo em âmbito estadual e municipal.

Cabe ressaltar que, em âmbito federal, a PEC 51/2013 mantém as mesmas instituições policiais e suas respectivas atribuições, se limitando a criar a carreira única.

Dessa forma, mais completa e complexa são as inovações propostas pela PEC 51/2013 como a desmilitarização das polícias, a implantação do ciclo completo de polícia, a carreira única em todas as instituições policiais, a criação de órgãos autônomos de controle externo das atividades policiais, a garantia de autonomia para criar e estruturar órgãos policiais no âmbito dos Estados, a imposição de responsabilidades à União quanto às políticas de segurança pública e a formação policial e, ainda, a possibilidade de uma participação mais efetiva dos Municípios, até então excluídos do processo pela Constituição.

Assim, enquanto a PEC 431/2014 apenas possibilita às polícias a fazerem o ciclo completo do trabalho policial, porém sem obriga-las, a PEC 51/2013 propõe uma

verdadeira reforma e reestruturação da arquitetura do sistema de segurança pública, além também do modelo de policiamento, modificando substancialmente os órgãos policiais dos Estados e do Distrito Federal.

8 MODERNIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA – DESAFIOS E NOVAS POSSIBILIDADES

Não nos resta dúvidas quanto à necessidade de modernização do atual sistema de segurança e vários desafios surgem diante das possibilidades apresentadas nas propostas de mudança.

Precisamos de uma política pública bem mais abrangente que agregue vontade política do governante, maiores investimentos financeiros no setor, profissionalização da gestão nas secretarias de segurança pública e combinação de estratégias repressivas e preventivas de controle do crime (SAPORI, 2016).

Talvez, o maior desafio esteja na desburocratização do serviço policial para aumentar a eficiência das instituições em prol da sociedade. Uma das propostas está na implementação do ciclo completo de polícia, que tem entre os objetivos o aumento da eficiência dos órgãos policiais e a economia de recursos.

Os gastos com segurança pública no Brasil são elevados, é o que nos mostra os dados contábeis da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios brasileiros, sistematizados pela Secretaria do Tesouro Nacional. “O Brasil gastou, em 2014, mais de R\$ 70 bilhões com segurança pública”, o que corresponde a 1,26% do PIB. “O país gasta o equivalente a países desenvolvidos e nem por isso consegue reverter o quadro de medo e insegurança, muito em função de um modelo falido de organização policial e administração de conflitos” (LIMA, BUENO & MINGARD, 2016). Uma das alternativas que visam diminuir esses custos é justamente a implantação do ciclo completo de polícia.

Talvez o maior desafio em relação às Polícias seja a mudança de sua cultura. “Há uma necessidade de mudança muito grande dentro das instituições. Desmilitarizar não traz necessariamente garantias de melhoras. O que tem que mudar é a cultura das polícias” (BELTRAME, 2015)

Mesmo que haja a desmilitarização (no caso de aprovação da PEC 51/2013), a cultura repressiva, opressora, de uma polícia preparada para o combate ainda permanece latente. O desafio seria fazer o policial compreender seu papel de garantidor e promotor dos direitos fundamentais. Não basta apenas ao policial respeitar os direitos dos cidadãos, mas fazer cumprir esses direitos. Para isso, faz-se indispensável a reformulação do currículo das academias policiais, voltando-os para a formação de policiais no aprofundamento da cidadania.

Uma possibilidade, face às mudanças propostas na arquitetura do modelo, é a inversão de prioridade, com mais investimentos na polícia investigativa e polícia técnico-científica, em detrimento da polícia ostensiva. Hoje, gasta-se mais com a polícia ostensiva e não temos alcançado resultados satisfatórios com baixa efetividade na prevenção, como mostram os indicadores de criminalidade já mencionados.

Para tanto, necessário que se desenvolva mecanismos de controle do trabalho investigativo, com instrumentos de leitura de como os procedimentos estão sendo feitos e indicadores para a sua avaliação. Seria importante saber quanto se gasta com as investigações e qual a efetividade delas. Ou seja, desenvolver mecanismos de medição e controle do trabalho policial investigativo e técnico-científico, naquilo que seja da competência de cada um (BELTRAME, 2015).

Para se alterar o sistema de segurança pública no Brasil é necessária a aprovação de uma Proposta de Emenda à Constituição por 2/3 dos parlamentares em cada Casa do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), em dois turnos (BRASIL, 1988). O modelo atual é engessado pela Carta Magna e não permite uma adequação às necessidades de cada Estado-Membro, como forma de atender às suas especificidades locais. Esse é o primeiro entrave.

Outro fator que deve ser observado e, talvez esse seja hoje o maior entrave organizacional às propostas de mudanças no atual modelo de segurança pública, seja o corporativismo das instituições policiais, que temem a mudança e resistem na manutenção de um suposto “poder”. Poder que não tem legitimidade por falta de aprovação popular e nítida ineficiência dos órgãos policiais, em um sistema defasado e

que não proporciona uma efetiva integração e cooperação entre as polícias, culminando em elevados indicadores de criminalidade e conflitos institucionais.

Em âmbito interno das instituições, os órgãos policiais são organizações fechadas que pouco permitem a participação de atores externos em colaboração para a mudança. As instituições insistem em defender a ideia de que fazer segurança pública é “coisa” de polícia. Porém, aos poucos essa realidade pode estar mudando, como sugerem algumas iniciativas de mudança da Segurança Pública em direção à modernização das polícias, mesmo sem a mudança na Constituição, como aquelas apresentadas a seguir.

8.1 Integração dos órgãos policiais – alternativa apresentada pelo Estado de Minas Gerais

Uma alternativa apresentada pelo Estado de Minas Gerais, sem que houvesse a modificação na arquitetura da segurança pública ou a implantação de um novo modelo policial, foi a tentativa de integração das forças policiais estaduais, polícia militar e polícia civil.

A política de integração das polícias foi implementada pelo Governo de Minas Gerais a partir do ano de 2003, ano em que foi criada a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), e concebido o Plano Estadual de Segurança Pública (SAPORI & ANDRADE, 2013).

Denominado de Sistema Integrado de Defesa Social, o projeto inicial, priorizou o compartilhamento de informações e a padronização dos registros de ocorrência, com a implantação das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP), que compatibilizou as áreas de atuação de Batalhões e Delegacias, em espaços geográficos coincidentes. Em uma segunda etapa, foi implantada uma metodologia de gestão do trabalho policial denominada Integração da Gestão em Segurança Pública (IGESP), inspirada na experiência de Nova Iorque e Bogotá, além também da tentativa de integração das Academias e Corregedorias (SAPORI & ANDRADE, 2013).

O compartilhamento de informações partiu da integração do centro de operações e despachos das polícias, implantado no mesmo espaço físico, “forçando” uma

proximidade dos atores. As polícias que antes possuíam bases de dados diferentes passaram a ter a mesma ferramenta, como a gestão integrada de informações, inclusive com a integração das informações de inteligência das agências policiais (SAPORI & ANDRADE, 2013).

A integração das áreas de atuação implementou a correspondência circunscricional de áreas de atuação da Polícia Militar e da Polícia Civil. Dessa forma, as Regiões Integradas de Segurança Pública eram compostas por uma Região de Polícia Militar e um Departamento de Polícia Civil. Já as Áreas de Coordenação Integrada de Segurança Pública compatibilizavam a área de atuação de um Batalhão da Polícia Militar ou uma Companhia Independentes com a área de atuação de uma Delegacia Regional de Polícia Civil, da mesma forma que as Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), conjugam áreas de uma Companhia, Pelotões e Destacamentos com a área de uma Delegacia de Polícia Civil. Até o ano de 2015, o processo de integração das áreas de atuação das Polícias Militar e Civil contemplava 18 RISPs, 71 ACISPs e 313 AISPs (SAPORI & ANDRADE, 2013). Destaca-se que em novembro de 2016, foi criada mais uma Região Integrada de Segurança Pública, a 19ª, com sede na Cidade de Lagoa Santa, através da Resolução Conjunta nº 03/2016, publicada no Diário Oficial nº 62, em 29 de novembro de 2016.

O projeto de Integração da Gestão em Segurança Pública – IGESP, foi implantado em 2005, compreendendo a incorporação da gestão por resultados das corporações policiais. Métodos de gestão como o estabelecimento de metas, a cobrança por resultados e a premiação pelo cumprimento das mesmas, foram implementados no modelo. Além disso a metodologia implementou também a integração do planejamento operacional, com o incentivo à participação de outros atores que compõe o Sistema de Justiça Criminal, assim como as Prefeituras locais (SAPORI & ANDRADE, 2013).

O foco do trabalho é voltado para as Unidades que compõe as AISPs, que eram convocados para reuniões coordenadas por um representante da Secretaria de Defesa Social e assessorada pelos comandantes regionais de cada polícia. Um ponto positivo das reuniões do IGESP, é o maior contato entre as polícias a partir de encontros

sistemáticos, o que constitui um primeiro passo para a troca e o compartilhamento de informações (SAPORI & ANDRADE, 2013).

Um ponto positivo apresentado no modelo foi a implantação de metas, inserindo na prática policial a gestão pautada pela transparência e prestação de contas. O modelo de gestão por resultados proporcionou o reconhecimento das instituições pelo aumento da transparência e produtividade no trabalho policial. Por outro lado, os limites estruturais restringiram o sucesso da metodologia (SAPORI & ANDRADE, 2013).

A tentativa de integração passou pela metodologia de implantação de integração do ensino policial com a formação e treinamento com o objetivo de aumentar a articulação entre as corporações, com a disseminação de novos valores. Quanto à formação dos policiais foi instituído o Módulo Integrado de Formação Policial, com o objetivo de integrar a formação dos policiais nos cursos de ingresso nas instituições. Um primeiro e único módulo foi realizado no final de 2004. Outra iniciativa foi a implantação do Treinamento Policial Integrado – TPI, que visava a capacitação dos policiais civis e militares de forma integrada, com um corpo docente formado por profissionais de ambas as corporações. Além do Módulo Integrado de Formação Policial e do Treinamento Integrado Policial, vários outros cursos integrados foram oferecidos aos profissionais das duas instituições. A partir de levantamentos realizados pela Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS, no período de 2003 a 2010, concluiu-se que o Módulo Integrado de Formação Policial não avançou (SAPORI & ANDRADE, 2013).

Outra medida implantada, na tentativa de integração entre as polícias, foi a criação do sistema Integrado de Corregedorias de Defesa Social – SICoDS, a congregação em um mesmo espaço físico das corregedorias foi fundamental para a aproximação, proporcionando a interlocução das mesmas, além de reuniões mensais entre as corregedorias (SAPORI & ANDRADE, 2013).

No trabalho de Sapor e Andrade (2016), podemos observar a legitimidade da política de integração entre os profissionais de segurança pública que em entrevistas mostraram que concordaram, em sua maioria (68,6% dos militares e 56,1 dos policiais civis, entrevistados), que houve aumento na eficiência no enfrentamento da

criminalidade, sendo que 67% do total perceberam alguma melhoria. Os entrevistados também foram questionados sobre o grau de importância da política de integração, sendo que 91% dos entrevistados responderam positivamente quanto a importância.

Porém, apesar dos aspectos positivos, alcançando bons resultados no que se refere à institucionalização do trabalho articulado entre as organizações, o processo de integração enfrentou várias dificuldades, o que impediu a sua consolidação. Entre as dificuldades apresentadas está o número insuficiente de Policiais Civis, fazendo com que Delegados pertencessem em mais de uma AISP, ferindo a própria diretriz do projeto de Áreas Integradas de Segurança Pública (SAPORI & ANDRADE, 2013).

Além disso, a falta de investimentos em recursos humanos e logísticos, principalmente na Polícia Civil, não permitiu a implementação por completo do modelo estrutural e formal utilizado na política de integração. Os policiais civis interpretaram que no modelo proposto pelo Governo do Estado no processo de integração, a Polícia Militar estaria sendo beneficiada em detrimento da Polícia Civil, aumentando a disputa organizacional entre as polícias.

Dessa forma, na tentativa de integração das forças policiais muitos obstáculos surgiram, fundamentados, principalmente, na diversidade cultural existente entre as instituições, além do receio de perda de espaço e de identidade organizacional. “Os interesses corporativos não foram superados pelos arranjos estruturais e formais implantados, persistindo focos crônicos de resistência aos diversos projetos implantados” (SAPORI & ANDRADE, 2013).

Por se tratar de uma Política de Governo e não de Estado, com a troca da Chefia do Poder Executivo Estadual, percebemos que as processo não foi adiante, ou mesmo houve uma regressão, fundamentado, principalmente, na troca de toda a cúpula das corporações e dos gestores envolvidos no processo, causando o enfraquecimento da política de integração, culminando, inclusive, na extinção da Secretaria de Estado de Defesa Social no ano de 2016 e retorno da antiga denominação de Secretaria de Segurança Pública, com nova formatação e organização ainda em implantação.

A política de integração não conseguiu minimizar as disputas entre as instituições policiais, sendo, portanto, necessária uma mudança mais substantiva no modelo policial adotado no Brasil, conforme corrobora a conclusão de Sapori e Andrade (2013):

Os mecanismos de governança adotados não foram suficientes para superar as desconfiças entre as organizações”. As sérias limitações da política de integração remetem-nos à constatação de que se fazem necessárias mudanças substantivas no arcabouço institucional do sistema policial.

Diante do insucesso na implementação da integração entre os órgãos policiais, não só no Estado de Minas Gerais, mas a própria “conjuntura nacional também não tem sido favorável à integração das polícias” (SAPORI & ANDRADE, 2013), uma nova proposta surgiu no debate, como resposta aos problemas enfrentados no processo de integração, a implantação do ciclo completo de polícia.

O assunto está na pauta desde a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, em 2009, como uma proposta alternativa à configuração do sistema policial brasileiro (SAPORI & ANDRADE, 2013).

Porém, a implantação do ciclo completo de polícia depende de mudança legislativa no Congresso Nacional, através de uma PEC. Surgiu aí uma outra alternativa, que não dependeria de modificações no texto constitucional, a lavratura dos TCO's pelas polícias ostensivas.

8.2 Lavratura do TCO pelas polícias ostensivas – outra alternativa

Hoje, no Brasil, em 22 (vinte e dois) Estados, a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência – TCO, pela Polícia Rodoviária Federal – PRF, já é uma realidade, apesar de encontrar grande resistência por parte da Polícia Judiciária (Federal ou Civil), que afirmam ser usurpação de função pública.

A Polícia Militar também já confecciona os TCO's em alguns estados da federação, como o Rio Grande do Sul (desde 1996), Santa Catarina, Pará e Alagoas. Em alguns municípios de Minas Gerais a Justiça local também tem reconhecido a legalidade da lavratura dos TCO's.

Um estudo apresentado pela Polícia Rodoviária Federal, em um seminário de debates sobre o ciclo completo de polícia, patrocinado pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, realizado no Estado do Ceará em 2015, demonstrou uma economia de 132.600 (centro e trinta e duas mil e seiscentas) horas de trabalho, somente com deslocamentos e esperas em delegacias de polícia.

Com a lavratura do TCO pela Polícia Rodoviária Federal e pela Polícia Militar, nos crimes de menor potencial ofensivo, em que não há investigação policial, sendo necessário apenas reduzir a termo o fato ocorrido, indicando as testemunhas, com posterior encaminhamento ao Juizado Especial Criminal, não há necessidade de ratificação do ato por outra autoridade policial. Aliás, o TCO não impede uma futura e posterior necessidade de instauração do inquérito policial, caso não haja composição no Juizado Especial e o Promotor entenda ser necessária a instauração.

Importante ressaltar que a simples lavratura do TCO pelas polícias ostensivas (PM e PRF) não caracteriza a implantação do ciclo completo de polícia, mas é parte do processo.

Com a simples lavratura do TCO pelas polícias ostensivas haveria grande economia de recursos, gastos desnecessários ocasionados pelos deslocamentos de viaturas até a delegacia apenas para o recebimento da ocorrência, além de proporcionar mais eficiência na prevenção de crimes, haja vista a viatura policial permanecer em seu local de patrulhamento sem a necessidade do deslocamento.

Há casos, como no Estado de Minas Gerais, em que viaturas da Polícia Militar chegam a se deslocar por até 300 km de distância para encerrar uma ocorrência policial, por exemplo, de atrito entre vizinhos, culminando em horas de ausência da única viatura policial existente no município. Com a implantação do ciclo completo de trabalho policial, não subsistiria a necessidade do deslocamento nesse tipo de intervenção policial, bastando apenas a lavratura do TCO, com o compromisso das partes de posteriormente comparecerem em Juízo.

É fundamental que haja uma alternativa ao modelo de gestão que assume que uma viatura da polícia militar tenha que se deslocar por aproximadamente 300km para

apresentar um boletim de ocorrências e as partes envolvidas no fato a um delegado de polícia, que sequer irá instaurar um inquérito e produzir algum tipo de investigação.

Não há mais espaço para uma estrutura em que mesmo a mais simples intervenção policial necessite de homologação, ou repetição, de outra polícia, em prejuízo da eficiência e do bem comum, para casos em que não seja necessária sequer uma investigação policial, como no caso de infrações que culminam em TCO.

Porém, a lavratura dos TCO's pelas polícias, militar e rodoviária, tem encontrado grande resistências das polícias civis e federal, inclusive com o ajuizamento de ações judiciais contra a medida já adotada em alguns estados da federação. Prova disso foi a Reclamação ajuizada pela Associação dos Delegados de Polícia de Sergipe, contra ato do Desembargador Luiz Antônio Araújo Mendonça, Corregedor-Geral da Justiça de Sergipe, autor do Provimento nº 13/2008, que autorizava, no âmbito dos Juizados Especiais Criminais, o recebimento do TCO lavrado pela Polícia Militar (BRASIL, 2009).

9 CONCLUSÃO

O Sistema de Segurança Pública do Brasil é composto por três instituições policiais em âmbito Federal e duas instituições policiais em âmbito estadual. Em ambos os casos, existe uma fragmentação do trabalho policial, que inicia por uma instituição (na maioria das vezes), e termina com a outra.

Esse Sistema, que engloba os órgãos elencados no artigo 144 da Constituição Federal de 1988, permanece inalterado desde os tempos da ditadura militar, antes mesmo da redemocratização do nosso país, com a promulgação da Carta Cidadã.

O modelo de policiamento continua o mesmo, ou seja, defasado ante os avanços e progressos já alcançados pela sociedade com o amadurecimento de um Estado Democrático de Direito. O assunto (segurança pública), sempre foi colocado em segundo plano pelos governantes, enquanto outros setores como a saúde e a educação sofreram consideráveis reestruturações, principalmente no sentido de uma descentralização da gestão.

O aumento nos indicadores de criminalidade acendeu um alerta vermelho que põe em xeque e questionamento as políticas de segurança pública implementadas e o próprio modelo do sistema policial adotado no país.

Além de não atender às expectativas da sociedade, sem conseguir prevenir e reprimir os crimes, com uma taxa de homicídio que supera a de países em guerra, além da baixa eficiência nas investigações, com índices ínfimos de elucidação dos crimes de homicídio, o modelo brasileiro de policiamento é muito caro.

Hoje, o Sistema de Justiça Criminal no Brasil tem início em uma fase policial, na maioria dos casos se inicia com a confecção do boletim de ocorrência pela Polícia Militar e posterior encaminhamento à Polícia Civil, independentemente se houver ou não prisão em flagrante. Os atos praticados pela Polícia Militar necessitam de homologação da Polícia Civil.

A atividade da Polícia Militar se inicia no policiamento ostensivo preventivo e se encerra com a confecção do boletim de ocorrência ou com a condução do suspeito à delegacia de Polícia Civil. A partir daí a Polícia Civil assume, iniciando a fase investigatória com a instauração de inquérito policial ou a lavratura do TCO, caso em que não há investigação policial, por se tratar de crimes de menor potencial ostensivo.

Concluído o inquérito ou o TCO, os procedimentos são encaminhados ao poder judiciário, findando assim, em regra, a fase de atuação policial. Esse é o Sistema de Segurança Pública no Brasil.

Temos duas meias polícias, uma com a função preventiva e outra com a função investigativa e repressiva. O trabalho de uma deveria ser complementado pela outra, formando uma engrenagem. Porém, isso não acontece.

A integração dos órgãos policiais como uma alternativa na solução desse problema infelizmente se mostrou ineficiente, devido a vários fatores, entre eles a resistência das próprias instituições.

Outra alternativa seria a implantação dos TCO's pelas polícias Militar e Rodoviária. Hoje temos infrações penais (crimes de menor potencial ofensivo e

contravenções penais), que não demandam sequer uma investigação policial, findando com a simples confecção do TCO.

Justificar que policiais militares e policiais rodoviários não tem qualificação técnica para a produção do Termo Circunstanciado de Ocorrência é uma falácia. Prova disso é que a Polícia Rodoviária Federal já executa essa atividade em 22 (vinte e dois) Estados e, de igual forma, a polícia militar em algumas Unidades da Federação.

Quanto a *expertise* em investigações de crimes, importante ressaltarmos que a Polícia Militar já realiza esse tipo de atividade, como a instauração de Inquérito Policial Militar, previsto no Código de Processo Penal Militar desde 1969, na apuração de crimes militares. Além de outras atividades de investigação desenvolvidas em Processos Administrativos.

Com a implantação do ciclo completo, definindo-se as atribuições de policiamento ostensivo, de lavratura de TCOs e possíveis investigações decorrentes dos crimes de menor potencial ofensivo a Polícia Militar, à Polícia Civil, restaria a apuração de crimes mais graves, o que poderia proporcionar aumento da eficiência nas investigações, haja vista a liberação de policiais empenhados em serviços burocráticos de recebimento de ocorrência da Polícia Militar e lavratura de TCO.

Há uma duplicidade de serviços ocasionado pela adoção de um sistema burocrático e ineficiente, que determina a duplicidade de recursos humanos e logísticos para tratar de um mesmo problema.

Hoje a Polícia Civil abre mão da sua função investigativa para ser uma polícia cartorizada. Portanto, devemos mudar a forma de pensar polícia. O Sistema de Segurança Pública se demonstra ineficiente e sem alternativas sem que haja a alteração legislativa com as mudanças de atribuições os órgãos policiais.

Porém, a lavratura do TCO pelas polícias ostensivas também tem encontrado dificuldades de implantação, devido a resistência das chamadas polícias judiciárias (Polícia Civil e Polícia Federal).

Portanto, demonstra-se necessárias mudanças mais substanciais, que para serem efetivadas dependem de modificação do texto constitucional, mais precisamente

do art. 144, através de aprovação de Emenda à Constituição pelo Congresso Nacional, como no caso das PEC's 51/2013 e 431/2014.

Tanto a PEC 51/2013 como a PEC 431/2014, propõe a implantação do ciclo completo do trabalho policial como alternativa ao modelo adotado atualmente no Brasil. A proposta do ciclo completo de polícia traria, em tese, economia ao Estado com a diminuição do tempo de empenho das viaturas policiais em ocorrência, principalmente com deslocamentos desnecessários, apenas para que haja a homologação ou a repetição de uma atividade já desempenhada. Com a liberação das polícias ostensivas (Polícia Militar e Polícia Rodoviária Federal) em deslocamentos, para a ratificação dos atos já praticados, proporcionaria a liberação rápida dos recursos humanos e logísticos, possibilitando o retorno mais rápido à atividade preventiva, o que poderia resultar em aumento de prevenção e, conseqüentemente, diminuição de crimes.

A proposta apresentada pela PEC 431/2014, que prevê a implantação do ciclo completo de trabalho policial se mostra com uma alternativa ao atual modelo, talvez o fator mais favorável seja a facilidade de implantação do modelo proposto, haja vista não alterar a estrutura dos órgãos policiais e não gerar gastos, ao contrário, há a expectativa de que haja economia de recursos.

Por outro lado, não podemos desconsiderar a necessidade de mudanças mais profundas, com a reestruturação das polícias, inclusive com a desmilitarização, a criação da carreira única e a definição de papéis e responsabilidades à União e aos Municípios quanto à Segurança Pública. Essas propostas de mudança estão previstas na PEC 51/2013.

É inconcebível pensarmos em um Estado Democrático de Direito uma polícia militarizada com a rigidez empregada na disciplina militar que elimina qualquer possibilidade de descentralização decisória. Além disso, submete os policiais a uma cultura de combate ao inimigo, mesmo que não seja essa a essência da formação policial militar, mas por ser inerente à própria atividade de forma auxiliar do exército.

De igual forma, o regime militar restringe direitos fundamentais aos policiais militares com o direito à sindicalização e à greve, além da possibilidade de prisão por

infrações administrativas, sem direito ao *Habeas Corpus*. Não podemos deixar de mencionar a imposição de um Código Penal Militar extremamente rigoroso e incompatível com os princípios constitucionais. A desmilitarização proporcionaria o fim das Justiças Militares Estaduais e conseqüentemente economia para os cofres públicos.

A desmilitarização encontra forte resistência das polícias militares estaduais, sobre o fundamento da perda de direitos específicos, previstos apenas para a categoria dos militares. Internamente, os oficiais das PMs temem a perda do poder e um possível descontrole sobre tropa, com o enfraquecimento da hierarquia e disciplina inerentes ao regime militar. Porém, esse fundamento, de perda de controle sobre os subordinados, não pode prosperar, pois não há fundamento racional algum para sustenta-lo. A exemplo da polícia federal e várias empresas privadas, que não possuem um regime militar, mas possuem uma hierarquia e disciplina que as mantém em harmonia e funcionamento.

Outro fundamento apresentado pelos opositores da desmilitarização é o enfraquecimento da capacidade de enfrentamento a uma possível invasão estrangeira em nosso território, o que colocaria em risco a própria soberania do país. Vale ressaltar que nossa Constituição prevê que todos os homens maiores de 18 (dezoito) anos têm a obrigatoriedade de alistamento militar, e ao serem dispensados recebem um certificado de reservista, obrigando a sua apresentação no caso de convocação. Portanto, esse argumento também não encontra sustentação.

A carreira única é uma reivindicação antiga dos policiais em todas as instituições e tem como finalidade servir de fator motivacional para os policiais que poderiam alçar o posto mais alto da instituição, através do mérito individual. A carreira única defini apenas uma porta de entrada para as instituições, ao contrário do que ocorre hoje, em que temos divisões de carreiras dentro de uma mesma corporação. Inconcebível pensar que um policial com ótimo potencial de gestão esteja fadado a ser um executor de ordens e jamais poderá, mesmo que por mérito, ser um gestor, apenas por falta de titulação jurídica. É o que acontece hoje com os policiais civis e até mesmo policiais

militares, haja vista a exigência do bacharelado em direito para ser um delegado ou um oficial (em alguns estados a titulação é requisito para o ingresso na carreira de oficial).

A descentralização federativa com a imposição de responsabilidades à União e a inclusão dos Municípios nas atribuições de segurança pública. A União ainda apresenta tímida participação na Segurança pública, haja vista as determinações constitucionais, apenas quanto a manutenção das Polícias Federais (Federal, Rodoviária e Ferroviária), celebração de convênios com os demais entes federados e a promoção de cursos de formação e capacitações para profissionais da área de segurança pública.

Os municípios também têm papel tímido quanto à segurança pública, mesmo com a edição da Lei nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), que ampliou consideravelmente as atribuições das Guardas Municipais, com a possibilidade de realizarem o patrulhamento ostensivo e preventivo, para a proteção da população, além da intervenção na pacificação de conflitos e a garantia do poder de polícias a outros órgãos de fiscalização. Falta garantir constitucionalmente o poder de polícia (*stricto sensu*) às Guardas Municipais, com atribuição de garantia da ordem pública e atribuições delimitadas na circunscrição do município, incluindo-as no rol dos entes responsáveis pela segurança pública.

A PEC 51/2013 ainda vai além, com a implementação de órgãos de controle externo da atividade policial, com independência financeira e funcional e a padronização da formação policial, respeitando-se as características locais, mas estabelecendo uma estrutura curricular mínima, com a participação das universidades públicas nesse processo.

Portanto, entre as Propostas que pretendem modificar o modelo de policiamento ou reestruturar a arquitetura do sistema de segurança pública no Brasil, a mais completa (com a maior quantidade de medidas propostas), é sem dúvida a PEC 51/2013, fruto de participação de vários especialistas e estudiosos, além de contar com pesquisas realizadas com os policiais de cada instituição sobre as necessidades e anseios de seus próprios integrantes.

Acreditar que o nosso modelo poderia dar certo se mais investimentos fossem alocados na Segurança Pública, em busca de condições ideais (com recursos humanos e logísticos), não encontra respaldo na atual conjuntura de um país emergente, sem uma estabilidade econômica sólida. Devemos pensar um modelo em que se possa produzir eficiência policial com a diminuição dos custos e não o aumento.

Não vamos aqui propor qual seja a melhor ou pior proposta, ou mesmo a proposta ideal, mas podemos afirmar, com fundamento nos estudos, que a PEC 431/2014, se aprovada, não irá atender plenamente às necessidades e expectativas apresentadas pelos especialistas e profissionais da segurança pública, apesar de possibilitar a eliminação dos conflitos de competência, a racionalização dos recursos materiais e humanos e a economia de recursos financeiros. Já a PEC 51/2013 se apresenta como uma Proposta mais completa e ousada, fruto de mais de uma década de estudo.

Dessa forma, entendemos ser necessário e urgente uma mudança estrutural na arquitetura do Sistema de Segurança Pública, como forma de findar com um modelo que foi testado e não obteve os resultados esperados. O modelo atual é caro, ineficaz, e induz naturalmente a produção de conflitos entre os órgãos policiais, que deveriam trabalhar integrados e em cooperação.

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº __, DE __ DE SETEMBRO
DE 2013**

Altera os arts. 21, 24 e 144 da Constituição;
acrescenta os arts. 143-A, 144-A e 144-B,
reestrutura o modelo de segurança pública a
partir da desmilitarização do modelo
policial.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 21 da Constituição passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos XXVI e XXVII; o inciso XVI do art. 24 passa a vigorar com a seguinte redação, acrescentando-se o inciso XVII:

“Art. 21.....

.....

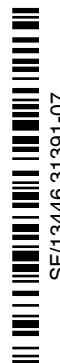
XXVI – estabelecer princípios e diretrizes para a segurança pública, inclusive quanto à produção de dados criminais e prisionais, à gestão do conhecimento e à formação dos profissionais, e para a criação e o funcionamento, nos órgãos de segurança pública, de mecanismos de participação social e promoção da transparência; e

XXVII – apoiar os Estados e municípios na provisão da segurança pública”.

“Art. 24.....

.....

XVI – organização dos órgãos de segurança pública; e



SF/13446.31391-07

XVII – garantias, direitos e deveres dos servidores da segurança pública”
(NR).

Art. 2º A Constituição passa a vigorar acrescida do seguinte art. 143-A, ao
Capítulo III – Da Segurança Pública:

“CAPÍTULO III

DA SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 143-A. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública democrática e para a garantia dos direitos dos cidadãos, inclusive a incolumidade das pessoas e do patrimônio, observados os seguintes princípios:

I - atuação isonômica em relação a todos os cidadãos, inclusive quanto à distribuição espacial da provisão de segurança pública;

II - valorização de estratégias de prevenção do crime e da violência;

III - valorização dos profissionais da segurança pública;

IV – garantia de funcionamento de mecanismos controle social e de promoção da transparência; e

V – prevenção e fiscalização efetivas de abusos e ilícitos cometidos por profissionais de segurança pública.

Parágrafo único. A fim de prover segurança pública, o Estado deverá organizar polícias, órgãos de natureza civil, cuja função é garantir os direitos dos cidadãos, e que poderão recorrer ao uso comedido da força, segundo a proporcionalidade e a razoabilidade, devendo atuar ostensiva e preventivamente, investigando e realizando a persecução criminal”.

Art. 3º O Art. 144 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 144. A segurança pública será provida, no âmbito da União, por meio dos seguintes órgãos, além daqueles previstos em lei:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal; e



SF/13446.31391-07

III - polícia ferroviária federal.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira única, destina-se a:

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

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira única, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 5º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo e nos arts. 144-A e 144-B será fixada na forma do § 4º do art. 39.

§ 6º No exercício da atribuição prevista no art. 21, XXVI, a União deverá avaliar e autorizar o funcionamento e estabelecer parâmetros para instituições de ensino que realizem a formação de profissionais de segurança pública” (NR).

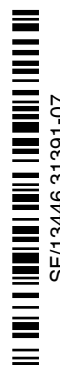
Art. 4º A Constituição passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 144-A e 144-B:

“Art. 144-A. A segurança pública será provida, no âmbito dos Estados e Distrito Federal e dos municípios, por meio de polícias e corpos de bombeiros.

§ 1º Todo órgão policial deverá se organizar em ciclo completo, responsabilizando-se cumulativamente pelas tarefas ostensivas, preventivas, investigativas e de persecução criminal.

§ 2º Todo órgão policial deverá se organizar por carreira única.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal terão autonomia para estruturar seus órgãos de segurança pública, inclusive quanto à definição da responsabilidade do município, observado o disposto nesta Constituição, podendo organizar suas polícias a partir da definição de responsabilidades sobre territórios ou sobre infrações penais.



§ 4º Conforme o caso, as polícias estaduais, os corpos de bombeiros, as polícias metropolitanas e as polícias regionais subordinam-se aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; as polícias municipais e as polícias submunicipais subordinam-se ao Prefeito do município.

§ 5º Aos corpos de bombeiros, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil”.

“Art. 144-B. O controle externo da atividade policial será exercido, paralelamente ao disposto no art. 129, VII, por meio de Ouvidoria Externa, constituída no âmbito de cada órgão policial previsto nos arts. 144 e 144-A, dotada de autonomia orçamentária e funcional, incumbida do controle da atuação do órgão policial e do cumprimento dos deveres funcionais de seus profissionais e das seguintes atribuições, além daquelas previstas em lei:

I – requisitar esclarecimentos do órgão policial e dos demais órgãos de segurança pública;

II – avaliar a atuação do órgão policial, propondo providências administrativas ou medidas necessárias ao aperfeiçoamento de suas atividades;

III – zelar pela integração e compartilhamento de informações entre os órgãos de segurança pública e pela ênfase no caráter preventivo da atividade policial;

IV – suspender a prática, pelo órgão policial, de procedimentos comprovadamente incompatíveis com uma atuação humanizada e democrática dos órgãos policiais;

V – receber e conhecer das reclamações contra profissionais integrantes do órgão policial, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional das instâncias internas, podendo aplicar sanções administrativas, inclusive a remoção, a disponibilidade ou a demissão do cargo, assegurada ampla defesa;

VI – representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade; e

VII – elaborar anualmente relatório sobre a situação da segurança pública em sua região, a atuação do órgão policial de sua competência e dos demais órgãos de segurança pública, bem como sobre as atividades que desenvolver, incluindo as denúncias recebidas e as decisões proferidas.

Parágrafo único. A Ouvidoria Externa será dirigida por Ouvidor-Geral, nomeado, entre cidadãos de reputação ilibada e notória atuação na área de segurança pública, não integrante de carreira policial, para mandato de 02 (dois) anos, vedada qualquer recondução, pelo Governador do Estado ou do Distrito



Federal, ou pelo Prefeito do município, conforme o caso, a partir de consulta pública, garantida a participação da sociedade civil inclusive na apresentação de candidaturas, nos termos da lei”.

Art. 5º Ficam preservados todos os direitos, inclusive aqueles de caráter remuneratório e previdenciário, dos profissionais de segurança pública, civis ou militares, integrantes dos órgãos de segurança pública objeto da presente Emenda à Constituição à época de sua promulgação.

Art. 6º O município poderá, observado o disposto no art. 144-A da Constituição, converter sua guarda municipal, constituída até a data de promulgação da presente Emenda à Constituição, em polícia municipal, mediante ampla reestruturação e adequado processo de qualificação de seus profissionais, conforme parâmetros estabelecidos em lei.

Art. 7º O Estado ou Distrito Federal poderá, na estruturação de que trata o § 3º do art. 144-A da Constituição, definir a responsabilidade das polícias:

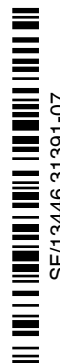
I – sobre o território, considerando a divisão de atribuições pelo conjunto do Estado, regiões metropolitanas, outras regiões do Estado, municípios ou áreas submunicipais; e

II – sobre grupos de infração penal, tais como infrações de menor potencial ofensivo ou crimes praticados por organizações criminosas, sendo vedada a repetição de infrações penais entre as polícias.

Art. 8º Os servidores integrantes dos órgãos que forem objeto da exigência de carreira única, prevista na presente Emenda à Constituição, poderão ingressar na referida carreira, mediante concurso interno de provas e títulos, na forma da lei.

Art. 9º A União, os Estados e o Distrito Federal e os municípios terão o prazo de máximo de seis anos para implementar o disposto na presente Emenda à Constituição.

Art. 10 Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação.



JUSTIFICATIVA

1. A segurança pública vive uma crise permanente. Os dados são estarrecedores¹ e marcados pelo signo da desigualdade, em detrimento dos grupos sociais mais vulneráveis. Nas últimas décadas o Brasil mudou, mas o campo da segurança pública permaneceu congelado no tempo, prisioneiro da herança legada pela ditadura. Não obstante alguns inegáveis avanços, mantemos ainda nossos pés no pântano das execuções extrajudiciais, da tortura, da traição aos direitos humanos e da aplicação seletiva das leis.

2. Os Estados que se dispõem a mudar e modernizar-se, valorizando os policiais, transformando e democratizando as relações das instituições com a sociedade, não conseguem ir além de alguns passos tímidos, porque a Constituição federal impôs um formato único, inflexível, reconhecidamente ineficaz e irracional.

3. Assim, os vícios da arquitetura constitucional da segurança pública contribuem para o quadro calamitoso dessa área no País. **O ciclo da atividade policial é fracionado** – as tarefas de policiamento ostensivo, prevenindo delitos, e de investigação de crimes são distribuídas a órgãos diferentes². **A função de policiamento nas ruas é exclusiva de uma estrutura militarizada, força de reserva do Exército - a Polícia Militar** -, formada, treinada e organizada para combater o inimigo, e não para proteger o cidadão. A União tem responsabilidades diminutas, salvo em situações excepcionais; o município - ente federado crescentemente relevante nas demais polícias sociais (como

¹ Para citar apenas as estatísticas mais representativas, o país continua estacionado na faixa dos 25 a 27 homicídios dolosos por 100 mil habitantes. Em termos absolutos, os 50 mil casos por ano correspondem a um nada honroso segundo lugar mundial. Temos a terceira maior população carcerária do mundo (e a que mais cresce), com aproximadamente 540 mil presos; e, ao mesmo tempo, elevada impunidade (com uma média de 8% dos homicídios dolosos investigados com êxito).

² Ciclo completo é a expressão técnica que descreve o conjunto das atividades realizadas pelas polícias, isto é, o trabalho ostensivo/preventivo (atualmente a cargo da Polícia Militar), investigativo e de persecução criminal (atualmente a cargo da Polícia Civil).



educação, saúde e assistência social) - é praticamente esquecido e os Estados concentram a maior carga de responsabilidades.

4. A solução aqui proposta, de profunda refundação do sistema de segurança pública, e do modelo policial em particular, busca a **redefinição do papel das polícias e das responsabilidades federativas nesta área**, a partir da **transferência aos Estados da autoridade para definir o modelo policial**. Mas o faz sem descuidar de algumas **diretrizes fundamentais, consagradas por importantes referências nessa área**³, para a garantia de uma **transformação verdadeiramente democrática das polícias**, e evitando o risco de descoordenação e desarticulação:

- A. **Desmilitarização das polícias**: implica reestruturação profunda da instituição policial, no caso, da atual Polícia Militar, reorganizando-a, seja quanto à divisão interna de funções, seja na formação e treinamento dos policiais, seja nas normas que regem seu trabalho, para transformar radicalmente o padrão de atuação da instituição. Sem prejuízo da hierarquia inerente a qualquer organização, a excessiva rigidez das Polícias Militares deve ser substituída por maior autonomia para o policial, acompanhada de maior controle social e transparência. O policial deve se relacionar com a sociedade a fim de se tornar um microgestor confiável da segurança pública naquele território, responsivo e permeável às demandas dos cidadãos. Esta transformação, evidentemente, deve ser acompanhada de valorização destes profissionais, inclusive remuneratória.
- B. **Exigência de ciclo completo**: a autonomia para os Estados definirem seu modelo policial não implica a faculdade de fracionar a atividade

³ A desmilitarização, o ciclo policial completo e o controle social e a transparência sobre a atuação das polícias são as questões mais frequentes apontadas pela literatura especializada, por movimentos organizados na área de segurança pública e por organismos internacionais, dentre os quais destacamos: i) Carta de Cuiabá, documento aprovado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (disponível no sítio <http://www2.forumseguranca.org.br/>); ii) artigo “Arquitetura institucional da segurança pública no Brasil: três propostas de reforma constitucional”, por Luiz Eduardo Soares (<http://www.luizeduardosoares.com/?p=997>); iii) relatório do Conselho de Direitos Humanos da ONU, de julho de 2012, recomendando a desmilitarização da polícia (http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-11_en.pdf, p. 18), cuja recusa o Governo Brasileiro atribuiu justamente à arquitetura constitucional (http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A.HRC.21.11.Add.1_en.pdf, p. 04).



ostensivo/preventiva (hoje atribuída às Polícias Militares) da atividade investigativa (hoje atribuída às Polícias Civis). Necessariamente, toda instituição policial deve ter caráter ostensivo e investigativo. A diferenciação de atribuições deve se dar não em relação às fases do ciclo policial, mas sobre o território ou sobre grupos de infrações penais (para maior clareza quanto às opções à disposição do Estado, vide a partir do item 8, *infra*).

- C. **Definição constitucional de polícia**: a polícia é definida como instituição de natureza civil que se destina a proteger os direitos dos cidadãos e a preservar a ordem pública democrática, a partir do uso comedido e proporcional da força. Esta definição supre lacuna da Constituição, e constitui a pedra angular de um sistema de segurança pública democrático e garantidor das liberdades públicas. Ademais, a proposta fixa princípios fundamentais que deverão reger a segurança pública.
- D. **Valorização do município na provisão da segurança pública**: o município é incluído entre os entes responsáveis pela segurança pública, podendo, a depender da decisão tomada em nível estadual, instituir polícias em nível local (para maior clareza quanto aos modelos possíveis para o Estado, vide a partir do item 8, *infra*).
- E. **Aumento da participação da União**: em áreas críticas para a segurança pública, que se ressentem de maior padronização e uniformização em nível nacional, a União deverá estabelecer diretrizes gerais. É o caso da gestão e do compartilhamento de informações, da produção de dados criminais e prisionais, além da criação e funcionamento de mecanismos de controle social e promoção da transparência. Na formação policial, a União deverá avaliar e autorizar o funcionamento de instituições de ensino que atuem na área, a fim de garantir níveis adequados de qualidade e a conformidade a uma perspectiva democrática de segurança pública.
- F. **Instituição de mecanismos de transparência e controle externo dos órgãos policiais**: em cada órgão policial deverá ser instituída Ouvidoria Externa com autonomia funcional e administrativa, dirigida por Ouvidor-Geral com independência e mandato fixo. A Ouvidoria terá competência regulamentar (para dispor sobre procedimentos de atuação dos policiais, suspender a execução de procedimentos inadequados, e avaliar e monitorar suas atividades) e disciplinar (para receber e processar reclamações e denúncias contra abusos cometidos por



profissionais de segurança pública, podendo decidir, inclusive, pela demissão do cargo).

- G. **Exigência de carreira única por instituição policial**: a existência de duplicidade de carreiras, com estatura distinta, nas diversas instituições policiais, é reconhecidamente causadora de graves conflitos internos e ineficiências. A proposta avança ao propor a carreira única por instituição policial. É preciso registrar que essa medida não é incompatível com o princípio hierárquico ou com o estabelecimento de gradação interna à carreira, que permita a ascensão do profissional, mediante adequada capacitação e formação, a partir de instrumentos meritocráticos.

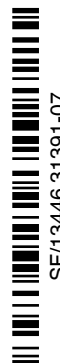
5. Evidentemente, **tal processo de transformação exige implementação cuidadosa, com participação e monitoramento intensos por parte da sociedade civil e rigoroso respeito aos direitos adquiridos dos profissionais de segurança pública.**

Assim, nas disposições transitórias da Emenda garantimos a preservação dos direitos, sendo a ampla participação social inerente a todo o processo.

6. Resguardadas essas diretrizes fundamentais, e que garantem o potencial transformador desta proposta, os Estados deverão decidir se promoverão o ciclo completo do trabalho policial, a desmilitarização e a carreira única (no âmbito de cada instituição) reorganizando as instituições policiais (as atuais polícias estaduais, a Polícia Civil e a Polícia Militar) segundo atribuição de responsabilidade sobre território ou sobre grupos de infração penal.

7. Esta autonomia regulada implica grande variedade de modelos à disposição dos Estados. Com isso, reconhecemos a complexidade nacional do problema, cuja fonte é a extraordinária diferença entre regiões, Estados e até mesmo municípios da Federação brasileira.

8. Passamos, assim, a descrever **as alternativas à disposição dos Estados.**



9. **Se a referência for o território**, as novas polícias nos estados de ciclo completo e carreira única poderão ser:

- A. Polícia Unificada Civil Estadual. Nesse caso, uma polícia unificada é responsável pela provisão de segurança pública a toda a população do estado, cobrindo todo seu território, por meio do cumprimento de suas funções, envolvendo as atividades ostensivo/preventivas, investigativas e de persecução criminal.
- B. Polícia Metropolitana (sempre civil e de ciclo completo). Nesse caso, uma polícia civil de ciclo completo é responsável pela provisão de segurança pública à população da região metropolitana daquele estado. Nessa hipótese, uma polícia unificada civil estadual será responsável pela provisão de segurança pública à população dos municípios do estado em questão não atendidos pela ou pelas polícias metropolitanas.
- C. Polícia Municipal (sempre civil e de ciclo completo). Nesse caso, uma polícia civil de ciclo completo é responsável pela provisão de segurança pública à população de um, de alguns ou de todos os municípios do estado em questão. O critério da decisão será escolhido pelo Estado. Exemplos: pode ser a escala demográfica (privilegiando, por exemplo, apenas a capital ou os municípios cujas populações excedam 500 mil habitantes, etc...), pode ser o histórico da criminalidade ou pode ser generalizada, aplicando-se a todos os municípios do Estado em pauta. A decisão de criar polícia municipal envolve a definição de fonte de receita compatível com a magnitude das novas responsabilidades orçamentárias.
- D. Polícia Distrital ou Submunicipal ou seja, de área interna ao município. Nesse caso, uma polícia civil de ciclo completo é responsável pela provisão de segurança pública à população de um distrito ou uma área interna ao município. Assim, uma cidade pode criar várias polícias locais e uma polícia municipal responsável pelas áreas não cobertas pelas polícias locais.



10. As objeções mais frequentes à reorganização sobre o território diz respeito à quantidade de polícias. Neste particular, é preciso ressaltar que não é o número que produz fragmentação e descoordenação. Havendo diretrizes nacionais e controle de qualidade na formação dos profissionais, na gestão do conhecimento e em outros setores, a tendência é que haja integração na multiplicidade. As virtudes de mais e menores polícias são evidentes: controle externo, transparência, aferição da eficiência, participação da sociedade, poder exemplar indutor das boas práticas, via comparação. Outra crítica comum diz respeito à suposta incompatibilidade deste modelo com a divisão do trabalho judiciário e sua distribuição territorial (que apenas reconhece União e Estados). A crítica não procede, pois as polícias – Metropolitanas e Submunicipais, por exemplo – deverão encaminhar seus procedimentos às respectivas instâncias judiciais estaduais.

11. **Se a referência forem os grupos de infração penal**, as novas polícias nos estados de ciclo completo e carreira única poderão ser, por exemplo:

- A. Polícia Unificada Civil Estadual responsável por prevenir e investigar crimes de pequeno potencial ofensivo. Nesse caso, uma polícia unificada provê segurança pública na esfera infracional em relação a toda a população do estado, cobrindo todo seu território, por meio do cumprimento de suas funções, envolvendo as atividades ostensivo/preventivas, investigativas e de persecução criminal ou responsabilização.
- B. Polícia Unificada Civil Estadual responsável por prevenir, investigar e dar início à persecução criminal dos suspeitos de participar do crime organizado. Nesse caso, uma polícia unificada provê segurança pública na esfera criminal referida a toda a população do estado, cobrindo todo seu território, por meio do cumprimento de suas funções, envolvendo as atividades ostensivo/preventivas (aquelas pertinentes nos casos de crime organizado), investigativas e de persecução criminal.
- C. Polícia Unificada Civil Estadual responsável por prevenir, investigar e dar início à persecução criminal dos suspeitos de participar dos demais tipos de crime. Nesse caso, uma polícia unificada provê segurança pública na esfera criminal



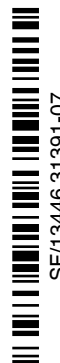
referida a toda a população do estado, cobrindo todo seu território, por meio do cumprimento de suas funções, envolvendo as atividades ostensivo/preventivas, investigativas e de persecução criminal.

12. Por outro lado, **combinando-se os dois critérios de divisão das atribuições das polícias sobre o território e sobre grupos de infrações penais**, temos um elevado número de alternativas, dentre as quais destacamos, apenas a título exemplificativo:

- A. Polícia Municipal (sempre civil e de ciclo completo) responsável por atuar apenas contra crimes de pequeno potencial ofensivo, em um município do Estado, em alguns deles ou em todos.
- B. Polícia Unificada Civil Estadual. Uma polícia unificada é responsável pela provisão de segurança pública a toda a população do estado, cobrindo todo seu território, atuando contra todo tipo de criminalidade e infração, exceto os crimes de pequeno potencial ofensivo ou infrações nos municípios onde houver uma polícia municipal com esta incumbência específica.

13. **Por que adotar um modelo federativo e diversificado, aberto ao experimentalismo e à pluralidade de iniciativas? Porque as realidades regionais, estaduais e até municipais são diferentes.** Como adotar no Amazonas a solução organizacional que melhor serve a São Paulo e vice versa? Além disso, a ousadia criativa de um Estado pode inspirar outras unidades da federação a seguir a mesma linha ou buscar a sua própria, aprendendo com erros e acertos eventualmente já passíveis de observação alhures.

14. A diversidade será salutar, pois a presente proposta estabelece diretrizes fundamentais em nível nacional (referidas no item 4, *supra*), graças às quais a multiplicidade será sinônimo de riqueza e não de dispersão e desintegração. Hoje, temos o pior dos dois mundos: uma camisa de força nacional, ditada pelo artigo 144 da

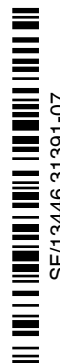


Constituição, e a babel na formação, na informação, na gestão e na desejável e ainda inviável, salvo excepcionalmente, cooperação e integração sistêmica.

15. Acreditamos oferecer uma solução de profunda reestruturação de nosso sistema de segurança pública, para a transformação radical de nossas polícias. A partir da desmilitarização da Polícia Militar e da repactuação das responsabilidades federativas na área, bem como da garantia do ciclo policial completo e da exigência de carreira única por instituição policial, pretende-se criar as condições para que a provisão da segurança pública se dê de forma mais humanizada e mais isonômica em relação a todos os cidadãos, rompendo, assim, com o quadro dramático da segurança pública no País.

LINDBERGH FARIAS

Senador da República



SF/13446.31391-07

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº __, DE __ DE SETEMBRO
DE 2013 - REESTRUTURAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA COM
DESMILITARIZAÇÃO**

NOME	ASSINATURA
1.	
2.	
3.	
4.	
5.	
6.	
7.	
8.	
9.	
10.	
11.	
12.	
13.	
14.	
15.	



SF/13446.31391-07

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº __, DE __ DE SETEMBRO
DE 2013 - REESTRUTURAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA COM
DESMILITARIZAÇÃO**

NOME	ASSINATURA
16.	
17.	
18.	
19.	
20.	
21.	
22.	
23.	
24.	
25.	
26.	
27.	
28.	
29.	
30.	



SF/13446.31391-07

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº __, DE __ DE SETEMBRO
DE 2013 - REESTRUTURAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA COM
DESMILITARIZAÇÃO**

NOME	ASSINATURA
31.	
32.	
33.	
34.	
35.	
36.	
37.	
38.	
39.	
40.	
41.	
42.	
43.	
44.	
45.	



SF/13446.31391-07

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2014
(Do Sr. SUBTENENTE GONZAGA e outros)

Acrescenta ao art. 144 da Constituição Federal parágrafo para ampliar a competência dos órgãos de segurança pública que especifica, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º, do art. 60, da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 144.....

§11. Além de suas competências específicas, os órgãos previstos nos incisos do *caput* deste artigo, realizarão o ciclo completo de polícia na persecução penal, consistente no exercício da polícia ostensiva e preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência policial, sendo a atividade investigativa, independente da sua forma de instrumentalização, realizada em coordenação com o Ministério Público, e a ele encaminhada.” **(NR)**

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias contados da data de sua publicação, devendo os Estados, Territórios e Distrito Federal regulamentá-la e implementá-la em igual período.

JUSTIFICATIVA

A presente proposta de emenda à constituição é fruto de um processo histórico, da discussão de profissionais de segurança pública, de agentes políticos e do debate da sociedade, de pessoas comprometidas com a

defesa dos direitos do cidadão, que têm as raízes na luta pela democratização do País, envolvendo acadêmicos, sociedade civil organizada, membros do Ministério Público, Parlamentares, policiais civis, policiais militares, policiais federais, policiais rodoviários federais, peritos, agentes penitenciários e guardas municipais.

Apesar de convergirmos com a visão daqueles que defendem uma nova arquitetura para a segurança pública no Brasil, identificamos que há um ponto de convergência em todas as propostas, em especial as PECs 102, de 2011, e 51, de 2012, ambas tramitando no Senado Federal: a adoção no Brasil de Polícia de Ciclo Completo.

Portanto, na mesma linha de raciocínio, apresentamos a presente proposta, para que se ampliem as competências das polícias já consolidadas no *caput* do artigo 144, sem, no entanto, arvorar em alterar, ampliar ou suprimir quaisquer direitos ou conquistas de seus integrantes, e muito menos alterar a suas estruturas e organização. A proposta tem o objetivo de, apenas, ampliar as competências de todas as Polícias, de forma a permiti-las exercer o Ciclo Completo, sem, no entanto, obrigá-las a fazê-lo.

Ao defendermos a implementação da Polícia de Ciclo Completo no Brasil, temos a convicção de estarmos em sintonia com a visão da maioria daqueles que estão se esforçando para modernizar a atuação das polícias e transformar a segurança pública em política de estado, verdadeiramente ao alcance de todos, senão vejamos:

No ano de 2009 foi realizada a 1ª CONSEG – Conferência Nacional de Segurança Pública a qual reuniu milhares de cidadãos após um exaustivo processo democrático de eleição desses representantes de todas as Unidades da Federação e dos segmentos: Gestores e Trabalhadores da Segurança Pública e Sociedade Civil. Na ocasião foram aprovadas pelo voto de cada participante 10 princípios e 40 diretrizes para a segurança pública brasileira os quais muitos deles vão ao encontro da presente Proposta de Emenda Constitucional.

Nesse aspecto, dentre os princípios e diretrizes que se alinham com a presente PEC, podemos citar pelo menos 02 princípios e 03 diretrizes:

Princípios:

1- Ser uma política de Estado que proporcione a autonomia administrativa, financeira, orçamentária e funcional das instituições envolvidas, nos três níveis de governo, com descentralização e integração sistêmica do processo de gestão democrática, transparência na publicidade dos dados e consolidação do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP e do Programa Nacional necessária ao modelo vigente. (793 VOTOS de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, com percentual mínimo definido em lei e assegurando as reformas)

2- Fomentar, garantir e consolidar uma nova concepção de segurança pública como direito fundamental e promover reformas estruturais no modelo organizacional de suas instituições, nos três níveis de governo, democratizando, priorizando o fortalecimento e a execução do SUSP - Sistema Único de Segurança Pública -, do PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - e do CONASP - Conselho Nacional de Segurança Pública com Cidadania. (265 VOTOS)

Diretrizes:

1- Manter no Sistema Prisional um quadro de servidores penitenciários efetivos, sendo específica a eles a sua gestão, observando a proporcionalidade de servidores penitenciários em policiais penais. Para isso: aprovar e implementar a Proposta de Emenda Constitucional 308/2004; garantir atendimentos médico, psicológico e social ao servidor; implementar escolas de capacitação. (1095 VOTOS)

2- Promover a autonomia e a modernização dos órgãos periciais criminais, por meio de orçamento próprio, como forma de incrementar sua estruturação, assegurando a produção isenta e qualificada da prova material, bem como o princípio da ampla defesa e do contraditório e o respeito aos direitos humanos. (1094 VOTOS)

4- Estruturar os órgãos policiais federais e estaduais para que atuem em ciclo completo de polícia, delimitando competências para cada instituição de acordo com a gravidade do delito sem prejuízo de suas atribuições específicas. (868 VOTOS)

Passados mais de 5 anos, os princípios e diretrizes da 1ª CONSEG não foram implementados, pois demandam modificações no texto constitucional, para que sejam transformados em realidade.

A sociedade brasileira, exige uma ação concreta do Estado para a contenção da violência e combate a criminalidade. E o que fica evidente, é que o esforço de integração e atualização e modernização da grade curricular, ações extremamente importante, diga-se de passagem, não foram suficientes. É natural que, com a democratização do Estado Brasileiro e a preservação dos

direitos fundamentais, o sistema policial e de justiça passe a ser questionado, inclusive, com a exigência da mudança estrutural.

Para entendermos a atuação policial, com a mudança de foco na prestação do serviço, verificamos que desde a década de 70 tivemos a disseminação do policiamento em veículos, a aplicação de rádios nos carros policiais e uma central de longo alcance que se constituíram na primeira revolução do serviço policial.

Com a facilidade de acesso da população ao centro de operações da polícia, através de um telefone centralizado e o aumento da rede telefônica, esse conjunto pareceu encerrar o modelo da polícia moderna. Daí nasceu a estratégia básica da polícia: espalham-se as viaturas pela cidade, com roteiro randômico para serem vistas e atenderem às chamadas de emergência da central.

Gradativamente, o paradigma da polícia passou a ser o tempo de resposta, a capacidade de rápido deslocamento para atender a vítima e prender o agressor e levá-lo a uma das delegacias espalhadas pelas grandes cidades.

Espalhar policiais pela área, fazê-los circular prontos para atender emergências, a partir do comando central, pareceu o sistema ideal de prevenção. Daí decorreram dois novos problemas: a centralização excessiva das ações policiais e a passividade do sistema reativo, basicamente acionado após o crime ter ocorrido. Além disso, o tempo de resposta revelou-se inócuo como mecanismo de alcance do agressor.

Nesse modelo, a polícia passou à condição de refém das mais variadas demandas dos cidadãos que passaram a ver em sua disponibilidade, as respostas não obtidas em outras agências de governo, como saúde e assistência social. Esse formato de policiamento ostensivo deu às Polícias Militares mais legitimidade e funcionalidade para justificar sua existência como força policial. O sistema pareceu completo e lógico quando acoplado com a Polícia Civil. As delegacias de polícia passaram a esperar os casos levados pelos PM's e pelas próprias vítimas para preparar os procedimentos destinados à Justiça, legitimando sua função de polícia judiciária.

A adoção dessa função como principal missão organizacional, a excessiva burocratização dos relatórios policiais, através dos inquéritos, e

sujeição dos trabalhos aos crimes já ocorridos, tornaram a Polícia Civil uma organização predominantemente passiva e de baixa eficiência.

O modelo nos estados e no Distrito Federal de duas polícias centralizadas e compartimentadas, numa estratégia passiva, tornou-se uma armadilha que impediu a modernização policial e facilitou tanto o crescimento como a variedade do crime em quase todas as grandes cidades. A polícia tradicionalista em suas estruturas e processos operacionais passou a requisitar mais recursos para fazer mais das mesmas coisas e o crime só continuou crescendo muito e desproporcionalmente às conhecidas mazelas sociais do País. Esforços suplementares de forças especiais e espetaculosas operações não trouxeram os resultados necessários.

Cabe salientar que esse modelo de polícias com funções compartimentadas e incompletas na persecução penal, de fato, só existe em nosso país.

Temos indecentes taxas de homicídios na maioria dos grandes centros urbanos. De acordo com o Sistema de Informações de Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde, que tem como fonte os atestados de óbito emitidos em todo o país, o Brasil registrou em 2012 o maior número absoluto de assassinatos e a taxa mais alta de homicídios desde 1980. Nada menos do que 56.337 pessoas foram mortas naquele ano, num acréscimo de 7,9% frente a 2011. A taxa de homicídios, que leva em conta o crescimento da população, também aumentou 7%, totalizando 29 vítimas fatais para cada 100 mil habitantes. As taxas brasileiras são 50 a 100 vezes maiores do que a de países como o Japão.

Ainda segundo o MAPA da violência de 2014, ao longo dessa década, morreram 556 mil pessoas vítimas de homicídio no Brasil.

Comparando 100 países que registraram taxa de homicídios, entre 2008 e 2012, para cada grupo de 100 mil habitantes, o estudo conclui que o Brasil ocupa o sétimo lugar no ranking dos analisados. Fica atrás de El Salvador, da Guatemala, de Trinidad e Tobago, da Colômbia, Venezuela e de Guadalupe.

Ainda que o crime decorra de múltiplos fatores econômicos e sociais, além de crônicas deficiências no sistema de justiça, constituído pelo Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público, Polícias e organizações

prisionais, percebe-se que há muito que melhorar no aparato policial para incrementar as condições de controle do crime no Brasil. Até porque a polícia se constitui no órgão do sistema com capacidade mais rápida de resposta.

O crime organizado se fortaleceu tanto nas grandes organizações criminosas, como no tráfico de entorpecentes, quanto também na formação de quadrilhas poderosas de roubo de cargas e sequestros, além da ousadia de bandos em resgatar presos de delegacias e presídios. Independentemente dos investimentos estatais no aparato policial, seja em mais efetivos, equipamentos e salários, é necessário criar mecanismos de eficácia na atuação das Policiais. E não há eficácia no modelo atual de meias polícias.

Os governos vivem sob uma tensão básica: há carência de recursos para atender ao excesso de demanda em todos os setores. Enquanto faltam aos governos condições para atender eficientemente a todas as demandas, sobram pressões para que a sociedade seja melhor atendida por organizações públicas extraordinariamente eficientes no uso racional dos recursos e eficazes na produção de resultados.

A polícia, que dispõe de quadros extremamente preparados do ponto de vista da formação e treinamento, já se convenceu da necessidade de uma reforma na arquitetura do sistema de segurança pública no Brasil, ao mesmo tempo que convencida de que, em qualquer arquitetura, é imprescindível a competência para o exercício do Ciclo Completo, como premissa básica para a eficácia das ações de polícia.

O Governo Federal, através do Plano Nacional de Segurança Pública e com o instrumento do repasse de recursos financeiros aos estados, tem procurado estimular a integração das polícias, sem aprofundar na discussão de alteração do sistema de polícia partida, deixando de abordar a anomalia de meias polícias, concorrentes e que fazem um serviço pela metade, sem abordar o Ciclo Completo da ação policial na persecução penal, com algumas premissas que precisam ser esclarecidas, tais como:

1. não é verdadeira a ideia de que prevenção do crime – largamente atribuída às Polícias Militares – e a investigação das Polícias Civis sejam atividades tão diferenciadas e distanciadas que demandem organizações completamente diferentes em estrutura, treinamento, valores, áreas de operação, disciplina, normas administrativas e operacionais. O Brasil é o único

caso no mundo, como já mencionado, nesse tipo de arranjo que decorreu não de racionalidade, mas de meras contingências históricas e tristes conveniências de sucessivos governos que permearam boa parte do século passado, e que resiste em se manter também neste século.

2. Nas polícias modernas, quer seja na América ou na Europa, as funções de policiamento uniformizado e investigação devem boa parte de seus êxitos à interpenetração dessas funções, desde a fase de diagnóstico, planejamento e até a execução das ações.

3. Em matéria organizacional é incompreensível dividir entre chefes distintos a responsabilidade para planejar e executar ações pela metade, ou seja, uma preventiva e outra repressiva, e mesmo assim conseguir resultados significativos. Numa polícia de Ciclo Completo há flexibilidade para se escolher investigadores, inverter funções ou ampliar o contingente de uma modalidade ou outra de ação policial. Além disso, os resultados são seriamente afetados pelo grau de motivação dos chefes policiais. Com dois chefes de diferentes padrões de comportamento profissional, diferentes graus hierárquicos e diferentes salários (geralmente os policiais civis ganham mais que os policiais militares) e submetidos a diferentes normas, o entendimento e o sucesso das ações ficarão comprometidos.

4. Estruturas diferentes que atuam no mesmo espaço sobre o mesmo problema tendem a constante rivalidade e atrito, pois, uma inicia um serviço policial e a outra termina. É um fenômeno de psicologia organizacional só superado com trabalhosos e sofisticados arranjos, não disponíveis no dia-a-dia do trabalho policial. Se há significativas diferenças de fatores simbólicos (salários, prestígio, promoções, valores corporativos) e disputa por recursos escassos, essa rivalidade tende a se agravar e comprometer o desempenho de ambas organizações.

5. A moderna metodologia de diagnóstico dos problemas de uma área, mediante banco de dados e análise criminal, demanda o planejamento de ações diferenciadas para um mesmo padrão de crime, ora através do policiamento ostensivo, ora através da investigação.

6. O aparato de meias polícias demanda dispêndios extraordinários com investimentos e custeios duplicados com instalações, equipamentos, estruturas administrativas e operacionais, o que compromete o limitado

orçamento da segurança para investimento, manutenção e política salarial digna, além do que impede a operacionalidade, que nenhuma empresa do mundo adotaria: duas filiais, na mesma área, trabalhando pela metade, para o mesmo trabalho e brigando pelo mesmo cliente.

Após razoável tempo de adoção da estratégia de integração dos órgãos policiais, política adotada pela maioria dos Governos nos Estados brasileiros, e apesar do extraordinário esforço despendido e recursos financeiros aplicados, verifica-se a sua ineficácia para a redução da violência e da criminalidade.

Em síntese, o chamado Ciclo Completo nada mais é do que a capacidade de desenvolver a persecução criminal pré-processual com a captura, a condução à presença da autoridade, a lavratura de um APF (instauração de um IP ou TCO), bem como o recolhimento ao cárcere, como fases do flagrante delito.

O Ciclo Completo se aperfeiçoa nesta capacidade pré-processual. Hoje, as Polícias Militares, nas infrações penais comuns, capturam e conduzem à presença das autoridades de polícia judiciária (delegados) que lavram APF (instauram IP ou lavram TCO), bem como recolhem ao cárcere. Na maioria dos países democráticos temos várias agências policiais atuando em conjunto, com a prevalência de mais de uma corporação exercendo prerrogativas de polícia auxiliar de justiça, ou seja, de captura e condução, mas também de lavratura de auto e recolhimento ao cárcere, além da investigação e da persecução penal como um todo, a exemplo do Chile.

No Brasil não há previsão de interpenetração nas atividades típicas de polícia civil ou militar, o que chancela um vetusto sistema de persecução carente de reforma.

É importante ressaltar que a formação e o treinamento das Polícias Militares, há muito é fundamentada nos princípios da segurança pública voltada para a proteção da vida, da dignidade humana, da liberdade e do respeito aos direitos humanos. Ao mesmo tempo que é reconhecida sua eficiência e eficácia em razão de seus valores de disciplina e hierarquia.

A presente proposta traz consigo, por óbvio, a necessidade de se construir o entendimento de como se dará a atuação no modelo de Ciclo Completo, em contraposição ao atual modelo. Existem vários modelos já

experimentados no mundo, com razoável eficácia. Propor, como previsto no art. 2º da presente proposta, que os Estados, DF e Territórios deverão regulamentar a forma de atuação de suas Polícias em Ciclo Completo, é respeitar a federação e pacto federativo imposto pela Carta Magna Brasileira, e leva em conta os atuais modelos e níveis de construção política e organizacional, que não são simétricos. É respeitar, portanto, a cultura e estrutura organizacional de cada estado, suas complexidade e extensão territorial.

Apenas a título de exemplo, Minas Gerais, possui 853 municípios que são atendidos em sua integralidade pela Polícia Militar, único órgão do Estado presente em todas estas localidades e em mais de 200 distritos.

Neste Estado, a Polícia Civil consegue manter seu atendimento 24 horas por dia (atendimento noturno, feriados e finais de semana) em apenas 64 Municípios, o que leva, às vezes, a um deslocamento de policiais militares por mais de 300 km de suas sedes para fazer um registro de ocorrência, na maioria das vezes de crime de menor potencial ofensivo. Com o agravante de ter que conduzir vítima, agente e testemunha, num verdadeiro cárcere privado deste.

Tudo isto, em flagrante desrespeito à legislação processual penal que garante ao cidadão cujo ato praticado se enquadre na lei 9.099/95 de sequer ser conduzido, bastando para tanto, a assinatura de um Termo Circunstanciado de Ocorrência, e o compromisso de comparecimento perante a Justiça em dia e hora previamente determinado, o que poderia ser levado a efeito pelo próprio policial militar no momento do atendimento da ocorrência.

Nas polícias modernas, principalmente nos grandes e complexos centros urbanos, o controle policial da criminalidade só pode ser realizado com razoável eficácia se houver um flexível ajuste das atividades de prevenção e investigação, baseadas em constante e inteligente análise de dados.

Obviamente o planejamento e a execução dessas atividades, devem estar sob responsabilidade de um só chefe que terá sua competência regularmente avaliada pelo uso econômico dos recursos, pela qualidade do atendimento dispensado à sua comunidade e pelos resultados positivos obtidos em sua área de atuação, em termos de redução dos índices de criminalidade e de desordem, seja ele de uma ou outra corporação policial.

É importante observar que, mesmo nas polícias estruturadas em Ciclo Completo, em uma única organização, formados na mesma academia, atuando sob mesmos códigos de conduta e obediência ao mesmo chefe, é sempre complexo o ajustamento entre os policiais. Complexo sim, porém muito mais eficaz em relação ao modelo brasileiro.

Insistir na existência de dois organismos diferenciados de meia polícia, para executar a mesma função policial de prevenção do crime, é investir na continuidade da espiral de violência e comprometer o futuro da sociedade.

A eficácia da atuação policial como instrumento de contenção da violência e controle da criminalidade, passa necessariamente pela ampliação das competências de todas as polícias (Militar, Civil, Rodoviária Federal, Federal) para realizar o ciclo completo. Precisamos desenvolver o formato de polícia nos moldes das polícias modernas que desenvolvem o Ciclo Completo do trabalho policial (policimento ostensivo e investigação) tendo com isso o controle de todos os atos e procedimentos, sem solução de continuidade.

Assim, esta proposta faz alteração pontual na Constituição Federal, deixando no corpo da emenda o modelo a ser adotado pelos Estados-Membros e pelo Distrito Federal, para que seja respeitado o modelo federativo e também impeça a desconstitucionalização, que ensejaria uma insegurança jurídica, onde cada Ente Federativo criaria um modelo diferente de polícia, que com certeza causaria um caos para todo o sistema de justiça do País.

Acrescenta-se que as propostas de emendas constitucionais em tramitação neste momento no Senado Federal, as PECs 102, de 2011, e 51, de 2013, expõem como ponto central da busca da eficácia da ação policial a competência para atuação no Ciclo Completo.

A presente proposta difere em sua essência das demais, ao tratar exclusivamente de ampliar as competências das Polícias, sem alterar em nada suas atuais prerrogativas, direitos, deveres e modelo de organização. É uma proposta essencialmente voltada para a melhoria da segurança pública no Brasil.

Por fim, os princípios que balizam a presente proposta são o da racionalização e maximização de recursos humanos, materiais e financeiros, e da economia processual, na medida em que serão reduzidas drasticamente as

despesas com deslocamentos, tempo de espera para registros desnecessários em delegacias, maximização da capacidade do policiamento ostensivo e preventivo, a maximização da capacidade de investigação da Polícia Civil, e por consequência garantia da eficácia da atuação policial no Brasil, dentro do espírito republicano e democrático, atendendo os ditames do artigo 37 da Constituição Federal.

Finalizo com a certeza de estar cumprindo com o dever cívico que me cabe como legislador e como cidadão, apresentando uma proposta de aprimoramento e modernização de nossas polícias para a prestação do serviço de segurança pública de qualidade às futuras gerações, texto este que, com certeza, será aperfeiçoado pelos demais Pares do Parlamento, quando de sua tramitação.

Sala das Sessões, de de 2014.

Deputado Federal SUBTENENTE GONZAGA
PDT/MG

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

1. ANDRADE, Scheilla C. SAPORI, Luis Flávio. **Desafios da governança do sistema policial no Brasil: o caso da política de integração das polícias em Minas Gerais**. São Paulo: Revista Brasileira de Segurança Pública, 2013, v.7 n.1. 102-130p.
2. ASSIS, Jorge César de. **Lições de Direito para a Atividade Policial Militar**. Curitiba: Juruá, 2002, 5ª ed.
3. BALESTRERI, Ricardo Brisolla (org); COSTA, Ivone Freire. **Segurança Pública no Brasil: um campo de desafios**. Salvador: EDUFBA, 2010. 143p.
4. BALESTRERI, Ricardo Brisolla. SOARES, Luiz Eduardo. **A raiz dos nossos problemas de segurança**. 2012. Disponível em <<http://www.luizeduardosoares.com/?p=903>>. Acesso em 04 nov. 2016.
5. BATISTI, Leonardo. **Segurança Pública: reflexos da falta de eficiência do sistema criminal**. Curitiba: Juruá, 2014. 556p.
6. BICUDO, Hélio. **A unificação das polícias no Brasil**. Estud. av., São Paulo, v. 14, n. 40, p. 91-106, dez. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000300010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 30 abr. 2016.
7. BONFIM, Edmilson Mougnot. **Curso de Processo Penal**. São Paulo: Saraiva, 2011, 6 ed.
8. BRASIL. **Ato Institucional nº 01**. Rio de Janeiro, GB: Comando Supremo da Revolução, 1964.
9. BRASIL. **Coleção das Leis do Império do Brasil**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/doimperio>>. Acesso em: 30 abr.2016.
10. BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1891.

11. BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1934.
12. BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1946.
13. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
14. BRASIL. **Decreto número 1.631**. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1907.
15. BRASIL. **Decreto número 18.323**. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1928.
16. BRASIL. **Decreto número 22.332**. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1933.
17. BRASIL. **Decreto-Lei número 6.378**. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1944.
18. BRASIL. **Lei número 4.483**. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1964.
19. BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional número 431**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014.
20. BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional número 51**. Brasília, DF: Senado Federal, 2013.
21. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 6612-SE. Reclamante: Associação dos Delegados de Polícia de Sergipe. Reclamado: Desembargador Luiz Antônio Araújo Mendonça, Corregedor-Geral da Justiça de Sergipe. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 26 de Fevereiro de 2009.
22. BRETAS, Marcos Luiz. ROSEMBERG, André. **A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas**. Abr. 2013. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/topoi/v14n26/1518-3319-topoi-14-26-00162.pdf>>. Acesso em 18 set. 2016.

23. BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2014. p.1454.
24. CRUZ, Gleice Bello da. **A historicidade da Segurança Pública no Brasil e os desafios da participação popular**. Cadernos de Segurança Pública, Rio de Janeiro, ano 5, n. 4, p 47-52, mar. 2013. Disponível em: <<http://www.isp.rj.gov.br/revista/download/Rev201203completa.pdf>>. Acesso em 27 maio 2016.
25. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014, 27. ed. p. 84-85.
26. FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo, ano 9, 2015.
27. FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo, ano 10, 2016.
28. FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, ago/set 2016. V.10. n.2.
29. FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, 2016. V.10. suplemento especial.
30. FREIRE, Moema Dutra. **Paradigmas de segurança no Brasil: Da ditadura aos nossos dias**. Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo, ano 3, edição 5, agosto/setembro 2009.
31. LIMA, Renato Sérgio de (org); BUENO, Samira (org). **Polícia e Democracia: 30 anos de estranhamentos e esperanças**. São Paulo: Alameda, 2015. 242p.
32. LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. **Estado, Polícias e Segurança Pública no Brasil**. Revista Direito GV, v. 12, p. 49-85, 2016.
33. LIMA, Renato Sergio de (org); RATTON, José Luiz (org); AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (org). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

34. MARINHO, Karina Ribeiro Leite; OLIVEIRA JUNIOR, A. **Mudanças em organizações**: o caso do policiamento. Coleção Segurança com Cidadania , v. 1, 2009. p. 231-254.
35. RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; DINIZ, A. M. A.. **Guardas Municipais no Brasil**: um panorama descritivo. In: Ana Paula Mendes de Miranda; Joelma de Souza Azevedo; Talitha Mirian do Amaral Rocha. (Org.). POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA MUNICIPAL Guardas Municipais: saberes e práticas. 1ed.Rio de Janeiro: Consequência, 2014, v. 1, p. 15-45.
36. SALDANHA, Flávio Henrique Dias. **Os Oficiais do povo: a Guarda Nacional em Minas Gerais oitocentista, 1831-1850**. São Paulo: Annablume, 2006. 170p.
37. SAPORI, Luís Flávio. **Como implantar o ciclo completo de polícia no Brasil?**. São Paulo: Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 10, suplemento especial, 2016.
38. SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV editora, 2007. 208p.
39. SEMINÁRIO POR UMA NOVA ARQUITETURA INSTITUCIONAL DA SEGURANÇA PÚBLICA: pela adoção no Brasil do ciclo completo de polícia, 2015. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=PpZMUjY_U_E> Acesso em: 05 nov. 2016.
40. SOARES, Luis Eduardo. **Segurança Pública**: relatório do ciclo de debates da plataforma Mudamos. Rio de Janeiro: Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro, 2016.
41. SOUSA, Rainer Gonçalves. "A Guarda Nacional"; *Brasil Escola*. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/historiab/a-guarda-nacional.htm>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.
42. TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza; GOMES, Simone Maiato. **Necessidade de integração dos municípios no processo de solução de problemas de segurança pública**. Revista de Adm. Municipal, nº 260. Rio de Janeiro: IBAM, 2006. Disponível em: <<http://lam.ibam.org.br>> . Acesso em: 27 maio 2016.