

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – IFCH/UFRGS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA CIDADÃ

DJAN CARLOS DE SOUZA FAGUNDES

**POLÍCIA DE CICLO COMPLETO: A RESTRUTURAÇÃO DO MODELO DE
SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO COMO MEDIDA EFETIVA PARA A
IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA DE SEGURANÇA CIDADÃ**

PORTO ALEGRE

2021

DJAN CARLOS DE SOUZA FAGUNDES

**POLÍCIA DE CICLO COMPLETO: A RESTRUTURAÇÃO DO MODELO DE
SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO COMO MEDIDA EFETIVA PARA A
IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA DE SEGURANÇA CIDADÃ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Segurança Cidadã, Violência e Justiça.

Orientadora: Dra. Fernanda Bestetti de Vasconcellos.

PORTO ALEGRE

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Fagundes, Djan Carlos de Souza
Polícia de ciclo completo: a reestruturação do
modelo de segurança pública brasileiro como medida
efetiva para a implantação de um sistema de segurança
cidadã / Djan Carlos de Souza Fagundes. -- 2021.
150 f.
Orientadora: Fernanda Bestetti de Vasconcellos.

Dissertação (Mestrado Profissional) -- Universidade
Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e
Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em
Segurança Cidadã, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Garantias Fundamentais. 2. Estado Democrático de
Direito. 3. Polícia de Ciclo Completo. 4. Efetividade
no Serviço Público. 5. Segurança Cidadã. I.
Vasconcellos, Fernanda Bestetti de, orient. II.
Titulo.

DJAN CARLOS DE SOUZA FAGUNDES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Segurança Cidadã, Violência e Justiça.

Orientadora: Dra. Fernanda Bestetti de Vasconcellos.

Dissertação defendida em:

Prof^a. Dr^a. Fernanda Bestetti de Vasconcellos
Orientadora e Presidente da banca UFRGS

Prof. Dr. José Vicente Tavares dos Santos
Membro da UFRGS

Prof^a. Dr^a. Marlene Inês Spaniol
Membro da PUCRS

Prof. Dr. Renato Sérgio de Lima
Membro da FGV-SP

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, pai eterno, que em todos os momentos me assiste e me sustenta com sua graça e amor; que, diariamente, coloca muita luz e energia no meu caminho, de forma surpreendente como só ele sabe fazer.

Aos meus pais, que, mesmo distantes, sempre me apoiaram e incentivaram na conquista deste sonho de me tornar um mestre em segurança cidadã, buscando, através do conhecimento, me tornar um profissional mais qualificado e humano.

Aos meus irmãos, que nos momentos de minha ausência, dedicados aos estudos da graduação, concursos públicos, cursos de formação militar, pós-graduação e agora o mestrado, sempre fizeram entender que o futuro é feito a partir da constante dedicação do presente.

À minha orientadora, Profa. Dra. Fernanda Bestetti de Vasconcellos, pelas orientações seguras e precisas, mesmo no momento mais difícil da minha vida, por ocasião da minha internação devido infecção pelo COVID19, em abril deste ano, esteve me apoiando e não mediu esforços, fazendo com que diminuíssem as barreiras para concluir essa dissertação de Mestrado.

Aos meus colegas de turma, que, pelo fato de estarem “navegando no mesmo barco”, procuraram me apoiar. Gratidão a todos!

Dedico o presente trabalho e as vitórias vindouras primeiramente a Deus e àqueles que me incentivaram nessa longa jornada. Em especial aos meus pais pelo exemplo, pela força e dedicação comigo e com toda família.

“Ao único que é digno de toda honra, toda glória e todo poder. A Jesus Cristo, que morreu por mim e por você, mas que ao terceiro dia ressuscitou.

A minha oração é que sejamos tal como o apóstolo Paulo que, ao final de sua vida, disse que havia combatido o bom combate, completado a carreira e, o mais importante, guardado a fé (2 Timóteo Cap. 4:7), pois que, ‘sem fé, é impossível agradar a Deus (Hebreus 1, Cap. 11:6).

A fé é a certeza de coisas que se esperam, a convicção de fatos que não se veem” (Hebreus 1, Cap. 11:1).

RESUMO

Em razão dos altos índices de criminalidade no país e da ineficiência do sistema policial brasileiro há diversas discussões sobre o atual sistema de segurança pública, as quais buscam soluções para essa temática. Baseando-se nessa perspectiva esta pesquisa foi desenvolvida na tentativa de identificar o modelo de polícia mais adequado para a efetivação dos direitos fundamentais do cidadão, especialmente o direito à segurança no Estado Democrático brasileiro. Partindo desse problema adotou-se o método dedutivo, empregando a revisão bibliográfica qualitativa, jurisprudencial e legislativa, tanto nacional quanto estrangeira. A pesquisa foi estruturada em cinco seções, sendo a segunda destinada à conceituação da polícia e análise do órgão policial como agente garantidor dos Direitos Fundamentais, identificando suas origens e evoluções e analisando a necessidade de uma segurança pública moderna e efetiva. A terceira foi destinada à identificação do atual modelo tradicional de atuação das policiais brasileiras no Estado Democrático de Direito, as quais realizam o chamado ciclo incompleto de polícia, fazendo um estudo comparado entre Brasil, França, Espanha e Portugal. A quarta foi destinada a identificar as principais variáveis que justificam a adoção do ciclo completo de polícia no Brasil e as iniciativas e avanços já conquistados pela Brigada Militar no Estado do Rio Grande do Sul. A quinta seção é destinada à análise das concepções a respeito do ciclo completo de polícia, bem como as propostas para a evolução da polícia cidadã no Brasil. Por fim, conclui-se que o atual modelo policial nacional não é o mais adequado para responder eficientemente aos anseios do cidadão, constituindo uma segurança pública de baixa qualidade, pouca produtividade e alto custo, sendo observado que o sistema de segurança pública brasileiro seria mais eficiente se implementado o modelo de polícia de ciclo completo, o qual é adotado em todos os países democráticos com administração pública moderna.

Palavras-chave: Garantias fundamentais. Estado Democrático de Direito. Polícia de Ciclo completo. Efetividade no Serviço Público. Segurança Cidadã.

ABSTRACT

Due to the high crime rates in the country and the inefficiency of the Brazilian police system, there are several discussions about the current public security system, which seek solutions to this issue. Based on this perspective, this research was developed in an attempt to identify the most appropriate policy model for the enforcement of citizens' fundamental rights, especially the right to security in the Brazilian Democratic State. Parting from this problema is adopted the deductive method, employing a qualitative, jurisprudencial and legislative literature review, both national and foreign. A research was structured in five sections, being a second to the conceptualization of the police and an analysis of the police body as a guarantor of Fundamental Rights, identifying its origins and evolutions and analyzing its need for a modern and effective public security. The third party was intended for the identification of the current traditional model of the performance of Brazilian police officers in the Democratic State of Law, which performs the so-called incomplete police cycle, doing a comparison study between Brazil, France, Spain and Portugal. The fourth was destined to identify the main variables that the adoption of the Police of full cycle in Brazil and the initiatives and advances already achieved by the Military Brigade in the State of Rio Grande do Sul. The fifth section is intended to analyze the conceptions regarding the complete police cycle, as well as proposals for the evolution of the citizen police in Brazil. Finally, it is concluded that the current national police model is not the most adequate to respond efficiently to the citizens' concerns, constituting a public security of low quality, low productivity and high cost, being observed that the Brazilian public security system would be more efficient if implemented the full cycle police model, which is adopted in all democratic countries with modern public administration.

Keywords: Fundamental guarantees. Democratic rule of law. Police of full cycle. Effectiveness in the Public Service. Citizen Security.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Crimes violentos letais intencionais	94
Figura 2 - Roubo a pedestre.....	94
Figura 3 - Roubo de veículo	95
Figura 4 - Roubo a estabelecimento comercial, financeiro e de ensino	95
Figura 5 - Percentual de homicídios esclarecidos pela polícia por região (2016 ou último ano disponível)	97
Figura 6 - Gastos do Brasil com Segurança Pública (1996 - 2015).....	108
Figura 7 - Trabalhadores do Brasil em Segurança Privada entre 1996 e 2015.....	109
Figura 8 - Gastos do Brasil com segurança privada entre 1996 e 2015.....	110
Figura 9 - Termo Circunstanciado de Ocorrências Policiais.....	121
Figura 10 - Esquema de governança do Sistema AVANTE	125
Figura 11 - Máscara de acesso ao Sistema Avante	126
Figura 12 - Análise de ocorrência.....	128
Figura 13 - Análise geográfica.....	128

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número e taxa de homicídios – Brasil (2008-2018).....	91
Gráfico 2 - Taxa de Homicídios – Brasil e Grandes Regiões (2008-2018).....	92
Gráfico 3 – Percentual de homicídios esclarecidos no Brasil de 2015 a 2017.....	98
Gráfico 4 – Percentual de denúncias de homicídio doloso consumados em 2017....	99
Gráfico 5 – Taxas de elucidação - RJ	101
Gráfico 6 – Roubo a estabelecimento comercial mensal 2020.....	127
Gráfico 7 – Roubo de Veículos em Porto Alegre.....	133

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Taxa de instauração de inquéritos de crimes violentos por região	99
Quadro 2 – Dados sobre oferecimento de denúncias, requisição de diligências ou arquivamento no Rio Grande do Sul	102
Quadro 3 - Custo econômico da violência no Brasil	106

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAAI	Auto de Apreensão de Adolescente Infrator
APF	Auto de Prisão em Flagrante
BM	Brigada Militar
CEERG	Constituição Estadual do Estado do Rio Grande do Sul
CPPB	Código de Processo Penal Brasileiro
CPPP	Código de Processo Penal Porguês
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CRP	Constituição da República Portuguesa
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FS	Forças de Segurança
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GM	Guarda Municipal
GNR	Guarda Nacional Republicana
LOIC	Lei de Organização da Investigação Criminal
LSI	Lei da Segurança Interna
MP	Ministério Público
ONU	Organização das Nações Unidas
OPM	Organização Policial Militar
PJ	Polícia Judiciária
PM	Polícia Militar
PSP	Polícia de Segurança Pública
SI	Segurança Interna
SIRP	Sistema de Informação da República Portuguesa
SIS	Sistema de Informações de Segurança
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TCO	Termo Circunstanciado de Ocorrência

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 A POLÍCIA COMO AGENTE GARANTIDOR DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS	21
2.1 CONCEITO DE POLÍCIA	21
2.2 A ORIGEM HISTÓRICA DOS MODELOS POLICIAIS NO MUNDO	26
2.3 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA POLÍCIA NO BRASIL	30
2.3.1 Da colonização ao período imperial	29
2.3.2 Do período imperial à proclamação da República	30
2.3.3 Da proclamação da República aos dias atuais	33
2.4 SEGURANÇA PÚBLICA E DEMAIS DIREITOS FUNDAMENTAIS	38
2.5 A EFETIVIDADE DO DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA	42
3 O MODELO TRADICIONAL DE ATUAÇÃO DAS POLÍCIAS BRASILEIRAS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	52
3.1 A SEGURANÇA PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	52
3.2 A FUNÇÃO DA POLÍCIA NA SEGURANÇA PÚBLICA DO BRASIL	61
3.3 MODELO DE POLÍCIA BRASILEIRO: POLÍCIA ADMINISTRATIVA E JUDICIÁRIA.	70
3.4 CICLO INCOMPLETO DE POLÍCIA: CRÍTICAS E AMEAÇAS AO ATUAL MODELO DE POLÍCIA BRASILEIRO.....	76
3.5 TIPOS DE POLÍCIA NO MUNDO: DIREITO COMPARADO ENTRE BRASIL, FRANÇA, ESPANHA E PORTUGAL	81
4 PROPOSTAS DE POLÍCIA MAIS EFICIENTE PARA UM SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA CIDADÃ	90
4.1 AS PRINCIPAIS VARIÁVEIS QUE JUSTIFICAM A IMPLANTAÇÃO DO MODELO DE POLÍCIA DE CICLO COMPLETO NO BRASIL	90
4.1.1 Variação da criminalidade no Brasil e no Rio Grande do Sul	90
4.1.2 Investigação e elucidação dos delitos no Brasil e Rio Grande do Sul	97
4.1.3 Estimativas de custos econômicos da criminalidade no Brasil	105

4.2 INICIATIVAS E AVANÇOS DA BRIGADA MILITAR NA ATUAÇÃO COMO POLÍCIA DE CICLO COMPLETO NO RIO GRANDE DO SUL	111
4.2.1 O policiamento comunitário ou de aproximação.....	111
4.2.2 O termo circunstanciado de ocorrências policiais.....	117
4.2.3 A Implementação da ferramenta de gestão e análise criminal.....	122
4.2.4 A atuação efetiva das Agências de Inteligência nas investigações	129
5 A POLÍCIA DE CICLO COMPLETO COMO MEDIDA EFETIVA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA DE SEGURANÇA CIDADÃ NO BRASIL	135
5.1 CONCEPÇÕES A RESPEITO DA POLÍCIA DE CICLO COMPLETO	137
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	154
REFERÊNCIAS.....	164

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como problemática central de pesquisa o modelo de polícia mais efetivo e adequado para a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, em especial o direito fundamental à segurança no Estado Democrático brasileiro. Diante disso, surge a necessidade de readequar o modelo de atuação dos órgãos policiais, visando a se tornar um Sistema de Segurança Pública mais eficiente e cidadã.

Sendo o Brasil um dos únicos países democráticos onde o funcionamento da polícia é incompleto, em que cada um dos órgãos policiais no âmbito estadual (Polícia Militar e Polícia Civil) faz apenas parte do ciclo de polícia, que no seu conjunto sistêmico traduz o modelo policial no seu todo, infere-se que tal disfunção é determinada por um paradigma, sedimentado pela prática.

Tal problemática foi investigada na presente pesquisa, sob o enfoque de que o modelo policial adotado no Brasil, em que ambas as polícias estaduais atuam em parcelas das funções policiais, quando da eclosão do crime, decorreu de confusa hermenêutica normativa, diante de um modelo policial herdado pelo Brasil Colônia, originário de um sistema de dupla jurisdição, mas que foi instituído por aqui, diante de um modelo constitucional republicano, de justiça unitária.

Assim, a partir da temática definida, formulou-se o seguinte problema de pesquisa: Por que, no Brasil, apesar das deficiências e dificuldades encontradas pelo policial militar, vítimas e testemunhas no atual modelo tradicional onde, na maioria das vezes, a prisão em flagrante é realizada pela Polícia Militar e, somente após horas em deslocamento ou espera, é homologado pelo delegado de polícia, trazendo prejuízos na prestação do serviço, é tão difícil a implementação do ciclo completo de polícia?

A hipótese de pesquisa foi de que o modelo de investigação criminal pré-processual brasileiro tende a reforçar um perfil burocrático e bacharelesco em detrimento das atividades de investigação policial. São discutidas as relações institucionais que se estabelecem entre a Polícia Civil e as demais instituições do Sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal e conclui-se que a falta de

integração sistêmica entre os diferentes âmbitos da Justiça Criminal acaba por multiplicar as fontes de tensão entre os seus agentes e compromete a eficiência do sistema como um todo.

Neste sentido, este estudo tem como hipótese central a percepção de que, o sistema tradicional de polícia, onde a Polícia Militar exerce tão somente o policiamento ostensivo ou preventivo e a Polícia Civil a investigação policial ou a repressão, não se mostra o modelo mais adequado para o sistema de segurança pública. Assim, o Ciclo Completo de Polícia trará benefícios para os cidadãos, que nas capitais ou interiores poderão contar com o auxílio da Polícia Militar a todo o momento, atuando com mais eficácia diante do fácil registro de ocorrências e acesso para a continuidade do processo pré-criminal sem necessidade da transferência dos serviços para a Polícia Civil, sendo assim, ambas as corporações ganharão, sendo que a Polícia Civil passaria a priorizar outros trabalhos, como por exemplo, a elucidação de crimes mais complexos, tais como Tráfico de Drogas e latrocínio.

O objetivo geral desse projeto foi analisar e verificar as relações jurídicas e sociais que viabilizem uma polícia ostensiva mais proativa e preventiva, bem como a implantação de um ciclo completo com a execução de uma polícia judiciária mais eficiente e menos burocratizada na elucidação dos delitos. Além de analisar a aplicação do Ciclo Completo de Polícia e as mudanças acarretadas a partir desse processo. Já os objetivos específicos foram os seguintes:

- a) Pesquisar os reflexos do Ciclo Completo de Polícia na busca da efetividade na prestação do serviço de segurança pública, visando assegurar os direitos e garantias fundamentais ao cidadão;
- b) Descrever o atual ciclo incompleto de polícia, comparando com os sistemas policiais de países que já possuem o ciclo completo implantado e comparar com o modelo tradicional do Brasil;
- c) Pesquisar as principais variáveis que justificam o modelo de ciclo completo no Brasil, bem como as iniciativas e avanços já implementados pela Brigada Militar no Estado do Rio Grande do Sul;
- d) Descrever as concepções a respeito da polícia de ciclo completo e as propostas para a evolução da polícia cidadã.

Para execução desta pesquisa, foram utilizados especialmente métodos qualitativos, uma vez que a mesma buscou investigar e compreender três grandes temas: a polícia como agente garantidor dos direitos fundamentais; a atuação tradicional e dicotômica das policiais brasileiras; e a polícia de ciclo completo, como modelo ideal para efetivação dos direitos fundamentais e implementação de um Sistema de Segurança Cidadã.

Na segunda seção deste trabalho será apresentada uma breve conceituação da polícia, assim como sua origem e evolução histórica no Brasil e no mundo com suas atribuições legais. Será analisada a função social da segurança pública como meio de assegurar os direitos fundamentais do cidadão. Sendo assim, baseando-se nisso, será analisada a natureza constitucional do direito à segurança na Constituição Federal vigente no Brasil destacando a importância da efetividade na prestação do serviço de segurança pública para a construção de um sistema de segurança cidadã no atual Estado Democrático de Direito.

Ainda nesta seção a pesquisa é dedicada ao estudo das funções da polícia no Estado Democrático de Direito, com uma análise conceitual e histórica desta. Para compreender a função da polícia na atualidade requer-se uma compreensão do seu passado e, para tanto, buscar-se-á compreender as peculiaridades e atribuições da força policial nos contextos históricos e culturais do passado, verificando a influência deste no desempenho das funções das instituições policiais do presente ordenamento jurídico brasileiro.

Na terceira seção será analisado o tradicional Sistema de Segurança Pública brasileiro e as atribuições das Polícias Militares e Cíveis. Do mesmo modo, será feito um estudo comparado dos modelos policiais existentes no Brasil, França, Espanha e Portugal analisando detalhadamente as estruturas policiais e suas atribuições em cada ordem jurídica vigente. Sendo assim, baseando-se nisso, serão analisadas as críticas e ameaças ao atual modelo dicotômico brasileiro.

A Constituição Federal de 1988, ao abordar o atual Sistema de Segurança Pública no Brasil, estabelece que, além da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, cada Estado da Federação deve constituir duas polícias distintas: Polícia Civil e Polícia Militar. Sendo assim, cabem à Polícia Civil as funções de polícia

judiciária, investigando os crimes e buscando a prova da materialidade e de indícios suficientes de autoria para uma eventual denúncia do Ministério Público, órgão acusador e titular da ação penal pública. Já a Polícia Militar é responsável pelo patrulhamento ostensivo e a preservação da ordem pública, sendo que nas prisões em flagrantes de crimes, que não sejam de menor potencial ofensivo, é necessário encaminhar o suspeito ao Delegado de Polícia para homologar o flagrante e, ato contínuo, requisitar ao Juiz de Direito a conversão em prisão preventiva ou temporária. Além disso, exerce a função de polícia judiciária nos crimes militares.

Este modelo tradicional do sistema policial brasileiro se mostra cada vez mais ineficiente, pois há uma divisão de tarefas entre as policiais militares e civis. Atualmente, a dinâmica de proteção do cidadão funciona da seguinte forma: quando um crime acontece, a polícia militar é acionada para o local do fato, onde realiza as primeiras diligências e, logo após, conduz as partes envolvidas para a delegacia de polícia civil, onde é realizado o Boletim de Ocorrência ou homologada a prisão em flagrante, dando prosseguimento à investigação por meio do Inquérito Policial. As primeiras informações do local do crime são fundamentais para solucioná-lo e, segundo Mendonça (2017), quando não há essa integração, tem-se uma taxa de esclarecimento de homicídios, por exemplo, que é baixíssima. No Brasil, dos 60 mil que acontecem por ano, só 8% são solucionados.

Importante destacar que a Polícia Civil encontra-se com dificuldades de manter sua estrutura de trabalho e, algumas Delegacias do Estado do Rio Grande do Sul chegam a acumular mais de nove mil Inquéritos Policiais. Segundo pesquisa coordenada por Misse (2010), o índice de elucidação em caso de homicídios no Brasil é extremamente baixo em todos os Estados, sendo que no Pará não passam de 4% os procedimentos em andamento que, posteriormente, são denunciados.

Mas ainda assim, mesmo diante da burocratização da polícia judiciária e das dificuldades na homologação da prisão preventiva pelo Poder Judiciário, atualmente, em Porto Alegre são enfrentados sérios problemas de superlotação e falência do sistema carcerário. Na prática, a Brigada Militar realiza as prisões em flagrantes dos indivíduos, na maioria das vezes reincidentes e, com seu efetivo defasado, deixa de realizar o policiamento ostensivo para fazer as custódias dos mesmos, tendo que

muitas vezes providenciar um local menos degradante, pois a Polícia Civil e a Polícia Penal Estadual não têm condições de receber os presos, tendo, assim, que colocar em risco a vida de outros cidadãos que solicitam pelo “190” e muitas vezes ficam sem atendimento.

Percebe-se atualmente que, apenas as Delegacias Especializadas da Polícia Civil cumprem, efetivamente, sua missão constitucional, qual seja, exercer as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. As demais Delegacias de Polícia local e regional fazem apenas o trabalho cartorário, com pequeno efetivo e centenas de Inquéritos Policiais em andamento. Sendo assim, se tornam cada vez mais seletivos e ineficientes na prestação do serviço público.

A quarta seção abordou as principais variáveis que justificam o modelo de ciclo completo no Brasil, descrevendo a variação de criminalidade no Brasil e Rio Grande do Sul, taxas de elucidações dos delitos e estimativas de custo econômico da criminalidade no país, bem como as iniciativas e avanços já implementados pela Brigada Militar, destacando desde o policiamento comunitário ou aproximação, a confecção do Termo Circunstanciado de Ocorrência nos crimes de menor potencial ofensivo, a implantação da ferramenta de gestão e análise criminal e a atuação efetiva das agências de inteligência nas investigações das diversas ocorrências policiais atendidas pela Brigada Militar.

A quinta e última seção é dedicada à análise da necessidade da reestruturação do atual modelo policial brasileiro visando à implementação de um Sistema de Segurança Pública cidadã como medida efetiva de assegurar o direito fundamental à segurança pública, o qual é garantidor dos demais direitos fundamentais. Neste desafio, faz-se uma análise detalhada do ciclo policial, perpassando por sua conceituação e suas principais concepções. Nessa mesma senda, será verificado o papel da polícia brasileira sob a ótica do princípio constitucional da eficiência por meio de análise de indicadores de prevenção e repressão criminal, no âmbito nacional e estadual, considerando o Rio Grande do Sul.

Atualmente, a Brigada Militar possui competência para a lavratura do Termo Circunstanciado nos crimes de menor potencial ofensivo, ou seja, aqueles crimes com pena não superior a dois anos, já realizando o ciclo completo de polícia mitigado. Além disso, seus Oficiais são bacharéis em Direito e aprovados em um concurso de provas e títulos, nos moldes de delegado, promotor de justiça e juiz de direito e realizam a condução destes procedimentos, presidindo Inquéritos Policiais Militares, além de exercer a magistratura militar nos diversos Conselhos de Justiça, seja permanente ou especial.

Destaca-se que o Combate aos diversos crimes nas Capitais, em especial Roubo e furto de veículos, tem se dado em razão do trabalho de levantamento e análise criminal das Agências de Inteligência da Polícia Militar seja local, regional e central. Tais agentes de inteligência, militares estaduais que trabalham à paisana, realizam os levantamentos identificando as quadrilhas especializadas, colhem provas com a comunidade, tais como vídeos e testemunhas, sistema de rastreamento, relatórios e integração com Polícia Civil e Ministério Público, diminuindo significativamente os indicadores de tais delitos. Ressalta-se que os tribunais superiores têm decidido de forma reiterada que as polícias militares podem e devem exercer a função de investigação policial, além da prevenção e repressão imediata dos delitos. Recentemente, o Superior Tribunal de Justiça decidiu, através do voto da relatora, Ministra Laurita Vaz (2020)¹ que “nada obsta que a Polícia Militar realize operações investigativas, até porque a repartição constitucional das atribuições das Polícias Militar e Civil não pode impedir a função maior destas Polícias, que é combate ao crime”. O que se busca é tão somente efetividade e uma melhor prestação do serviço público.

Assim, a presente pesquisa justifica-se pela necessidade de que sejam produzidas informações concretas que tragam ao conhecimento, a efetividade do

¹ Segundo a Ministra “A tese de usurpação da competência da Polícia Civil pela Polícia Militar, no caso, não encontra respaldo jurídico, pois, diversamente das funções de polícia judiciária - exclusivas das polícias federal e civil -, as funções de polícia investigativa podem ser realizadas pela Polícia Militar. (HC n. 476.482/SC, Rel. Ministra Laurita Vaz, sexta turma, julgado em 21/2/2019, DJe 11/3/2019).

Ciclo Completo de Polícia no Brasil, já que na prática, a Polícia Militar já exerce um policiamento completo, seja nas escolas realizando as aulas do Projeto Educacional de Resistência às Drogas (PROERD), seja no atendimento das diversas ocorrências policiais, seja na confecção do Termo Circunstanciado e seu processamento junto ao Poder Judiciário, através dos cartórios dos Batalhões, seja realizando a função de investigação dos crimes mais comuns, tais como roubo a pedestre, roubo e furto de veículos, roubo a estabelecimento comercial e roubo a transporte público, pelas agências de inteligência local, regional e central, seja realizando a função de polícia judiciária por completo nos crimes militares e, por fim, realizando a função da magistratura militar nos conselhos de justiça. Sob essa estruturação lógica e sistêmica, foi desenvolvido o trabalho, que busca apresentar, o modelo de Polícia de Ciclo Completo como uma proposta eficiente para a implementação de uma segurança cidadã no Brasil.

Por fim, nota-se que a atuação de prevenção e repressão imediata das polícias militares tem previsão legal e a implantação do ciclo completo de polícia, autorizando a lavratura do TCO e do APF, diante da prisão do infrator, não haveria necessidade de mudanças legislativas e grandes investimentos financeiros. Assim, Misse (2010) afirma que as melhores taxas de elucidação de homicídios e de outros delitos graves no Brasil ainda resultam de prisões em flagrantes realizadas pelas polícias militares que, na maioria das vezes, realiza, previamente, a investigação e acompanhamento dos suspeitos, possuindo todas as informações de inteligência e dados das ocorrências para a formação da justa causa e eventual denúncia do órgão ministerial.

É importante reconhecer aqui o meu lugar de fala como pesquisador, por ser policial militar, ter formação jurídica, uma especialização e alguns cursos de qualificação na área, aperfeiçoamento que me impôs alguns vícios e, mesmo reconhecendo estes vícios e possíveis falhas, parto para esta pesquisa a partir da minha história de vida, dessa formação acadêmica e atuação profissional. O exercício desenvolvido nesta dissertação é de, a partir desse momento, estabelecer outro olhar, pela lente das ciências sociais. Este é um olhar mais distanciado e imparcial, que parte de uma lógica indutiva, pela qual se enxerga o real a partir de

um diagnóstico feito, tentando encontrar as evidências em relação ao meu problema de pesquisa.

2 A POLÍCIA COMO AGENTE GARANTIDOR DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

Nesta seção, será apresentada uma breve conceituação da polícia, assim como sua origem e evolução histórica no Brasil e no mundo com suas atribuições legais. Será analisada a função social da segurança pública como meio de assegurar os direitos fundamentais do cidadão. Sendo assim, baseando-se nisso, será analisada a natureza constitucional do direito à segurança na Constituição Federal vigente no Brasil destacando a importância da efetividade na prestação do serviço de segurança pública para a construção de um sistema de segurança cidadã no atual Estado Democrático de Direito.

2.1 CONCEITO DE POLÍCIA

Para o desenvolvimento da temática proposta, é imperioso destacar que, atualmente, são conhecidos vários conceitos não finalizados de polícia, nos quais se substabeleceram os entendimentos atuais acerca dos modelos policiais vigentes. Diante disso, vislumbra-se que não existem modelos puros, nem modelos ideais no sentido Weberiano.

Em regra, polícia é definida como a atividade de vigiar, policiar. Muitos governos têm uma instituição policial para aplicação de leis. Por extensão, o termo “polícia” é, também, utilizado para designar as corporações e as pessoas que têm, como principal função, o exercício daquela atividade.

A palavra polícia concentra uma ambiguidade na sua conceituação, tendo recebido vários sentidos ao longo da história da humanidade. Para o pesquisador português Clemente (2015), o vocábulo tem origem na Grécia, a partir da concepção de *politeia*, palavra usada para caracterizar o governo nas cidades gregas. Naquele contexto social e histórico, à polícia eram atribuídas diversas atividades não propriamente criminais, tais como a fiscalização das posturas emanadas por atos

das autoridades e da administração geral da cidade e o recolhimento de tributos, entre outras (HIPÓLITO; TASCA, 2012).

Segundo Afonso (2018), o percurso do conceito de polícia é longo. Nasce na Antiguidade Clássica greco-romana, com um significado muito vasto e completamente afastado do conceito atual. O vocábulo polícia dos gregos ('politeia') e o dos romanos ('politia') não tinham o sentido de corporação de homens constituída para assegurar a ordem da cidade, a segurança das pessoas e dos seus bens, a tranquilidade e paz públicas. A polícia não era uma instituição ou organização administrativa como o é hoje. O significado era outro: o de governo da Cidade-estado. Uma comunidade policiada era uma comunidade onde reinava uma boa polícia, isto é, uma boa Constituição política da Cidade.

De acordo com o autor, na Alta Idade Média, o conceito de polícia continuou a rodearse do significado de governo ou administração da comunidade política, mas com uma semântica mais circunscrita à boa ordem da sociedade civil, desprendendo-se da ideia de Constituição política da nação. A polícia, isto é, a ordenação social, a paz e a tranquilidade em todos os domínios (cultural, social, político, económico, financeiro, religioso) era promovida pelo monarca, em contraposição à boa ordem moral e religiosa, a cargo das autoridades eclesiásticas.

Acrescenta ainda que, na Idade Moderna, com a emergência das teorias absolutistas do poder do príncipe, o conceito de polícia passa a designar toda a atividade do Estado tendente ao bom governo da nação e à ordem pública em geral. Ao príncipe assiste-lhe o direito policial (*jus politiae*), como direito e dever de dar prosperidade ao reino, bem-estar aos seus súbditos e manter a ordem pública (fins a atingir), exercendo, sobre o território, todos os poderes necessários (meios para atingir os fins).

Com a criação de organismos próprios para prover a ordem pública *lato sensu* na sociedade, o conceito de polícia assumiu um sentido orgânico. Existia agora uma corporação com amplos poderes, destinada a garantir a ordem em todos os domínios da Administração do Estado absolutista monárquico, com o fim último de fazer prosperar o engrandecimento do reino e a felicidade do povo.

Policiamento se refere à profissão e à prática de manter a ordem social e fazer cumprir a lei por meio da prevenção, detecção e investigação do crime nas ruas. Como os agentes legais mais visíveis e contatados da sociedade, os policiais são autorizados por um órgão governamental com autoridade para fazer cumprir as leis e distribuir força coercitiva para atingir seus objetivos (BAYLEY; SKOLNICK, 2002).

Na mesma linha lembra Balestreri (2003) que a fronteira entre a força e a truculência é delimitada, no campo formal, pela lei, no campo racional pela necessidade técnica e, no campo moral, pelo antagonismo que deve reger o modus operandi de policiais e criminosos. Nessa perspectiva Bittner (2003) ressalta que a importância da polícia atuar é para efetivar algo que não devia estar acontecendo e sobre o qual alguma coisa tem que ser feita agora.

Quanto a sua delimitação conceitual, Bittner (2003) reconhece que as concepções contemporâneas da polícia e dos problemas do policiamento no mundo foram moldadas pelas convulsões políticas e pela crise de legitimidade que todas as instituições de governo enfrentaram na década do Estado Moderno. Para o autor, as atuais direções dessa instituição devem focalizar a atenção nos aspectos estruturais da descrição e da manutenção da paz no trabalho policial e no surgimento da ideologia das relações polícia-comunidade.

Cretella Junior (1985) refere que a palavra polícia é das mais genéricas que existem. O autor destaca que na língua jurídica antiga, ela foi utilizada no sentido de designar toda espécie de imposição destinada a concretizar os objetivos de uma sociedade política. Assim, surge a ideia de organização jurídica e é nessa acepção que se fala em Estado policiado.

Alguns conceitos trazem a ideia de que polícia é um conjunto de regras, normas e leis impostas às pessoas que visam manter o controle social, a ordem e a segurança pública. Nos chamados conceitos clássicos, há convergência no sentido de que a polícia deve ser tratada como um órgão auxiliar da justiça que objetiva manter a ordem e propicia a aplicação da lei (CANDIDO, 2016).

Apesar de ser, normalmente, associada exclusivamente à atividade de aplicação da lei, a atividade policial é muito mais abrangente. Para além da

preservação da lei e da ordem, a polícia pode incluir outras atividades como o socorro em situações de acidente ou catástrofe, o planejamento urbano, a educação de menores e até a assistência social

Noutra senda, encontramos o conceito apresentado por Bonfim, o qual afirma que a “polícia é o órgão estatal incumbido de prevenir a ocorrência de infrações penais, apurar a autoria e materialidade das já perpetradas, sem prejuízo de outras funções não atinentes à persecução penal” (2009, p. 24). Na tentativa de ampliar o espectro do conceito de polícia, Raposo identifica a polícia em uma perspectiva de atividade e instituição, conforme ilustra:

A polícia pode ser encarada como atividade e como instituição. Em sentido material ou funcional, a polícia é uma atividade de prevenção da perigosidade social; em sentido institucional ou orgânico, o conjunto dos serviços da Administração Pública com funções essencialmente policiais. A polícia pode ainda ser entendida como o conjunto das tarefas a cargo das entidades policiais, independentemente da sua natureza, falando-se a esse propósito num sentido formal de polícia (ou polícia por atribuição). (RAPOSO, 2015, p. 307)

Caetano (1990), no Manual de Direito Administrativo, estabelece o conceito de polícia como o modo de atuar da autoridade administrativa, o qual consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objetivo evitar que se produzam, ampliem ou generalizem danos sociais que as leis procuram prevenir. A polícia é um modo de atividade administrativa (CAETANO, 1990, p. 1150). Assim, ela é uma instituição de direito público, a qual é concebida e destina-se a manter a paz pública e a segurança dos indivíduos, bem como outras atribuições que possam lhe ser destinadas.

A partir dos estudos de Bayley (2006) é possível verificar que Polícia e policiamento é um tópico importante no estudo do crime e do desvio. Os sociólogos vêem a polícia como agente de controle social, teorizam sobre seu papel na sociedade a partir de perspectivas de conflito e consenso e consideram a natureza do arbítrio policial e seu impacto sobre o crime e a medição do crime por meio de estatísticas policiais. De fato, o autor reconhece que existem duas abordagens amplas para estudar a polícia e o policiamento em sociologia: o policiamento de consenso e o policiamento de conflitos.

Os sociólogos funcionalistas veem a polícia como vindo e trabalhando em nome da uma comunidade organizada. Existe um consenso geral na comunidade sobre a lei e a ordem e a polícia está do mesmo lado que a grande maioria. Sua presença é bem-vinda e reconfortante; esses acompanham os crimes denunciados pelo público e são membros conhecidos da comunidade. Os realistas de esquerda reconhecem que esta não é a realidade do policiamento em muitas áreas, mas que este é um modelo desejável e como o policiamento deve ser organizado.

Leciona Monjardet (2003) que toda polícia é um instrumento de produção caracterizado por uma divisão e uma especialização de tarefas, das técnicas, dos procedimentos, dos saberes, uma estrutura hierárquica, normas informais, etc. Essa forma de organização é fundamental para se prevenir contra as divagações da teorização gratuita. O autor afirma ainda que, toda polícia é, em segundo plano, uma instituição, um instrumento criado pela autoridade política para promover, realizar ou proteger interesses coletivos identificáveis. Por essa razão, incorpora valores sociais centrais, e supõe os controles sociais necessários ao respeito desses valores. Por fim, explica que toda política é mobilizada por um grupo profissional especializado, “os policiais” que, como todo grupo profissional, caracteriza-se por interesses e cultura própria, princípios de identidade frente ao não-profissional, critérios de identificação internos.

Importante destacar a definição de policiamento de Bittner que deu ênfase adicionada às diferenças: “O papel da polícia é mais bem compreendido como um mecanismo de distribuição de meios não negociáveis empregados de acordo com os ditames de uma compreensão intuitiva das exigências políticas” (BITTNER, 1990, p. 20).

Para Bittner (1990) o “político” se refere tanto à avaliação pela polícia do escopo do mandato confiado a ela pela comunidade, quanto à estruturação, o efeito substancial de sua ação adequada sobre a natureza e os limites do sistema político. Como pode ser visto, o policiamento tem pouco a ver com mera civilidade, é de uma ordem totalmente diferente, atingindo os próprios fundamentos de nossas sociedades políticas - como se as autoridades policiais tivessem de alguma forma

herdado o mandato político de contrabalançar a fria racionalidade do Estado e o fardo de um mundo desencantado.

Diante da análise inicial do termo policial percebe-se que a polícia, durante a evolução da sociedade, sempre esteve vinculada à própria ideia de poder do Estado, sendo identificada como aquele ente organizado, que dentre outras atribuições, era responsável e capaz de estabelecer a ordem e garantir a segurança da comunidade. Porém, para melhor compreendê-la, faz-se necessário verificar todas as dimensões do seu atuar, as funções que efetivamente desempenha, não se ficando restrito àquilo que *prima face* possa parecer, que é o combate à criminalidade.

Sendo assim, verifica-se que o conceito mais completo de polícia foi sendo construído ao longo da história, desde o Estado liberal e chegando ao Estado de direito. Atualmente, percebe-se que a sociedade moderna define a polícia como o órgão do Estado constituída para manutenção da ordem e paz social, realizando a prevenção e investigação dos diversos crimes, pautando pelos princípios da dignidade da pessoa humana, legalidade e eficiência e estando sempre próximo da comunidade.

2.2 A ORIGEM HISTÓRICA DOS MODELOS POLICIAIS NO MUNDO

Após entendermos a origem e essência do conceito de polícia, se faz necessário compreendermos o surgimento e a evolução histórica das polícias no contexto mundial. Fundamental saber os avanços da polícia até o momento em que vivemos para compreendermos a necessidade da modernização e reestruturação do sistema de segurança pública brasileiro.

O estudo das instituições policiais remonta aos primórdios da civilização, pois se refere à conceituação e delimitação das funções desempenhadas por pessoas ou órgãos que tinham a incumbência de vigiar a sociedade. As pesquisas sobre a atividade policial remetem à civilização egípcia, tendo os primeiros registros no reinado do faraó Manés, datado em 3315 a. C. (CLEMENTE, 1998).

Segundo Monet:

[...] é, portanto, na Grécia antiga, na época em que, no resto do mundo, os indivíduos só podem contar consigo mesmos para preservar sua segurança, que aparecem, pela primeira vez na Europa, e talvez na história da humanidade, agentes especializados, encarregados de fazer respeitar as leis da cidade utilizando coação física e ameaça de ações penais. Essas polícias helênicas da Antiguidade são múltiplas, pouco profissionalizadas, provavelmente pouco coordenadas entre si. (MONET, 2002, p. 32)

Historicamente, há registros de que na China antiga, a ideia de polícia se resumia numa pessoa assemelhada a um prefeito, que detinha a atribuição de exercer o poder de controlar a conduta das pessoas e de um grupo social, podendo, inclusive, intervir e impedir a conduta humana desviante. Nota-se que, na Grécia antiga, os magistrados utilizavam escravos como policiais e no Império Romano o Exército era responsável pela segurança pública (CANDIDO, 2016).

O Reinado de Numa (714 a.C. – 671 a.C.), da civilização romana, segundo registros históricos, foi um dos primeiros a estabelecer uma força pública com a finalidade de desempenhar a função policial, a qual estava voltada para a segurança urbana e rural (CLEMENTE, 1998, p. 76). Ressalta-se que, no Reinado de Augusto, houve um avanço no Estado Imperial, surgindo o conceito de Administração Pública, profissional e moderna. Monet sustenta que:

Augusto retira do Senado suas responsabilidades administrativas tradicionais em relação a Roma e cria o posto de prefeito da cidade: ao *praefectus urbi*, doravante, cabe manter a ordem na rua, tomar as disposições necessárias, intentar ações penais contra os contraventores. (MONET, 2002, p.34)

Lenciona Clemente (1998) que a “história da polícia” antecede a evolução da “polícia” como um grupo ocupacional permanente dentro de uma instituição burocrática, fornecendo a resposta primária do estado ao crime e à desordem. Isso foi principalmente um desenvolvimento do século 19 e uma reação à rápida mudança social da revolução industrial e à rápida urbanização.

Ainda para Clemente (1998), antes de 1800, os governos mantinham a ordem por vários meios, locais e nacionais. Um dos principais debates históricos diz respeito à eficácia dessas abordagens e ao grau de continuidade entre os modelos de polícia pré-modernos e modernos. Por volta de 1800, surgiu um pequeno número

de tipos distintos de instituições policiais. Os franceses, sob Napoleão, instituíram a Gendarmerie, um modelo de polícia militar estadual, que evoluiu e teve uma dupla função militar e civil desde o século XVI. O modelo foi exportado para toda a Europa por Napoleão.

A função policial entre o século XV e a Revolução Francesa (1779) estava ligada ao regime de governo e à administração, sendo caracterizada por um Estado de Polícia ou Estado de Administração. Esta caracterização foi alterada somente após a tomada da Bastilha, quando, a partir do século 18, especialmente na Europa, começam a surgir as corporações policiais, as quais persistem até os dias atuais. Também nasce a base do moderno sistema policial, porém, até o século 20, em muitos Estados, ante a ausência de corporações policiais, as forças armadas desempenhavam as funções policiais (CLEMENTE, 1998, p. 69).

Para Foucault (2008), a segurança pública é uma instituição tão antiga quanto à própria criação dos Estados Soberanos; não havia uma dissociação muito clara entre as atividades específicas de Estado (administração, economia, etc.) e ações de proteção do território:

Assim, - polícia e comércio, polícia e desenvolvimento urbano, polícia e desenvolvimento de todas as atividades de mercado no sentido amplo, tudo isso vai constituir uma unidade a meu ver, essencial no século XVII e até o início do século XVIII. (FOUCAULT, 2008, p. 455).

Estudos indicam que o modelo de polícia da Inglaterra provavelmente tenha sido o primeiro a difundir uma polícia pública no mundo, representando a Coroa em cada localidade em que existia, exercendo as funções policiais e judiciais cumulativamente, as últimas especialmente no tocante à aplicação de certas multas a quem descumprisse leis específicas. O referido modelo, segundo Monet (2002), prestou-se a abusos pelos agentes estatais, uma vez que os xerifes, representantes da Coroa, passaram a falsamente imputar determinadas condutas a certos integrantes da comunidade com a finalidade de arrecadar mais multas, visto que parte desse valor era revertido para a Coroa e outra parte para as próprias remunerações, fato que fez com que o modelo não prosperasse.

No Estado moderno, século XVIII, teve início a Polícia moderna. A somatória dos eventos ocorridos na época, como a Revolução Francesa e a teoria da separação dos poderes de Montesquieu, destruíram vagarosamente o Estado Absolutista e colocaram em xeque a ideia do Estado-Polícia. Surgiu, em seu lugar, a figura do Estado de Direito, calcado na juridicidade e na defesa da dignidade da pessoa, que teve como base filosófica a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, elaborada em 1789 e a Constituição dos Estados Unidos da América de 1776. (MARCINEIRO; PACHECO, 2005).

Para Marcineiro e Pacheco (2005), além da conquista colonial, os militares também foram cruciais para sustentar o domínio imperial. Os governos militares governaram Cuba de 1898 a 1903 e de 1906 a 1909; Porto Rico de 1898 a 1900; e as Filipinas de 1898 a 1902, sem falar na ocupação de vários países da América Central e do Caribe.

Naquela ocasião, foi redimensionada a função policial. Foi-lhe atribuída a missão de proteger a ordem jurídica e de manter a segurança. A polícia não residia mais na vontade do monarca, mas sim, na vontade legislativa, na vontade da lei, que estabeleceu seu objeto e limites. (FACHINI, 1998)

A história tem consignado a França (desde a Idade Média) importante contribuição doutrinária e prática no que se refere a polícia, por ter originado um modelo policial que serviu de base para várias nações, inclusive com forte influência no modelo policial brasileiro.

Cotta (2004, p. 40) leciona que nos finais do século XVIII surge a ideia de polícia como força pública, uma concepção das mudanças ocorridas na França a partir da revolução de 1789. Neste ano, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em seu artigo 12º prescrevia: “a garantia dos direitos humanos e a dos cidadãos requer uma força pública; esta é, portanto, instituída em benefício de todos, e não para a utilidade particular daqueles a quem ela é confiada”. Assim, norteadas pelos princípios da Constituição francesa de 1791, surgiu a *Gendarmerie Nationale*. Tal órgão policial seria instituída para garantir, contra qualquer outra força, os direitos do homem e do cidadão. Não poderia ser instrumento de

informação do poder, de pressão contra adversários do poder constituído, tampouco seria colocada à disposição de uma autoridade para fins particulares.

Por fim, nota que existe diversas instituições policiais, militares e civis, responsáveis pela segurança pública no mundo, não havendo um único modelo de polícia. Em regra, cada país adota seu sistema de segurança pública, com o funcionamento de suas policiais, com base na sua constituição política, sua formação histórica e seus aspectos sociais e culturais.

2.3 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA POLÍCIA NO BRASIL

A prestação da segurança pública à sociedade é motivo de preocupação que remonta às origens do nosso país, representando um tema complexo a ser enfrentado e que gera muitos questionamentos sobre a efetividade do serviço de segurança pública prestado à população, assim como sobre a divisão dos serviços entre as polícias militar e a civil no combate à criminalidade, uma atuação dividida, sem ciclo completo, ou de duas meias polícias como dizem os pesquisadores da área, em pleno período de criminalidade crescente e de grande sensação de insegurança.

Por esta razão, se faz necessária à análise da gênese da atividade policial no Brasil, bem como da sua evolução desde a colonização, a chegada da família real, do período imperial, a criação das duas polícias estaduais, a civil e a militar, sua evolução após a Proclamação da República, estendendo-se aos dias atuais e às mudanças esperadas quando da promulgação da Constituição até as alterações previstas nas PEC em curso no Congresso Nacional, ressaltando-se que o desenvolvimento e a estruturação das instituições de segurança pública estão atreladas à composição das relações de poder existentes na sociedade em cada um desses períodos históricos, que lhes conferiram diferentes recortes e funções.

2.3.1 Da colonização ao período imperial

Pelo que já foi abordado, as origens das polícias brasileiras apresentam forte influência do modelo francês, o qual foi herdado por Portugal e reverberado a este país. Diante disso, surge a polícia brasileira, no período colonial, diante da necessidade de colonização, ou seja, com a literal ocupação da terra, povoamento e manutenção dos espaços conquistados. Assim, a preocupação com a segurança pública e a ideia de polícia no Brasil existe desde 1500, ou seja, chegou junto com o descobrimento, quando Portugal visualizou a necessidade de defender a nova colônia de possíveis invasores e contrabandistas, razão pela qual D. João VI instituiu as capitanias hereditárias, administradas pelos donatários que recebiam o título de capitão ou governador e tinham dentre suas funções a promoção da justiça e a manutenção da ordem pública.

O militarismo ou forças repressivas, além das funções relativas à descoberta e ocupação das colônias, desempenhou papel primordial no próprio processo de preservação da formação social colonial, portanto, há de ser distinguir dois processos correlatos. De um lado, sobretudo na fase inicial da colonização, estas forças têm por função precípua criar mecanismos para a ocupação e preservação da terra e, nesta fase, objetivou-se a própria ocupação da terra e preservação das terras ocupadas contra ameaças internas e externas, isto é, o próprio processo de constituição da formação colonial brasileira.

Sobre o assunto, Spaniol (2016, p. 66) diz que logo na sequência, chegou ao Brasil à expedição comandada por Martim Afonso de Souza, em 20 de novembro de 1530, estabelecendo o marco do surgimento da polícia no Brasil oficializando a instituição dos serviços de promoção da justiça e a organização de atividades de ordem pública no Brasil colônia. Em seguida, no ano de 1548, em decorrência das incidências criminais, das constantes invasões e conflitos indígenas, o Governo-geral criou a figura do capitão-mor, com atribuições policiais para atuar nesta área. Em consequência dessa criação, surgiu, em março de 1567, a figura do primeiro policial na cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, na figura do capitão-mor Mem de Sá.

A autora acrescenta que, no ano de 1626, foi implantada no Brasil a organização de quadrilheiros, a polícia da época, cujos integrantes eram escolhidos entre a comunidade, com mandato de três anos e sem remuneração, sendo que se aparelhavam belicamente para o exercício das suas atividades com as armas apreendidas dos delinquentes. Além desta organização de quadrilheiros, criou-se a figura dos alcaides, que tinham função de patrulhamento noturno e efetuavam prisões. Surgiram, também, os capitães de estradas, mais conhecidos como capitães do mato, que tinham por função a captura de índios e escravos foragidos, além de proteção aos viajantes.

Assim, as primeiras forças de segurança pública brasileiras, nos moldes como se estruturam atualmente, foram criadas antes mesmo da independência do Brasil, ressaltando-se que foi neste período que surgiram as duas principais instituições policiais existentes ainda hoje no nosso país, ou seja, a Polícia Civil e a Polícia Militar. Holloway (1997) ressalta que esse processo de criação das forças policiais foi condicionado pelas disputas políticas entre o poder central e as lideranças locais, bem como pela realidade social e econômica da época, marcada por uma sociedade conservadora de base escravista.

2.3.2 Do período imperial à proclamação da República

Ao tratarmos da origem histórica das polícias no Brasil, inicialmente Bretas e Rosemberg (2013, p. 167) esclarecem sobre a escassez de literatura quanto à constituição do sistema policial brasileiro, segundo os quais “a historicidade da polícia no Brasil é marcada mais pelo momento 1808, a transmigração da família real portuguesa, do que por contatos do século XVIII”. Os autores informam ainda que foi no período em que a corte portuguesa esteve no Brasil que a polícia se consolidou com a concepção que hoje é conhecida:

É o momento em que a datação tradicional consagra a criação, tanto da Intendência Geral de Polícia (1808) como da Guarda Real de Polícia (1809), ponto de fundação da polícia brasileira. [...] Seria a genealogia do que foi buscado na historiografia internacional como um “modelo francês” de

polícia. [...] Nesse momento, a ideia de polícia comporta uma visão muito mais ampla de gestão da ordem, envolvendo tarefas que mais tarde vão ser atribuídas a outros órgãos do Estado. [...] Vale notar que ainda possuímos pouca informação sobre a guarda real de polícia. (BRETAS; ROSEMBERG, 2013, p. 167)

Holloway (1997, p. 43) esclarece ainda que “a força policial, como hoje a conhecemos, é um artefato do Estado moderno”. “No Brasil colonial, não havia estrutura de uma polícia profissional e uniformizada, separada do sistema judicial e das unidades militares. A criação de uma força policial, nos moldes modernos, foi essencial para a transição gradativa do Brasil de colônia a nação”. Porém, a realidade indica que ainda estamos em transição, como se fôssemos ainda uma simples colônia portuguesa, onde as forças policiais militares se veem limitadas para o amplo exercício das atividades policiais de ciclo completo.

Segundo o autor, a gênese das polícias militares do Brasil se deu com a Guarda Real de Polícia, verdadeira Gendarmaria instituída no Rio de Janeiro em 13 de maio de 1809, através da “criação de uma força policial de tempo integral, organizada militarmente e com ampla autoridade para manter a ordem e perseguir criminosos”, servindo como referência embrionária das instituições policiais militares do país, sendo o seu primeiro Comandante o Coronel José Maria Rabelo. Informa que a criação e o estabelecimento da Guarda Real de Polícia no Brasil, tal como ocorreu em Portugal, também se deu para suprir uma lacuna deixada pela Intendência Geral de Polícia, diante da impossibilidade de convocação do Exército regular pelo Desembargador Intendente, que em casos de empenho em campanhas militares ficava indisponível para as atividades de polícia e manutenção da ordem pública.

Acrescenta ainda que a Guarda Real de Polícia “ficava distribuída por diversos locais na área do centro da cidade ou próximo dela, para facilitar o patrulhamento e a pronta resposta aos distúrbios”, o que implica no reconhecimento de que as atividades de policiamento ostensivo e preventivo já eram desenvolvidas nos primórdios do surgimento das Polícias Militares brasileiras, desconstituindo o mito de que as instituições militares estaduais teriam sido criadas para permanecer

passivamente aquarteladas, aguardando o acionamento para serem empregadas na manutenção da ordem pública.

Segundo Cotta (2004, p. 30) o início das polícias militares e civis no Brasil se deu, excetuando o caso da Polícia Militar de Minas Gerais que nasceu em 1775, com a chegada da família real no Rio de Janeiro em 1808, através da criação da Intendência Geral de Polícia e da Divisão Militar da Guarda Real de Polícia.

De acordo com o autor o modelo francês idealizou a instituição policial como responsável pela segurança das fronteiras, pela investigação criminal, pelo policiamento ostensivo e pela polícia judiciária, além da defesa territorial, sendo concebida, portanto, para a consecução do ciclo completo de polícia e das atividades militares, enquanto o modelo policial inglês idealizado por Sir Robert Peel seria uma força civil, que ao contrário do modelo militar francês, já no início do século XX, começou a dar mostras dos males endêmicos diante da ausência da disciplina e da corrupção que se instalou em seu meio.

Assim, a polícia passou a ser identificada como “as ações desenvolvidas pelo soberano, para a segurança e bem-estar daqueles que estavam sob suas ordens”, sendo um “conjunto de regras estabelecidas para defesa do interesse público e da organização social” e, assim, segundo Cotta, os versos de Camões no canto VII de Os Lusíadas onde se lê: “e folgarás de veres a polícia portuguesa na paz e na milícia”, fazem referência “à disciplina preconizada tanto para a sociedade em tempo de paz quanto para os corpos militares em guerra”.

Com a chegada da família Real houve um crescimento demográfico intenso na cidade do Rio de Janeiro, o que acarretou o agravamento de problemas sociais, sendo a falta de uma segurança pública eficiente a maior delas, o que acabou culminando na criação da Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, em 1809, através do Decreto 13 de maio de 1809, com o objetivo de reforçar a segurança pública. Essa força policial era mais organizada, e tinha por finalidade manter a segurança e a paz pública da Corte, através de patrulhamento ostensivo durante o dia e a noite.

Sobre o assunto conta Fábio Rogério Candido:

A divisão Militar da Guarda Real da Polícia no Rio de Janeiro constituiu-se, portanto, em uma força policial militarizada, cuja composição previa um Estado-Maior, três companhias de infantaria e uma de cavalaria, cada uma delas comandada por um oficial. O Estado-Maior teria cinco homens, as três companhias de infantaria, 53 homens cada uma, e a companhia de cavalaria, 54 homens. No entanto, apesar de estar autorizada pela legislação a manter em seus quadros 218 homens, a Guarda Real jamais alcançou este quantitativo. (CÂNDIDO, 2016, p. 52)

Mariano (2004), ao fazer um histórico das polícias brasileiras do império, descreve que o sistema de segurança pública neste período engendrou três características que estão presentes até os dias atuais. Quais sejam:

A primeira é a dualidade na atividade policial. Diferentemente de outros países em que as instituições policiais já nasceram exercendo o ciclo completo da atividade policial, ou seja, uma parte da mesma polícia investiga e outra parte majoritária realiza o policiamento ostensivo, o sistema de segurança pública brasileiro institucionalizou duas 69 “meias polícias”. Uma só para investigação (que surgiu como intendência de polícia e depois veio a se denominar Polícia Civil) e outra “meia” polícia para o policiamento ostensivo responsável pela manutenção da ordem pública, que no final do século XIX, passou a chamar-se, no estado de São Paulo de Força Pública. [...] A segunda característica do sistema de segurança pública imperial é o caráter de “polícia judiciária” da instituição policial. Os chefes de polícia desempenhavam também atividades de juiz municipal e juiz de paz. A reforma judiciária do império institucionalizou essa “mistura” de atribuições, criando em 1871 (regulamentada pelo Decreto nº 4.824, de 22 de novembro do mesmo ano) o instituto do Inquérito Policial, que conferiu natureza inquisitorial à investigação preliminar realizada pela autoridade policial. [...] A terceira característica é que o policiamento ostensivo era feito por instituições militares, corporações aquarteladas, com disciplina, estrutura e regras das Forças Armadas, treinadas para enfrentar inimigos internos e externos. Essa característica, que não foi alterada com o surgimento da República, marcou a lógica repressiva do policiamento ostensivo. (MARIANO, 2004, p. 21-22)

Mariano (2004) diz, ainda, que essa característica da dualidade da atividade policial acarretou conflitos de competência, criando, conseqüentemente, o distanciamento das direções das instituições envolvidas, gerando duplicidade de equipamentos e de gerenciamento das operações. Ele destaca que a dualidade do modelo e a centralização do sistema nos Estados federados continuaram nas polícias da república, ressaltando que esta constitui uma das principais causas estruturais da ineficiência no campo da segurança pública brasileira.

Esta passagem de períodos, do imperial para o republicano, foi marcada por grandes transformações sociais em que os escravos libertos tornaram-se operários

livres, o crescimento industrial ampliou-se significativamente, e surgiram, também, as primeiras contestações salariais e greves, ameaçando a ordem estabelecida, o que culminou com atuação mais repressiva por parte das instituições responsáveis pela manutenção da ordem pública.

2.3.3 Da proclamação da República aos dias atuais

Após a proclamação da Independência do Brasil, no ano de 1822, que surgiu o modelo embrião da atual maior instituição policial-militar brasileira, qual seja, o Corpo de Guardas Municipais Permanentes, por meio da legislação da Assembleia Provincial, a qual deu origem à Polícia Militar do Estado de São Paulo (CÂNDIDO, 2016, p. 53).

A estética e a conformação militar acompanham a polícia administrativa desde os tempos de sua criação, alicerçada nos pilares da hierarquia e da disciplina, além dos modelos de administração, regulamentos, códigos e justiça especializada. (RONDON FILHO, 2003, p. 32)

Para que se contextualize, paralelamente ao surgimento do que são as atuais polícias militares, surgiu a Polícia Civil, com a sua pseudo natureza de polícia judiciária. Enfatiza-se que tal instituição tem seus embriões remotos nos alcaides (Século XVII, portanto época da colonização) que realizavam diligências nas Vilas, com intuito de investigarem fatos contrários à boa ordem e inclusive, a prisão de infratores. Tais alcaides eram sempre acompanhados de um escrevente que registrava tais prisões, lavrando o auto de prisão, o qual era objeto de análise por um magistrado.

Segundo HENZ (2018, p. 64), no ano de 1889, com a Proclamação da República Federativa do Brasil, ocorreram diversas mudanças estruturais no Estado brasileiro, em especial, a substituição das províncias pela divisão do território nacional em estados, passando a ter cada um, a sua própria Constituição. Essa mudança contribuiu de forma expressiva para a criação de policiais em cada estado-membro da Federação, tendo cada ente federado a sua estrutura de polícia civil e

militar, sendo a última responsável pela atividade de preservação da ordem pública e pela atividade de polícia ostensiva, e a primeira responsável pela função de polícia judiciária.

Leciona Foureaux (2019) que com a promulgação da República, em 15 de novembro de 1889, as províncias foram extintas e surgiram os Estados, que passaram a possuir a força pública estadual para reprimir a desordem, assegurar a paz e a tranquilidade pública, conforme o artigo 6º do Decreto nº. 01 de 15 de novembro de 1889.

Art. 6º. Em qualquer Estado, onde a ordem pública for perturbada e onde faltem ao governo local meios eficazes para reprimir as desordens e assegurar a paz e tranquilidade públicas, efetuará o governo provisório a intervenção necessária para, com o apoio da força pública, assegurar o livre exercício dos direitos dos cidadãos e a livre ação das autoridades constituídas. (FOUREAUX, 2019, p. 224)

Destaca ainda o autor que o art. 8º do Decreto n. 01/1889 permitiu a criação da Guarda Cívica, de natureza militar, com o fim de se realizar o policiamento do território de cada um dos novos Estados².

Atualmente, seguindo a matriz da Constituição Federal de 1988, cada ente federado tem a sua estrutura de polícia civil e militar, sendo esta responsável pela atividade de preservação da ordem pública e pela atividade de polícia ostensiva. Quanto às polícias militares, sob diversas críticas, essas são forças auxiliares e reserva do Exército, subordinadas aos governadores dos Estados e podendo ser demandadas em circunstâncias muito específicas.

Por sua vez, as polícias civil e federal, a partir da Constituição Federal de 1988, passaram a desempenhar a atividade de polícia judiciária, ficando responsável pela apuração e investigação criminal. Para que se contextualize, em paralelo com a surgimento da polícia militar, surgiu a polícia de natureza civil, com sua pseudo

² Art. 8º. A força publica regular, representada pelas tres armas do Exercito e pela Armada nacional, de que existam guarnições ou contingentes nas diversas provincias, continuará subordinada e exclusivamente dependente do Governo Provisorio da Republica, podendo os governos locaes, pelos meios ao seu alcance, decretar a organização de uma guarda civica destinada ao policiamento do territorio de cada um dos novos Estados.

natureza de polícia judiciária. Candido (2016) enfatiza que tal instituição tem seu embrião no século XVII, no período colonial, quando eram responsáveis pela realização das diligências nas Vilas com o intuito de investigar fatos que contrariavam a boa ordem e realizar a prisão de infratores no caso de flagrante. O autor refere, ainda, que “tais alcaides eram sempre acompanhados de um escrevente que registrava tais prisões, lavrando o auto de prisão, o qual era objeto de análise por um magistrado” (CANDIDO, 2016, p. 39).

No Brasil, desde o período colonial, passando pela chegada da família real em 1808 até o presente momento, sempre houve uma estruturação das instituições policiais na qual há mais de uma instituição policial e a atribuição do poder de polícia é segmentada em polícias administrativa e judiciária, ressalvadas as devidas variações. Não obstante, essa divisão do poder de polícia tem sido questionada em virtude do aumento da criminalidade e da ineficiência das instituições policiais frente as suas atribuições, seja da polícia militar quanto à prevenção ou da polícia judiciária quanto à repressão ou elucidação dos delitos. Aliado a isso, as atuais instituições policiais, especialmente a militar, no âmbito brasileiro têm sido questionadas quanto a sua compatibilidade com a ordem jurídico constitucional democrática, em virtude da alta lesividade das ações policiais e dos excessos cometidos pelas instituições policiais.

2.4 SEGURANÇA PÚBLICA E DEMAIS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os Direitos fundamentais compreendem um rol de direitos inerentes ao sujeito e que são oponíveis ao Estado e Sociedade. Trata-se de um conjunto de normas jurídicas cujo objetivo é a tutela da integridade da pessoa humana. No que tange ao ordenamento jurídico pátrio, a CF/88 estabelece um grupo de garantias fundamentais que asseguram o cumprimento do seu direito.

Desse modo, toda e qualquer atividade de polícia, restritiva de algum direito fundamental, só será legítima quando puder ser reconduzida ao sistema constitucional, no qual o Poder Público, seja ele o Estado Legislador, seja o Estado

Administrador, encontre fundamento para a proteção e promoção de outro direito fundamental ou de interesses da coletividade como um todo. Além de que, na relação entre órgãos públicos e direitos fundamentais, deve vigorar:

[...] o princípio da constitucionalidade imediata da administração, a vinculação aos direitos fundamentais significa que os órgãos administrativos devem executar apenas as leis que àqueles sejam conformes, bem como executar estas leis de forma constitucional, isto é, aplicando-as e interpretando-as em conformidade com os direitos fundamentais. A não-observância destes postulados poderá, por outro lado, levar à invalidação judicial dos atos administrativos contrários aos direitos fundamentais (SARLET, 2008, p. 390).

Quanto à vinculação da segurança pública aos direitos fundamentais, é de suma importância consignar o caráter social dessa conexão, pois é clara a exigência de ordem pública para o regular funcionamento dos serviços de saúde, da educação e do trabalho. Diante desse quadro se pode dizer que os responsáveis pela proteção e implementação de direitos sociais fundamentais, que notadamente sofrem as consequências mais diretas e impactantes com a insuficiência e a omissão dos legisladores e administradores, deverão observar os critérios da adequação, da necessidade e da proporcionalidade, proporcionando a efetivação de direitos de modo zeloso pelo núcleo essencial de cada um desses direitos. O que procura reservar é que os agentes públicos “não poderão, a pretexto de promover algum direito, desguarnecer a proteção de outros, no sentido de ficar aquém de um patamar minimamente eficiente de realização e de garantia do direito” (SARLET, 2008, p. 380).

Em sua dimensão social fundamental, a segurança pública se relaciona com outros direitos dessa mesma classe em torno do objetivo comum de buscar e manter a paz coletiva. Em virtude desse aspecto vinculante entre os direitos fundamentais sistematizados na ordem constitucional há de se focar a problemática enfrentada pela segurança pública através de uma lente convergente para com os demais problemas sociais. Nesse prisma, o conceito de segurança pública deve ser alargado de modo a abordar aspectos sociais mais amplos, como a falta de empregos, moradias, saneamento básico, educação, saúde, acesso à justiça, entre outros.

O que parece evidente é que para ser alcançada a desejada convivência pacífica no seio social se deve, primeiramente, analisar se o atual conceito de segurança pública está correlacionado com a extensão valorativa que o sistema principiológico constitucional pretende dar ao conteúdo de cada direito social fundamental. Assim, se poderia dizer que o direito de ir e vir (o direito à liberdade) pressupõe um conjunto de atividades do Poder Público (polícia de segurança pública) que se destinam a preservá-lo ou, tomando também como exemplo o direito à propriedade, essa não teria qualquer sentido sem a existência de um arcabouço de normas legais e procedimentos públicos que a tornassem efetiva, pois a atualidade demonstra que o ataque ao patrimônio alheio é o principal motivo para que haja a violação de outros direitos fundamentais, dentre os quais a vida e a liberdade.

A crítica situação da segurança pública faz com que o indivíduo, incapaz de se defender de todas as formas de ataques que o seu corpo e seu patrimônio podem sofrer pelas mãos de terceiros, tenha sua existência cada vez mais dependente da atuação do Estado, pois esse é o único com poder e legitimidade para a tarefa de garantir a segurança dos seus cidadãos e de seus bens. A plena realização da justiça social pelo Estado apenas pode ser aferida com base no parâmetro do grau de garantia das liberdades fundamentais, razão pela qual os direitos subjetivos a prestações apenas podem ser reconhecidos à medida que indispensáveis à manutenção das liberdades fundamentais, isso porque se pressupõe que por conta própria o indivíduo não se encontra mais em condições de exercer autonomamente sua liberdade (SARLET, 2008).

Consequentemente, o interesse público, num caso específico, pode residir na implementação de um interesse coletivo, mas também na implementação de um interesse eminentemente individual. Este é o caso da manipulação do aparato policial em defesa de um cidadão, situação que prestigia o valor segurança individual.

Considerações que também devem ser feitas quando se busca argumentar em favor de um direito fundamental à segurança pública estão relacionadas ao caráter vinculante que a expressão “Estado Democrático e Social de Direito” possui.

Essa função social que o Estado brasileiro assumiu o obriga a ser dirigente para com as normas constitucionalizadas, especialmente àquelas que versam sobre direitos fundamentais individuais e sociais.

Conclui-se que o poder constitui, sem dúvida, uma ameaça ao exercício pleno dos direitos fundamentais. Portanto, há a premente necessidade de somente serem toleradas ingerências na individualidade quando houver lei e quando a mesma for aplicada de acordo com o Princípio da proporcionalidade. Quando houver direitos em rota de colisão deve-se aplicar uma solução pautada na ponderação dos valores em pauta, à luz do princípio da proporcionalidade (SARLET, 2008).

Uma definição ou interpretação dos direitos fundamentais deve ser feita diante do sistema jurídico constitucional, sendo que, conforme Juarez Freitas, é “uma operação que consiste em atribuir a melhor significação, dentre várias possíveis, aos princípios, às normas e aos valores jurídicos, hierarquizando-os num todo aberto, fixando-lhes o alcance e superando antinomias, a partir da conformação teleológica, tendo em vista solucionar os casos concretos” (FREITAS, 1995, p. 54). Quando houver conflitos de direitos fundamentais e princípios originalmente reconhecidos pelo Constituinte, exige-se uma exegese tópico-sistemática e direcionada por uma adequada ponderação dos interesses (valores) em pauta (caso concreto), sempre privilegiando uma solução mais favorável à garantia da dignidade da pessoa. (FREITAS, 1995).

A Segurança Pública deve condicionar a propriedade e a liberdade aos interesses do povo, que é o legitimador das condutas do Estado. A aplicação do princípio da razoabilidade e da proporcionalidade ao caso concreto, por isso, o preparo dos agentes policiais deve ser cada vez maior, isso porque sua atuação dependerá sempre de justificativa e a consequente responsabilidade. Ademais, segundo Ingo W. Sarlet,

[...] onde não houver respeito pela vida e pela integridade física do ser humano, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, onde a intimidade e identidade do indivíduo forem objeto de ingerências indevidas, onde sua igualdade relativamente aos demais não for garantida, bem como onde não houver limitação do poder, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana, e esta não passará de mero objeto de arbítrio e injustiças (SARLET, 2008, p. 118).

Assim, a Segurança pública funciona como alicerce de um direito multifuncional, pois sustenta a efetividade (social) de outros tantos direitos, sendo mesmo difícil até conceituar o direito à segurança pública, pelo fato de não ter fim em si mesmo. A aplicabilidade dos direitos fundamentais deve ser tratada, quando houver colisão entre esses direitos, de modo a ponderar os valores em questão, buscando uma solução equilibrada, onde não se aniquilará por completo nenhum dos direitos fundamentais envolvidos, pretendendo-se preservar a essencialidade de cada um desses direitos fundamentais. Ingo W. Sarlet cita Robert Alexy, autor que expõe que a aplicabilidade deve ser feita “no que concerne à ponderação entre os valores em conflito, no sentido de que a garantia de um padrão mínimo em segurança social (ou de direitos sociais mínimos) não pode afetar de forma substancial outros princípios constitucionais relevantes” (SARLET, 2008, p. 368).

2.5 A EFETIVIDADE DO DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA

A importância da efetividade na segurança pública decorre do próprio texto constitucional. Isso porque a nossa Carta Política optou pelo emprego dos termos “dever”, quando vincula o Estado à eficácia do direito à segurança, e “responsabilidade”, quando vincula os particulares à eficácia do direito à segurança. Diante disso é que se torna imperioso conceituar essas expressões e, assim, poder dimensionar o que se pode ou deve exigir para que a segurança pública seja a mais real possível.

O quanto de eficácia de cada direito fundamental a prestações poderá desencadear dependerá, por outro lado, sempre de sua forma de positivação no texto constitucional e das demais peculiaridades do seu objeto (SARLET, 2008). Os direitos fundamentais, hoje, constituem mais esperança que realidade para a maior parte dos seres humanos.

A construção de um conceito material de direitos fundamentais constitucionais somente podem ser exitosa em se considerando a ordem de valores sociais,

políticos, econômicos e culturais preponderantes em determinado momento histórico e majoritariamente aceito pela sociedade (SARLET, 2008, p. 92). Para Ingo W. Sarlet:

[...] uma concepção globalizante e complexa do ser humano e de sua posição no e perante o Estado, que justamente parte do pressuposto de que a proteção da igualdade e da liberdade apenas faz sentido quando não limitada a uma dimensão meramente jurídico-formal, mas, sim, enquanto concebida como igualdade de oportunidades e liberal real de exercício da autonomia individual e de efetiva possibilidade de participação na formação da vontade estatal e nos recursos colocados à disposição da comunidade (SARLET, 2008, p. 208).

Em relação ao direito à segurança pública se pode dizer que, na condição de direito a ser concretizado (garantia da ordem pública), impõe-se a obtenção de recursos materiais e humanos para a promoção e a satisfação efetiva da segurança. Por outro lado, a segurança pública também pode ser vista na condição de direito negativo, quando se protege o cidadão contra ingerências externas, sejam oriundas do Estado ou de outros particulares. Temos, portanto, que um mesmo direito fundamental, abrange muitas vezes um complexo de posições jurídicas, isto é, de direitos e deveres, negativos e positivos. Embora haja essas duas situações de um mesmo direito, deve-se reforçar o fato de que, caso do direito à segurança, a Constituição Federal é expressa ao afirmar que é um direito fundamental individual e coletivo.

A segurança pública deve ser vista de modo contextualizado às questões econômicas e à exclusão social, a qual é normalmente associada à desigualdade econômica. Desse modo, para combater essa desigualdade econômica há a necessidade de incrementar os benefícios sociais, o que acarreta a necessidade de aumento da arrecadação por parte do Estado. Não pode ocorrer apenas formalmente, apenas na esfera jurídico-constitucional, impondo uma exegese pautada pela realidade social do mundo, considerada em seus mais diversos fatores, como os culturais e econômicos.

Foi o reconhecimento dos direitos sociais e ecológicos que, já no âmbito do estado social acabou levando a um fortalecimento da noção de deveres fundamentais, além de caracterizar o direito à igual repartição dos encargos

comunitários demandados pela existência e pelo funcionamento da comunidade estatal. Tal concepção está amparada nos deveres protetivos e concretizadores dos interesses de um corpo social, deveres que justificam o fim e a existência do Estado. Para conformar-se a eles, o ente estatal deve instituir leis e zelar pela sua concretização por intermédio de um plexo de deveres-poderes, de prerrogativas.

O poder de polícia insere-se nessas prerrogativas e se materializa através dos órgãos policiais. Outro ponto a influenciar o novo conceito da Democracia é o de que há de tal tipo de regime emprestar, na atualidade, maior respeito aos direitos humanos. Para tanto, há de ser imposta uma conduta aos responsáveis pelo exercício dos Poderes e a todos os integrantes da sociedade para que não priorizem o desenvolvimento econômico em detrimento da adequação dos meios necessários para combater as violações aos direitos do homem.

Frisa-se que em relação ao direito à segurança os particulares também estão vinculados à dimensão objetiva dos direitos fundamentais, não ficando somente ao Estado o dever de materializar esse direito. A materialização não deve ficar a cargo somente do Estado, deixando o indivíduo apenas com o seu direito subjetivo à segurança, mas, quando o particular dispor de meios, deve propiciar a concretização da segurança. Impõe-se que os parâmetros axiológicos contidos nas normas de direitos fundamentais sejam efetivamente aplicados na interpretação das normas entre particulares (SARLET, 2008).

A eficácia protetora dos direitos fundamentais depende da vinculação de todos, poderes públicos e particulares. Aos direitos fundamentais, impõe-se que sejam devidamente protegidos, sob pena de exaurir-se a base da ordem jurídica constitucional. Sobre a reforma constitucional de direitos, Ingo W. Sarlet (2008) diz que “é justamente a circunstância de terem os direitos fundamentais sido erigidos à condição de “cláusula pétrea”, integrando o rol do art. 60, § 4º, inc. IV, da nossa Carta Magna, constituindo, portanto, limites materiais à reforma da Constituição”.

Miranda (1993) afirma que mesmo no caso de normas de eficácia limitada, nas quais o constituinte remeteu ao legislador a tarefa de regulamentar o direito fundamental, os atos legislativos devem guiar-se pelo sentido objetivo das normas de direitos fundamentais. A partir desse entendimento se pode reconhecer, de modo

incontroverso, que a norma constitucional sempre poderá ser aplicada, mesmo sem intermediação legislativa, já que, do contrário, estaria-se outorgando maior força à lei do que à própria Constituição. Nesse contexto, esse mesmo autor fala sobre a relevância dos princípios da moralidade e probidade na Administração Pública, de tal sorte que afirma ser possível

[...] que a maximização da eficácia e efetividade de todos os direitos fundamentais, na sua dupla dimensão defensiva e prestacional, depende, em parte significativa (e a realidade brasileira bem o demonstra!) da otimização do direito fundamental a uma boa (portanto sempre proba e moralmente vinculada) administração (SARLET, 2008, p. 382).

Embora se concorde com esse autor quanto ao dever de serem respeitados os princípios da moralidade e da probidade, verifica-se que, a fim de que a Administração Pública melhor desempenhe suas funções, faz-se impositiva a aplicação do princípio da eficiência, notadamente a orçamentária.

Tomando como base a formulação de Alexy (2008), os direitos à proteção podem ser sumariamente conceituados como posições jurídicas fundamentais que outorgam ao indivíduo o direito de exigir do Estado que este o proteja contra ingerências de terceiros em determinados bens pessoais. Inclusive de outros Estados e seus originários e dos seus concidadãos (ALEXY, 2008, p. 218).

Essa perspectiva objetiva dos direitos fundamentais resulta em um dever geral de efetivação atribuído ao Estado e particulares e possibilita o reconhecimento de um direito subjetivo, o qual, de acordo com a formulação de Vieira de Andrade (1987, p. 93), está atrelado “à proteção de uma determinada esfera de auto-regulamentação ou de um espaço de decisão individual; tal como é associado a um certo poder de exigir ou pretender comportamentos ou de produzir autonomamente efeitos jurídicos”.

Já ficou consagrado o ponto de vista de que existem certas diferenças vinculadas ao problema da efetivação, de modo especial no que concerne a constatação de que direitos sociais (a prestações materiais), ao contrário dos direitos de defesa, dependem de efetivação progressiva, não são passíveis de dedução em juízo. Na doutrina constitucional pátria, as garantias passaram a representar um

papel instrumental em relação à efetivação dos direitos fundamentais, além de legitimarem as ações estatais em prol da defesa desses mesmos fundamentais (SILVA, 2009).

No tema, será abordada a eficácia social e não jurídica quando se tratar da eficácia da segurança pública. Efetividade como exercício ou garantia real de direitos fundamentais e não somente na seara jurídica, que possui efeito de possibilidade (não apenas como possibilidade jurídica de agir ou exercer). Constata-se que, de acordo com esta concepção, a eficácia social se confunde com a noção de efetividade da norma. Para Luis R. Barroso, a efetividade significa a realização do Direito e a concretização da sua função social, ou seja, ela representa a materialização dos preceitos legais no mundo dos fatos, simbolizando a íntima aproximação entre o dever ser da norma e o ser da realidade social (BARROSO, 2001).

Com relação ao tema da eficácia das normas constitucionais, acolhendo a distinção entre normas autoaplicáveis (ou autoexecutáveis) e normas não autoaplicáveis (ou não autoexecutáveis), Ruy Barbosa afirma que normas autoaplicáveis seriam aquelas que estariam aptas a gerar seus efeitos independentemente de qualquer atuação do legislador, já que seu conteúdo se encontra devidamente determinado (BARBOSA, 1933). A doutrina atual parte da constatação de que a maioria das normas constitucionais constitui direito pleno e diretamente aplicável. Tal posicionamento se justifica porque, se assim não fosse, nem mesmo haveria razão de existir de uma constituição que não fosse capaz de gerar nenhum efeito jurídico. Assim, mesmo quando o dispositivo constitucional não for autoaplicável, esse dispositivo estabelece parâmetros para a regulamentação do direito, ou seja, determina um mínimo de eficácia na previsão da legislação (SILVA, 1998).

A falta de concretização não poderá, de tal sorte, constituir obstáculo à aplicação imediata pelos juízes e tribunais, na medida em que o Judiciário por força do disposto no parágrafo primeiro do art. 5º da Constituição Federal não apenas se encontra na obrigação de assegurar a plena eficácia dos direitos fundamentais, mas também autorizado a remover eventual lacuna oriunda da falta de concretização.

Valendo-se do instrumental fornecido pelo art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil, o qual dispõe que “quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais do direito”.

A vinculação do poder público e dos particulares à aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais diz respeito a todas as normas de direitos fundamentais, independentemente de sua função prestacional ou de defesa ou, ainda, da forma de positivação desses direitos. Por esse prisma, estando o direito à segurança composto por dois aspectos, individual e social, acaba por apresentar, à primeira vista, um feitiço antagônico, em razão da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais. Isso porque, quando o Estado age positivamente (no caso de detenção ou prisão de um indivíduo), acaba por atuar contra a liberdade desse indivíduo. Dessa forma, quando age em favor da coletividade estará agindo em desfavor do interesse individual. Assim, a segurança pública possui a difícil tarefa de sopesar direitos ou, mais que isso, poderá o poder público (polícias) mensurar a prevalência de um sobre o outro quando se apresentar o caso concreto quando esse se manifesta de modo a exigir respostas em breves instantes dos agentes policiais.

O direito social à segurança pode deixar de ser prestado quando a única justificativa para o não fornecimento do serviço estatal for a ausência de recursos humanos e materiais? Ingo W. Sarlet (2007) entende que só pode haver recusa quanto à garantia de proteção imediata a um direito fundamental em situações excepcionais, devendo, mesmo assim, ser necessariamente fundamentada e justificada.

De que adianta, o juiz determinar ao Estado que proteja uma testemunha ou determine uma reintegração de posse se a ele não tiver disponível força pública suficiente? Onde estaria a efetividade da segurança jurídica ou a eficácia das decisões judiciais nesses casos? Desse modo, é necessário que seja indagado se as normas vigentes possuem efetividade no meio social. O que deve ser verificado é se as normas são efetivamente cumpridas e se as normas contribuem para que o sistema jurídico atinja seus objetivos. Partindo-se dessa consideração é que se pode questionar se o sistema jurídico é efetivo socialmente, por ser cumprido e aceito pela coletividade e se estão disponíveis os instrumentos para que aqueles que o aplicam

atuem de maneira a efetivá-lo e, em outro viés, se a utilização desses meios cumpre com a finalidade que a Constituição predeterminou (MORAES, 2010, p. 101).

Novamente se frisa que, em função do parágrafo primeiro do artigo 5º, o direito à segurança é de aplicação imediata, portanto, os órgãos responsáveis pela segurança pública devem responder imediatamente quanto à prevenção dos atos contrários à paz e que violam os direitos fundamentais. E, quando a prevenção não tiver sido cumprida eficazmente deverá o Estado agir de modo positivo, procurando restabelecer a ordem e minimizar os efeitos que as condutas desviantes causaram.

Na consecução da efetividade do direito à segurança pública se adota como pressuposto essencial a noção de inadmissibilidade do seu retrocesso, pois, conforme Luís R. Barroso (2017, p. 23), a proibição de retrocesso dos direitos já concretizados ou materializados pelo legislador ou pela Administração Pública decorre do sistema jurídico-constitucional e, em razão disso, quando a lei regulamenta um mandamento constitucional, instituindo determinado direito, “ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser absolutamente suprimido”.

Moraes (2010) ainda ressaltar que o retrocesso é proibido também nos direitos individuais e não tão-somente em relação aos sociais. O que evidencia a vedação do retrocesso dos direitos fundamentais é o caráter evolucionista da vida social. Assim, quando não for possível o progresso dos direitos (embora seja essa a razão da sociedade), que os direitos já alcançados sejam, no mínimo, preservados.

Quando se trata dos direitos sociais é necessário compreendê-los de acordo com as variações das relações sociais e econômicas, notadamente no que concerne às demandas de determinada sociedade em matéria de segurança social e, conseqüentemente, frente às prestações sociais que o poder público garante. A partir dessa percepção fica claro que é inviável sustentar uma vedação absoluta de retrocesso em matéria de direitos sociais, até mesmo pelo fato de que há a possibilidade da limitação e restrição dos direitos fundamentais, pois, via de regra, nenhum direito se qualifica como absoluto.

Deve ser destacado a vinculação do princípio da igualdade à garantia dos direitos fundamentais quando se pretende uma verdadeira eficácia para os mesmos,

pois é no fato de todos os seres humanos serem dotados de razão e consciência que subsiste a designação comum na aceitação e afirmação do princípio da igualdade.

Nesse sentido, poderia se sustentar que, em razão do princípio da razoabilidade, da característica dos direitos sociais serem de tratamento diferenciado (desigualdade), poderia se deixar de prestar segurança a alguém que disponha de recursos financeiros para prover a própria segurança? Como exemplo poderia se argumentar a constitucionalidade do Estado não prestar auxílio assistencial social àquele que dispõe de recursos financeiros. Tais questionamentos são permitidos quando se verifica a defesa do princípio da igualdade material, porém, considerando que a segurança pública interfere diretamente no resguardo do direito à vida não é possível dispensar a eficácia do direito fundamental à segurança pública. O que se defende é que, independentemente de quem exigirá a realização desse direito da Administração Pública, devem ser disponibilizados aos cidadãos os meios de intervenção na concretização da cidadania e, desse modo, os tornar instrumentos de participação no controle social sobre os atos do poder público.

Então, o direito à segurança, como direito social, poderia merecer um tratamento diferenciado das polícias? O que ocorre, não é que, justifica-se o tratamento diferenciado em razão da compensação entre pobres e ricos? Mas e o policiamento feito de forma ostensiva nos centros urbanos e esquecido nas periferias, pois, normalmente só há o deslocamento policial aos bairros quando já houve a ocorrência, evidenciando-se a negligência com o aspecto preventivo nessas regiões. O que se pode afirmar é que essa prática é inversamente discriminatória quando se procura proteger o patrimônio daqueles que são mais favorecidos economicamente. Nota-se que a atual realidade social nos leva a diagnosticar que há uma incontestável discriminação do serviço público de segurança, pois, efetivamente se percebe que quanto mais centralizada a área urbana, mais policiada ela fica e, ao menos que seja por completo equívoco, constata-se que o interesse maior está na proteção do patrimônio e não na prevenção de crimes contra a vida, os quais são mais incidentes nas áreas periféricas, as quais normalmente conjugam aqueles de menor poder aquisitivo (MORAES, 2010, p. 104).

Motivado em preservar a sociedade é que o Estado se obriga a manter a ordem ou restabelecê-la quando houver conduta contrária aos interesses sociais. Nesse intento de exigir que o Estado cumpra o seu dever constitucional é que, através de normatização infraconstitucional, se impõe aos seus agentes que cumpram a determinação da Lei Maior. Essa linha vinculativa entre o Estado e o seu dever de uma garantia eficaz da segurança pública se mostra clara quando a lei diz que “as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito” (*caput* do art. 301 do Código de Processo Penal). Saliencia-se que o agente público, caso deixe de cumprir sua função, responderá por contravenção, conforme prevê o art. 66 da Lei de Contravenções Penais.

De outra banda, também visando uma segurança pública eficaz, se permite ao particular que o mesmo participe ativamente. Para tanto, também através de norma infraconstitucional, esse direito de tomar parte na promoção da segurança pública se mostra garantido quando a lei diz que “qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência de infração em que caiba ação pública poderá” informar à autoridade policial, consoante previsto no parágrafo terceiro do art. 5º do Código de Processo Penal. Diante do exposto se percebe que tanto quanto ao dever constitucional do Estado quanto à responsabilidade do particular em relação à segurança pública há, talvez de modo não tão satisfatório quanto se imagine necessário, regulamentação do que preconiza a Constituição Federal.

Por fim, se verifica que tem havido uma sensível mudança quanto aos deveres e responsabilidades para com a segurança pública, pois, embora a Constituição Federal tenha reservado apenas aos órgãos estatais a incumbência desse dever de zelo, tem sido necessário, tendo em vista o incremento de específicas e problemáticas situações sociais como àquelas referentes às crianças e idosos, que se traga um novo paradigma para os deveres constitucionais de manutenção da segurança pública.

Apresentado a função precípua da polícia como agente garantidor dos direitos e garantias fundamentais, o seu conceito sociológico e a sua evolução histórica no mundo e no Brasil, desde a colonização, passando pelo período imperial e republicano até o atual Estado Democrático de Direito, bem como, analisado a

segurança pública face aos demais direitos fundamentais e a efetividade do direito a segurança pública passa-se a estudar o modelo tradicional de atuação das polícias brasileiras no Estado Democrático de Direito.

3 O MODELO TRADICIONAL DE ATUAÇÃO DAS POLÍCIAS BRASILEIRAS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Nesta terceira seção apresentar-se-á o tradicional Sistema de Segurança Pública brasileiro e as atribuições das Polícias Militares e Civas no ordenamento jurídico brasileiro. Do mesmo modo, far-se-á um estudo comparado dos modelos policiais existentes no Brasil, França, Espanha e Portugal analisando detalhadamente as estruturas policiais e suas atribuições em cada ordem jurídica vigente. Sendo assim, baseando-se nisso, analisar-se-á as críticas e ameaças ao atual modelo dicotômico brasileiro.

3.1 A SEGURANÇA PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A Constituição Federal de 1988, como marco jurídico de transição ao regime democrático, alargou significativamente o campo dos direitos e garantias fundamentais e, por isso, é conhecida como a Carta Cidadã. Nota-se que as Constituições anteriores primeiramente tratavam do Estado, para, somente então, disciplinarem os direitos.

A Constituição vem a concretizar, desse modo, a concepção de que “os direitos fundamentais representam uma das decisões básicas do constituinte, através do qual os principais valores éticos e políticos de uma comunidade alcançam expressão jurídica. Os direitos fundamentais assinalam um horizonte de metas sociopolíticas a alcançar, quando estabelecem a posição jurídica dos cidadãos em suas relações com o Estado, ou entre si”. Os direitos e garantias fundamentais são, assim, dotados de especial força expansiva, projetando-se por todo universo constitucional e servindo como critério interpretativo de todas as normas do ordenamento jurídico. (PIOVESAN, 2011, p. 87)

A Carta cidadã albergou o valor segurança como valor supremo e fundamental condicionante da atuação e legitimador do modelo de Estado democrático de direito por ela adotado. Destacamos que a segurança está entre os

direitos fundamentais e os direitos sociais, fazendo com que o direito à segurança seja visto como uma espécie de cláusula geral, submetendo o Estado a um dever de concretização e realização do direito fundamental a segurança em suas diversas dimensões.

O direito à segurança encontra ainda uma série de previsões expressas e específicas de cunho impositivo contidas também no texto constitucional, entre as quais, a segurança pública, consagrada, em seu artigo 144, como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, sendo exercida por meio de vários órgãos, conforme segue:

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:
I - Polícia federal;
II - Polícia rodoviária federal;
III - Polícia ferroviária federal;
IV - Polícias civis;
V - Polícias militares e corpos de bombeiros militares;
V - Polícias penais federais, estaduais e distrital. (BRASIL, 1988).

Percebe-se que os órgãos citados acima são os responsáveis pela preservação da ordem pública e da incolumidade de pessoas e patrimônio. Trata-se de uma atribuição muito complexa e que, por muitas vezes, exige a intervenção estatal, razão pela qual, em virtude da natureza das suas atribuições, a Polícia Militar, por possuir uma competência residual, realizando a preservação da ordem pública, atua de forma ostensiva, assegurando aos cidadãos os seus direitos legalmente estipulados.

Nota-se que o legislador originário constituinte estabeleceu que segurança pública não é mais responsabilidade única do Estado, mas um dever de todos, tendo como destinatários também os particulares, embora seja necessária a mediação legislativa para a sua aplicação. Não se restringe à esfera penal nem à obrigação dos integrantes de uma comunidade de velar por sua própria segurança pessoal, revelando, também no seu âmbito, o princípio democrático, de modo a permitir e mesmo impor a participação popular, por meio de órgãos e entidades criados para esse fim, na formulação e no controle da gestão da segurança pública.

A concepção de segurança pública como serviço público, tendo como destinatário o cidadão, é mais adequada à Constituição Federal e harmônica com sua importância para a configuração de um estado democrático de direito e para com a proteção e promoção dos direitos fundamentais. Não há mais inimigo a combater, mas sim cidadão para servir. Assim, a decisão quanto ao emprego da força tem de considerar também e fundamentalmente a segurança e o bem-estar da população envolvida e não apenas os objetivos específicos a serem alcançados pelas ações estatais. A polícia democrática prestadora de um serviço público é marcada pelo respeito aos direitos fundamentais sem se ater somente aos limites inerentes ao Estado democrático de direito, tratando também de promovê-lo.

A segurança, analisada sob o prisma constitucional, é um direito fundamental social que promove a segurança pessoal, física e mental do indivíduo enquanto ser dotado de liberdade pública, para que este possa exercer seus outros direitos constitucionalmente assegurados, como vida, integridade física e psíquica, inviolabilidade da intimidade, liberdade pessoal e dignidade. Logo, os direitos fundamentais, dentre os quais está assegurado o direito social à segurança pública, são a efetivação e concretização do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana (POMIN, 2012, p. 18).

O sistema de segurança pública, como um dos principais instrumentos de que se vale o Estado para a proteção dos direitos fundamentais, em particular o direito fundamental à segurança pública, exige prestações estatais concretizadas por meio de políticas públicas, de natureza normativa, como o direito penal e o direito processual penal, organizacional e material que viabilizem essa proteção por meio de instituições e órgãos públicos responsáveis pela prevenção, repressão e punição das infrações penais, devidamente aparelhados para o desempenho de suas funções. Para tanto, são necessários vultosos volumes de recursos públicos de um Estado como o brasileiro, no qual há um déficit até mesmo na realização de direitos básicos, ao lado de um orçamento cada vez mais comprometido com o pagamento da dívida pública.

Analisando o exposto, se extrai que em matéria de segurança pública quem tem o monopólio é o Estado reconhecendo como serviço público garantido por ele,

porém define-se a segurança também como responsabilidade de todos não podendo ser vista apenas como atribuição do Estado, uma vez que a sociedade tem um papel importante não somente na participação e controle das políticas, como também na socialização dos indivíduos, na perpetuação dos mecanismos informais de controle social e de autocontrole, a partir da perspectiva de que não é somente o controle pelo Estado que garante a segurança de todos.

É nítido que poucos foram os investimentos nas políticas públicas direcionadas a segurança pública após a redemocratização do Brasil, sendo sempre postergada pelos Políticos detentores de poderes. O aumento da criminalidade, aliadas à ineficácia do Estado e da conscientização da sociedade, resultam no surgimento de uma explosão desorganizada de criminalidade.

Ademais, o professor José Afonso da Silva (2012a, p. 437) ensina que o direito à segurança, cujo objeto imediato é a segurança, é um direito da categoria dos direitos individuais, e não propriamente uma garantia individual. Dessa forma, é um dever do Estado implementar medidas para alcançar ao cidadão a segurança estabelecida no rol dos direitos fundamentais. Efetivamente, esse conjunto de direitos aparelha situações, proibições, restrições e procedimentos destinados a assegurar o exercício e o gozo de algum direito fundamental individual, tais como liberdade pessoal, intimidade e incolumidade física e moral.

A polícia sempre foi vista como uma instituição de repressão, antidemocrática e conservadora. Por outro lado, os Direitos Humanos, de maneira errônea, foram tratados como ideologicamente filiados à esquerda, resquícios do período da Guerra Fria. Com a integração dos direitos humanos como direito fundamental na criação e desenvolvimento das soberanias internacionais, os setores de segurança pública tiveram que se adaptar ao procedimento complexo de manutenção da ordem, tendo em vista que tradicionalmente as antigas forças de segurança serviam para proteger os interesses de uma classe pequena de cidadãos que dominavam o poder em seus territórios.

Porém, mesmo com a introdução dos direitos humanos durante o século XVIII, e a consolidação da importância do Estado na defesa dos direitos de seus cidadãos, nem todas as instituições públicas criadas evoluíram para serem

defensoras dos direitos humanos de uma Sociedade; a exemplo do Brasil que, em sua Constituição Federal de 1988, conservou uma estrutura de Segurança Pública não correspondente com o modelo de policiamento adotado por outros países. O que mostra que a manutenção de uma Polícia Militar em tempos de paz é uma realidade do quanto o Brasil está atrasado em relação a uma política de segurança pública.

Ocorre que esta estrutura tradicional do Sistema de Segurança Pública existente no Brasil se tornou um modelo pouco inteligente, reativo e elevado valor econômico, que gera sensação de impunidade e muitas vezes agrava a situação da violência. O Modelo se torna pouco inteligente porque nem sempre o planejamento das políticas adotadas se baseia em dados, e tampouco se avalia o que dá certo ou errado. Assim, desperdiçamos os recursos, que já são escassos, e insistimos em alternativas comprovadamente ineficazes.

Consideramos o atual modelo de segurança reativo porque quase não estimulamos programas de prevenção, tanto no âmbito social quanto policial, nem em formar cidadãos que entendem a importância de valores como a autorresponsabilidade, disciplina e honestidade, base para uma vida harmônica em comunidade, em que as pessoas atuam como guardiãs das regras e dos costumes básicos de convivência, sem que o Estado precise intervir com a lei. Além disso, investimos pouco em inteligência e optamos por adotar uma estratégia de criação de leis cada vez mais duras, na expectativa de que essa medida altere o quadro da violência do país.

Nos últimos anos o poder público tem demonstrado grande interesse em fomentar políticas públicas e orientar as polícias de todo o país para a eficácia das ações de prevenção à violência e à criminalidade. Prova disto é a instituição da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, em que foi disciplinada a organização e o funcionamento dos órgãos de segurança pública, como refere o § 7º do art. 144 da

Constituição Federal³, criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP); entre outros dispositivos por ela estabelecidos. Essa norma tem por finalidade:

[...] de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade (BRASIL, LEI Nº 13.675/18).

A competência para o estabelecimento da PNSPDS é da União, cabendo aos Estados, Distrito Federal e Municípios serem os responsáveis pelo estabelecimento de suas respectivas políticas públicas, orientadas pelas diretrizes nacionais, dando ênfase que seja realizada análise e formas de enfrentamento dos fatores que atingem a harmonia social, priorizando situações emergenciais e crimes interestaduais e transnacionais.

No que concerne à Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), a lei em comento estabeleceu os princípios, diretrizes, objetivos, estratégias, meios e instrumentos. Destacando-se que no art. 5º, inciso XIX, prevê, como uma de seus princípios, o fortalecimento da segurança comunitária:

Art. 5º São diretrizes da PNSPDS:

[...]

XIX - incentivo ao desenvolvimento de programas e projetos com foco na promoção da cultura de paz, na segurança comunitária e na integração das políticas de segurança com as políticas sociais existentes em outros órgãos e entidades não pertencentes ao sistema de segurança pública; (BRASIL, LEI Nº 13.675/18).

O Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), cujo órgão central é o Ministério Extraordinário da Segurança Pública, sendo integrado pelos órgãos de

³ Art. 144, § 7º, da Constituição Federal: “A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.” (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

segurança, de acordo com o texto constitucional, bem como pelos “agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica” (BRASIL, 2018).

As ações do SUSP consistem em planejar e executar operações de forma integrada, observando o que os integrantes possuem em comum como estratégias para a prevenção de crimes e contravenções, estabelecendo aceites mútuos de registros de ocorrências policiais, o compartilhamento de informações incluindo o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin)⁴, operações com planejamento e execução integrados; realizar o intercâmbio de conhecimentos técnicos e científicos, bem como a integração de informações e dados por intermédio do SINESP⁵.

Ocorre que, mesmo diante de tais políticas públicas, verifica-se que o Brasil vive uma crise na segurança pública, em especial no que se refere aos seus modelos policiais. Parte dessa crise é originária do próprio sistema de segurança e da inadequação deste ante a complexidade da nova ordem global e da “mundialização da violência”, com rebatimentos diretos na realidade da sociedade brasileira e na sua recente democracia. Soma-se a isso a falência dos modelos policiais herdados do período militar, que constituem sua engenharia institucional; falência expressa nas fragilidades de seus processos de formação, na crise de

⁴ A Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência e criou a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN. (BRASIL, LEI Nº 9.883/99).

⁵ A Lei nº 12.681, de 04 de julho de 2012 instituiu o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – SINESP. (BRASIL, LEI Nº 12.681/12).

“O Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp) é uma plataforma de informações integradas, que possibilita consultas operacionais, investigativas e estratégicas sobre segurança pública, implementado em parceria com os entes federados. Ele foi criado através pela Lei 12.681, de 04 de julho de 2012 e, com a publicação da Lei 13.675, de 11 de junho de 2018, o Sinesp firmou-se como um dos meios e instrumentos para a implementação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) instituindo-se o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Ficou a cargo do Ministério da Segurança Pública, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), disponibilizar sistema padronizado, informatizado e seguro que permita o intercâmbio de informações entre os integrantes do Susp; auditar periodicamente a infraestrutura tecnológica e a segurança dos processos, redes e sistemas e estabelecer cronograma para adequação dos integrantes do Susp às normas e procedimentos de funcionamento do Sistema. Para alcançar esse objetivo foram desenvolvidas diversas soluções que estão sendo disponibilizadas aos estados, com implantação e treinamento” (BRASIL, LEI 13.675/18).

profissionalização por que passam os efetivos policiais e nas péssimas condições de trabalho e salários. Destacamos ainda, a ineficiência deste modelo policial no enfrentamento dos elevados índices de criminalidade e violência vivenciados pela população brasileira e, de certa maneira, impulsionam políticas de reestruturação e modernização das polícias brasileiras, como retratam os planos, programas e projetos apresentados pelos governos brasileiros nos últimos anos.

Ensina os autores Tavares dos Santos e Barreira (2016) que nos últimos anos, o governo brasileiro tem buscado, sob orientação do paradigma conceitual da Segurança Cidadã⁶ enfrentar a problemática que envolve a segurança pública e, mais especificamente, as forças policiais e, para tanto, propõe a implementação por meio de políticas públicas e parcerias com a sociedade civil alguns planos, projetos, programas e ações governamentais com o objetivo de mudar essa realidade.

Nesse contexto, alguns pontos devem ser levados em consideração, ao se falar de segurança cidadã e da necessidade de mudança das polícias brasileiras. O primeiro fato é que estudiosos, pesquisadores e gestores de políticas de segurança pública e justiça criminal reconhecem a urgência de mudanças na área de segurança pública ante o crescimento da criminalidade e o aumento da violência que coloca o Brasil entre os mais violentos do mundo. Segundo, o êxito das mudanças propostas pelas políticas governamentais para a segurança pública e justiça criminal envolve uma série de alterações nas estruturas corporativas de funcionamento das organizações policiais, dentre elas está relacionada à formação e informação dos operadores de segurança pública e justiça criminal (TAVARES DOS SANTOS e BARREIRA, 2016, p. 401). Acreditamos que outra mudança importante no sistema de segurança pública brasileiro seria a implantação legal do ciclo completo de

⁶ Segundo Tavares dos Santos e Barreira (2016, p. 401) o conceito de Segurança Cidadã parte da natureza multicausal da violência e, nesse sentido, defende a atuação tanto no espectro do controle como na esfera da prevenção, por meio de políticas públicas integradas no âmbito local. Dessa forma, uma política pública de Segurança Cidadã envolve várias dimensões, reconhecendo a multicausalidade da violência e a heterogeneidade de suas manifestações. Uma intervenção baseada no conceito de Segurança Cidadã tem, necessariamente, de envolver as várias instituições públicas e a sociedade civil, na implementação de ações planejadas a partir dos problemas identificados como prioritários para a diminuição dos índices de violência e delinquência em um território, englobando iniciativas em diversas áreas, tais como educação, saúde, lazer, esporte, cultura, cidadania, dentre outras.

polícia, assim como na maioria dos países do mundo, trazendo mais efetividade e benéfico ao cidadão.

Verifica-se que, atualmente, a segurança é tratada como sinônimo de polícia. A polícia é muito importante, porém, quando a tratada como a única responsável pela segurança pública, abordamos o assunto de forma superficial e jogamos todo o compromisso do combate a criminalidade para os Estados da federação, já que as polícias militares e civis são estaduais. As esferas federal e municipal, os três poderes do Estado além da sociedade civil, também precisam se envolver para que possamos avançar. O sistema de segurança pública e justiça criminal, apesar de pouco coordenado, inclui, além de polícias, outras instituições, desde as que atuam na prevenção do crime, como escolas, assistência social e ordem pública, até as demais forças do aparato repressivo do Estado, como o Ministério Público, Defensorias Públicas, Poder Judiciário e Sistema Penitenciário.

Desta forma, a prestação do serviço público de segurança deve ser exercido de forma efetiva ao cidadão, cabendo ao Estado agir como uma instância superior, formando um Estado de Direito baseado no princípio da legalidade, para que sejam garantidos os direitos individuais, civis e políticos, todos submetidos à Constituição, que passa ser uma carta de direitos e garantias, em especial, dos direitos humanos.

Nesta perspectiva, a atividade de segurança pública deverá voltar-se aos interesses dos indivíduos. Trata-se de um dever a ser reconhecido em todas as esferas de atuação do Estado e, em maior nível, no que tange ao direito à segurança, tendo em vista ter o Estado chamado para si o monopólio da autoridade no uso da força legítima no exercício do seu poder-dever de vigiar e punir condutas contrárias aos interesses dos direitos fundamentais (SILVA, 2016, p. 195).

Nota-se, portanto, que Segurança Pública é política de Estado e envolve todo aparelho estatal, nos mais diversos ramos, desde educação primária e estrutura familiar, base da sociedade, previsto no artigo 226 da Carta cidadã, perpassando pela saúde, moradia, emprego e demais direitos sociais, até chegar ao direito penal, momento em que é possível detectar que as políticas públicas, em regra, falham.

Ademais, percebe-se que, da interpretação de uma Carta Política pautada na defesa e promoção de direitos, os programas de combate à criminalidade e as atuais

políticas do setor começam a levar em consideração aspectos indispensáveis, como prevenção, a participação social e as penas alternativas, além de políticas públicas destinadas a outras áreas, principalmente educacionais, de geração de emprego e habitacionais. Diante dessa análise conjuntural que as disposições constitucionais acerca da segurança pública nos conduzem é que parece de suma importância uma observação mais aguçada quanto à integração das atividades dos órgãos públicos de segurança, em especial a implementação do ciclo completo de polícia, notadamente em razão de que qualquer política pública deve ser sempre executada de modo a visar o mais amplo e o mais efetivo alcance social.

Sendo assim, a segurança pública visa o bem-estar de todos, a paz social e alterações no comportamento de cada pessoa, de forma que possa andar pelas ruas tranquilamente, como já ocorre em países como França, Inglaterra e Portugal. Após essa análise da formação do sistema de segurança pública no nosso ordenamento jurídico, passaremos a estudar as funções de cada polícia sob a ótica conceitual e histórica, analisando suas funções por uma perspectiva comparada entre os modelos existentes na França, Espanha e Portugal.

3.2 A FUNÇÃO DA POLÍCIA NA SEGURANÇA PÚBLICA DO BRASIL

Para compreender a natureza do trabalho policial, deve-se primeiro fazer uma inferência no sistema social no qual está inserido. Kant de Lima (2002a) apresenta dois modelos de sociedade, os quais denominou de “paralelepípedo” e “piramidal”. No primeiro, as regras que regulam os conflitos sociais têm um aspecto genérico, ou seja, seus efeitos são distribuídos de forma equitativa em toda sociedade. Não importa a que classe social o indivíduo pertença, a lei vale para ele também. No segundo modelo, as regras de utilização do espaço público são universais, mas não gerais. Ou seja, embora sejam as mesmas para todos, não se aplicam a todos da mesma forma, mas de maneira particular a cada um. Consequentemente, a atuação da polícia nesses modelos também é diferenciada.

Kant de Lima (2002b) assegura que a polícia é, em princípio, a instituição designada, tanto em um modelo quanto em outro, para fazer cumprir, em última instância, empiricamente, as regras de utilização dos espaços públicos. Referenciando o primeiro modelo, a polícia se constituirá na força legítima para o que os autores denominam *to enforce the law*. Ressalta-se, no entanto, que a regra que está fazendo cumprir ampara-se na concepção de que foi consensual e legitimamente elaborada para preservar a utilização por uma determinada coletividade de certo espaço público. Desse modo, a legitimidade da ação policial não repousa no Estado, mas no governo da coletividade. Nessa concepção, “a polícia tem autonomia – e a respectiva responsabilidade – para negociar a utilização dos espaços, até certo ponto: se o espaço público é um espaço negociado coletivamente, cabe a ela reproduzir, em sua administração, os processos de negociação de interesses divergentes”. (KANT DE LIMA, 2002c, p. 205). A polícia, portanto, não é neutra e nem imparcial.

No tocante ao modelo piramidal, Kant de Lima (2002c) salienta que a atuação da polícia é bem diferente do modelo anterior. A apropriação do espaço público de forma particularizada pelo Estado, por definição, se dá de forma excludente. Nesse modelo, os conflitos devem ser minimizados ou, quando sua conciliação for impossível, fortemente reprimidos e extintos.

No modelo piramidal, a polícia não incumbe o explícito *enforcement of the law*. Nesse caso, “a função da polícia se caracteriza, assim, por ser eminentemente interpretativa partindo não só dos fatos, mas, principalmente, da decifração do lugar de cada uma das partes em conflito na estrutura social para proceder à correta aplicação das regras de tratamento desigual aos estruturalmente desiguais”. (KANT DE LIMA, 2002d, p. 206-207).

Nessa concepção, conforme a visão do autor, tanto o Estado quanto a polícia são definidos como instituições separadas e externas ao conjunto de cidadãos que precisam não apenas controlar, mas manter em seu devido lugar e reprimir. A ação da polícia é caracterizada pela suspeição de se descumprir as regras. A atuação da polícia não se dá como mediadora de conflitos, todavia, como autoridade

intermediária em sua interpretação para promover sua extinção e punição, não sua resolução.

Para realizar os serviços de segurança pública, o Estado brasileiro criou órgãos especializados que desempenham a atividade policial de diferentes formas: inicialmente, faz-se uma distinção entre a polícia administrativa e a polícia de segurança – a primeira tem relação com as limitações que podem ser impostas a bens jurídicos individuais em nome do interesse público, ao passo que a segunda tem como finalidade a preservação dos bens tutelados no caput do artigo 144 do texto constitucional. A polícia de segurança comporta ainda uma subdivisão entre a polícia ostensiva que é responsável pela preservação da ordem pública e a polícia judiciária que atua investigando e apurando as infrações penais porventura cometidas.

Andrade (2010) explicita que a atividade da polícia ostensiva visa prevenir a prática de delitos ou reprimi-los de forma imediata, e é caracterizada por policiais uniformizados, que são também identificados por seus equipamentos e viaturas. Já a polícia judiciária realiza o trabalho de investigação criminal, pode ouvir testemunhas, requisitar documentos, proceder à realização de perícias, de interceptações das comunicações telefônicas, entre outras medidas que, em sua maioria, dependem de autorização judicial.

No âmbito de competência da União, a polícia federal exerce com exclusividade as funções de polícia judiciária, marítima, aeroportuária e de fronteira, destinando-se, em conformidade com o §1º do artigo 144 da Constituição Federal, a apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme. A polícia federal atua ainda na prevenção e repressão do tráfico de entorpecentes e drogas afins, do contrabando e do descaminho.

Os Estados federados, por sua vez, possuem dois órgãos responsáveis por desempenhar o ciclo da atividade policial: a polícia civil e a polícia militar. As polícias civis, dirigidas por delegados de carreira, atuam na qualidade de polícia judiciária,

trabalhando na investigação das infrações penais comuns, excetuando-se aquelas inseridas na órbita da competência da União e da Justiça Militar, cumprindo ainda com as diligências determinadas pela autoridade judiciária. Já as polícias militares, forças auxiliares e reservas do Exército, atuam ostensivamente, visando prevenir e evitar o cometimento de todo e qualquer delito que cause perturbação à ordem pública. Organizam-se com base nos princípios da hierarquia e da disciplina e possuem um sistema de patentes análogo ao que vigora nas Forças Armadas (ANDRADE, 2010).

Defendendo a desmilitarização da polícia no Brasil, Silva e Gurgel (2016) apontam que existem muitas propostas de reformulação das políticas de segurança pública em desenvolvimento no país visam promover a desmilitarização das polícias brasileiras, com o fito de fomentar a atuação policial pautada em uma cultura de paz e de preservação da vida, da cidadania e dos direitos humanos.

Porém, Pereira (2014, p. 296) ensina que o modelo militar de policiamento preventivo indiscutivelmente confere maior poder de controle disciplinar e, por si só, não é causa de violência. “Se a polícia é violenta, procura-se na sociedade as suas causas, pois as instituições agem em conformidade dos valores sociais”.

Foureaux (2019, p. 236) leciona que são comuns as afirmações de que a polícia militar é violenta, por ser treinada para combater o inimigo e não proteger o cidadão, sendo justificativa em debates acadêmicos e propostas legislativas para a desmilitarização. Ocorre que não há nenhuma comprovação científica de que as causas da violência policial decorram do fato de a polícia responsável pela garantia da ordem pública ser militar. Destaca ainda que nas Academias de Polícia Militares vige a máxima dos Direitos Humanos e a formação voltada para o policiamento comunitário, que consiste na aproximação da polícia militar com a sociedade. Conclui o autor que a violência policial é reflexo da sociedade violenta e não possui correlação com o fato de a polícia ser militar ou com a ditadura militar.

A polícia no Estado Democrático de Direito caracteriza-se pela função de ser uma garantidora da liberdade do cidadão em face de ofensas ilícitas concretizadas e/ou produzidas seja por outros indivíduos, seja pelo próprio Estado (VALENTE, 2014, p. 49). Costa (2004), acerca da função policial, leciona que, apesar do

surgimento e da expansão das polícias pelo mundo todo, não há autorização para os policiais agirem à revelia dos códigos civis e profissionais. O uso da força é garantido em todas as constituições modernas, por meio do chamado monopólio legítimo da violência e “foi com essa pretensão e definição do uso da força que as polícias surgiram, tendo ainda como objetivo consolidar o Estado Moderno e a ordem liberal e assegurar a proteção dos direitos” (COSTA, 2004, p. 57).

Dissertando sobre o assunto, Holloway (1997, p. 35) estabelece que o papel da polícia, em um Estado Democrático de Direito, é zelar pela afirmação da dignidade do ser humano, pela garantia dos direitos e pelo cumprimento das normas estabelecidas pelo Estado, o que são missões altamente árduas, pois tornam-se a linha de frente das políticas estatais no enfrentamento dos conflitos. Nota-se que a polícia, além de exercer a sua autoridade limitada em consonância com a Constituição, deve observar outros meios legais e não infringir as liberdades garantidas legalmente.

O Estado tem a obrigação de garantir os direitos e as liberdades fundamentais Individuais em face da violação e/ou agressão por parte de terceiros ou do próprio poder público, e esse encargo far-se-á por intermédio da atividade policial. Assim, a ação policial encontra nos direitos do cidadão um limite e um dos próprios fins do seu agir.

As polícias exercem o poder de polícia, porém, tal poder não é de sua exclusividade. Assim, importante destacar que para a administração pública, o poder de polícia é o ato que pode limitar a liberdade e a propriedade particular, desde que condicionados ao interesse público. O conceito legal acerca do que vem a ser o poder de polícia encontra-se positivado no Código Tributário Nacional, pela Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, no art. 78:

Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável,

com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder (BRASIL, 1966).

Nesta senda, o Poder de Polícia, como integrante da administração pública, também dispõe dessa ferramenta com vistas a exercer suas atribuições constitucionais. Alguns doutrinadores lecionam nesse sentido, dentre eles Meirelles: “Poder de Polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar ou restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado” (MEIRELLES, 1999, p.115).

No entanto, toda a medida administrativa deve estar de acordo com a lei, impondo-se limitações ao poder de polícia de acordo com os princípios da legalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade e o controle jurisdicional, como na afirmação de Cretella Jr. ao referir que poder de polícia pode ser entendido como “a faculdade discricionária da Administração limitar, dentro da lei, as liberdades individuais em prol do interesse coletivo” (CRETELLA JUNIOR, 2000, p. 542)

A polícia não é sempre obrigada a atuar, devendo esta observar os limites sociais e jurídicos existentes, seja em razão da escassez de recursos públicos, seja em razão dos limites impostos à atividade estatal, especialmente em virtude da diversidade e pluralidade da sociedade livre, aberta e democrática. Além disso, a polícia, de modo geral, e a Administração Pública devem observar o princípio da proporcionalidade, o que significa que deverá ser verificada se a atuação policial, em dado momento, é necessária e eficaz para se atingir a proteção do direito visado e que, assim agindo, em caso de colisão de direitos, aquele direito protegido, no caso específico, tenha uma importância de satisfação maior que o outro capaz de justificar-lhe a diminuição (SILVA, 2016, p. 209).

No ordenamento jurídico brasileiro, o Decreto n. 88.777/1983 regulamenta as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares e no seu bojo apresenta o conceito de ordem pública como:

Ordem Pública - Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum. (BRASIL, 1983).

A ideia de ordem pública introduzida na Magna Carta de 1988 representa o conjunto de aspirações de uma moderna sociedade democrática que busca preservar o direito e a ordem juridicamente estruturada e garantir a legalidade. Em vista disso, a ordem pública deve ser tomada como um conjunto de valores a ser extraído do arcabouço jurídico-normativo existente e proveniente das instituições constitucionalmente previstas e democraticamente formadas. Assim sendo, as instituições policiais têm a função de atuar em prol da defesa da ordem pública²¹, visando à proteção dos direitos dos cidadãos e da dignidade da pessoa humana e à defesa da legalidade democrática (SILVA, 2016, p. 216).

Desta maneira, no Estado Democrático de Direito, impõe-se que toda e qualquer concepção de ordem pública deva ser pautada pelos ditames constitucionais e também legais, estando em sintonia com os princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito. Assim sendo, o dever de preservar a ordem pública é necessariamente o dever de respeito à legalidade e aos direitos fundamentais individuais e transindividuais, sob pena de um retrocesso nas conquistas democráticas.

No Brasil, a atual Constituição Federal brasileira evoluiu em relação às anteriores, visto que atribuiu às polícias militares a função de preservação da ordem pública e não mais da manutenção da ordem pública. Dessa forma, a mudança terminológica tem um enorme reflexo nas atribuições, uma vez que manutenção denota uma ideia limitada de manter, sustentar, conservar, ao passo que o termo preservar é bem mais amplo. Conforme Lazzarini,

[...] preservação abrange tanto a prevenção quanto a restauração da ordem pública, no caso, pois seu objetivo é defendê-la, resguardá-la, conservá-la íntegra, intacta, daí afirmar-se agora com plena convicção de que a polícia de preservação da ordem pública abrange as funções de polícia preventiva e a parte de polícia judiciária denominada de repressão imediata, pois é nela que ocorre a restauração da ordem pública. (LAZZARINI, 1999, p. 105).

Portanto, com base no § 5º, do artigo 144 da CF/88, não resta dúvida de que a preservação da ordem pública, ressalvadas as atribuições dos órgãos especificados, como polícia federal, rodoviária, ferroviária, ou seja, toda atividade de

polícia que não for atribuída às demais polícias, por competência residual, obrigatoriamente, torna-se atribuição da polícia militar. Logo, no tocante à preservação da ordem pública, não cabe somente o exercício da polícia ostensiva às Polícias Militares, mas sim toda a atividade de segurança pública não atribuída aos demais órgãos (LAZZARINI, 1999, p. 61).

Com base na concepção do Estado Democrático de Direito, o papel da polícia, no Brasil, também é de zelar pelo cumprimento das normas estabelecidas pelo Estado, pela afirmação da dignidade da pessoa humana e pela garantia dos direitos, missões altamente árduas, pois aquela é a linha de frente das políticas estatais no enfrentamento de conflitos (HOLLOWAY, 1997, p. 35).

Em suma, para Valente, a função da polícia, no Estado Democrático de Direito, é atualmente, “não só ser a defensora e garante da legalidade democrática, da segurança interna nacional e europeia e dos direitos dos cidadãos” (2013), mas também ser a “promotora desses mesmos interesses, valores, bens jurídicos, cuja acção se deve conformar com a lei infraconstitucional, constitucional e supraconstitucional” (VALENTE, 2013). Sob essa ótica, tem-se que a polícia ocupa um espaço relevante na ordem jurídica material vigente, na ordem social, na ordem cultural, na ordem política e, por essa razão,

está ao serviço do cidadão indefeso contra todas as ameaças e ofensas – incluindo as estatais ou de organizações não estatais de utilidade pública – e cumpre-lhe, em face da subordinação ao Direito – aos princípios gerais do Direito, aos princípios de cada ramo do Direito, ao Direito positivado [supranacional, constitucional, infraconstitucional], à jurisprudência e à doutrina - , na prossecução da sua missão, defender e garantir a legalidade democrática, a segurança interna e todos os direitos dos cidadãos. (VALENTE, 2013, p. 262).

França (2020, p. 80) ensina que em outros momentos, chegamos a constatação de que as polícias militares no Brasil vivem o difícil dilema de como se tornar uma polícia cidadã com a formação de profissionais mais humanos sem perder suas características militares. O problema observado é que, devido a naturalização de uma pedagogia voltada para o sofrimento dos alunos policiais, na qual seus direitos humanitários são desrespeitados, eles acabam não compreendendo o valor dos direitos humanos para a sua profissão, já que não

vivenciam nas relações *intra corporis* tais direito. Mesmo assim, vemos que existe uma proliferação discursiva que afirma a mudança das polícias militares e de seus agentes. Exemplo disso são os diversos programas governamentais envolvendo as policiais militares que se tornaram comuns pelo Brasil, tais como Núcleo de Polícia Comunitária, Programa de Resistência às Drogas nas escolas, Polícia Solidária, Polícia Amiga, Patrulha Maria da Penha, Patrulha Escolar, Polícia Interativa e Polícia Cidadã.

Segundo o autor, o que se observa é que as polícias têm buscado humanizar seus profissionais, especialmente na formação pedagógica, mediante o que denominamos de “humanização disciplinada”, pois as orientações pedagógicas dos quartéis policiais visam humanizar por meio de padrões disciplinadores. E como é preciso um campo de saber para legitimar relações de poder, já que poder e saber estão diretamente implicados, o discurso humanizador policial (Polícia Cidadã, Segurança Humana, Policiamento Comunitário) mostra a face produtiva do poder por meio de estratégias discursivas que publicizam a transformação da atuação policial.

A conduta policial, no atendimento das diversas ocorrências, deve ser pautada pela técnica e respeito aos princípios da legalidade e da dignidade de pessoa humana, estando legitimado a fazer o uso da força moderada ou letal apenas em último caso, nas situações das excludentes de ilicitude. Ocorre que, a mortalidade provocada por policiais no Brasil, se tornou pauta de debates e diálogos entre os campos da sociologia da segurança pública e da sociologia da quantificação aliado ao estudo empírico da produção e uso de estatísticas criminais por partes das instituições que compõe o sistema de justiça criminal e segurança pública no Brasil.

Porém, o significado do matar na ação policial é um tema em constante disputa dentro do campo da segurança pública e das organizações policiais. Enquanto as organizações policiais tentam descriminalizar essas condutas, cada vez mais a imprensa, a universidade e os movimentos de direitos humanos têm questionado se os crescentes números de mortos por policiais não seriam indícios de desvios, abusos e execuções por parte dos agentes encarregados da

manutenção da ordem pública. E diante dessa disputa, os órgãos policiais reforçam a sua legitimidade das mais variadas formas, seja a partir de discursos que buscam ratificar a necessidade e proporcionalidade da ação policial, seja em suas interações com a sociedade pelas mídias sociais. Diante disso, adotam-se estratégias de legitimação pautadas por estatísticas, tidas como objetivas e reflexo da realidade, assim como o uso de atributos morais e moralizantes sobre os policiais e suas vítimas para justificar os feitos da corporação e garantir que sua estabilidade organizacional não seja afetada (BUENO; LIMA; COSTA, 2021, p. 178-179).

Isto posto, no atual Estado Democrático de Direito, a atuação policial constitui-se um instrumento de defesa e garantia dos direitos fundamentais individuais. O policial, que representa o negro, o homossexual, a mulher, o portador de necessidades especiais, a criança, o idoso e, por fim, toda a comunidade, deve ser o guardião da lei e da ordem, operador do direito em tempo real, devendo atender as diversas ocorrências pautando pela imparcialidade, legalidade, moralidade, eficiência e, sobretudo, respeitando a dignidade da pessoa humana na busca de uma segurança mais cidadã.

3.3 MODELO DE POLÍCIA BRASILEIRO: POLÍCIA ADMINISTRATIVA E JUDICIÁRIA

Polícia pode ser definida como sendo um conjunto de serviços organizados e oferecidos pela administração pública para assegurar a garantia da ordem pública e da integridade física e moral dos indivíduos, diante de limitações impostas pela vida pessoal, além da função de prevenir, reprimir e investigar os delitos.

Assim, a concepção de polícia de forma genérica, foi criada pelo Estado de maneira a atuar na promoção do bem comum, de forma coercitiva, limitando a realização de atividades individuais e garantindo o bem geral, no que concerne a segurança pública. A atividade da segurança pública é antes de mais nada preventiva, sendo de responsabilidade das autoridades e dos seus agentes evitar a ocorrência de fatos lesivos para a ordem pública.

Contudo, a doutrina divide a atuação de Segurança Pública em Polícia Administrativa e Polícia Judiciária. Diante disso, faz-se necessário diferenciá-las a seguir.

Segundo Mazza:

- a) Polícia Administrativa: tem caráter predominantemente preventivo, atuando antes de o crime ocorrer, para evitá-lo, submetendo-se essencialmente às regras do Direito Administrativo. No Brasil, a polícia administrativa é associada ao chamado policiamento ostensivo, sendo realizada pela Polícia Militar;
- b) Polícia Judiciária: sua atuação preponderante tem natureza repressiva, agindo após a ocorrência do crime para apuração da autoria e materialidade. Sujeita-se basicamente aos princípios e normas do Direito Processual Penal. No sistema atual, a Polícia Judiciária é exercida pela Polícia Civil e pela Polícia Federal. (MAZZA, 2018, p. 434)

Nesta esteira, Rodrigues registra, entendendo que Polícia, como parte da Administração Pública, tem como norte a manutenção da ordem, entre outros:

Entendo que o conceito de Polícia sem que se separe em Administrativa e Judiciaria, pode ser diverso. Tem se predominado características do Direito e da Criminologia. Este instituto pode ser caracterizado como aquele que “mantém a ordem pública”, “combate o crime”, “de prevenção”, “de repressão”, “de assistência”, “polícia orientadora para os problemas”, “polícia comunitária”, “polícia de proximidade”, “para ajudar e socorrer”, etc. Porém, a realidade social envolve mais do que isso. Polícia é uma parte das atividades da Administração, destinada a manter a ordem, a tranquilidade e a salubridade judiciária. (RODRIGUES, 2012, online)

Ainda, segundo o mesmo autor, após delinear que polícia é destinada a manter a ordem, cita Justino Antônio de Freitas (1804-1865), jurista e catedrático de Direito da Universidade de Coimbra), mostrando que o debruçamento sobre tema em questão já é antigo:

A Polícia Administrativa se rege pelo Direito Administrativo, predominando o seu caráter preventivo, pois sua principal função é evitar que atos lesivos aos bens individuais e coletivos se concretizem. O Constitucionista Alexandre de Moraes sintetiza bem o conceito da Polícia Administrativa, “é também chamada de Polícia preventiva e sua função consiste no conjunto de intervenções da administração, conducentes a impor à livre ação dos particulares a disciplina exigida pela vida em sociedade”
A Polícia Judiciária tem sua atuação regida, entre outros dispositivos legais, pelo Código de Processo Penal, predominando o seu caráter repressivo, pois sua principal função é punir os infratores das leis penais. Esta Polícia é

também denominada “repressiva”, nome que merece um reparo porque esse organismo não aplica apenas aos delitos, mas funciona como auxiliar do Poder Judiciário. Acrescenta que “Polícia Judiciária é a que procura as provas dos crimes e contravenções e se empenha em descobrir os seus autores, cujo caráter a torna por isso essencialmente repressiva”. (FREITAS apud RODRIGUES, 2012, online)

Rodrigues, justificando que ambas polícias, administrativa e judiciária, tem caráter preventivo e repressivo:

Mesmo que as Polícias Administrativas e Judiciárias mostrem atribuições diferentes em suas atuações diante a sociedade, percebe-se que todos os órgãos que fazem parte do órgão de Segurança Pública, podem exercer atividades em que uma entre na área de atuação da outra. Por fim, se a Polícia Administrativa faz as atribuições conferidas à Polícia Judiciária ou vice-versa, compete ao Estado intervir de forma inteligente, ou seja, se uma Polícia estiver fazendo o serviço da outra de forma que vá prejudicar a sociedade, o Estado deve coibir estas ações e limitar o que foi determinado àquela determinada Polícia, porém se o trabalho está sendo feito de forma justa e objetiva, é o que interessa, pior é se nenhuma estivesse fazendo nada. Assim, cabe ao Estado, além de conceder poderes a estas Polícias dar-lhes melhores condições para trabalhar, fiscalizar e colocar no comando destas instituições profissionais competentes e compromissados, tanto com o Estado como com a sociedade. (RODRIGUES, 2012, online)

De acordo com Lenza (2018), podemos dividir a atividade policial em duas áreas distintas, a administrativa e a judiciária. A polícia administrativa (preventiva ou ostensiva) atua na prevenção, na área do ilícito administrativo. Já a polícia judiciária (investigativa) atua de maneira repressiva, depois de ter ocorrido o ilícito penal. Ainda de acordo com Botino Júnior:

Como podemos notar, a Constituição Federal consagrou a Polícia de Segurança como sendo a responsável por buscar a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, sendo esta, para tanto, subdividida em Polícia Preventiva ou Polícia Ostensiva, como é o caso da Polícia Rodoviária, da Polícia Militar e dos Corpos de Bombeiros Militares, e em Polícia Judiciária, também chamada de Polícia de Investigação, a qual, por meio da Polícia Federal e das Polícias Cíveis dos Estados, restou incumbida a tarefa de investigar as infrações penais não prevenidas pela Administração Pública, para o fim de colher provas de sua autoria e materialidade, bem como de auxiliar o Poder Judiciário e o Ministério Público nos trabalhos investigatórios e no transcurso da ação penal, seja através do empreendimento de diligências complementares, do cumprimento de mandados expedidos pelo órgão jurisdicional ou, ainda, para a execução de atividades tipicamente policiais (BOTINO JÚNIOR, 2012, p. 48).

Já Silva (2014), sustenta que “a polícia administrativa atua nas atividades das pessoas, na liberdade e nos direitos fundamentais, já a polícia judiciária atua nas pessoas, no seu direito de ir e vir, e é voltada à repressão da conduta típica”. A Polícia Administrativa, que tem por finalidade assegurar os direitos de toda sociedade, através da prevenção do crime, bem como protegendo e mantendo a ordem e o bem-estar público. De acordo com entendimento de Silva (2000, p. 50), “sua ação se exerce antes da infração da lei penal, sendo por isso também chamada *Polícia Preventiva*”.

Rodrigues, de outra banda, conclui que a diferenciação não pode ocorrer somente pelas supostas faces repressivas e preventivas:

Não se pode diferenciar o poder de Polícia Administrativa do poder de Polícia Judiciária, somente pelo caráter preventivo da primeira e pelo caráter repressivo da segunda, pois tanto a Polícia Administrativa como a Polícia Judiciária, possui características do caráter preventivo e repressivo, mesmo que de forma implícita. Independente da atribuição conferida a cada uma das Polícias, estas devem exercer suas funções em prol da sociedade. A Polícia é o principal instrumento de controle social, encarregada da produção e manutenção da ordem pública e prestação e assistência em emergências. Por isso o Estado de Direito ao vislumbrar a construção de alternativas pacíficas de obediências à lei, concedeu o Poder de Polícia, que tem por objetivo frear o uso do direito individual, tanto para a Polícia Administrativa, quanto para a Polícia Judiciária. (RODRIGUES, 2012, online)

A Polícia Administrativa, segundo Rodrigues delimita, citando Alexandre de Moraes, é regida pelo Direito Administrativo:

A Polícia Administrativa se rege pelo Direito Administrativo, predominando o seu caráter preventivo, pois sua principal função é evitar que atos lesivos aos bens individuais e coletivos se concretizem. O Constitucionalista, Alexandre de Moraes, sintetiza bem o conceito da Polícia Administrativa, “é também chamada de Polícia preventiva e sua função consiste no conjunto de intervenções da administração, conducentes a impor à livre ação dos particulares a disciplina exigida pela vida em sociedade”. (MORAES, 2006 apud RODRIGUES, 2012, online)

Para Nucci (2005), o nome Polícia Judiciária tem sentido na medida em que não se cuida de uma atividade policial ostensiva (típica da Polícia Militar para a garantia da segurança nas ruas), mas investigatória, cuja função se volta a colher

provas para o órgão acusatório e, na essência, para que o Judiciário avalie no futuro.

Já Silva ensina que a Polícia Judiciária é:

Destinada a investigar os crimes que não puderem ser prevenidos, descobrir-lhes os autores e reunir provas e indícios contra estes, no sentido de levá-los ao juízo e, conseqüentemente, a Julgamento; a prender em flagrante os infratores da lei penal a executar os mandados de prisão expedidos pelas autoridades judiciárias, e atender às requisições destas. Assume aí o caráter de órgãos judiciário auxiliar. Sua atividade só se exerce após a consumação do fato delituoso, pelo que se dá à polícia judiciária também a denominação de Polícia Repressiva. Em nosso Estado mencionada função é de alçada da Polícia Civil. (SILVA, 2000, p. 50)

Portanto, cabe à Polícia Civil, após o conhecimento do delito, investigar as causas e conseqüências que deram origem ao fato criminoso, desvendando o delito e apurando ao final sua autoria. A Polícia Civil exerce a função judiciária, haja vista que atua logo após o crime ter ocorrido, como missão de fornecer ao Poder Judiciário todos os elementos necessários que venham auxiliar na prova de materialidade e autoridade do crime. (SILVA, 2000, p. 51)

As funções de Polícia Judiciária, essa incumbência da Polícia Civil, guardam relação direta com as atribuições da instituição policial como auxiliar do Poder Judiciário. Desse modo, é assim que a Polícia Civil, no exercício das funções de Polícia Judiciária, situa-se como principal responsável pelo cumprimento das ordens e requisições das autoridades judiciárias, cabendo-lhe a obrigação de satisfazer as determinações solicitadas do Poder Judiciário. Vale lembra que a Polícia Civil não detém de propriedade exclusiva das funções judiciárias, por essa razão, podem ser exercidas por qualquer das agências policiais brasileiras no âmbito dos Estados. (BARRETO, 2019, p. 127-128).

A polícia judiciária pode ser definida como sendo uma instituição do Estado com a função de promover diligências investigatórias destinadas a reunir provas relativas à autoria e à materialidade de um crime ou de uma contravenção penal, de maneira que possa fornecer um substrato de prova sólido suficiente para o início de uma ação penal, por parte do Ministério Público ou pelo ofendido, bem como para

formar de uma melhor maneira a convicção do magistrado acerca da verdade real dos fatos apurados, durante o julgamento do processo criminal.

Porém, é necessário entender que a segurança pública não se forma apenas por ações relativas à prevenção ou investigação de crimes ou de contravenções penais, mas, na realidade envolve toda e qualquer atividade estatal que visa permitir e garantir aos cidadãos a possibilidade de se exercer todas as formas de direitos (ZACCARIOTTO, 2005).

Candido (2016, p.76) ensina que o modelo policial brasileiro se originou através do modelo de Estado anglo-saxão de jurisdição unitária, uma sobreposição de um assemelhado sistema policial herdado da França (de repartição de jurisdição), a um sistema judicial herdado da Inglaterra (de única jurisdição), estabelecendo a real concepção dicotômica das polícias estaduais no país. Segundo o autor, a polícia brasileira parece ser essencialmente administrativa, haja vista a grande parte de seus atos se cingirem a este ramo do direito. Seguindo esse raciocínio, não se tem no Brasil a função de polícia judiciária pura, na filosófica concepção de ser uma polícia cujos atos são determinados com participação, ou pelo menos, supervisão de uma Magistrado, como na imensa maioria dos demais países.

Assim, teoricamente, a polícia brasileira estadual tem na polícia civil um órgão policial que, em tese, investe seus esforços no sentido de auxiliar o Poder Judiciário e Ministério Público, fornecendo elementos de indícios de autoria e prova da materialidade delitiva, a fim de formar a justa causa de uma eventual denúncia e devido processo criminal; e a polícia militar é forçada a agir principalmente como polícia administrativa, em sentido amplo, atuando na seara da polícia de segurança e até mesmo como polícia de serviços públicos.

O que iremos defender é exatamente o que já acontece na prática, onde tais disfunções não tiram da polícia militar, ante a ausência de uma real polícia judiciária (orgânica) no sistema de segurança público brasileiro, o papel de, em igualdade de condições, fornecer diretamente ao Poder Judiciário os elementos iniciais da persecução penal, quando das situações de flagrante delito, haja vista ser o órgão que legitimamente colhe tais elementos de autoria e materialidade delitiva no momento da infração penal. Tal conduta, eficiente, razoável e econômica, já é

realizada pela polícia militar em alguns Estados brasileiros nos casos de crimes militares e crimes comuns de menor potencial ofensivo, além do trabalho diário das agências de inteligência nos crimes de maior potencial onde não há flagrante delito.

Diante disso, Candido (2016, p. 78) esclarece que parece inexorável o reconhecimento do que se deve procurar horizontalizar algumas funções e atuações, de um lado encomendadas às chamadas polícia ostensiva e de preservação da ordem pública (Polícia Militar) e, de outro, cabíveis à impropriedade chamada polícia judiciária (polícia Civil). À polícia militar cabe agir também após o crime, quando possível a colheita dos elementos de autoria e materialidade delitiva, até o limite constitucional e legal da ocorrência do flagrante delito. Da mesma forma, em igualdade de condições com a polícia civil, cabem a polícia militar os registros decorrentes ao fato criminoso os quais, de forma alguma, representam um *minus* na atribuição da polícia investigativa, a ser consolidada quando não se tem a autoria do crime, portanto, fora das situações de flagrante delito. Sendo assim, tal limite de atribuições da polícia militar jamais ocorreu, pelas vias conceituais e doutrinárias, mas sim por força de uma constituição que se amoldou ao modelo republicano americano, diante de um modelo policial francês – continental.

3.4 CICLO INCOMPLETO DE POLÍCIA: CRÍTICAS E AMEAÇAS AO ATUAL MODELO DE POLÍCIA BRASILEIRO

Estudos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), publicado na sétima edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública⁷ reforçam a sensação de que vivemos em uma sociedade fraturada e com medo; aflita diante da possibilidade cotidiana de sermos vítimas e refém do crime e da violência (LIMA; BUENO, 2013. P.6). Os dados também mostram que o nosso sistema tradicional de segurança

⁷ Informação disponível em: https://forumseguranca.org.br/storage/7_anuario_2013-corrigido.pdf. Acesso em 12 jun. 2021.

pública precisa de aperfeiçoamento, pois, dentre outros fatores caminha par e passo com baixas taxas de esclarecimento de delitos.

A Constituição Federal de 1988 prevê dois modelos de polícias estaduais, definidas como Polícia Militar e Polícia Civil, sendo que a primeira tem função ostensiva e a segunda investigativa. Diante dessa separação, passou a ter rivalidade entre as duas corporações, que vão desde brigas por destinação de recursos até desnecessária competição para ser holofote de operações policiais que são divulgados através das mídias. (JUSPOL, 2016).

O modelo dualizado já existe desde o século XIX, contudo o constituinte de 1988 apenas definiu as atribuições, conforme dispõe:

O modelo dualizado de polícias não é fruto do regime militar. Existe no Brasil desde o século XIX e apresenta-se de formas bastante diferenciadas de estado para outro. Isto traz consequências para o conflito de competências e a eficácia do sistema de segurança pública como um todo. O ano de 1969 foi determinante, contudo, na ampliação e fortalecimento do papel das Polícias Militares e, portanto, na militarização do sistema. A EC no 1/1969, pela primeira vez, institui como papel das PMs a manutenção da ordem pública – até então seu mandato limitava-se a questões de segurança interna – e o Decreto-Lei no 1.072/1969 coroa este princípio, ao determinar que as Polícias Militares têm exclusividade no policiamento ostensivo fardado. A CF/88 não rompe este modelo; na verdade, o institucionaliza, ao definir claramente as atribuições das Polícias Cíveis – pela primeira vez matéria constitucional – e das Polícias Militares (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009, p. 146).

Por conseguinte, Fontoura, Rivero e Rodrigues (2009), afirmam que o atual sistema de Segurança Pública é ineficiente, em razão da divisão das funções, causando descontentamento e desconfiança da sociedade:

Não há, portanto, nenhum tipo de consenso entre estudiosos da área, que são unânimes somente em avaliar que da forma como atualmente está organizado o sistema de segurança pública no país, não há eficiência, aumenta-se a impunidade, a violência policial se perpetua, a população não confia nas instituições policiais, as investigações criminais são falhas, o policiamento das ruas é ineficaz, além de outros problemas, relacionados à corrupção, ao excesso de letalidade no trabalho policial e à forma como os policiais interagem com os cidadãos comuns, problemas estes que afetam a população como um todo – e a população pobre em particular – mas que também trazem repercussões sobre os policiais e suas condições de trabalho, riscos no exercício da profissão, entre outras. (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009, p. 151).

O atual sistema gerou resultados insatisfatórios e contrários ao que a sociedade espera receber quanto à prestação de serviço de Segurança Pública, considerando que no processo de redemocratização do Brasil a questão da segurança não recebeu a devida atenção. (BARRETO, 2019, p. 11)

Importante mencionar que atualmente a Polícia Militar vem confeccionando e encaminhando ao judiciário Termo Circunstanciado e isso vem gerando diversos debates, haja vista que a competência para tanto seria da Polícia Judiciária. Isso, na concepção de Candido (2016) seria a melhor concepção da idealização do “Ciclo Completo de Polícia”, pois estando diante de uma ocorrência de fato delituoso, recomenda-se de imediato a lavratura do TCO e do APF pela Polícia Militar, tendo como bojo a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional, que prevê a possibilidade de atuação das agências policiais militares para formalização dos seus atos administrativos que devem ser levados diretamente ao judiciário.

Com isso, diferentemente da maioria dos países, onde as polícias são de ciclo completo, isto é, a mesma corporação que investiga realiza o policiamento nas ruas no Brasil, como aponta Mariano, temos duas “meias” polícias, o que acarreta “conflitos de competência, distanciamento das direções das instituições policiais, duplicidade de equipamentos e de gerenciamento das operações, que, somados, constituem uma das principais causas estruturais da ineficiência do setor” (MARIANO, 2004, p. 21).

Medeiros ressalta que muitos países normalmente tomados como referência, tais com Estados Unidos, França, Itália, entre outros, possuem múltiplas organizações policiais. Isto é, em termos numéricos, o Brasil não é exceção. Nossa peculiaridade está em que, enquanto nos demais países a especialização é intraorganizacional, com profissionais de uma mesma organização se dividindo nas funções de polícia criminal e polícia urbana, no Brasil “é extraorganizacional: no mesmo espaço geográfico, uma polícia se ocupa da investigação e a outra executa tarefas paramilitar e de patrulhamento” (MEDEIROS, 2004, p. 278).

Hoje, a PM é a que tem o contato com a população no momento do crime ou da tentativa de crime. É ela que, muitas vezes, dá a notícia do crime para a PC, que, por sua vez, irá investigá-lo. Mas esta divisão de tarefas não tem se mostrado

eficiente. Em geral, a PM não respeita a cena do crime, a PC não investe em investigação e os inquéritos policiais tornam-se pouco qualificados, o que faz com que o percentual de crimes não esclarecidos seja inaceitavelmente alto no Brasil. Apesar da interdependência – o trabalho de uma depende do trabalho da outra – não há integração e, pelo contrário, há disputas – por espaço, por salários, por poder. Tanto que a Polícia Militar acaba criando mecanismos de investigação – como o chamado PM2, ou 2ª seção do Comando – e as Polícias Civis “não raramente criam unidades de policiamento ostensivo” (MARIANO, 2004, p. 52). O problema na atualidade é bem explicitado por Medeiros:

Apesar do contato diário entre as duas organizações policiais, há pouca troca de recursos técnicos e institucionais. As relações isomórficas são mais fortes entre as diversas Polícias Civis, entre as diversas Polícias Militares e – o mais grave em termos de campo policial – entre Polícia Civil e Justiça, e entre Polícia Militar e Exército. Está incompleta a conquista democrática da separação institucional Polícia-Justiça e Polícia-Exército (MARIANO, 2004, p. 279).

Se a atividade de policiamento ostensivo é muitas vezes marcada pela violência e o despreparo, as atividades ligadas à investigação criminal não são poupadas de críticas pelos estudiosos do tema. O principal instituto da polícia civil na sua atividade de apurar os crimes é o inquérito policial, alvo de severas críticas por parte daqueles que o consideram como peça que vai de encontro a todo o restante do nosso sistema constitucional e de suas garantias relativas à persecução penal. O inquérito policial persiste apesar de contradizer princípios de nosso ordenamento jurídico, como direito ao contraditório e ampla defesa. O modelo inquisitorial no qual se enquadra permite que a polícia prenda suspeitos mesmo sem provas; indície cidadãos e subordine a atuação dos advogados. Os delegados de polícia, com isso, possuem poder desmedido – poder de selecionar e de criminalizar – e, como defende Silva, “os excessos são facilitados – para não dizer induzidos – pela lei, pois não parecia ser outra a intenção do governo, à edição do Código de Processo Penal” (SILVA, 2008a, p. 85).

De acordo com Mingardi (2000), somente dois grupos defenderiam a manutenção do inquérito policial no formato atual no Brasil: os delegados de polícia,

por questões corporativas, e alguns advogados criminalistas, pois a má qualidade dos inquéritos facilita a defesa dos réus. Apesar da dificuldade em se chegar a números precisos, é sabido que a maioria dos casos de delitos criminais sequer é investigada. Como há uma grande burocracia relacionada ao inquérito policial – prazos, prestações de contas em relação a juízes e promotores, entre outras – haveria uma regra não escrita que determina que se instaure o inquérito somente nos casos em que o culpado já é conhecido, o que vai diretamente de encontro a seu objetivo.

Nesse sentido, Silva não deixa dúvidas ao afirmar que:

{...} em se tratando da apuração de crimes [...] a polícia brasileira vem funcionando como se fosse uma grande firma de detetives privados, e os governantes e autoridades, como seus proprietários. Este talvez seja o principal fator de impunidade no Brasil, pois o criminoso sabe que a possibilidade de ser descoberto, incriminado com provas cabais e preso é remotíssima (SILVA, 2008a, p. 329).

Lima e Bueno (2013)⁸ afirmam que o atual sistema de segurança pública não consegue oferecer serviço de qualidade, reduzir a insegurança e aumentar a confiança da população nas instituições, mesmo que no plano de gestão de segurança pública dos Estados, paradoxalmente, tenham adotado várias iniciativas como a implantação do sistema de informação, integração das polícias estaduais, modernização tecnológica, mudança no currículo de ensino policial, entre outras.

De acordo com Candido (2016) diversas são as ameaças contra o atual modelo policial brasileiro e, conseqüentemente, contra as instituições policiais. Fala-se na reforma das polícias, enfatizando-se a necessidade de mudanças nas estruturas policiais que se apresenta centralizada; propõe-se a separação das atividades de patrulhamento, investigação, controle de trânsito e administração do

⁸ Segundo a pesquisa, resultados de longo prazo só poderão ser obtidos mediante reformas estruturais que enfrentem alguns temas sensíveis, tais como: a distribuição e a articulação de competências entre União, Estados e Municípios e a criação de mecanismos efetivos de cooperação entre eles e demais Poderes; a reforma do modelo policial estabelecido pela Constituição; e o estabelecimento de requisitos mínimos nacionais para as instituições de segurança pública no que diz respeito à formação dos profissionais, transparência e prestação de contas, uso da força e controle externo. (Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2013, p.6).

sistema penitenciário, onde a estrutura policial se apresenta diferenciada, argumenta-se o contrário, ou seja, que a existência de duas ou mais instituições policiais encarregadas das tarefas de patrulhamento e investigação, prejudicaria o controle e a eficiência do aparato policial; há quem atribua a violência da polícia à sua estrutura militarizada e propõem a reforma e, às vezes, a extinção dessas instituições; critica-se o controle das polícias pelos governos estaduais; pugna-se ora pela federalização das polícias, ora pela municipalização dessas instituições.

Diante do que foi exposto, é possível concluir que a divisão do sistema atual brasileiro gerou o descontentamento da sociedade em virtude da insegurança presente a todo momento (MENDONÇA, 2017). De acordo com a pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas, o Brasil é considerado o segundo país mais inseguro no mundo, ficando atrás apenas para o Afeganistão, com 79%, conforme conclui o estudo coordenado por Neri (*apud* DIÓGENES, 2018), diretor do FGV Social “Embora o dado indicasse alta insegurança de 59% no início da série em 2010, houve um salto de insegurança entre 2012 (53%) e 2013 (65%)”.

Corroborando-se o aqui explanado, extrai-se da análise do ranking Expat Insider 2019, feita pela InterNations, em que o Brasil é tido como inseguro e fica em 61 (sessenta e um) dentre 64 (sessenta e quatro) países. Dos entrevistados no Brasil, 61% (sessenta e um por cento) se disseram insatisfeitos com as condições de segurança contra 9% (nove por cento) da média global (BBC NEWS, 2019).

Por fim, os índices demonstram o quanto é importante a insatisfação dos brasileiros com a Segurança Pública atual, diferente dos países de ciclo completo, os quais possuem indicadores de segurança elevados comparados com o do Brasil, conforme será exposto de forma detalhada no próximo tópico.

3.5 TIPOS DE POLÍCIA NO MUNDO: DIREITO COMPARADO ENTRE BRASIL, FRANÇA, ESPANHA E PORTUGAL

O sistema de segurança pública brasileiro é conhecido como meias polícias, em razão de tanto a Polícia militar quanto a Polícia civil não atuarem de forma

completa. O modelo de Polícia de Ciclo Completo é aquele que atua de forma plena, com atuação do mesmo órgão policial antes, durante e após a prática delituosa, podendo servir de modelo para os problemas de ineficiência atualmente vividos no Brasil.

Sapori (2016, p. 52) ensina que a ineficiência do atual sistema policial brasileiro decorre da constatação de que o atual modelo está esgotado. Ainda assim, são poucos os que ignoram o fato de que a dualidade Polícia Ostensiva/polícia investigativa se tornou foco crônico de ineficiência na atuação do Estado na provisão da Segurança Pública e que a integração entre polícias militares e polícias civis é muito mais exceção do que regra. Conflitos crônicos na definição de competências e na distribuição de recursos orçamentários bem como a desarticulação da ação operacional são fenômenos cotidianos que impactam negativamente a capacidade do poder público de conter o avanço da criminalidade. A frouxa articulação do sistema policial na sociedade brasileira tem provocado muito mais perdas do que ganhos para a população.

Conforme leciona Foureaux (2019, p. 255), essa “dicotomia policial consistente no policiamento ostensivo e preservação da ordem pública pela polícia Militar e a repressão e investigação pela Polícia Civil teve início na França”. Durante a assembleia nacional, em 1971, houve, de fato, a “separação da justiça e da polícia”, situação que necessariamente desencadeou a separação das funções de polícias administrativa e judiciária.

A influência francesa sobre a separação dos poderes, de acordo com Foureaux (2019, p. 257), fortaleceu o modelo atual de polícia, no qual uma instituição fica responsável pela preservação da ordem pública e outra pela investigação e repressão, desse modo sendo separadas as “atribuições de julgar, prender, investigar e realizar o policiamento ostensivo”. Esta influência balizou o direito português e induziu sobremaneira o direito brasileiro a evitar que um mesmo órgão cumule funções executivas e jurisdicionais. Com proficiência, o autor leciona que

Ocorre que, com a consolidação da separação dos Poderes, cabe ao Poder Judiciário realizar julgamentos, e a polícia se tornou vinculada ao poder

executivo, na medida em que possui atribuições administrativas e, historicamente surgiu para proteger o Estado, que concentrava os poderes, e, posteriormente, para realizar a defesa interna. Neste sentido, nada obsta que seja implementado no Brasil o ciclo completo de polícia em sua plenitude, o que não foi adotado, por questões políticas. O Ciclo completo de Polícia é adotado em todas as forças militares estaduais responsáveis pela segurança pública no mundo, com exceção do Brasil. Países que possuem a democracia consolidada adotam o Ciclo Completo de Polícia, exercido pelas polícias de natureza militar e civil, como Portugal, Espanha, França e Itália. (FOUREAUX, 2019, p. 258).

Destacamos que no modelo policial brasileiro, no âmbito estadual, em uma ocorrência de homicídio, por exemplo, há uma fragmentação da ação policial, tendo a polícia militar o papel de adotar as medidas preliminares previstas no art. 6º do Código de Processo Penal (CPP)⁹, fazendo o isolamento do local do crime e a identificação de provas, as quais são, então, reportadas para a polícia judiciária (polícia civil), a qual, posteriormente, abrirá o inquérito policial e fará a investigação, conforme preconiza o art. 5, I, do CPP (BRASIL, 1941).

Desta forma, percebe-se que há uma perda de elementos importantíssimos na produção da prova, pois a autoridade policial que chegou ao local do homicídio não tem a atribuição de investigá-lo e, muitas vezes, não está comprometida com a produção de provas, em especial com a cadeia de custódia ou a preservação dos elementos probatórios. Visto que não é a sua atividade essencial, muitos indícios e/ou vestígios que poderiam auxiliar no esclarecimento dos fatos são perdidos, o que, por si só, já é uma das causas da baixa elucidação dos delitos contra à vida. Além disto, a prova pericial¹⁰ é realizada pela polícia científica, que no Brasil é identificada como Instituto Geral de Perícia (IGP), que se trata de um terceiro órgão estatal, o qual é solicitado para comparecer ao local pela polícia judiciária (polícia civil) após o registro policial realizado pela polícia ostensiva. Portanto, em uma cena

⁹ Art. 6º, CPP – Logo que tiver conhecimento da prática da infração penal, a autoridade policial deverá: I - dirigir-se ao local, providenciando para que não se alterem o estado e conservação das coisas, até a chegada dos peritos criminais; (Redação dada pela Lei nº 8.862, de 28.3.1994) II - apreender os objetos que tiverem relação com o fato, após liberados pelos peritos criminais; (Redação dada pela Lei nº 8.862, de 28.3.1994) III – colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias; [...] (BRASIL, 1941).

¹⁰ Art. 159 – O exame de corpo de delito e outras perícias serão realizados por perito oficial, portador de diploma de curso superior (BRASIL, 1941).

do crime doloso contra a vida, na qual o resultado morte resta confirmado, há participação de três segmentos estatais e isto certamente traz um prejuízo para a preservação da prova, inclusive colaboração com a baixa elucidação dos fatos (BEATO FILHO, 2012, p. 212).

Segundo Henz (2018, p. 124), diante do delito gravíssimo que é o homicídio, há perda de elementos importantíssimo para a investigação criminal pela falta de comprometimento das instituições policiais. A polícia militar, que deveria fazer o isolamento do local, por vezes apenas quer repassar a ocorrência para a polícia responsável pela investigação. Nesse momento há uma ruptura, especialmente no campo do comprometimento, pois o agente policial não tem participação na investigação e com isto acaba não se envolvendo com a preservação e, principalmente, com a coleta de elementos fundamentais para a elucidação dos fatos¹¹.

O autor ainda destaca que, os primeiros instantes, após a ocorrência policial, são essências para a sua elucidação, pois, desde que ninguém destrua as evidências, a cena do crime fala, sendo levados em consideração relatos de testemunhas, posição do corpo, cápsulas de balas disparadas, impressões digitais e marcas no chão. Portanto, o local precisa ficar isolado até ser analisado por peritos bem treinados e equipados, entretanto, em virtude da sistematização policial, na qual há uma quebra da custódia de provas e principalmente uma ruptura de atribuições policiais, há perda de elementos fundamentais para a elucidação de delitos. A questão é procedimental, e não consideramos falta de treinamento ou outras questões, visto que o procedimento envolve muitos agentes e isso desfavorece a preservação dos elementos centrais, que são os vestígios e as provas.

Sendo assim, a existência de duas ou mais agências policiais que têm as mesmas atribuições leva à superposição e redundância de atividades, dificultando a

¹¹ “As provas materiais desaparecem. Todo mundo passeia no local do crime. As testemunhas não são entrevistadas corretamente nem são identificadas muitas vezes. Isso aí faz com que muitas vezes, cada vez mais, você não consiga a condenação do criminoso” (MENEZES; LEUTZ, 2014).

integração das várias organizações do sistema da justiça criminal, especialmente no que diz respeito aos conflitos de jurisdição (atribuições) entre as polícias. Nesse sentido destaca-se o “caráter frouxamente articulado” (BEATO, 2008, p. 199) entre as organizações que compõem o sistema de prevenção, repressão e justiça criminal, as quais acabam operando uma disjunção entre o aparelho policial e a administração da justiça.

Portanto, o atual sistema de Segurança Pública estabelecido pelo ordenamento jurídico brasileiro tornou-se caro e ineficiente, desapontando os anseios da sociedade na medida em que a sensação de insegurança, medo e opressão é cada vez mais constante, sentimento presente até mesmo em nossa casa, diante da sensação que é reflexo da ineficiência da atuação do Estado no fornecimento de Segurança Pública, que pode ser confirmado pelo baixo índice de resolução da autoria dos delitos.

Apesar de alguns autores afirmarem que a divisão das polícias seja benéfica para o Estado, na medida em que o poder bélico não fica concentrado em uma única Instituição, o Ciclo Completo de Polícia é adotado quase que em totalidade no mundo. Nesse sentido, Monjardet (2002), expressa que:

[...] os riscos inerentes à detenção da força são diminuídos quando ela é dividida, e é, portanto, de boa precaução democrática cingir a polícia em vários aparatos distintos, de modo que, se um deles falhar, sempre se possa dispor do outro: quando um cortejo de policiais se dirige ao Élisée, depois de ter insultado um ministro da Justiça, é útil ter gendarmes para prendê-los. Quando os gendarmes se recusam a isso, o poder literalmente teme. Além disso, se a polícia é dividida, cada fração é menos complexa e, portanto, mais fácil de dirigir. (MONJARDET, 2002, p. 2012).

Dentre os modelos de ciclo completo que operam no mundo destacamos como referência os modelos de Polícia Francesa, Espanhola e Portuguesa, as quais exercem funções de forma centralizada e, portanto, a mesma instituição policial atua na preservação, na repressão e na investigação, encaminhando assim, o infrator diretamente ao juiz, sendo dispensável a instauração de inquérito policial, uma vez que tudo é instruído pelo próprio juiz de instrução. Sendo assim, passaremos a expor acerca das corporações de segurança no campo nacional dos referidos países.

Primeiramente, abordaremos o modelo de polícia Francês que é chamado de sistema centralizado (CROZIER, 1963, p. 225 *apud* BAYLEY, 2017, p. 68) com duas forças policiais: a Polícia Nacional e Gendarmaria Nacional.

Há de se observar, portanto, que a França teve importante contribuição quanto à origem do modelo policial, tendo em vista que serviu como base para vários países, inclusive com forte influência no modelo policial brasileiro. (CANDIDO, 2016, p. 29).

Em síntese Ribeiro (2016) acrescenta que:

Na França, subsistem duas corporações policiais herdeiras do sistema napoleônico: a *Gendarmerie Nationale* (Gendarmaria Nacional), militar; e a Polícia Nacional, civil, definida como uma força instituída para garantir a República, a preservação da ordem e o cumprimento das leis. Ambas executam o Ciclo Completo de Polícia no âmbito das respectivas jurisdições. (RIBEIRO, 2016, p. 15)

A Polícia Nacional é uma polícia de caráter estatuto civil, sob a autoridade do Ministro do Interior. Possui efetivos de 130.000 agentes, sendo que 70% (setenta) por centos deles operam uniformizados, os outros à paisana. A Polícia Nacional tem como missões policiais: Segurança Pública, Polícia Judiciária, informações, contraespionagem, polícia dos estrangeiros, estando presente, principalmente nas zonas urbanas e pré-urbanas. (CANDIDO, 2016, p. 75)

Já a Gendarmaria Nacional, embora seja de caráter militar, ligada ao Ministério da Defesa, é classificada como quarto ramo das Forças Armadas Francesa e o Exército Interno da França. A Gendarmaria Nacional desempenha, de forma geral, as atividades de segurança na maior parte do território francês, principalmente em áreas rurais e nas cidades menores. (AGUIAR, 2015).

Sobre a composição da Polícia Francesa, Filho (2003) assim assevera:

Possui duas polícias, a Polícia Nacional e a Guarda Nacional, com um total de 220.000 agentes subordinadas diretamente ao Poder Executivo, fazendo a polícia judiciária sob controle da autoridade judiciária (desenvolvem o ciclo completo de polícia).

A Polícia Nacional é uma organização policial de estatuto civil ligada diretamente ao Ministério do Interior encarregada do ciclo completo de polícia (embora isso ocorra de maneira Departamentalizada) nas zonas urbanas e pré-urbanas da França (comunas com população superior a

10.000 habitantes), tendo sob sua responsabilidade apenas 5% do território francês, mas policiando a maioria da população.

A Guarda Nacional, instituição de caráter militar (sua estrutura se insere no Ministério da Defesa), possui em seus quadros 90.000 gendarmes, formando uma polícia departamental encarregada do policiamento nas zonas rurais e periurbanas, é dividida em 3.600 brigadas. A polivalência no exercício de suas atribuições é o grande diferencial da GN, pois seus integrantes, segundo Lévy (1997) podem 'fazer tanto um trabalho de segurança pública quanto de polícia judiciária, funções claramente diferenciadas na PN.'

Sendo assim, as agências policiais citadas acima são responsáveis pelo exercício da Segurança Pública em toda jurisdição francesa, lembrando o fato de que ambas operam em ciclo completo e encaminham o infrator diretamente ao juiz, não havendo, portanto, a instauração de inquérito polícia em razão de ser tudo instruído pelo próprio juiz de instrução. (TEZA, 2015, p. 19).

Já o modelo de polícia adotada na Espanha é subdividido em Guarda Civil e Corpo Nacional de Polícia. A Guarda Civil é de natureza militar, sob dupla subordinação do Ministério da Defesa em termos de promoções e missões militares, e do Ministério do Interior em termos de serviços, remuneração, destinos e meios. Além disso, possui competência específica sob o controle de armas e explosivos, bem como à segurança de tráfego em estradas intermunicipais, nos portos, do ambiente e aeroportos e nos transportes interurbanos de detidos. (TREVISANUTO, 2018).

Com relação ao Corpo Nacional de Polícia, é um órgão de natureza civil de caráter nacional, uniformizada, tendo dependência ao Ministério do Interior da Espanha, sua missão é proteger o livre exercício dos direitos e liberdades e garantir a segurança da sociedade, em todo território espanhol. Ainda, atua em todas capitais provinciais, e nas cidades e centros urbanos determinada pelo Governo. (TREVISANUTO, 2018).

Segundo Cunha, a polícia espanhola divide-se em três níveis:

1. Nacional – Polícias da Nação: Corpo Nacional de Polícia (Cuerpo Nacional de Policia). Instituto armado de natureza civil, que resultou da fusão do Corpo Superior de Polícia e da Polícia Nacional e subordina-se ao Ministério do Interior; Guarda Civil, instituto armado de natureza militar, sujeito à dupla subordinação, ao Ministério da defesa e ao Ministério do Interior.

2. Regional – Polícias das Comunidades Autônomas. Também chamadas de Generalidad. São 3 Comunidades Autônomas que possuem corpos de polícia, que são: dos Países Bascos, a Polícia Ertzaina; de Navarra, a Polícia Foral e da Catalunha a Polícia Los Mossos d'Esquadras. As demais Comunidades Autônomas possuem unidades da CNP ou GC.

3. Local – São as Polícias Locais também chamadas de Guardas Urbanas. Estão a nível municipal (Ayuntamientos). Atuam no controle de trânsito e na aplicação das leis locais. (CUNHA, 2000)

Sendo assim, as agências policiais citadas acima são responsáveis pelo exercício da Segurança Pública em toda jurisdição espanhola, lembrando o fato de que ambas operam em ciclo completo e encaminham o infrator diretamente ao juiz, não havendo, portanto, a instauração de inquérito polícia em razão de ser tudo instruído pelo próprio juiz de instrução. (TEZA, 2015, p. 18).

Por fim, a policial de Portugal possui seus órgãos policiais centralizados no Governo Federal, sendo dividida em Polícia de Segurança Pública (PSP), a Guarda Nacional Republicana (GNR) e a Polícia Judiciária (PJ). Todas autônomas, independentes e colaborativas, atuando no Ciclo Completo de Polícia (TREVISANUTO, 2018).

A Polícia de Segurança Pública (PSP) tem por missão a defesa da legalidade democrática, de garantia da segurança interna e de defesa dos direitos dos cidadãos. Ainda, é conhecida por polícia uniformizada, com aproximadamente vinte mil agentes, que atua nas grandes áreas urbanas de Portugal. (SANDERSON, 2016).

Já a Guarda Nacional Republicana (GNR), de caráter militar, formada por militares organizados num corpo especial de tropas, dotada de autonomia administrativa, atua principalmente nas zonas rurais do país. (SANDERSON, 2016).

A Polícia Judiciária (PJ), de estrutura civil, não uniformizada, tem semelhança com a Polícia Judiciária Brasileira, sendo considerada a principal instituição policial de investigação criminal do país. Ainda, no âmbito administrativo, está subordinada ao Ministério da Justiça (SANDERSON, 2016).

Tais agências policiais citadas acima são responsáveis pelo exercício da Segurança Pública em toda jurisdição portuguesa, lembrando o fato de que todas operam em ciclo completo e conduzem o infrator diretamente ao Órgão Judiciário. (TEZA, 2015, p. 18).

Foureaux (2019, p. 264) acrescenta que em Portugal há a Guarda Nacional Republicana (GNR), a qual possui atribuições atinentes à atuação na área rural, em cidades com população inferior a 30 mil habitantes e em rodovias de natureza militar. De outra banda, e com uma natureza civil, há a Polícia de Segurança Pública (PSP), atuante em cidades com mais de 30 mil habitantes e, ainda, a Polícia Judiciária, que também possui natureza civil e tem como objetivo a atuação em casos de turbação da ordem pública em áreas de fronteira. Ambas as forças policiais, de natureza civil ou militar, atuam concomitantemente dentro de suas esferas de atribuição, no sistema de ciclo completo, encaminhando os cidadãos em atrito com a lei diretamente ao Poder Judiciário.

Diante disso, o modelo de Ciclo Completo adotado por esses países, “basicamente, resume-se no fato de que as funções de policiamento uniformizado e investigação devem boa parte de seus êxitos à interpenetração destas atribuições, desde a fase de diagnóstico e planejamento, chegando até a de execução efetiva das ações”. (CANDIDO, 2016, p. 44).

Assim, percebe-se que o modelo de Ciclo Completo adotado por esses países se demonstra eficiente, haja vista que os índices evidenciam que a sociedade se sente segura, considerando-se assim, que o sistema adotado por esses países se revela mais prático, econômico e satisfatório ao cidadão.

Apresentado o panorama do modelo tradicional de atuação das polícias brasileiras no Estado democrático de direito, destacando a função da polícia e o sistema de segurança pública dentro do ordenamento jurídico brasileiro, bem como analisando, de forma crítica, o atual ciclo incompleto de polícia com a participação da polícia administrativa e judiciária, realizando um estudo comparado com os modelos policiais adotados na França, Espanha e Portugal a seguir será tratado das propostas de uma polícia mais eficiente e cidadã, enfatizando as principais variáveis que justificam a adoção do ciclo completo de polícia no Brasil e as iniciativas e avanços já conquistados pela Brigada Militar no Estado do Rio Grande do Sul.

4 PROPOSTAS DE POLÍCIA MAIS EFICIENTE PARA UM SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA CIDADÃ

Nesta seção apresentar-se-á as propostas de uma polícia mais eficiente e cidadã, enfatizando as principais variáveis que justificam a adoção do ciclo completo de polícia no Brasil e as iniciativas e avanços já conquistados pela Brigada Militar no Estado do Rio Grande do Sul. Assim, esta seção é dividida em duas subseções, as quais versam sobre as principais variáveis que justificam a implantação do modelo de polícia de ciclo completo no Brasil e as iniciativas e avanços da Brigada Militar na atuação como polícia de ciclo completo no Rio Grande do Sul.

4.1 AS PRINCIPAIS VARIÁVEIS QUE JUSTIFICAM A IMPLANTAÇÃO DO MODELO DE POLÍCIA DE CICLO COMPLETO NO BRASIL

Nesta segunda parte analisar-se-á as principais variáveis que justificam a implantação do modelo de polícia de ciclo completo no Brasil sob o ponto de vista dos indicadores de criminalidade, eficiente na prestação do serviço e a economia nos cofres públicos, apresentando a análise de três fatores: a) variação da criminalidade no Brasil e no estado do Rio Grande do Sul; b) investigação e elucidação dos delitos no Brasil e no Rio Grande do Sul; e c) estimativas de custos econômicos da criminalidade no Brasil.

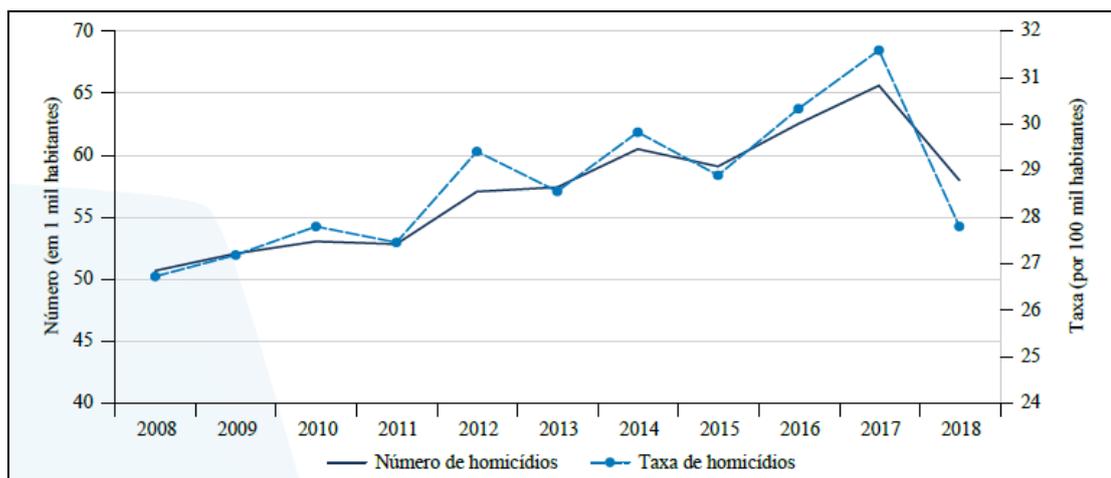
4.1.1 Variação da criminalidade no Brasil e no Rio Grande do Sul

Quanto às variáveis que justificam a implantação do modelo de polícia de ciclo completo, serão analisados os delitos de maior impacto na sociedade, tais como os homicídios, e alguns outros delitos violentos, os quais acabam influenciando mais o comportamento das pessoas. Ao analisar os indicadores da

criminalidade, especialmente de homicídios, constata-se que o Brasil aparece entre os 10% de países com maiores taxas do mundo. Apesar de o país ter uma população equivalente a 3% da população mundial, ele concentra cerca de 14% dos homicídios do mundo, apresentando, assim, taxas de homicídios semelhantes às de Ruanda, da República Dominicana, da África do Sul e da República Democrática do Congo, segundo dados do relatório conjuntura nº 4, sobre os custos econômicos da criminalidade no Brasil (BRASIL, 2017).

De acordo com o Atlas da violência do Brasil (IPEA, 2020), houve 57.956 homicídios no Brasil, em 2018, o que corresponde a uma taxa de 27,8 mortes por 100 mil habitantes – o menor nível de homicídios em quatro anos. Essa queda no número de casos remete ao patamar dos anos entre 2008 e 2013, em que ocorreram entre 50 mil e 58 mil homicídios anuais, conforme destacado no gráfico 1.

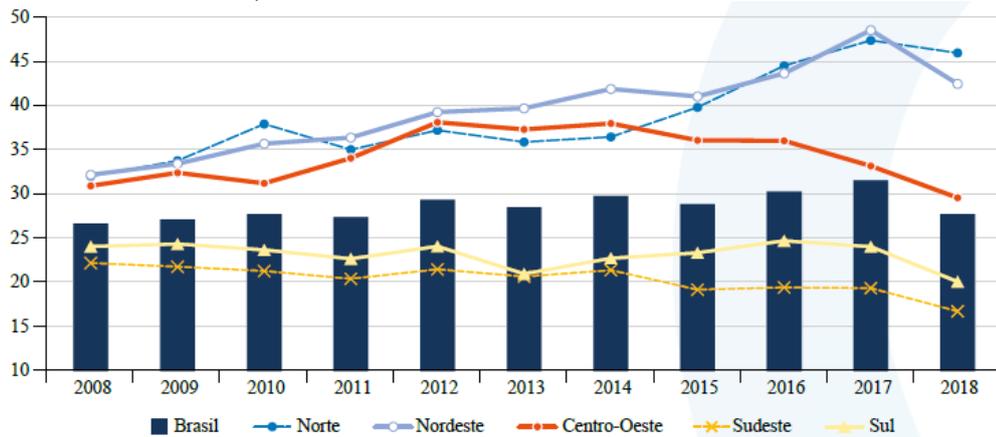
Gráfico 1 - Número e taxa de homicídios – Brasil (2008-2018)



Fontes: Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica/IBGE e SIM/MS.

Já o gráfico 2 mostra que a diminuição das taxas de homicídio aconteceu em todas as regiões, com maior intensidade no Nordeste. Desde 2016, esse índice de violência vinha diminuindo nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul. Nesse gráfico, chama a atenção a reversão da tendência de aumento das mortes no Norte e Nordeste e o aumento da velocidade de queda no Sul e Sudeste.

Gráfico 2 - Taxa de Homicídios – Brasil e Grandes Regiões (2008-2018)
(Em 100 mil habitantes)



Fonte: Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica/IBGE e SIM/MS

Diante da análise, percebe-se que houve uma redução significativa, em 12%, das taxas de homicídio no país, entre 2017 e 2018, que passou de 31,6 para 27,8 por 100 mil habitantes.

Do ponto de vista institucional, elementos importantes surgiram a partir de 2018, no tema das políticas públicas de segurança pública: a criação do Ministério da Segurança Pública, a aprovação da legislação criando o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), e a instituição do Plano Decenal de Segurança Pública (PDSP).

Destacamos que no Atlas da Violência 2019, já havia sido destacado pelos pesquisadores uma possível tendência de queda de homicídios que abrangia gradualmente cada vez mais as Unidades da Federação (UFs), nos dez anos anteriores a 2017. Entre os anos de 2016 e 2017, a taxa de homicídios diminuiu em quinze Estados da Federação. Por sua vez, em 2018, a queda de letalidade foi observada em 24 unidades da federação (IPEA, 2019).

Neste documento, foram apontadas as principais razões que estariam influenciando a queda dos homicídios no Brasil até 2017, destacando as seguintes: a) a mudança no regime demográfico, que fez diminuir substancialmente, na última década, a proporção de jovens na população; b) o Estatuto do Desarmamento, que freou a escalada de mortes no Brasil e que serviu de mecanismo importante para a redução de homicídios em alguns estados, como São Paulo, que focaram fortemente

a retirada de armas de fogo das ruas; e c) políticas estaduais de segurança, que imprimiram maior efetividade à prevenção e ao controle da criminalidade violenta em alguns estados.

Segundo o Atlas da violência do Brasil (IPEA, 2020) nas últimas três décadas, houve um acúmulo substancial de experimentos de políticas de segurança pública, no plano internacional, que lograram êxito na diminuição dos índices criminais em vários países e cidades, como Nova Iorque, Bogotá, Medellín e Cidade Juárez, apenas para falar dos casos mais emblemáticos. A partir dos anos 2000, alguns estados e municípios brasileiros passaram a assimilar a experiência estrangeira e introduzir políticas e ações inovadoras, como o Infocrim (2000), em São Paulo; o Programa “Ficar Vivo” (2002) e o Igesp (2008), em Minas Gerais; o Pacto pela Vida (2007), em Pernambuco; as Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) (2008), no Rio de Janeiro; o “Paraíba Unidos pela Paz” (2011); o “Estado Presente” (2011), no Espírito Santo; sem contar as ações e planos de segurança pública no âmbito municipal em várias cidades no Sul do país, no interior de São Paulo e em outros estados.

Essas experiências nacionais serviram para mostrar que mudanças no modelo de gestão da segurança pública, com planejamento e orientação por resultados, qualificação do trabalho policial e ações preventivas no campo social, geram resultados. Ao longo dos anos 2000 e na década seguinte, esse conhecimento acumulado teve gradativa disseminação, e pode explicar parcela do movimento de diminuição dos homicídios em pelo menos alguns estados brasileiros.

Para o futuro, resta saber se a sociedade e os governos apostarão nesse caminho das políticas efetivas baseadas em evidências e na gestão científica, ou se colocarão as fichas na retórica vazia do populismo penal, do encarceramento em massa e da brutalidade policial, que nunca funcionaram, mas dão votos.

A seguir são apresentados os indicadores da criminalidade do Rio Grande do Sul, disponíveis na Secretaria de Segurança Pública, e a variação nos últimos 10 anos fechados. O primeiro indicador de criminalidade é o crime violento letal intencional, que engloba o homicídio doloso e todos os roubos seguidos de morte. A Figura 1 destaca os delitos com o resultado morte.

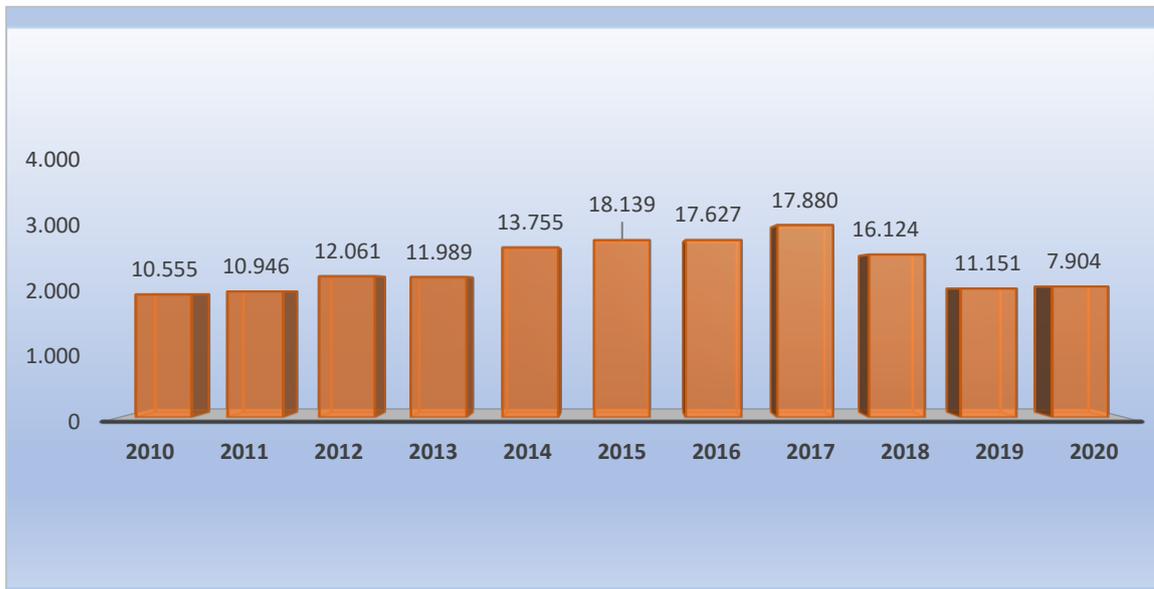
Figura 1 - Crimes violentos letais intencionais

Fonte: Adaptado de SSP (2020).

As Figuras 2, 3 e 4 apresentam gráficos que demonstram a quantidade de delitos contra o patrimônio no Rio Grande do Sul entre os anos de 2010 e 2020.

Figura 2 - Roubo a pedestre

Fonte: Adaptado de SSP (2020).

Figura 3 – Roubo de veículo

Fonte: Adaptado de SSP (2020).

Figura 4 – Roubo a estabelecimento comercial, financeiro e de ensino

Fonte: Adaptado de SSP (2020).

Diante da análise dos dados da Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul é possível constatar um aumento significativo dos crimes violentos

letais intencionais e dos demais crimes patrimoniais até o ano de 2017, porém, logo após, tivemos uma queda em todos os indicadores de criminalidade.

Percebe-se que crescimento da violência no Brasil, inclusive no Rio Grande do Sul, sob a ótica do aumento do número de homicídios e demais delitos analisados até o ano de 2017, pode ser um indicativo da falta de políticas públicas adequadas, da falha na prevenção criminal e/ou outros indicadores, bem como da falha no próprio sistema policial, razão pela qual não se pode afirmar que o modelo de polícia é o fator central do aumento da criminalidade, mas pode ser um deles.

A partir de 2018 verifica-se a implementação de iniciativas e políticas públicas de segurança mais efetivas no Estado do Rio Grande do Sul, em especiais na grande Porto Alegre. A Brigada Militar passou a investir mais no trabalho de inteligência, ferramenta de gestão e análise criminal, foram intensificadas as operações policiais qualificadas, integração entre a Brigada Militar, Polícia Civil, Ministério Público e Guarda Municipal, cercamento eletrônico, lei do desmanche e operações de combate ao furto e roubo de veículos, Programa Avante da BM e Programa RS Seguro da SSP/RS¹².

Todavia, para analisar de forma adequada a eficiência do sistema policial faz-se necessário verificar o índice de apuração dos delitos, o prazo e, ainda, a quantidade de pessoas que efetivamente são denunciadas, pois a criminalidade é um fenômeno complexo e a efetividade das instituições policiais não pode ser medida exclusivamente pela variação dos indicadores criminais. Porém, faz-se necessário alertar que há indicativos de que a atual estrutura policial não está funcionando de forma adequada pela elevação dos indicadores criminais, pois aquela não consegue prevenir de forma efetiva e/ou não consegue reprimir de forma eficiente, seja na qualidade e/ou na quantidade, a criminalidade.

¹² O Programa RS SEGURO (Programa Transversal e Estruturante de Segurança Pública) foi lançado em 28 de fevereiro de 2019 com base em estudos sobre a criminalidade, reconhecendo que a violência é uma questão que vai além da segurança, representando também desafios sociais e econômicos. Sendo assim, o governo do Estado elaborou um programa com medidas estruturantes, orientadas pelo tripé de diretrizes: Integração + Inteligência + Investimento Qualificado.

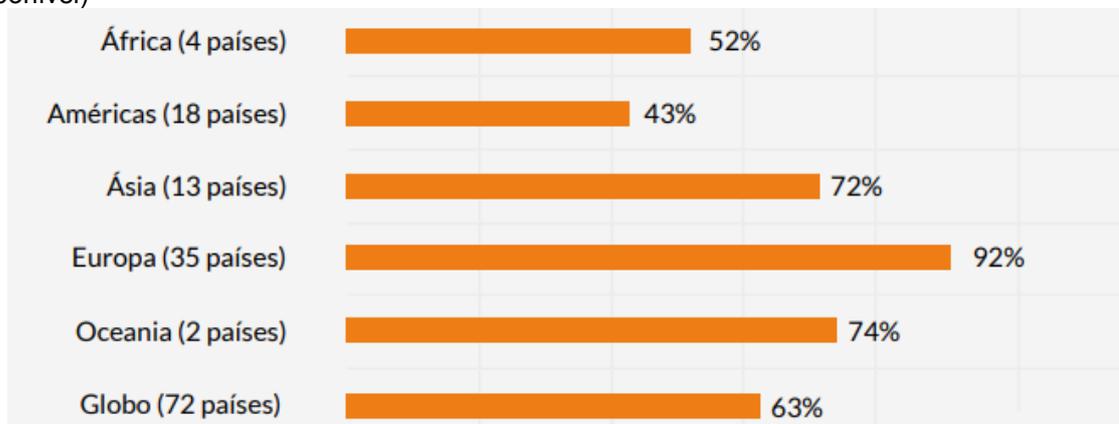
4.1.2 Investigação e elucidação dos delitos no Brasil e Rio Grande do Sul

Nesta subseção analisar-se-á a eficiência da polícia sob a ótica da quantidade de procedimentos investigativos instaurados e quantos resultam em elucidação dos fatos, servindo de base para o oferecimento da ação penal, diante do sistema burocrático do sistema tradicional brasileiro.

Inicialmente, vale destacar, conforme a figura 5, que o Estudo Global sobre Homicídios da ONU na edição 2019 aponta que os países das Américas têm os maiores índices de impunidade, tendo 43% de homicídios elucidados, ficando abaixo da média mundial de 63%. O critério utilizado foi a capacidade das instituições policiais de identificar pelo menos um suspeito do crime, independente da continuidade do processo nas instituições do sistema de justiça criminal.

Cabe salientar que, segundo o mencionado estudo, nos países das Américas os homicídios são frequentemente ligados ao crime organizado e gangues violentas, além de serem, em sua maioria, decorrentes do uso de armas de fogo. Em contrapartida, os países da Europa, que possuem o modelo de polícia de ciclo completo, concentram a menor taxa de impunidade, com 92% dos homicídios elucidados pela polícia, e a maioria dos autores das mortes são familiares e parceiros das vítimas, fator que contribuiria para a elucidação dos casos, conforme a figura abaixo:

Figura 5 – Percentual de homicídios esclarecidos pela polícia por região (2016 ou último ano disponível)



Fonte: Estatísticas de Homicídios do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, 2016)

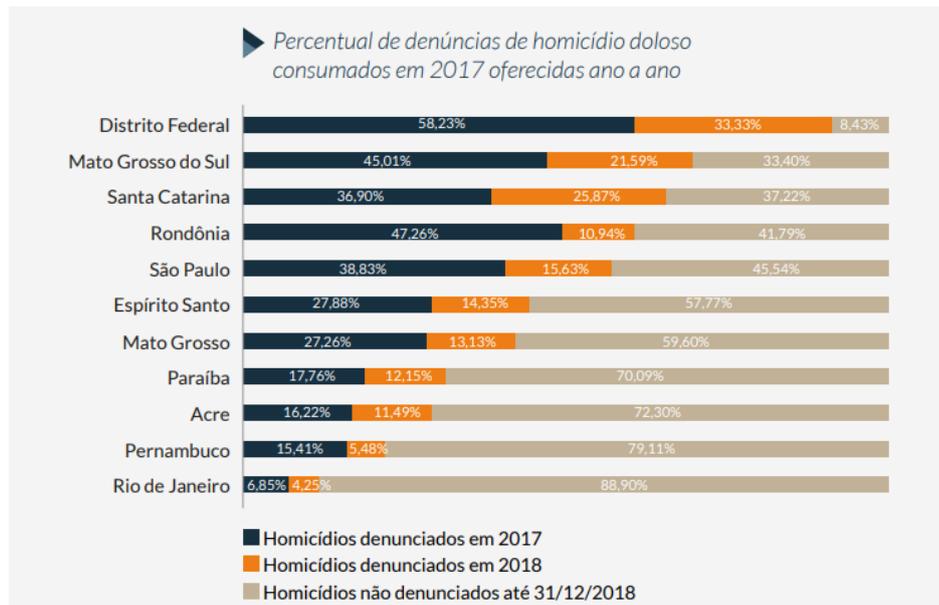
De acordo com estudo realizado pelo Instituto Sou da Paz, no Brasil, considerando os homicídios ocorridos em 2015, observamos que 31,3% foram denunciados, sendo a maior parte no mesmo ano. Em relação aos homicídios ocorridos em 2016, temos uma ligeira melhora por conta do aumento dos esclarecimentos que ocorreram no mesmo ano da morte: 32,9%. Com os últimos dados recebidos, consolidamos a análise dos homicídios que aconteceram em 2017, onde a melhora se manteve, resultado do aumento dos esclarecimentos realizados no ano seguinte de 33,1%, conforme gráfico 3 abaixo:

Gráfico 3 – Percentual de homicídios esclarecidos no Brasil de 2015 a 2017



Fonte: Onde mora a impunidade 2020 – Instituto Sou da Paz

Quando olhamos os dados distribuídos por Unidade da Federação, percebemos as disparidades quanto a capacidade de esclarecimento de homicídios no Brasil, onde temos locais com alto percentual de elucidação e outros onde lamentavelmente a impunidade parece ser a regra. Vale ressaltar a dificuldade de alguns Estados de fornecer tais informações, afrontando o princípio da publicidade e transparência das informações públicas (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Percentual de denúncias de homicídio doloso consumados em 2017

Fonte: Onde mora a impunidade 2020 – Instituto Sou da Paz

Destacamos que, diferentemente de outros países, a taxa de elucidação dos delitos violentos é muito baixa e, ainda, há uma baixa abertura de procedimentos investigatórios, fato que por si só demonstra um descompasso com os princípios constitucionais, principalmente com o da eficiência. Para ilustrar a baixa efetividade do sistema policial brasileiro, apresentam-se os dados de elucidação dos delitos contra a vida no Estado de São Paulo, em que a taxa de instauração de inquéritos policiais para os delitos mais graves não passa dos 21% no primeiro semestre de 2015 e 2016, conforme gráfico elaborado pelo Instituto Sou da Paz (2017).

Quadro 1 – Taxa de instauração de inquéritos de crimes violentos por região

REGIÃO	Período	Crimes Violentos	Inquéritos de Crimes Violentos	Taxa de Instauração
CAPITAL	1º SEM 2015	97.389	6.637	6,8%
	1º SEM 2016	98.147	6.567	6,7%
GRANDE SÃO PAULO	1º SEM 2015	47.623	4.692	9,9%
	1º SEM 2016	51.022	4.360	8,5%
INTERIOR	1º SEM 2015	52.844	10.802	20,4%
	1º SEM 2016	56.167	11.295	20,1%

Fonte: Instituto Sou da Paz (2017).

Diante da análise dos dados citados é possível perceber a deficiência do atual sistema policial, pois, se a taxa de instauração dos inquéritos policiais quanto aos delitos violentos é baixíssima, não restam dúvidas de que há um elevado índice de impunidade devido à falta de apuração e aplicação da lei penal. Outro aspecto é que se em relação aos delitos violentos há baixa taxa de instauração de inquéritos, certamente, em relação aos delitos não violentos as taxas devem ser ainda menores.

Para termos uma amostragem mais ampla desse indicador de eficiência do sistema policial brasileiro, especialmente quanto à instauração e à taxa de elucidação dos inquéritos policiais, seguem os dados disponibilizados pelo Conselho Nacional do Ministério Público, no ano de 2011, quando este fez uma força tarefa e identificou que havia um passivo de inquérito acumulado e que não eram instaurados.

Na ocasião foi identificado que havia 47.177 inquéritos de homicídios abertos até dezembro de 2007, sendo que até novembro de 2016 foram concluídas 30.060 investigações, restando ainda 17.117 inquéritos em andamento. Entre os concluídos, 96% foram arquivados e somente 4% resultaram em denúncias à Justiça. Nota-se que a taxa de elucidação em relação ao delito mais grave, ou seja, contra a vida é muito baixa e que apenas 4% dessas investigações resultaram em ações penais, as quais não são garantia de condenação. Portanto, não há dúvidas de que o sistema policial brasileiro, na sua atual concepção, está dotado de procedimentos ineficientes, violando o princípio constitucional da eficiência (CNMP, 2011).

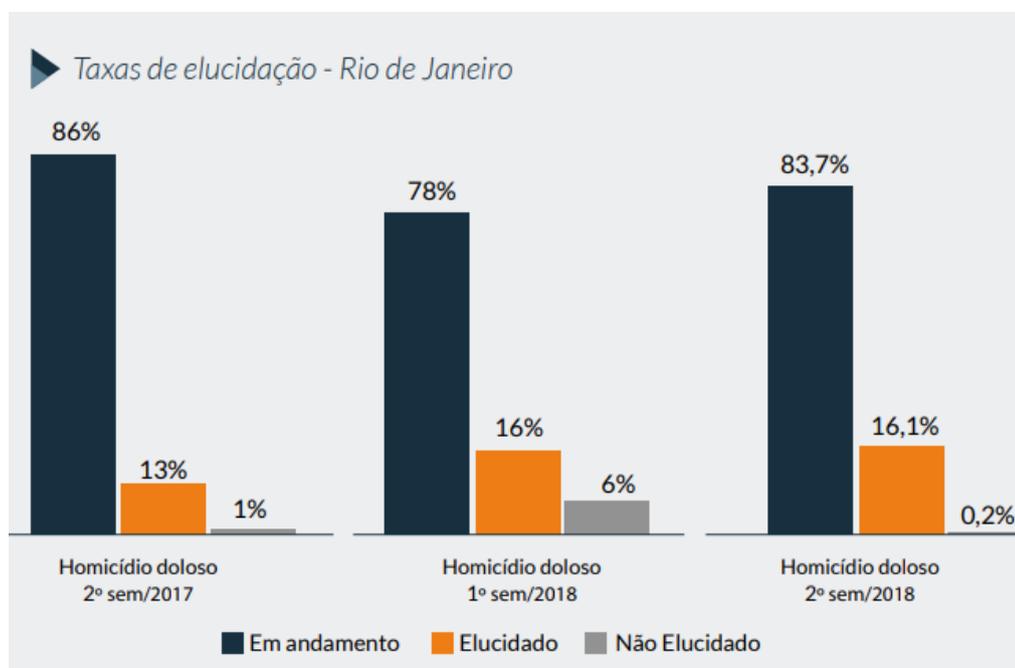
Segundo Shuenquener, responsável pelo inqueritômetro do CNMP,

[...] o Brasil está numa posição muito ruim em matéria de elucidação de homicídios, pois aproximadamente apenas 5% dos homicídios ocorridos no país geram uma denúncia, o que não é certeza da punição e sim, apenas do ato inicial do Ministério Público para que o tema seja processado na Justiça. (CNMP, 2011).

Além da atuação de seu Ministério Público, no estado do Rio de Janeiro passou a vigorar em 2018 uma resolução que garante a publicação da Taxa de Elucidação de Crimes, indicando o Instituto de Segurança Pública como responsável

pela consolidação e publicação com periodicidade semestral, conforme o gráfico 5 abaixo:

Gráfico 5 – Taxas de elucidação - RJ



Fonte: Instituto de Segurança Pública com base em informações da SEPOL

Nos três períodos disponíveis, os homicídios dolosos elucidados não ultrapassaram 16,1%, embora este último represente um aumento de 3,1% em relação ao primeiro. Os não elucidados representaram 6% no 1º semestre de 2018, maior taxa então registrada.

Já no Estado do Rio Grande do Sul, analisando os dados da Secretaria de Segurança Pública verifica-se que as pesquisas indicam e demonstram que o número de inquéritos instaurados por ano no estado é muito inferior ao número de delitos, assim como a taxa de remessa de inquérito com elucidação também é muito inferior ao patamar de outros países. Além disso, serão apresentados os dados do Ministério Público quanto ao oferecimento de denúncias, requisição de diligências ou arquivamento, conforme consta no Quadro 2.

Quadro 2 – Dados sobre oferecimento de denúncias, requisição de diligências ou arquivamento no Rio Grande do Sul

Dados da Polícia Civil do Rio Grande do Sul			
Rio Grande do Sul	2015	2016	2017
OCORRÊNCIAS CRIMINAIS	758.967	713.749	715.054
IPs INSTAURADOS	217.979	229.702	219.677
IPs REMETIDOS	178.907	179.428	224.697
IPs REMETIDOS COM ELUCIDAÇÃO	128.875	131.308	151.316
FLAGRANTES ELABORADOS	23.480	22.192	22.720
Percentual de instauração em relação ao total de ocorrências	27,7%	31,2%	29,7%
Percentual de elucidação	38,8%	36,6%	48,5%
TAXA DE ELUCIDAÇÃO DECORRENTE DE FLAGRANTES	18,2%	16,9%	15,5%
Dados do Ministério Ministério Público do Rio Grande do Sul			
Rio Grande do Sul	2015	2016	2017
Inquéritos recebidos	166.903	174.025	191.932
Diligências Solicitadas	122.413	122.454	127.249
Promoções de Arquivamento	148.699	152.863	161.887
Denúncias Oferecidas (envolve investigação da PC, MPE, e outros órgãos)	76.535	74.321	73.744
Percentual de inquéritos que são arquivados	92,3%	96,0%	84,4%
Percentual de diligências solicitadas	67%	67%	56%

Fonte: Henz, 2018, p. 117.

De acordo com o estudo de Henz (2018) e os dados disponibilizados pelos órgãos, é possível afirmar que no Rio Grande do Sul, nos anos de 2015, 2016 e 2017 as taxas de inquéritos policiais com indicativo de elucidação foram de 38,8%, 36,6% e 48,5%, respectivamente. Porém, ao analisar-se o resultado final, o titular da ação penal, no mesmo período, pediu o arquivamento de 92,3% destas em 2015, 96% em 2016 e 84,4% em 2017, ao considerar-se o número de inquéritos policiais recebidos. Também é possível constar que, em relação ao número de inquéritos policiais recebidos, o titular da ação penal solicita um elevado percentual de diligência, o qual é superior a 55% nos três anos.

Portanto, diante dos fatos apresentados em âmbito nacional e, especialmente, em âmbito estadual, é possível afirmar que o sistema policial, em particular e no tocante a investigações criminais, tem demonstrado uma ineficiência, fato que

contraria diametralmente a nova ordem constitucional, a qual é regida pelo princípio da eficiência e economicidade.

A investigação criminal, desde sua criação, tem sido objeto de enorme interesse do público em geral, sendo cercada de vários mitos. Esse interesse pode ser explicado não apenas pelo glamour da ideia de prender criminosos, mas também pela importância que a investigação assumiu ao dar forma à promessa do Estado Moderno de prover segurança para todos os cidadãos (GARLAND, 1996; 2001).

De fato, a investigação criminal tem desempenhado duas funções críticas, relacionadas à promessa estatal de segurança. Em primeiro lugar, ela é a principal “porta de entrada” do sistema de justiça criminal. Embora existam outras situações que prescindam da polícia, a maioria dos processos criminais tem origem com um inquérito policial. Segundo, a investigação desempenha papel central na função de dissuadir a prática de crimes. Ela é certamente a iniciativa mais visível dos esforços policiais para dar uma resposta convincente à sociedade (BRASIL, 2010).

Nem sempre os crimes são relatados à polícia pelas vítimas. Frequentemente, os policiais tomam conhecimentos dos crimes através da mídia e de terceiros. Além disso, em grande parte dos casos, o simples relato de crimes não implica no início de uma investigação criminal. Alguns casos serão arquivados e outros serão processados na forma de estatísticas criminais. Noutras palavras, a investigação criminal é uma atividade altamente seletiva.

No Brasil, apesar de a legislação indicar a necessidade de instauração de inquérito policial sobre todas as notícias-crime, na prática não é bem assim que acontece em uma delegacia de polícia (MISSE, 2010). Nem todas as notícias de crime se convertem em Boletim de Ocorrência. E nem todas as ocorrências são transformadas em inquéritos policiais. Fatores ligados à repercussão do crime e ao status social das vítimas contribuem significativamente para a instauração dos inquéritos. Entretanto, de forma geral, a lógica de seleção dos casos refere-se muito mais a necessidade que os delegados e agentes de polícia têm de administrar o volume de trabalho (COSTA, 2011).

O exame da cena do crime não é regra na investigação criminal. São raros os casos em que os investigadores se dirigem a cena do crime, entrevistam pessoas e

realizam diligências para identificar os suspeitos. Frequentemente, os autores são denunciados diretamente pela população. Nesses casos o trabalho da polícia se limita a preparar um inquérito para instruir o processo criminal. Ou seja, a instrução do processo criminal ocorre sem que necessariamente tenha ocorrido previamente uma investigação criminal.

Atualmente, a instauração de um inquérito policial implica na realização de muito trabalho, tanto no que diz respeito à investigação policial, quanto aos procedimentos burocráticos. Uma vez que o número de ocorrências numa delegacia de polícia normalmente é muito grande, apenas nos casos de flagrante ou de homicídios dolosos os inquéritos são obrigatoriamente instaurados. Nos demais casos, os policiais priorizam os boletins de ocorrência que já trazem elementos de prova necessários para a conclusão de um inquérito. Ou seja, se existem informações sobre a autoria do crime (filmagens, depoimentos, testemunhas). Nessas situações, não se realiza de fato uma investigação criminal para identificar suspeitos e produzir evidências, pois estas informações já foram fornecidas pela vítima. O trabalho da polícia nesses casos é reproduzir essas informações no inquérito que irá instruir o processo criminal.

Portanto, é a necessidade de administrar o trabalho que rege a seleção dos casos a serem investigados. Existindo informações suficientes no boletim de ocorrência, instaura-se inquérito sem a realização de investigação. Do contrário arquiva-se a ocorrência. Portanto, a investigação criminal não é uma regra, mais sim uma exceção. A polícia não procede de forma neutra na busca da verdade. Tampouco os fatos relatos e as provas coletas durante a investigação são irrefutáveis. Frequentemente, os suspeitos são identificados (ou eleitos) previamente. Nessas situações, o trabalho da polícia é produzir provas que sustentem aquela incriminação previamente realizada.

A despeito da legislação e doutrina jurídicas brasileiras enfatizarem que não compete às policiais a tarefa de incriminar suspeitos, na prática sabemos que a investigação criminal parte uma lógica inversa. As evidências que serviram para instruir o processo e, portanto, para incriminar os suspeitos, são produzidas pela

polícia depois da sua identificação. Desta forma, a investigação criminal exerce papel central na formação da culpa.

Em suma, as atividades de investigação, quando ocorrem, visam produzir uma narrativa convincente sobre o crime, apontando autores, a qual será apresentada a juízes e promotores. De forma que podemos dizer que a investigação é uma atividade inerentemente seletiva, criativa e interpretativa

Assim, nota-se que os inquéritos policiais instaurados demoram anos para chegar a seu término e são raros os casos em que a autoria do crime é identificada. O inquérito policial possui um procedimento que impede a resolução dos problemas, uma vez que há uma burocratização do trabalho policial o que resulta em um material investigatório de péssima qualidade e a morosidade das investigações.

4.1.3 Estimativas de custos econômicos da criminalidade no Brasil

Nesta subseção será analisado o aspecto do custo econômico da criminalidade e a variação do investimento do poder público e privado no sistema de segurança que, direta ou indiretamente, contribui para justificar a ineficiência do ciclo incompleto de política do atual sistema de segurança brasileiro.

A criminalidade violenta constitui um grande problema econômico, uma vez que afeta o preço dos bens e serviços, além de contribuir para inibir a acumulação de capital físico e humano, bem como o desenvolvimento de determinados mercados (CERQUEIRA; MOURA, 2014). No que tange à esfera fiscal, importantes e escassos recursos do Estado são drenados para lidar com o enfrentamento e com as consequências da violência. Nesse contexto, apenas para citar um exemplo do que pode significar o impacto no custo de logística, no auge dos roubos de cargas no Rio de Janeiro, em 2017, 13% das empresas transportadoras faliram, sendo que

os preços de algumas mercadorias podem ter aumentado até 30%, devido ao custo do frete e do seguro¹³. (ATLAS DA VIOLÊNCIA, 2019).

Portanto, além da sociedade pagar mais caro por seus produtos, a mesma ainda dispense recursos para seguros e segurança privada. Em outra mão, o Estado gasta para manter o seu sistema de segurança pública e prisional, além de alocar recursos no sistema público de saúde e de assistência social para o pagamento de pensões, licenças médicas e aposentadorias para atender as vítimas de violência. Contudo, o maior custo da violência diz respeito às perdas prematuras de vida, devido ao homicídio.

Segundo estudo realizado pelo IPEA, foi analisado o que seria estimado como um limite inferior para o custo social da violência no Brasil. Foi verificado que seria algo equivalente a 5,9% do PIB, desperdiçado a cada ano, em face da violência no país, conforme apontado no quadro 3.

Quadro 3 - Custo econômico da violência no Brasil

Componente	Ano de cálculo	Percentual do PIB	Bilhões de R\$ (PIB 2016)
Custos privados (I)		4,2%	262
Custos intangíveis com homicídios*	2012	2,5%	157
Gastos com segurança privada e seguros	2004	1,7%	105
Despesas públicas (II)		1,7%	111
Sistema de saúde	2003	0,1%	9
Segurança pública (polícia)	2015	1,4%	88
Sistema prisional**	2013	0,2%	14
Custo da violência no Brasil (I+II)		5,9%	373

Fonte: Diest/IPEA.

¹³ CNI, 2018.

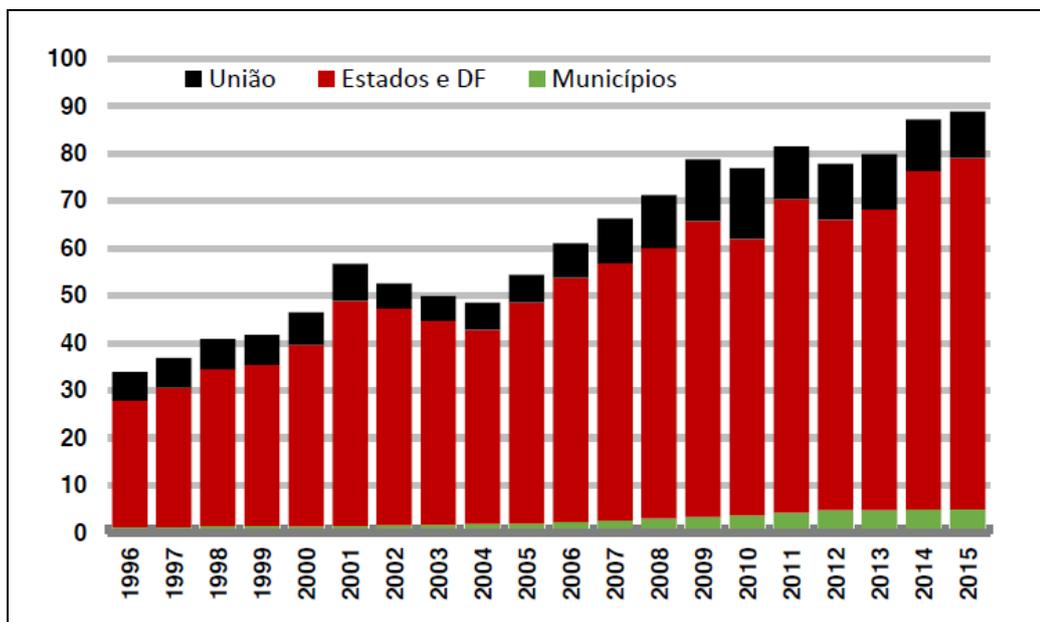
Os gastos públicos com segurança incluem custos para a manutenção de estruturas preventivas em diversas esferas do governo, notadamente: a) No nível municipal: Guarda Municipal e Defesa Civil Municipal; b) No nível estadual: Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros; c) No nível federal: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal; d) Força Nacional e e) Fundos Nacionais.

Os dados brutos vêm dos relatórios de execução orçamentária dos diversos entes da federação, conforme organizados previamente, para distintos períodos, por artigos publicados na literatura especializada¹⁴. O conceito de agregação utilizado seguiu a lógica orçamentária, que inclui as polícias com função investigativa na função de segurança pública.

Entre 1996 e 2015, houve um aumento nos gastos reais em segurança pública em todos os níveis de governo, de um agregado de 32 bilhões de reais a 90 bilhões de reais por ano. Os gastos cresceram aproximadamente ao mesmo ritmo da economia brasileira, mantendo-se razoavelmente constantes em relação ao Produto Interno Bruto brasileiro, orbitando ao redor de uma média de 1,3% do PIB para o período, conforme figura 6 abaixo.

¹⁴ Entre 1996-2001: Secretaria do Tesouro Nacional e Grupo de Estudos da Violência do IPEA, organizados em CERQUEIRA, Daniel, CARVALHO, Alexandre; LOBÃO, Waldir e RODRIGUES, Rute (2007) "Op. cit.;" e entre 2002-2015: Secretaria do Tesouro Nacional, organizados em PERES, Ursula Dias; BUENO, Samira; TONELLI, Gabriel Marques. (2016) "Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990." **Rev. Bras. Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 36-56.

Figura 6 - Gastos do Brasil com Segurança Pública (1996 - 2015)
(Em bilhões de reais de 2017)



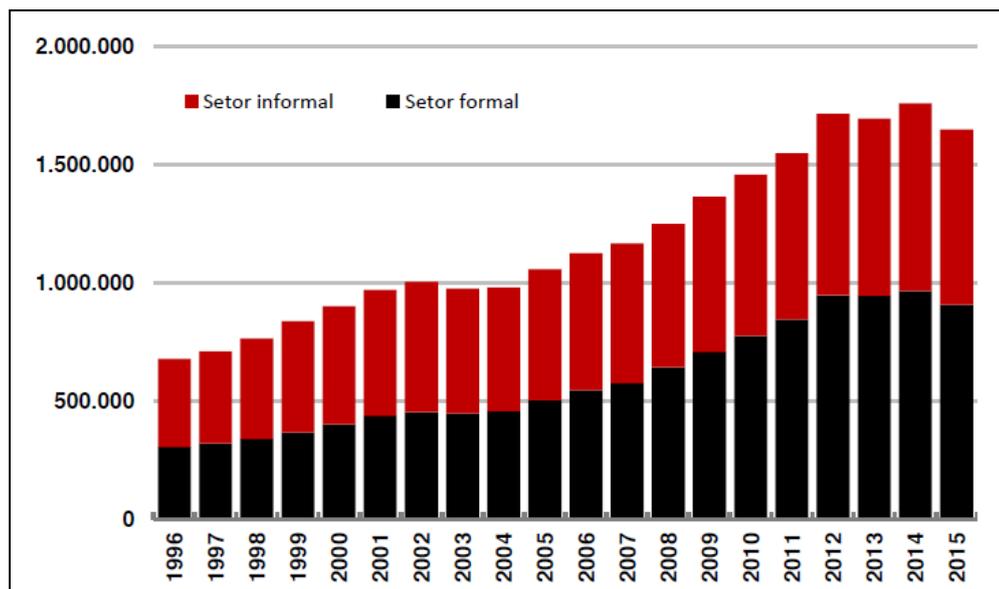
Fonte: SAE/PR com dados do IBGE; entre 1996-2001: Secretaria do Tesouro Nacional e Grupo de Estudos da Violência do IPEA.

Nota-se que houve um aumento do investimento em valor absoluto, mas não houve um aumento se for considerado que o Produto Interno Bruto (PIB) variou entre 1,2 e 1,6% no ano de 2001. Percebe-se um aumento do investimento na área da segurança pública em número absoluto e, mesmo assim, os indicadores criminais continuaram crescendo, o que demonstra a ineficiência do atual sistema, visto que os resultados não melhoraram. Outro aspecto que corrobora com a constatação da ineficiência do Estado brasileiro frente à criminalidade é o aumento do investimento da iniciativa privada em medidas de segurança, especialmente o incremento de investimento em segurança privada.

A partir da análise de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), estimam-se os gastos com segurança privada, censo anual do mercado de trabalho formal organizado pelo Ministério do Trabalho. A RAIS informa o salário médio de todos os trabalhadores do setor formal, sendo possível extrair informações daquelas empresas que têm como atividade econômica a segurança privada. Aos salários pagos a esses trabalhadores foi agregada uma estimativa para custos trabalhistas.

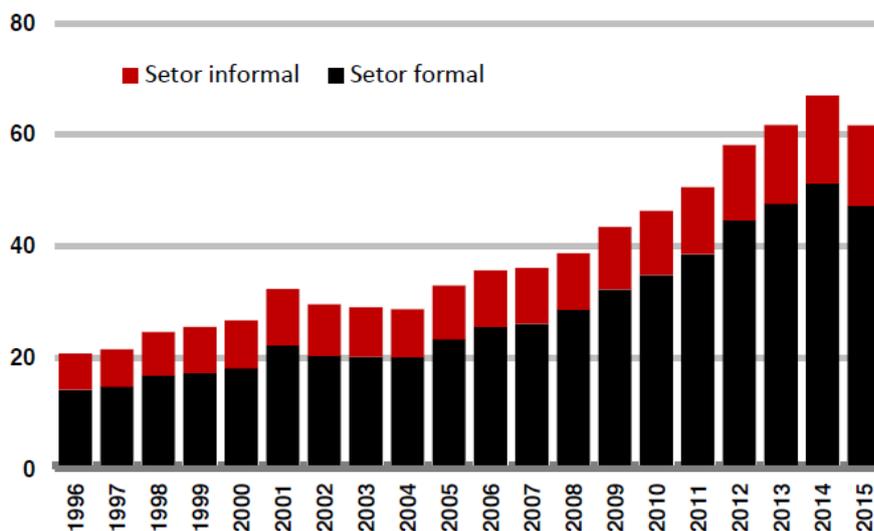
O número total de trabalhadores em segurança privada aumentou aproximadamente 142% entre 1996 e 2016, subindo de 680 mil para 1,65 milhão. Em 1996, havia aproximadamente 306 mil trabalhadores no setor formal e 372 mil no setor informal. Em 2015, esses números tinham aumentado para 906 mil e 742 mil, respectivamente, conforme figura 7 abaixo.

Figura 7 - Trabalhadores do Brasil em Segurança Privada entre 1996 e 2015



Fonte: Brasil, 2018.

Houve um aumento substancial de gastos reais com segurança privada no período 1996-2015, triplicando de cerca de 20 bilhões de reais para 60 bilhões de reais (ver Figura 8). Ao contrário dos gastos com segurança pública, que se mantiveram relativamente constantes em relação ao PIB no período, os gastos com segurança privada tiveram expansão. Em 1996, gastava-se 0,67% do PIB com segurança privada. Em 2015, essa proporção tinha aumentado para 0,94%.

Figura 8 – Gastos do Brasil com segurança privada entre 1996 e 2015

Fonte: Brasil, 2018.

Tais dados evidenciam a ineficiência do poder público e, por essa razão, a iniciativa privada vê-se forçada a implementar medidas de segurança, visto que prevalece o aumento da criminalidade e a ineficiência do Estado frente ao aumento da criminalidade.

Ademais, por toda a análise dos fatores elencados, pode-se concluir que o modelo policial utilizado no Brasil é deficiente frente à criminalidade e trata-se de uma exceção quanto aos modelos policiais, utilizando, a maioria dos países, o modelo de polícia integral ou de ciclo completo, o qual defende que cada instituição policial é responsável por todas as fases do poder de polícia dos delitos de sua atribuição legal, o que as torna mais efetivas no desempenho de suas funções legalmente constituídas.

Por fim, sustentar que um sistema policial é ineficiente em decorrência do aumento da criminalidade pode ser uma premissa equivocada e que certamente levaria a uma conclusão incorreta, visto que a criminalidade, conforme é estudada pela criminologia, trata-se de um fenômeno muito complexo e de difícil solução. Entretanto os indicadores analisados, especialmente a capacidade do sistema policial em auxiliar na repressão criminal e indicar os autores dos delitos, são fatores

determinantes para sustentar a eficiência ou não. Logo, ante a análise dessas variáveis é possível afirmar que o atual modelo brasileiro se tem demonstrado ineficiente frente aos desafios da criminalidade e merece ser reformulado.

4.2 INICIATIVAS E AVANÇOS DA BRIGADA MILITAR NA ATUAÇÃO COMO POLÍCIA DE CICLO COMPLETO NO RIO GRANDE DO SUL

A Brigada Militar realiza, com eficiência, o ciclo completo de polícia quando atua em ocorrências que sejam crimes militares, sendo atribuição da autoridade de polícia judiciária militar realizar a investigação criminal. Da mesma forma, desde o ano de 2000, a instituição tem competência para lavrar o Termo Circunstanciado de Ocorrência nos delitos de menor potencial ofensivo, o que permite a realização do ciclo completo de polícia mitigado na esfera comum. Além disso, a essência de seu trabalho ostensivo está pautada na filosofia do policiamento comunitário, sempre buscando a aproximação com a comunidade e a efetividade nas diversas ações policiais. Destacamos ainda que, através da ferramenta de gestão denominada Avante, o planejamento das ações é realizado com organização e eficiência, através da análise criminal e relatório de inteligência, de modo a priorizar a prevenção e, ainda, esclarecer os crimes de maior potência, consumados sem a realização da prisão em flagrante. Diante disso, nota-se que o ciclo completo de polícia só não foi implantado na sua totalidade, por questões políticas e vaidades institucionais.

4.2.1 O policiamento comunitário ou de aproximação

Após a redemocratização e diante das novas demandas de cidadania, tem se discutido qual o papel da polícia e quais novas práticas de policiamento podem ser criadas para a efetiva proteção e garantia dos direitos humanos dos cidadãos. E este se tornou o grande desafio dos órgãos públicos competentes no Brasil, com o apoio das universidades, reformar as instituições policiais. Ao longo dos anos,

constatou-se que o modelo de polícia tradicional não reduz as taxas de criminalidade e a sensação de insegurança e que as velhas práticas de policiamento e a política de mais policiais nas ruas, mais viaturas, mais repressão, se revelaram ineficazes na diminuição da criminalidade. Diante disso, o policiamento comunitário surgiu como uma nova filosofia de atuação das polícias, favorecendo a participação da comunidade bem como a integração entre a polícia e o cidadão.

Segundo Skolnick e Bayley (2002), o sistema de policiamento comunitário mais antigo e estabelecido de melhor forma é o japonês, adotado após a II Guerra Mundial, antes mesmo de se tornar popular. O modelo surgiu com a cultura japonesa e em sua reestruturação depois da Segunda Grande Guerra Mundial. A polícia usada no policiamento, verdadeiramente preventivo, enfrenta a criminalidade em seu nascedouro, em vez de políticas paliativas de segurança após os delitos cometidos.

Em 1829, o Primeiro Ministro Inglês Sir Robert Peel, tendo por base a polícia francesa, criou a Real Polícia Metropolitana de Londres, tida por vários autores como a primeira organização policial moderna, estabelecendo nove princípios, primados na filosofia de Polícia Comunitária (MARCENEIRO; PACHECO, 2005).

Já com relação ao modelo implantado nos Estados Unidos pode-se falar a respeito de dois expoentes destas inovações Bayley e Skolnick, a partir destes dois escritores que estudaram o policiamento comunitário e sua implantação apontando inovações e dificuldades do programa. Estes autores influenciaram vários outros que se propuseram a relatar os avanços desta considerada filosofia de policiamento onde a relação entre a polícia e a comunidade que atuam em parceria para a resolução dos conflitos antes que se tornem crimes propriamente ditos.

No período de 1914 a 1919, Arthur Woods, Comissário de Polícia de Nova Iorque - EUA, começou a incutir na base da Polícia e da comunidade, através de uma série de conferências na Universidade de Yale, a percepção da importância social, da dignidade e do valor público do trabalho do policial. Inovou ao criar o policial júnior e iniciou visitas as escolas podendo, suas ações, serem consideradas uma primeira versão do policiamento comunitário nos Estados Unidos (AMORIM, 2009).

O policiamento comunitário tem sido implementado em diversos países do mundo como uma forma de modificação do modelo tradicional para um modelo de polícia cidadã e com o objetivo de aproximar a polícia e o cidadão para que juntos possam resolver os problemas locais da comunidade. Com o aumento da criminalidade em diversos países do mundo constatou-se que o modelo de polícia tradicional não estava reduzindo as taxas de criminalidade. Percebeu-se que as velhas práticas de policiamento tradicional e a política de mais policiais nas ruas, mais viaturas, mais repressão, se revelaram ineficazes na inibição do crime, contribuindo para aumentar a descrença dos cidadãos com relação à polícia.

A proposta do policiamento comunitário é justamente a aproximação e integração do público e da polícia, com o objetivo principal de romper o distanciamento entre a polícia e a sociedade bem como a hostilidade que existe neste relacionamento. A polícia comunitária surge como uma nova filosofia de trabalho e de atuação das polícias. Orientada a resolução dos problemas, vem ao oposto da polícia tradicional de controle. A polícia comunitária expressa a divisão de responsabilidades chamando a comunidade a participar, juntamente com a polícia na implementação de políticas públicas de segurança.

Segundo Neto (2011), o modelo de polícia comunitária surge com três seguintes objetivos: primeiro reformar a polícia militar mediante sua transformação, de organização fechada em organização aberta à consulta e a colaboração da comunidade, ou seja, abrir as portas dos quartéis para a população, estender o diálogo, trocando informações em uma parceria entre polícia e cidadão, estreitando os laços. Segundo, melhorar a qualidade do serviço policial, buscando maior efetividade e eficiência, bem como respeito pelo Estado de Direito e dos direitos dos cidadãos. Que o cliente deste serviço policial seja realmente atendido nas suas demandas de cidadania, sem ser ferido em seus direitos. E por fim, melhorar a segurança pública mediante a redução da criminalidade, da desordem e da insegurança na sociedade, já que os antigos métodos não funcionaram.

No Brasil, a filosofia de Polícia Comunitária foi introduzida na década de 80, tendo como precursor o Coronel Carlos Nazareth Cerqueira da PM/RJ. As primeiras experiências de policiamento comunitário surgiram nas cidades de Guaçuí e Alegre

no Espírito Santo, em 1988, locais com grandes índices de criminalidade. Após um trabalho em conjunto envolvendo o policiamento e a comunidade, foram obtidos resultados surpreendentes. Outro exemplo é o Jardim Ângela em São Paulo/SP, o qual, segundo a ONU, era o local mais violento do mundo, com trinta homicídios por dia.

De acordo com Bohn o município de Caxias do Sul foi pioneiro na implementação do projeto piloto de polícia comunitária no Estado do Rio Grande do Sul, quando a cidade apresentava elevados índices de criminalidade e acentuado crescimento populacional. Com a experiência desta filosofia de policiamento no ano de 2012 na cidade, os arrombamentos a residências e assaltos no comércio caíram mais de 30% e o número de homicídios caiu pela metade. Os ataques a postos de gasolina apresentaram redução de 62%. Importante ressaltar que alguns crimes apresentarão aumento no número de registros como a perturbação do sossego alheio e perturbação da tranquilidade tiveram um aumento de 147,5% e 68,8%, respectivamente. Neste caso específico, crimes que antes não eram registrados passaram a ser noticiados pelo cidadão, motivados pelo efetivo trabalho de integração e confiança desenvolvidos entre a comunidade e a polícia. (BOHN, 2021).

Em 2008, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e os estados modelos em termos de policiamento (Polícia Militar de Minas Gerais, a Polícia Militar de São Paulo e a Brigada Militar do Rio Grande do Sul) firmaram um acordo de cooperação técnica entre o Brasil e o Japão, que objetivou a disseminação do policiamento comunitário – sistema KOBAN em nosso país. No ano de 2014, foi feita sua ampliação para abranger todas as 27 unidades federativas. Assim, constituiu-se como um verdadeiro projeto de difusão nacional da polícia comunitária no Brasil.

Em razão desta parceria, estudos já foram realizados para mensurar os resultados da implantação da filosofia de polícia comunitária, dentre os quais destacamos os “Programas de Polícia Comunitária no Brasil: avaliação e propostas de Políticas Públicas de Segurança”, realizado pela Universidade Federal do Rio

Grande do Sul, o qual avaliou os programas de policiamento comunitário nos estados do Brasil, após a implementação do Acordo de Cooperação Técnica entre o Brasil e o Japão.

Diante do resultado, restou comprovado que a filosofia de Polícia Comunitária vem sendo adotada no país como uma nova maneira de a polícia realizar suas atribuições, propiciando empoderamento ao policial nas ações de policiamento ostensivo, bem como reflete que a estratégia de adoção de programas específicos tem surtido resultados positivos, fortalecidos pelos cursos e estágios voltados a esse tema.

Nesse sentido, sob o aspecto de Mudança de Paradigma e avanços em direção ao modelo de ciclo completo, que integra essa pesquisa:

A primeira questão a chamar a atenção é a percepção, em praticamente todos os Estados visitados, de que a introdução da filosofia de polícia comunitária nos cursos de formação básica, estágios de aperfeiçoamento e cursos de especialização (nomeadamente os de Promotor, Multiplicador, Gestor e Operador), bem como ações concretas nas atividades de polícia, trouxe uma enorme mudança tanto na visão do que é a polícia e quais são suas atribuições, como nos modos de fazê-lo. Essa mudança é percebida de forma tão impactante que muitos profissionais se referem a ela como uma “mudança de paradigma” (TAVARES DOS SANTOS et al., 2013, 234).

Atualmente, a Brigada Militar mantém o policiamento comunitário como filosofia de trabalho em todo o Estado do Rio Grande do Sul, tendo como escopo promover e assegurar a dignidade humana e os direitos fundamentais. Para isto, concebe um novo parâmetro de gestão policial, evoluído a partir da tradição de atuação da polícia, organizado em um modelo que busca o vínculo permanente de confiança e lealdade, para estabelecer um padrão de serviços condizente às demandas prementes da comunidade, exercendo sua atribuição constitucional de forma transparente e descentralizada, integrando as políticas públicas de segurança, através da interação com as comunidades, com participação no planejamento e na avaliação, na garantia do pleno exercício da cidadania. Destacamos que de janeiro a maio do ano de 2021, já foram realizadas 56.767 visitas comerciais, 9.220 visitas residenciais, 144 reuniões, e 10 palestras em todo o Estado (RIO GRANDE DO SUL, 2021).

Diretamente relacionada a esta filosofia de polícia cidadã, ressaltamos também o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD), realizado pela Brigada Militar e que se consolidou, no cenário estadual, nacional e internacional, como um programa de referência em prevenção primária às drogas. Desde a implantação do PROERD no Rio Grande do Sul em 1998 até o fechamento do segundo semestre de 2019, foi alcançada a marca significativa de 1.398.587 alunos e 796 instrutores formados.

Outro projeto de polícia cidadã é a Patrulha Maria da Penha, criada de forma pioneira pela Brigada Militar no Rio Grande do Sul em 2012, após os dados da Divisão de Estatística Criminal, da Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul, apontarem 91 mulheres assassinadas, sendo que apenas 16 haviam pedido medidas protetivas de urgência, sendo a primeira corporação a inserir em suas atividades a rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica. Atualmente, a Patrulha Maria da Penha está presente em 112 (cento e doze) municípios e faz parte da Rede Estadual de Enfrentamento e Atendimento Especializado às Mulheres em Situação de Violência e Promoção da Autonomia das Mulheres – Rede Lilás, criada em 2013 (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Nota-se os desafios da transição da polícia tradicional para polícia cidadã e constatamos que as velhas práticas de policiamento tradicional e a política de mais policiais nas ruas, mais viaturas, mais repressão, se revelaram ineficazes na inibição do crime, contribuindo para aumentar a descrença dos cidadãos com relação à polícia.

O modelo profissional, a formação do policial também contribuiu para a relação negativa entre polícia e sociedade que temos hoje. O militar com ideologias guerra, de segurança nacional, via sempre o cidadão como um inimigo, não era permitido o policial conversar, interagir com a comunidade local. O policial em um modelo tradicional engessado afastava-se do seu cliente que é a população.

O policiamento comunitário traz a perspectiva de mudança, na atuação dos policiais e no seu papel junto da comunidade. Reforça a ideia de que o cidadão deve ser coautor nas estratégias de policiamento, responsável pela segurança de sua comunidade. Realiza uma mudança de valores nos policiais e nos cidadãos,

trazendo maior comprometimento e consciência de suas obrigações e responsabilidades.

Sendo assim, verifica-se que através da filosofia do policiamento comunitário já se inicia a construção do ciclo completo de polícia, com a aproximação do policial e cidadão, trazendo mais efetividade ao sistema de segurança pública brasileiro. Atualmente, através deste contato direto com a comunidade, em especial pelos diversos grupos comunitários da ferramenta whatsapp, os policiais militares e agentes de inteligência recebem as informações da comunidade, em tempo real, realizando diversas prisões, diariamente.

4.2.2 O termo circunstanciado de ocorrências policiais

Promulgada em 1988, a Constituição Federal do Brasil em seu artigo 98, I, permitiu a criação dos Juizados Especiais Criminais (JECRIMs), com a competência de processar e julgar os delitos de menor potencial ofensivo, *in verbis*:

Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:
I - Juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau (BRASIL, 1988).

Rey (2006) ensina que em 1995, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei 9.099, que instituiu os referidos Juizados, tendo esse diploma legal criado o Termo Circunstanciado (TC) para ser lavrado nos casos de delitos de menor potencial ofensivo, explicado por Lima (2009):

O artigo 61, da Lei nº 9.099/95 (Lei dos Juizados Especiais Criminais), definiu que infrações penais de menor potencial ofensivo eram as que cominem pena máxima não superior a um ano, portanto, foram abrangidas as contravenções penais e um número considerável de crimes, excepcionando os de legislações especiais. Após, o legislador editou a Lei nº 10.259 (instituinte os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal), de 12.07.2001, que, em seu artigo 2.º, parágrafo único,

assim conceitua: Consideram-se infrações de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, os crimes que a lei comine pena máxima não superior a dois anos, ou multa.

De acordo com Sanfelice (2005), explicando que em 1996, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul criou o Sistema de Juizados Especiais Cíveis e Criminais:

Conforme dispõe o art. 24, XI, da Constituição Federal, pode a lei estadual acomodar, concorrentemente com a União, procedimentos em matéria processual, ou seja, desdobrar os princípios ou diretrizes inscritos na Lei n.º 9.099/95. No Rio Grande do Sul em 02 de janeiro de 1996 o Governador do Estado sancionou a Lei Ordinária nº 10.675, que criou o Sistema dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, substituindo o Sistema de Juizados Especiais e de Pequenas Causas existente desde 1984. (SANFELICE, 2005)

Se a discussão em torno do assunto vigora hodiernamente, à época a acirrada discussão sobre o tema ensejou acalorados debates entre os Delegados de Polícia e Oficiais da Brigada Militar. Assim, Rey (2006) escreveu:

Tendo se iniciado uma verdadeira “guerra jurídica” entre os Oficiais de Polícia Militar e os Delegados de Polícia do Brasil, pois os primeiros entendem que os integrantes das Polícias Militares podem lavrar o Termo Circunstanciado e encaminhá-los diretamente ao Poder Judiciário. Já os Delegados de Polícia entendem que o Termo Circunstanciado, a exemplo do Inquérito Policial, é de competência exclusiva de sua classe. (REY, 2006)

Na época em comento, pela representatividade da cidade de Rio Grande, como cidade mais antiga do Rio Grande do Sul, foi lá instalado o 1º Juizado Especial Criminal do Estado, onde o Sexto Batalhão de Polícia Militar (6º BPM) iniciou a confecção do Termo Circunstanciado. Nesse sentido, Rey diz:

Não obstante as discussões sobre o tema, o Sexto Batalhão de Polícia Militar (6º BPM) “Btl Cel Claudino”, situado no município do Rio Grande, localizado na zona sul do estado do Rio Grande do Sul, começou, com a concordância do Poder Judiciário daquela comarca, a confeccionar o Termo Circunstanciado. Quase na mesma época, na comarca de Uruguaiana, a Brigada Militar começou a confeccionar o TC e, posteriormente, também na capital do estado foi implantada a nova sistemática. (REY, 2006)

Contudo, em 1996, por pressão exercida pelos Delegados de Polícia, o Secretário da Justiça e Segurança à época, José Fernando Cirne Lime Eichemberg, sepultou temporariamente a confecção do Termo Circunstanciado pelos militares estaduais, com exceção aos delitos de menor potencial ofensivo ocorridos em rodovias estaduais.

Em 2000, com a mudança do governo estadual, o novo secretário da Justiça e Segurança, José Paulo Bisol, devolveu aos policiais militares a competência para a lavratura do Termo Circunstanciado por meio da portaria n. 172/SJS/00.

Segundo Silva (2014), o ano de 2000, foi de extrema importância para a Brigada Militar e, por consequência, à comunidade gaúcha, pois foi editada a Portaria nº 172, da Secretaria da Justiça e da Segurança, designando para a Corporação a lavratura do Termo Circunstanciado, criado pela Lei 9.099/95.

Em 2001 foi firmado convênio entre o Governo do Estado, a Secretaria de Segurança Pública, a Brigada Militar, a Polícia Civil e o Ministério Público Estadual no sentido de que todos os policiais, quer civis, quer militares, poderiam lavrar o Termo Circunstanciado, bem como registrarem ocorrências policiais (REY, 2006).

Assim escreveu Sanfelice (2005):

Após o insucesso de consolidação em 1996, o marco teórico de dezembro de 2002 foi singular, pois, após processo experimental e mediante implantação de projeto piloto no município de Caxias do Sul, em 16 de maio de 2001, a Brigada Militar (BM) passa a atuar em todo o território gaúcho e de forma pioneira no País, na lavratura dos Termos Circunstanciados (TC). O acordo entre as Instituições integrantes dos Poderes Executivo e Judiciário, por meio da Secretaria da Justiça e da Segurança (SJS), Brigada Militar, Ministério Público (MP) e a Polícia Civil (PC) houve a formalização dos atos prévios para o encaminhamento ao Poder Judiciário (PJ) das partes em conflito, na forma estabelecida pela legislação. (SANFELICE, 2005)

Assim, coube à Brigada Militar a importante tarefa de lavratura do Termo Circunstanciando, um marco histórico para a Instituição e para as Polícias Militares do Brasil no que tange a intermediação dos conflitos de menor potencial ofensivo. A confecção do Termo Circunstanciado pela Polícia Militar inaugura uma nova fase na história desta instituição e do Sistema de Segurança Pública do Brasil (REY, 2006).

Em 2006, as principais lideranças nacionais das Entidades de Oficiais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares de todo o Brasil, estiveram reunidas em Porto Alegre e elaboraram a chamada “Carta de Porto Alegre”, conhecida como importante marco na consolidação do escopo do trabalho em tela:

O atual sentimento de insegurança coletiva que permeia o tecido social brasileiro tem sido um campo fértil de propostas inconsistentes, puramente eleitoreiras, sem um prévio diagnóstico fundamentado nas causas e sim calcado nos efeitos. Qualquer estudo sensato sobre o real aumento da criminalidade brasileira deve considerar uma política pública de segurança abrangendo outras áreas de atuação do poder público, cuja ação se constitui em prevenção primária da violência.

Diante deste cenário, as entidades de classe dos Oficiais estabeleceram, após ampla discussão, uma pauta de propostas que objetive colocar à disposição da sociedade e do poder político um conjunto de medidas consistentes e pertinentes que amenizem o sentimento de desproteção e insegurança reinante.

O presente documento, denominado CARTA DE PORTO ALEGRE, não se constitui em documento acabado, é uma base para que se agreguem novas inflexões, pois os problemas da criminalidade e da ordem pública decorrem de múltiplas variáveis, exigindo a atuação de inúmeros atores sociais.

Propostas para Segurança Pública:

[...]

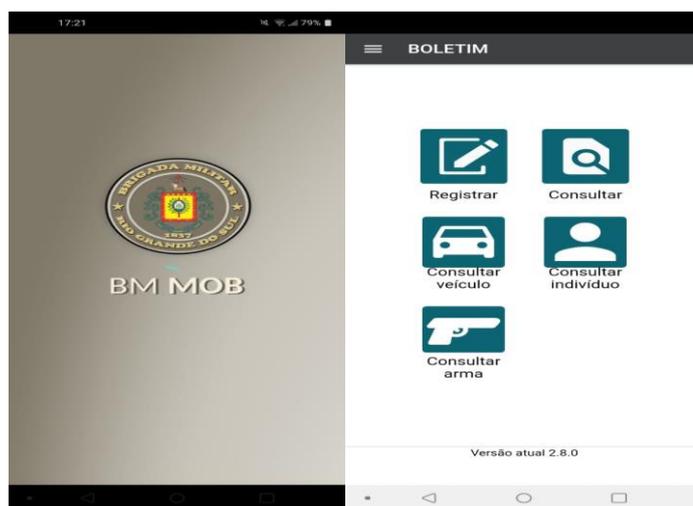
6) Ciclo Completo de Polícia: Estabelecer o Ciclo Completo de Polícia para as Polícias Militares. Lavratura pelas Instituições Militares Estaduais do Auto de Prisão em Flagrante e do Termo Circunstanciado, com a extinção do Inquérito Policial. (Grifo nosso)

A despeito de toda celeuma, nas palavras de Silva (2014), foi confeccionada norma reguladora de definição de termos, procedimentos e atribuições, contidas na NI OP nº 025.2, de 15 de janeiro de 2013, editada com três anexos tratando orientações para o preenchimento do Boletim de Ocorrência da Brigada Militar quando do atendimento de ocorrências policiais criminais, procedimentos de polícia ostensiva e tipos comentados de Infrações Penais de Menor Potencial Ofensivo.

Atualmente, com o objetivo de agilizar o atendimento no registro de boletins de ocorrência e termos circunstanciados direto em smartphones e tablets, a Brigada Militar passou a utilizar o aplicativo BMMob (Figura 9), reduzindo em até cinco vezes o tempo de atendimento, além de eliminar o uso de papel e facilitar o trabalho dos

policiais. A ferramenta possibilita a consulta a indivíduos, placas e armas, facilitando o trabalho do policial no momento de abordagens e diminuindo os pedidos de consultas aos centros de despachos de ocorrências, descongestionando linhas telefônicas e atendentes dos ramais 190 (RIO GRANDE DO SUL, 2021).

Figura 9 - Termo Circunstanciado de Ocorrências Policiais



Fonte: Brigada Militar

Por fim, verifica-se que o ciclo completo de polícia mitigado é realizado de forma satisfatório no Rio Grande do Sul, pautado pelos princípios da celeridade e efetividade e objetivando a excelência na prestação do serviço público de segurança, em respeito ao cidadão. Os policiais militares, muitos já ingressam com nível superior, através de curso de formação e capacitação, adquirem conhecimento necessário para gerenciar uma ocorrência e aplicar o direito em tempo real, respeitando os direitos humanos e a dignidade da pessoa humana e atendendo os preceitos e princípios elencados na Lei 9.099/95. Destacamos que no ano de 2019 a Brigada Militar confeccionou 9.519 termos circunstanciados, sendo realizadas 9.340 prisões por crime de menor potencial ofensivo e no ano de 2020 foram

confeccionados 9.129 termos circunstanciados, sendo realizadas 7887 prisões por crime de menor potencial ofensivo¹⁵.

4.2.3 A Implementação da ferramenta de gestão e análise criminal

Diante do cenário do aumento da criminalidade e da necessidade de o Estado melhorar o enfrentamento deste fenômeno, aliado à diminuição dos recursos financeiros e humanos disponíveis, o Estado do Rio Grande do Sul, buscando a melhoria da gestão pública contratou uma consultoria especializada em gestão. A contratação da referida empresa implicou na disponibilização de assessoramento técnico às instituições estaduais para que, por iniciativa de suas respectivas lideranças, buscassem, a seus turnos, a modernização de suas metodologias administrativas, resultando, conseqüentemente na otimização das prestações de serviços públicos, a seus cargos respectivos, e o progressivo atingimento do princípio da eficiência, que foi incluído na Carta Magna em 1998.

Desta forma, a Brigada Militar, através do Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP) e com suporte doutrinário da consultoria, criou no ano de 2014¹⁶ o Programa Avante, uma ferramenta que tem como propósito a qualificação da gestão administrativa e operacional da Corporação, e que abrange os seguintes pilares: Gestão por Resultado; Processos e Projetos; compartilhamento das Boas Práticas e valorização profissional.

A partir do Programa Avante houve um avanço na gestão operacional, tendo diversas iniciativas, dentre as quais podemos destacar o projeto de redução dos índices de criminalidade, criação de um sistema de monitoramento dos indicadores

¹⁵ Dados extraídos da Adjuntoria de Planejamento, Estatística e Registro Operacional do Estado Maior da Brigada Militar.

¹⁶ O Contrato foi assinado em 02 de maio de 2014. Contrato Falconi Nº 009/2014, celebrado entre Qualidade RS (PGQP) e o Instituto de Desenvolvimento Gerencial S/A (Falconi); 1) A frente que envolvia a Brigada Militar (Frente 2) possuía 5 Marcos (entregas): Alinhamento das estratégias; 2) Desdobramento das metas estratégicas; 3) Gestão dos projetos prioritários; 4) Reestruturação de processos que impactam na atividade fim; e, 5) Controle e captura de resultados.

priorizados no projeto, a elaboração de uma operação avante e o desenvolvimento de um sistema de registro dos planos de ação, que é o sistema de MASP¹⁷.

No campo da Gestão Operacional, ou seja, atividade de Polícia Ostensiva, foi instituído o projeto de redução dos índices de criminalidade, que se utiliza da Gestão Pelas Diretrizes para atingir as metas de redução dos Índices de Criminalidade.

O Gerenciamento pelas por Diretrizes (GPD), que é uma atividade voltada para a solução de problemas prioritários da organização concentrando-se nas metas estabelecidas pela Instituição (FALCONI, 2013). No ano de 2015, foi instituído o primeiro projeto do Programa Avante na parte operacional, que é o projeto de redução dos índices de criminalidade, o qual envolveu 7 (sete) grupos criminais, a saber: Homicídio, Latrocínio, Sequestro, Roubo à pedestre, Roubo de veículos, Roubo à estabelecimentos comerciais e financeiros e Roubo à transporte público); e 19 (dezenove) municípios, sendo eles: Porto Alegre, Viamão, Canoas, Alvorada, Gravataí, Cachoeirinha, Esteio, Sapucaia do Sul, Guaíba, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Campo Bom, Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Passo Fundo, Uruguaiana, Santa Maria, Pelotas e Rio Grande (90% do total de ocorrências destes grupos criminais se concentram nestas cidades).

Em 2016, o projeto foi estendido para toda a Brigada Militar, abrangendo os 497 municípios do Estado. No último trimestre de 2016, o Programa Avante passou por um processo de avaliação e definição das diretrizes para 2017, e, no mês de janeiro, o Programa Avante iniciou com metas de redução para os 497 municípios.

A metodologia do programa envolve a análise dos principais problemas e o estabelecimento de ações prioritárias. As causas, análises, produtividade e ações planejadas são discutidas em reuniões pré-estabelecidas por meio de uma rotina de governança que começa na Unidade Operacional (Reunião Operacional-semanal), depois pelo Comando Regional (Reunião Tática-mensal), e, logo após estas duas reuniões, acontece a Reunião Estratégica (Mensal) com a presença dos

¹⁷ M.A.S.P., acrônimo de Método de Análise e Solução de Problemas, pode ser definido como uma metodologia estruturada e sistematizada para a resolução de problemas complexos em processos, produtos e serviços. (SANTOS, 2014).

Comandantes Regionais envolvidos no projeto e conta com a participação do Chefe do Estado Maior, Subcomandante-Geral e Comandante-Geral.

Portanto, a partir desta forma de gerenciar a atividade fim da Brigada Militar, para reduzir os indicadores criminais e restabelecer a Ordem Pública, o gestor da Segurança Pública deverá otimizar os recursos humanos e financeiros disponíveis, na busca da maior eficiência da gestão do recurso público e principalmente, de alcançar ao cidadão o direito fundamental à segurança.

Nesta perspectiva, especialmente da proposta do Programa Avante, há uma perspectiva do gerenciamento eficiente da atividade policial, bem como o emprego dos meios disponíveis, o que não pode ser feito de forma aleatória, mas sim precedida de uma análise da série histórica dos delitos, identificação das causas da criminalidade e todo o contexto histórico. (VILANOVA; HENZ, 2019).

Ademais, foi desenvolvido um Sistema de Gestão, o qual é conhecido como Sistema Avante e a partir dele o gestor público tem a possibilidade de acompanhar diariamente os indicadores criminais, identificar os fenômenos e de posse destes dados, fazer o emprego do efetivo policial nos horários de maior incidência criminal e principalmente nos locais de maior incidência criminal, fator determinante para a redução de diversos indicadores criminais.

Para tanto, a Brigada Militar estruturou a governança do Programa Avante, especialmente do projeto de redução dos indicadores criminais, em três níveis, sendo estratégico, tático e operacional, a qual envolve os gestores operacionais no controle dos indicadores criminais e o constante compromisso de buscar o enfrentamento do indicador que apresentar variação indesejada. Destaca-se, ainda, que a estrutura de reuniões de controle dos indicadores e da gestão fomenta a boa tomada de decisão em todos os níveis, facilitando o caminho ao cumprimento das metas através da identificação dos desvios e proposição de ações preventivas e corretivas.

Na figura 10 a seguir podemos verificar uma clara demonstração da introdução de uma cultura de governança na Corporação, tendo como foco o atingimento das metas e o envolvimento de todos os atores da gestão operacional.

Figura 10 – Esquema de governança do Sistema AVANTE

Fonte: Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP) da Brigada Militar

Deste modo, este tipo de esquema padroniza o processo de governança propondo os níveis e estabelecendo o calendário das reuniões relacionadas ao projeto, facilitando o compartilhamento de recursos, metodologias e ferramentas para o suporte estratégico necessário dentro de cada nível de responsabilidade, reafirmando as diretrizes e orientando o fluxo de informações para cumprimento das metas estabelecidas e os resultados esperados da Operação Avante. (SANTAROSA, 2017).

A Brigada Militar, no intuito de facilitar o monitoramento dos indicadores criminais prioritários e acompanhar instantaneamente o fenômeno da criminalidade, através do Escritório de Gerenciamento de Projetos, idealizou o Sistema Avante, um sistema que está interligado a outros sistemas. Ele utiliza como fonte o Cubos o qual é “alimentado” pelo Sistema Consultas Integradas (SCI). Quanto à produtividade, está vinculado ao Sistema de Informações Gerenciais da Brigada Militar/Módulo de Controle de Operações da Brigada Militar (SIGBM/MCop).

A ferramenta permite monitorar os resultados (painel de resultados), identificar as prioridades, auxiliar no planejamento de ações (análise de ocorrência e análise geográfica) e implementação de iniciativas de impacto as quais passaram

os níveis estratégico, tático e operacional da Corporação, conforme ilustração da figura 11 a seguir:

Figura 11 – Máscara de acesso ao Sistema Avante



Fonte: Brigada Militar – Sistema Avante

O Programa Avante segue a metodologia do PDCA, tendo no Sistema Avante uma ferramenta de monitoramento dos indicadores criminais priorizados e a partir dela identificar as variações, sendo possível fazer uma análise rápida do fenômeno criminal e identificar o resultado indesejado ou distorção da meta. Dessa forma, para auxiliar na identificação do problema e elaborar a contramedida, bem como monitorá-la foi desenvolvido o Sistema Metodologia de Análise e Solução de Problemas (MASP).

De acordo com o estudo dos dados estatísticos elaborados pela Ferramenta de Gestão Avante fica evidenciado que através da análise criminal e de levantamento de inteligência pode-se reduzir os índices de criminalidade determinando os alvos a serem combatidos com as abordagens qualitativas e barreiras dinâmicas, buscando assim maximizar os recursos humanos e materiais.

No gráfico 6 a seguir pode-se verificar a variação mensal do roubo a estabelecimento comercial no centro de Porto Alegre, no mês de dezembro de 2020 (Área do 9BPM):

Gráfico 6 – Roubo a estabelecimento comercial - mensal 2020



Fonte: Brigada Militar – Sistema Avante

O uso do sistema para fazer o planejamento e emprego operacional no horário e local de maior incidência, conforme painéis que o Sistema Avante disponibiliza, aliado às reuniões de governança com os comandos regionais, reuniões operacionais com os oficiais e reuniões mensais mostrando ao efetivo dos batalhões os dados da avante, reforçando o comprometimento de todos com o resultado, levantamento de dados da seção de inteligência e reuniões com a comunidade, são fatores determinantes para atingimento das metas e efetividade na prestação do serviço de segurança pública ao cidadão.

Por fim, impende registrar que o fator da criminalidade não é determinado única e exclusivamente pela intervenção criminal, mas é imprescindível que o gestor público paute suas ações com maior rigor técnico e metodológico e que sua tomada de decisão não seja meramente pelo empirismo, e sim pela análise criminal e de inteligência, conforme proposto pelo Programa Avante.

4.2.4 A atuação efetiva das Agências de Inteligência nas investigações

A atividade de inteligência está presente no universo militar desde seus primórdios. Ainda que o enfoque deste estudo esteja voltado para a inteligência na Brigada Militar, ou seja, no âmbito policial, importante se observar o conceito de inteligência trazido pelo Manual de Fundamentos de Inteligência Militar Terrestre, do Exército Brasileiro:

A IM é o conjunto de atividades e tarefas técnico-militares exercidas em caráter permanente, com os objetivos de produzir conhecimentos de interesse dos comandantes e seus estados-maiores, em todos os níveis, bem como proteger conhecimentos sensíveis, instalações e pessoal do EB contra ações da Inteligência oponente. (BRASIL, 2015, p. 41)

A Lei 9.883/99, que institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, conforme visto no item supra, traz um conceito legal para a atividade de inteligência. Dispõe o § 2º do art. 1º:

[...]

§ 2º - Para os efeitos de aplicação desta Lei, entende-se como inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1999)

O diploma legal acima referido traz um conceito de inteligência que pode ser aplicado não apenas aos órgãos policiais, mas também a outros órgãos, não policiais, como por exemplo a ABIN.

No mesmo sentido, a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP), aprovada pela Portaria nº 2 de 12 de janeiro de 2016, do Ministério da Justiça e publicada no Diário Oficial da União em 25 janeiro de 2016, apresenta a conceituação da atividade de inteligência, conforme segue:

A atividade de Inteligência de Segurança Pública (ISP) é o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para identificar, avaliar e acompanhar ameaças reais ou potenciais na esfera de Segurança Pública, basicamente orientadas para produção e salvaguarda de conhecimentos necessários para subsidiar os tomadores de decisão, para o planejamento e execução de uma política de Segurança Pública e das ações para prevenir, neutralizar e reprimir atos criminosos de qualquer natureza que atentem à ordem pública, à incolumidade das pessoas e do patrimônio. (BRASIL, 2014, p.13).

De acordo com a DNISP, o gênero Inteligência de Segurança Pública apresenta algumas espécies, dentre elas a Inteligência Policial Militar, conceituada assim:

A atividade de Inteligência Policial Militar é o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para identificar, avaliar e acompanhar ameaças reais ou potenciais na esfera de Segurança Pública, orientadas para produção e salvaguarda de conhecimentos necessários para assessorar o processo decisório; para o planejamento, execução e acompanhamento de assuntos de Segurança Pública e da Polícia Ostensiva, subsidiando ações para prevenir, prevenir e neutralizar ilícitos e ameaças de qualquer natureza, que possam afetar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, sendo exercida pelas AIs das Polícias Militares. (BRASIL, 2014, p.17).

Sobre o conceito de Inteligência Policial, a doutrina de Melo (2017, p. 40), diz que “a Inteligência Policial é gênero das atividades de Inteligência de Segurança Pública, permanecendo a cargo das Polícias Civis, Militares e Federais, sendo que é dela que se consegue obter indícios e tipologias que podem auxiliar no tocante a persecução penal”.

Ao tratar do tema da Inteligência de Segurança Pública, Araújo e Chioli conceituam, de forma bem completa, conforme segue:

Destaca-se que a ISP é uma atividade exercida por órgãos governamentais que podem estar articulados com setores da segurança pública (por exemplo, a inteligência de combate à lavagem de dinheiro, conhecida como

inteligência financeira, desenvolvida no Brasil, por exemplo, pela COAF/Ministério da Fazenda) e, principalmente, pelos órgãos de segurança pública. Seu objetivo consiste na produção de conhecimentos, análises e elaboração de planos de prevenção e combate à criminalidade, subsidiando desta forma os gestores de segurança pública na elaboração de políticas públicas e nas tomadas de decisão que envolvem resoluções, prevenção e prospecção da ação criminosa, principalmente a ação relacionada à criminalidade complexa. (ARAÚJO; CHIROLI, 2012, p. 79)

Amparadas pelas previsões legais citadas e na conceituação doutrinária, da qual se apresentou diminuta parcela, as agências de inteligência das polícias militares ou de alguns outros órgãos, inseridos no Sistema Brasileiro de Inteligência, desenvolvem atividade de inteligência de segurança pública. A inteligência policial militar, conforme se observa na DNISP, é espécie de inteligência de segurança pública. Diante de tal conceituação, verifica-se que não existe equívoco ao se tratar por inteligência de segurança pública, a inteligência policial.

De acordo com os conceitos supramencionados, pode-se afirmar que a atividade de inteligência tem por escopo desenvolver ações que possibilitem a produção do conhecimento, relacionado a fatores relevantes, que representem possíveis ameaças ou efetivas ameaças à Segurança Pública, auxiliando os gestores da segurança pública no processo decisório. Neste condão, o presente trabalho, procura demonstrar as ações práticas das agências de inteligência que podem agregar informações relevantes ao processo decisório.

No mesmo sentido, a Brigada Militar ao definir os parâmetros da atividade de inteligência em seu âmbito, destacou, na Diretriz Geral da Brigada Militar nº 37, a filosofia da inteligência institucional da seguinte forma:

A Atividade de Inteligência tem caráter de assessoramento, nos diversos escalões em que é exercida, visando sempre suprir as autoridades consideradas, de informações que subsidiem a tomada de decisões, atuando na obtenção e análise de dados que contribuam para a formação do conhecimento estratégico, tático e operacional, útil ao processo decisório, visando sempre à defesa do Estado Democrático de Direito, da sociedade, de seus agentes políticos econômicos e sociais, da eficácia do poder público no combate à criminalidade, da probidade administrativa e o trato relacionado com as atividades de Segurança Pública. (RIO GRANDE DO SUL, 2016, p. 7).

Com a implementação do programa Avante na Brigada Militar, a partir de 2014, no qual foi incorporado a filosofia da gestão por resultados, fornecendo dados relacionados aos indicadores de criminalidade de uma determinada localidade, as ações de inteligência policial passaram também a ser desenvolvidas a partir dos dados fornecidos pelo mencionado sistema.

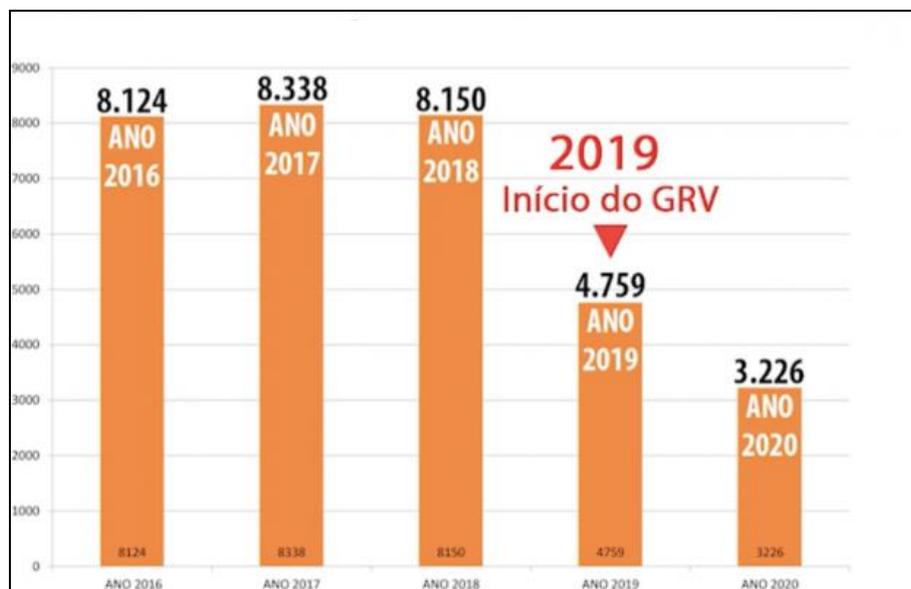
Então, é no pilar referente à gestão por resultados que se propõe a inserção pontual da atividade de inteligência desenvolvida pela Corporação. No que diz respeito aos indicadores de criminalidade, nota-se a importância do serviço de inteligência no que tange à análise qualificada de dados, extraídos do Sistema Avante, que possibilita uma série de ações de inteligência, impulsionadas pelas informações obtidas através do Sistema.

Destaca-se que, desde 2019 a Brigada Militar vem desenvolvendo uma forte estratégia no combate ao roubo de veículos em Porto Alegre e que já serve de referência para outros Estados do País, a partir da criação do Grupo de Combate ao Roubo de Veículos (GRV), composto por agentes de inteligência das agências local e regional da capital. Somando foco no trabalho de inteligência, com suporte do policiamento ostensivo, tanto do Comando de Policiamento da Capital (CPC), como do Comando de Policiamento Metropolitano (CPM), com interação contínua com o Ministério Público, Polícia Civil, Polícia Rodoviária Federal, Instituto Geral de Perícias e Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Em janeiro do ano de 2018, 874 veículos foram roubados na Capital. Em janeiro do ano de 2020, apenas 366 veículos foram roubados no mesmo período. Além da prevenção e desarticulação desses crimes, outros números também são incentivadores: 73% dos veículos roubados em Porto Alegre foram recuperados pela Brigada Militar em 2020.

Dentre as ações de investigação policial e análise criminal desenvolvidas pelos agentes do Grupo de Roubo de Veículos da Brigada Militar (GRV), podemos destacar: Análises dos locais onde os crimes acontecem, análise da descrição das vítimas referente ao perfil dos criminosos, identificação dos indivíduos e possíveis comparsas, trocas de informações com setores de inteligência de outros órgãos da segurança pública, monitoramento através do cercamento eletrônico. Essas ações garantiram que a média diária do número de roubos que em 2016 era mais de 22

veículos por dia, baixou para apenas 8,81 em 2020. Diante disso, nota-se uma redução de 61,31% nos roubos de veículos na capital no período de 2017 a 2020, conforme a tabela abaixo:

Gráfico 7 – Roubo de Veículos em Porto Alegre – 2016-2020



Fonte: Comando de Policiamento da Capital - Brigada Militar

Portanto, diante das informações apresentadas percebe-se que, com o intuito de atender com eficácia os anseios da comunidade, a Brigada Militar, já realiza a filosofia da Polícia de Ciclo Completo no Estado do Rio Grande do Sul, não só nos crimes de menor potencial ofensivo, confeccionando o Termo Circunstanciado pelo policial militar, autoridade de polícia no local da ocorrência, mas também com o importante trabalho de investigação das agências de inteligência local, regional e central em apoio ao planejamento, gestão e análise criminal realizado através do sistema Avante.

Diante disso, diariamente, diversos crimes de maior potencial ofensivo, tais como roubo de veículos, roubo a estabelecimento comercial, roubo a transporte público, dentre outros, são elucidados através do contato direto da comunidade, guarnições do policiamento ostensivo e o trabalho de investigação e levantamento de dados das agências de inteligência da Brigada Militar, que atua diretamente nas

ações de prevenção, pronta resposta e operações qualificadas de repressão imediata.

Na conclusão deste capítulo percebe-se que o Brasil ainda possui altos índices de criminalidade e baixas taxas de elucidações de delitos, além de alto custo do sistema de segurança público e privado. Ademais, verificou-se as iniciativas e avanços da Brigada Militar em direção a consolidação ao modelo de polícia de ciclo completo, infatizando desde a implantação da filosofia da polícia comunitária, ações de inteligência, até a utilização de ferramentas de gestão e análise criminal, bem como a lavratura do Termo Circunstanciado, nos crimes de menor potencial ofensivo como prioridade no planejamento operacional, visando a efetividade na prestação do serviço público de segurança. Por fim, passamos a analisar as concepções a respeito do ciclo completo de polícia, bem como as propostas para a evolução da polícia cidadã.

5 A POLÍCIA DE CICLO COMPLETO COMO MEDIDA EFETIVA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA DE SEGURANÇA CIDADÃ NO BRASIL

Atualmente no Brasil, em decorrência da ineficiência do nosso atual modelo tradicional de polícia, surgiu a discussão da necessidade de implementação de um modelo em que todas as polícias fossem dotadas de atribuições de polícia no âmbito da sua área de atuação. Esse modelo de polícia passou a ser popularmente nomeado de ciclo completo de polícia, em que a mesma instituição policial tivesse a atribuição de fazer a atividade de prevenção criminal e investigação criminal.

O modelo de polícias seccionados, além de ineficiente, traz malefícios que bem conhecemos empiricamente, como a demora na confecção dos Boletins de Ocorrência nas Delegacias de Polícia. Não raras vezes, os Policiais Militares ficam por horas esperando a simples lavratura de um flagrante, enquanto poderiam estar desempenhando outras atividades.

O atual cenário, extremamente burocrático “re-vitimiza” o cidadão que busca o sistema de persecução criminal, quando necessita dele. Inúmeros são os relatos de pessoas que preferem não ir à uma Delegacia registrar uma ocorrência por conta da morosidade e demora no atendimento. Esse fato aumenta a chamada “cifra negra”, que é a quantidade de delitos não computados pelos órgãos de segurança pública.

Diversas são as ameaças contra o atual modelo policial brasileiro e as instituições policiais. Fala-se na reforma das polícias enfatizando-se a necessidade de mudanças nas estruturas policiais que se apresentam centralizadas; propõe-se a separação das atividades de patrulhamento, investigação, controle de trânsito e administração do sistema penitenciário; onde a estrutura policial se apresenta diferenciada, argumenta-se o contrário, ou seja, que a existência de duas ou mais instituições policiais encarregadas das tarefas de patrulhamento e investigação prejudicaria o controle e a eficiência do aparato policial.

Ainda há quem atribua a ineficiência da polícia à estrutura militarizada, propondo-se reforma e, às vezes, a extinção de tais instituições; critica-se o controle das polícias pelos governos estaduais; e pugna-se, ora pela federalização das polícias, ora pela municipalização da segurança pública. Discutem-se, ainda, as

estratégias de policiamento baseadas no patrulhamento com viaturas e no patrulhamento a pé; alude-se que a presença maciça de policiais em determinadas áreas tem afetado os índices de criminalidade, embora transfira, temporariamente, o problema para outras áreas; e contesta-se o modelo de polícia que se cinge à resposta rápida.

Mas é com relação à investigação criminal, que os estudos têm demonstrado que seu efeito sobre a impunidade é determinante, pois os crimes de autoria desconhecida são raramente resolvidos pela polícia, haja vista que a investigação por meio do carcomido Inquérito Policial tem sido pouco eficiente.

Segundo Candido (2019, p. 97), não existe no mundo um modelo como o da polícia estadual brasileira, em que a prisão é realizada por uma agência policial e o seu registro cabe a outra. Este é o maior signo de ineficiência do modelo atual, em que, nessa atuação incompleta, o cidadão é vitimado duplamente. Sofre a vítima os abalos psicológicos e materiais decorrentes do ilícito, e sofre, novamente, quando depende da polícia para o registro do fato. Assim, se o autor do ilícito é preso em flagrante, quase sempre pela Polícia Militar, “menos pior”, pois a vítima apenas passará horas na Delegacia de Polícia, onde se acumulam grandes volumes de trabalho cartorial desnecessário, em ambientes, diga-se, nada agradáveis. E o pior, se o criminoso não é preso, saberá a vítima que o deslocamento à repartição policial-civil, quase sempre será além de penoso, inútil, pois a capacidade de a polícia investigativa e de apuração criminal esclarecer o crime, apresenta resultados que não passam de um dígito percentual.

Sendo assim, vive-se um momento oportuno para a modernização de processos no âmbito da segurança pública brasileira, no sentido de que seja viabilizado o modelo de Polícia de Ciclo Completo a ser desenvolvido pelos órgãos policiais, embasado na situação de flagrante de delito comum, que pode se desdobrar no registro por via de Auto de Prisão em Flagrante (APF), do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), ou do Auto de Apreensão de Adolescente Infrator (AAAI).

Diante disso, a Polícia Militar terá a possibilidade de prosseguir não só na elaboração do Termo Circunstanciado, mas também nos registros das prisões,

destinando os referidos autos diretamente ao judiciário, inclusive com a apresentação do infrator, quando implantado o juizado de custódia, tornando o atual a segurança pública mais eficiente e cidadã.

5.1 CONCEPÇÕES A RESPEITO DA POLÍCIA DE CICLO COMPLETO

Polícia de ciclo completo é aquela que atua antes, durante e após o crime, ou seja, compreende a atuação de uma mesma instituição policial na prevenção, repressão e na investigação, buscando uma prestação do serviço público mais eficiente e econômico, como já ocorre na maioria dos países do mundo.

Sapori (2016, p. 51) refere que a polícia de ciclo completo é uma realidade mundial e que a expressão “ciclo completo de polícia deve ser compreendida como a atribuição das atividades de patrulhamento ostensivo e de investigação criminal em uma mesma organização policial”. Desse modo, para o autor, a mesma polícia teria “um segmento fardado que realiza patrulhamento ostensivo nas ruas e outro segmento constituído de investigadores incumbidos de coletar evidências de materialidade e autoria de crimes eventualmente registrados” (SAPORI, 2016, p. 52).

Cabe ressaltar que, boa parte das polícias militares no Brasil, em especial a Brigada Militar do Rio Grande do Sul, já realizam o Ciclo Completo de Polícia mitigado nos crimes de menor potencial ofensivo, através da confecção do Termo Circunstanciado, onde o próprio soldado, aplicador do direito em tempo real e hoje já qualificado e a maioria já com nível superior, exerce a função de autoridade policial, colhendo todas as informações e elementos necessários no aplicativo de ocorrências e, de imediato, já encaminha ao Cartório da OPM (Organização Policial Militar), com estrutura similar a uma Delegacia de Polícia, onde o Oficial revisará e homologará o documento, encaminhando ao Juízo competente. Tal mudança trouxe mais efetividade, celeridade, economia processual e, assim, diminuindo a burocracia na prestação do serviço de segurança pública ao cidadão.

Silva Júnior (2015, p. 3) observa que em todo mundo há diversos modelos policiais, dentre os quais podemos verificar “uma agência policial (Dinamarca), várias

agências policiais (Brasil, França, Espanha, Itália, Portugal, Alemanha etc.), agências policiais municipais (Estados Unidos), mas em nenhum deles, à exceção do Brasil, há polícias dicotomizadas”, ou seja, o “que faz de nosso modelo dicotomizado é o fato de que somente aqui cada polícia vai até certo ponto do trabalho de proteção social e, a partir daí, outra polícia começa o seu”.

O ciclo completo de polícia, conforme as lições de Foureaux (2019, p. 255), significa que uma polícia é capaz de realizar as atividades de prevenção, repressão e investigação, sendo uma única instituição responsável pelo “policimento ostensivo, fardado, atendimento de ocorrências, preservação da ordem pública e adoção de medidas repressivas e investigativas”. Acrescenta que há, no sistema jurídico brasileiro, o ciclo completo para as polícias militares quando se trata da prática de crime militar, sendo atribuição da autoridade de polícia judiciária militar a sua apuração. Há, também, a ocorrência do ciclo completo de polícia ao tratar-se de crimes de menor potencial ofensivo a partir da realização de termo circunstanciado pelas polícias militar e rodoviária federal em diversos Estados do Brasil.

O posicionamento do autor, com o qual acreditamos ser o mais efetivo e razoável, demonstra que o Brasil dispões de ferramentas necessárias e argumentos plausíveis para a adoção do famigerado ciclo completo de polícia, sem que esta modalidade afete a repartição dos poderes (FOUREAUX, 2019). Como bem explicou, o país é uma exceção negativa, sendo um dos poucos países no mundo onde as polícias militares não são dotadas de tal sistemática ainda, e isto se dá não por questões técnicas, mas sim por influências políticas.

Azevedo (2016, p. 12) ensina que realizar a reforma das policiais no Brasil não é uma tarefa simples, pois as dificuldades para a mudança são de diversos segmentos, desde a histórica institucional, passando pela matriz autoritária e sua atualização no período militar, a estrutura marcada pela divisão do ciclo de policiamento e pelas divisões internas das polícias, o corporativismo e as disputas de poder em torno das funções policiais, a cultura de baixa eficiência na gestão pública e de descontinuidade administrativa, o senso comum punitivista e a pouca propensão do sistema político para atuar de forma contundente para o aperfeiçoamento das instituições policiais.

Acrescenta Rolim, que há inúmeros exemplos práticos que demonstram a dificuldade da divisão de responsabilidades das atividades policiais como, por exemplo:

Tornou-se comum que as polícias civis usem viaturas identificadas e que seus policiais se envolvam em diligências onde usam coletes de identificação, providências só admissíveis em uma lógica de ostensividade. De outra parte, as polícias militares, desde há muito, contam com departamentos de inteligência que realizam investigações criminais só permitidas às polícias civis e passam a registrar ocorrências em “termos circunstanciados” (espécie de registros simplificados) que dispensam a presença da estrutura de polícia judiciária. (ROLIM, 2007, p. 12).

Aduz Rolim (2007, p. 12) que tais sobreposições de atribuições e responsabilidades, que são inerentes a um sistema de policiamento irracional, fragmentado e dicotômico, acirram as rivalidades institucionais e a disputas judiciais promovidas pelas associações que representam as classes policiais.

O autor traz ainda elementos robustos que evidenciam a falha estrutural do sistema policial brasileiro, as quais geram mais dissabores e atritos do que proveitos para a sociedade, relegando o interesse público a segundo plano. Repisa a ideia da existência de uma polícia pela metade no Brasil, na qual cada um faz uma parte do trabalho. Na prática, esta divisão não se verifica, pois as atividades se misturam na realidade do dia a dia, na qual vemos a polícia civil uniformizada e ostensiva e a polícia militar registrando ocorrências de menor potencial ofensivo por meio de termos circunstanciados¹⁸ e encaminhando-os diretamente ao Poder Judiciário, dispensando, desse modo, o trabalho da suposta polícia judiciária (ROLIM, 2007).

Azevedo (2016, p. 15) reforça que, em meio às dificuldades enfrentadas pelas polícias civis no Brasil, boa parte das previsões legais que estabelecem os procedimentos a serem realizados durante o inquérito policial não são respeitados,

¹⁸ A lavratura de termos circunstanciado pelas PM ocorre em sua plenitude nos Estados de Santa Catarina (Provimento TJSC n°. 04/99), Paraná (Resolução n°. 6/2004), Rio Grande do Sul (Portaria SJS n°. 172/2000), Piauí e Rondônia. Esse está implementado em mais de 50% das cidades nos Estados de: Minas Gerais, Goiás, Sergipe e no Distrito Federal; em menos de 50% das cidades nos Estados do Acre, Rio Grande do Norte e Ceará; e está em fase de Provimento/Resolução nos Estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Alagoas e Pernambuco.

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

Destaca ainda o autor que o modelo do inquérito policial reforça um perfil burocrático e bacharelesco em detrimento das atividades de investigação policial. Diante da alegação de que o problema seria a falta de estrutura, constata-se que, ainda que a estrutura fosse mais adequada, se poderia questionar o modelo atual, pelas dificuldades de integração entre as polícias, e destas com os demais órgãos do sistema de justiça criminal (AZEVEDO, 2016, p. 16).

Silva Júnior (2015, p. 7) ressalta que a não adoção do ciclo completo é contraproducente, trazendo perda da eficácia da persecução penal, pois a dicotomia existente entre os órgãos policiais acaba por gerar “subnotificação dos delitos e alimentando a rivalidade e hostilidade entre as forças policiais”. Todas as instituições trabalham na busca de extensão de suas atribuições e competências (poder), desse modo, essas hostilidades, já históricas, tendem a continuar existindo até que se ache uma adequação racional e eficiente das distribuições de competências às polícias.

Ainda, o autor traça um panorama quanto à eficiência da atuação policial, no sentido de melhor trabalhar o fator criminalidade, ressaltando que “a eficiência do Estado no trato da criminalidade está intimamente condicionada ao modelo de gestão” (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 8). Acrescenta, de forma precisa, que “um modelo moderno de administração gerencial não admite ensaios, tampouco o apelo à paradigmas ultrapassados, que assim se revelam por tratar novos problemas com os mesmos métodos do passado, tudo em homenagem à tradição”. Neste sentido, a ideia de prestação de serviço público de qualidade e eficiência não deve ficar

ancorado em vaidades e reminiscências. Observando os sistemas policiais de outros países, o autor ressalva que:

Noutros países de democracia consolidada a existência de uma única agência policial é descartado, porque gera um monopólio de poder que põe em risco potencial o controle social; noutros países de democracia consolidada o modelo militar de administração não é confundido com os pesadelos do totalitarismo; em países de dimensões geográficas consideráveis, não se cogita em polícias municipalizadas, porque sujeitas ao clientelismo; nos países mais evoluídos as agências policiais agem dentro daquilo que se convencionou definir como “polícias de ciclo completo” (todas as polícias realizam a prevenção e a investigação criminais). (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 11).

Ribeiro (2016, p. 37) salienta que a polícia de ciclo completo deverá ser implantada no Brasil como medida de eficiência. Afirma que Impõe-se como premissa de eficiência, entre outros, por duas consequências óbvias: a) redução do tempo perdido com deslocamento e espera em delegacias, com o consequente aumento da capacidade de prevenção através da presença ostensiva e do aumento da capacidade de investigação pela Polícia Civil e b) Não jogar no lixo as elucidações de crimes já realizadas pelas polícias militares e rodoviárias federal, que, por falta da competência legal de investigar, são obrigadas a descartarem informações concretas sobre autoria e materialidade, que poderiam instrumentalizar o Poder Judiciário e o Ministério Público, mas que, se oferecidas, serão processadas por usurpação de função.

Sapori (2016, p. 53), considerando a manutenção do modelo de polícias estadualizadas, identifica três opções de implantação do ciclo completo. A primeira opção seria a unificação das polícias civil e militar em cada unidade da federação, criando-se uma única polícia estadual. E cada polícia estadual estaria incumbida das funções de policiamento ostensivo, preservação da ordem pública e de polícia judiciária nos limites territoriais do respectivo estado.

Outra opção apresentada pelo autor (2016, p. 56) seria, a princípio, menos traumática. A Constituição Federal simplesmente estabeleceria que as polícias civis e as polícias militares dos estados teriam, ambas, as funções de polícia ostensiva e judiciária. Tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil passariam a ter o segmento fardado, responsável pelo patrulhamento cotidiano, como também o segmento

investigativo, responsável pela condução dos inquéritos policiais. Na prática essa proposta significa implantar um setor investigativo na Polícia Militar, e um setor de patrulhamento na Polícia Civil.

A terceira opção de ciclo completo de polícia seriam atribuídas as funções ostensiva e investigativa tanto às polícias militares quanto às polícias civis, mantendo-as, contudo, na mesma cidade. O ciclo completo seria dividido por competência penal. Cada polícia ficaria responsável por parte dos crimes e contravenções estabelecidas pelo Código Penal. Esse modelo não considera o ciclo completo para ambas as polícias. Na verdade, o que ele contempla é o ciclo completo apenas para a polícia militar, que assumiria prerrogativas na condução de TCOs (Termo Circunstanciado de Ocorrência), bem como de inquéritos referentes a crimes de menor gravidade. (SAPORI, 2016, p. 56).

Cândido, referindo-se aos apontamentos de Lazzarini (1987, p. 69 *apud* CÂNDIDO, 2016b, p. 85), nos traz que a não existência do ciclo completo de polícia no Brasil é sinônimo de ineficiência da atividade policial. Desse modo, “como focalizamos, o não cumprir do Ciclo Completo de polícia, com o policial militar entregando diretamente à Justiça Criminal quem deva ser entregue, talvez seja um dos grandes males da legislação processual brasileira”. Cândido (2016b, p. 85) observa que, atualmente, há uma grande corrente que busca provocar uma mudança do sistema policial para a adoção do ciclo completo na doutrina nacional, não havendo, entretanto, sintonia e definição quanto à qual modelo e extensão devam ser adotados para que seja um modelo moderno e eficiente.

Neste contexto, dentre as tantas concepções possíveis de ciclo completo de polícia, Cândido (2016b) destaca algumas alternativas, sendo o primeiro ciclo aquele que determina o arranjo como “o total das atribuições inerentes a um mesmo órgão policial”, sendo que tal hipótese teria um “conjunto imensamente volumoso de ações e muito dificilmente poderia vir a ser praticadas por uma só força policial” (CÂNDIDO, 2016b, p. 86).

Como uma segunda alternativa, Cândido (2016b, p. 89) defende a ideia do ciclo completo de polícia vinculado ao ciclo de polícia administrativa, sendo “aquela que desenvolve toda organização sequencial de atuação no âmbito de polícia

administrativa”. No Brasil, se observam quatro fases ou ciclos de polícia, quais sejam: a) ordem de polícia; b) consentimento de polícia; c) fiscalização de polícia; e d) sanção de polícia.

A terceira opção retratada por Cândido (2016b, p. 94) seria a dos ciclos da persecução criminal e de polícia organizados de forma integrada e sistêmica, os quais seriam divididos em “três segmentos ou fases: a) situação de ordem pública normal; b) momento da quebra da ordem pública e a sua restauração; c) fase investigatória”.

Em uma quarta hipótese de construção, o saudoso Cândido (2016b, p. 98) traz a ideia do ciclo completo de polícia mitigado, o qual é limitado às ocorrências de pequeno potencial ofensivo, sendo tal proposta defendida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). A partir deste modelo, a polícia militar somente atuaria infrações de menor potencial ofensivo, devendo encaminhar os crimes maiores para a lavratura do flagrante ou o registro policial na polícia civil, ficando esta com a atribuição de investigar de forma exclusiva os demais crimes.

A quinta e última situação levantada pelo autor diz respeito ao ciclo completo de polícia a partir da ocorrência de fato delituoso. Cândido (2016b, p. 100) assevera que “o entendimento de que o ciclo de polícia só se inicia concretamente por meio daquilo que é visível e evidente, ou seja, diante da eclosão do delito”. Neste contexto, o jurista defende uma concepção de ciclo completo de polícia mais restritiva, “a partir da ocorrência do ilícito penal, como forma básica de se estabelecer um modelo de polícia praticado pela quase totalidade dos outros países democráticos, que seja adequada à realidade brasileira” (CÂNDIDO, 2016b, p. 101). Assim sendo, argumenta o autor, que a mesma agência policial que realiza a prisão em flagrante do indivíduo que violou a legislação penal deve efetuar o registro e encaminhar o preso e os objetos atrelados ao flagrante (que sejam de interesse da persecução criminal) ao Poder Judiciário.

Este último modelo é conceituado por Barreto (2019) como ciclo completo de polícia eficiente apontado como alternativa viável ao modelo dicotômico brasileiro e considera a atuação da agência policial militar desde a execução de sua atividade de polícia ostensiva, com vista a coibir a prática de infrações penais e

administrativas, passando pela repressão imediata, com a prisão e captura do infrator e sua apresentação diretamente ao Poder Judiciário, mediante a formalização do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) ou do Auto de Prisão em Flagrante (APF), conforme a gravidade da infração penal, dispensando a instauração do inquérito policial em face da imediata colheitas de elementos indiciários de autoria e da prova da materialidade do delito no local do crime. Este tipo de modelo dispensaria qualquer alteração constitucional ou mesmo quaisquer outras inovações infraconstitucionais.

A adoção do ciclo completo de polícia eficiente, portanto, teria impacto extremamente positivo, não apenas nas atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, pelo aumento da disponibilidade do efetivo para o policiamento ostensivo e da capacidade de prevenção da criminalidade, mas também nas taxas de apurações de infrações penais mais graves, ao desonerar as polícias civis para que não tenham que se ocupar com trabalhos burocráticos, nem com os crimes cujas autorias sejam conhecidas (BARRETO, 2019, p. 62).

A adoção do ciclo completo de polícia no Brasil se converte em oportunidades para a polícia civil no sentido de aproveitar a condição que se propicia para especializarem nas investigações das centenas de milhares de crimes graves ainda encobertos no Brasil, fortalecendo as instituições por meio do advento de um novo arranjo administrativo e operacional que gere confiança na capacidade e eficiência das polícias civis, haja vista que as melhores taxas de elucidação de homicídios e de outros delitos graves no Brasil, ainda resultam das prisões em flagrante realizadas pelas polícias militares, muitas vezes através da integração das agências de inteligência, guarnições e a própria comunidade local.

Para Misse (2010), a adoção do ciclo completo de polícia seria a solução para o gravíssimo problema de segurança pública no país, sem necessidade de adesão às ideias que propõe a extinção e a desmilitarização das polícias militares ou a unificação com as polícias civis, que apenas somarão os problemas de cada instituição na falsa ilusão de tentar melhorar os resultados extremamente negativos de elucidação criminal brasileira. O ideal, portanto, é manter a separação das instituições policiais e adotar o ciclo completo, conforme recomendação do autor:

[...] verificou-se que grande parte dos crimes que apresentam melhor taxa de elucidação resultam de flagrantes, isto é, do trabalho das polícias militares e não de investigações da polícia civil. Polícias de ciclo completo poderiam resolver esse problema, mesmo mantendo as duas corporações separadas. (MISSE, 2010, p.43).

Verifica-se que há um descontentamento generalizado da sociedade com relação ao atual modelo de polícia vigente no ordenamento jurídico brasileiro, por diversos problemas, dentre eles o desgastado relacionamento entre as instituições policiais, duplicação de gastos e estruturas, incompatibilidade com o desenvolvimento de uma polícia moderna, dentre outros. Já passou da hora de avançar para além das constatações e, em parceria com gestores públicos comprometidos com as necessárias reformas e policiais que compreendem a importância de suas atribuições para a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática, definir os contornos de uma nova polícia, eficiente e cidadã, a serviço do esclarecimento dos fatos e da garantia dos direitos fundamentais (AZEVEDO, 2016, p. 19).

Por fim, Saporì (2016, p. 58) conclui que a simples implantação do ciclo completo de polícia não vai resolver todos os gargalos do sistema de segurança pública e justiça criminal. E, nesse sentido, não pode ser pensada como a solução milagrosa para os graves problemas de criminalidade que nos afligem. Ficamos ainda na dependência de uma política pública bem mais abrangente que agregue vontade política do governante, maiores investimentos financeiros no setor, profissionalização da gestão nas secretarias de segurança pública e combinação de estratégias repressivas e preventivas de controle do crime.

5.2 PROPOSTAS PARA A EVOLUÇÃO DA POLÍCIA CIDADÃ – O ATUAL CENÁRIO INSTITUCIONAL, POLÍTICO E JURÍDICO PARA A ADOÇÃO DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA NO BRASIL

Diante de ineficiência do sistema de segurança público brasileiro, com alto custo para os cofres públicos, formação estrutural deficiente, baixos índices de

elucidação de delitos e o desgaste institucional entre as polícias militares e civis surgiram muitas proposições no sentido de readequar e modernizar o sistema, tornando a segurança pública brasileira mais produtiva e cidadã.

Monjardet (2002) destaca a experiência da França, diante da crise da polícia urbana, onde a autoridade política e o aparato policial responderam em três níveis. Primeiramente, pelo reforço dos recursos da polícia; em seguida, por uma tentativa de reforma de suas estruturas territoriais; enfim, por uma inflexão das estratégias operacionais. Na própria ordem dessa sucessão pode-se ver uma crescente tomada de consciência da profundidade da crise.

Em relação aos avanços na estrutura organizacional das polícias militares brasileiras verifica-se que, em alguns Estados, o ingresso dos seus Oficiais já possui como exigência o nível superior em Direito e as praças qualquer nível superior. Os Oficiais realizam, diariamente, funções de polícia judiciária e conselho de justiça nos crimes militares, além de coordenar e revisar os trâmites dos termos circunstanciados, antes de serem enviados ao Poder Judiciário realizando, com efetividade, o ciclo completo de polícia mitigado. De acordo com o Censo da Brigada Militar¹⁹, mais da metade dos policiais militares se sentem valorizados pela sociedade gaúcha e, nesta mesma proporção, são os soldados cursando ou que já possuem uma formação superior completa. O planejamento operacional é pautado por ferramentas de gestão, análise criminal e levantamento de inteligência. Além disso, nota-se uma evolução nos cursos de carreira, com uma formação mais cidadã e humanizada, qualificando o soldado para ser o aplicador do direito em tempo real, sabendo gerenciar a ocorrência com equilíbrio emocional e respeito ao cidadão, sempre primando pelos princípios da dignidade de pessoa humana, legalidade e eficiência.

Diante desta onda de ideias e debates para aperfeiçoar o sistema policial no Brasil, surgiram dezena de propostas de alterações legislativas, principalmente

¹⁹ O 1º Censo da Brigada Militar surgiu com o objetivo de conhecer o perfil dos brigadianos e brigadianas, produzindo informações imprescindíveis para o controle e gestão de recursos humanos e na definição de políticas públicas de desenvolvimento para melhoria das condições de trabalho, valorização profissional e qualidade de vida.

propostas de emendas constitucionais, visando a alteração constitucional das atribuições das polícias militares e civis, inclusive sugerindo a unificação destas ou até mesmo a extinção de ambas e a criação de uma nova polícia desmilitarizada.

Os autores que defendem a unificação e a desmilitarização das polícias no Brasil alegam que tal mudança traria grandes avanços no sistema de segurança pública do país, no intuito de assegurar os direitos e garantias fundamentais dos indivíduos. Acreditam ainda, que a referida reestruturação seria de suma importância para a redução da criminalidade, contribuindo diretamente para o fortalecimento da democracia. Sustentam que, após o período autoritário, não houve reforma no modelo adotado pelas polícias militares, forjadas para atender as ideias dos governos autoritários e, sendo assim, jamais conseguirão exercer suas funções de forma compatível com os direitos humanos e os princípios democráticos.

Vale destacar os ensinamentos de Foureaux (2019, p. 254) que confirma os casos de abusos de autoridade e até violência policial existentes nas polícias militares e civis, porém, de forma isolada, sendo que existem órgãos, tais como as Corregedorias-Gerais e promotorias especializadas no Ministério Público para exercerem esse controle externo sobre a atividade policial. Segundo o autor, desmilitarizar não seria a solução do problema do sistema de segurança pública brasileiro e, para que haja uma redução dos casos de abuso de poder e violência policial, uma medida indispensável seria combater a causa, que consiste nos altos índices de corrupção existentes no país e que prejudica milhões de pessoas, ao impossibilitar ou dificultar o acesso ao mínimo necessário para que se tenha uma vida digna, com alimentação, moradia, trabalho, educação e estrutura familiar adequado. Além disso, seria necessário que houvesse, no âmbito das instituições militares estaduais, melhores condições de trabalho, com logística e recursos humanos suficientes, treinamentos constantes, melhoria salarial, bem como um tratamento de valorização dos militares perante a instituição e sociedade.

O que se percebe é um equívoco atrelando a violência policial aos pilares do militarismo, qual seja, a disciplina e hierarquia e o uso do fardamento. Verifica-se que este modelo é adotado em quase todas as polícias do mundo, pois para realizar a prevenção da criminalidade, onde impera o princípio da oportunidade do autor e

vulnerabilidade da vítima, o fardamento é fundamental para a visibilidade e efetividade nas ações do policiamento ostensivo. Ademais, o sistema hierarquizado está presente em quase todas as instituições civis e militares no mundo e, juntamente, com a disciplina em sentido amplo, tem sido fatores decisivos nos resultados relacionados a gestão de pessoas e recursos materiais. Os agentes de segurança são integrantes daquela mesma comunidade e acreditamos que desmilitarizar, sem haver uma mudança na educação e formação dos policiais, poderia até aumentar os casos de violência, pois poderia haver um comprometimento na manutenção da ordem pública e ofensa ao princípio da supremacia do interesse coletivo sobre o particular.

Além das dificuldades financeiras enfrentadas pelos governos estaduais na gestão da segurança pública, comprometendo o combate das causas da violência e da criminalidade, atuando tão somente de forma reativa, há também a questão de que nenhuma das suas duas polícias detém o ciclo completo da atividade, uma vez que uma só faz policiamento ostensivo (as polícias militares) e a outra só investiga (as polícias civis). Diversas propostas de emenda constitucional sobre o tema surgiram no período pós-redemocratização, por se entender que essa alteração aumentaria a eficiência policial tanto no sentido da prevenção dos delitos como nos índices de solução e esclarecimento de autoria dos crimes (SPANIOL; JUNIOR; RODRIGUES, 2020, p. 103).

Sendo assim, passamos a analisar as propostas de emendas constitucionais e projetos de leis mais avançadas e com maior possibilidade de serem aprovadas.

A PEC 430/2009 tem como objetivo alterar a Constituição federal para criar uma nova polícia do Estado e do Distrito Federal e Territórios, desconstituindo as polícias civis e militares ora existentes e ampliando as atribuições das guardas municipais. De acordo com a proposta, essa nova “polícia dos Estados” seria instituída por lei como “órgão único em cada ente federativo, permanente, essencial à Justiça, de atividade integrada de prevenção e repressão à infração penal, de natureza civil, organizada com base na hierarquia e disciplina e estruturada em carreiras” (BRASIL, 2009b). Essa nova polícia de ciclo completo teria como atribuição privativa: I – preservar a ordem pública; II – exercer a atividade de polícia

ostensiva e preventiva; e III – exercer a atividade de investigação criminal e de polícia judiciária.

A PEC 432/2009 tem como objetivo a unificação das polícias civis e militares dos Estados e do Distrito Federal. A nova “polícia dos Estados” teria natureza civil, ou seja, seria uma polícia única desmilitarizada, além de ser subordinada ao governador dos Estados e considerada essencial à justiça. Como atribuições, teria o encargo de realizar a atividade integrada de prevenção e repressão à infração penal, dirigida por autoridade policial, organizada com base na hierarquia e disciplina, sendo destinada: I – à preservação da ordem pública; II – ao policiamento ostensivo e preventivo; e III – ao exercício privativo da investigação criminal e da atividade de polícia judiciária, sob a presidência de autoridade policial. O projeto institui novos cargos, carreiras, e estrutura básica, trazendo a ideia de que esta nova polícia seria composta estruturalmente por carreiras de autoridade policial, agente da autoridade policial e perito (BRASIL, 2009a).

A PEC 423/14 altera a denominação das polícias militares para forças públicas estaduais e do Distrito Federal e Territórios. A proposta prevê o ciclo completo de ação policial na persecução penal, o qual seria iniciando por infrações penais de menor potencial ofensivo e em casos de prisão em flagrante. A emenda constitucional prevê a realização do “ciclo completo de ação policial na persecução penal, exercendo cumulativamente as polícias administrativa, ostensiva, preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência policial”, ressaltando que as “atividades investigativas, na ação penal pública, independente da sua forma de instrumentalização” (BRASIL, 2014a) serão realizadas em coordenação com o Ministério Público. O projeto ainda acrescenta a possibilidade da polícia realizar a composição preliminar dos danos civis decorrentes das ocorrências de menor potencial ofensivo. Tal proposta traz a ideia central da implementação ciclo de polícia no Brasil para todos os órgãos policiais previstos no ordenamento jurídico brasileiro, iniciando por crimes de menor potencial ofensivo e pela apresentação do flagrante delito, estabelecendo a norma um prazo de dois anos para adequação total para o sistema de “polícia única” (BRASIL, 2014a).

Vale destacar que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 4352/19 que altera a Lei no 9.099/95 - Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, para considerar como infração de menor potencial ofensivo os crimes e contravenções com pena máxima não superior a quatro anos. Dessa forma, o projeto pretende contribuir para a não aplicação desnecessária de penas de prisão de liberdade, dando elasticidade ao conceito de atos delitivos de reduzida potencialidade, como mais uma iniciativa contributiva à pacificação social, sem prejuízo, todavia, da reparação dos danos sofridos pelas vítimas.

A PEC 89/15 traz uma ideia de reforma do sistema de persecução penal, atribuindo o ciclo completo de polícia para as polícias militares e polícias civis. A nova redação do § 4º do artigo 144 da CF teria a seguinte redação: “às polícias civis e às polícias militares dos Estados e do Distrito Federal incumbem à apuração de infrações penais, a preservação da ordem pública e o policiamento ostensivo” (BRASIL, 2015a). Neste sentido, ambas as polícias seriam de ciclo completo realizando as funções de polícia administrativa de preservação de ordem pública (preventiva) e de polícia de investigação criminal (repressiva). Entretanto, tal PEC traz uma proposta de concepção de juizados de instrução e garantias, que seriam criados para exercício por membros da carreira da magistratura a partir da transformação do cargo de delegado de polícia, ou seja, haveria a possibilidade de escolha para os delegados, estes poderiam decidir se ficariam na esfera policial ou migrariam para a órbita judiciária.

A PEC 127/15 permite que a União estabeleça normas gerais a respeito da segurança pública, instituindo o Conselho Nacional de Polícia, a ouvidoria de polícia, além do ciclo completo da ação policial. Esta PEC traz que “os órgãos policiais realizarão o ciclo completo de polícia na persecução penal, consistente no exercício das atribuições de polícia ostensiva e preventiva, investigativa e judiciária, e de inteligência policial” (BRASIL, 2015b), ressaltando que a atividade de investigação deverá ser realizada e coordenada pelo Ministério Público.

Já a PEC 321/13 altera o artigo 144 da Constituição federal, incluindo dois novos órgãos de segurança pública, as polícias estaduais e municipais, sendo ambas de natureza civil e de criação facultativa pelos Estados e Municípios. As

polícias estaduais teriam como atribuições a proteção dos bens públicos do Estado, assim como os serviços e instalações deste, as funções de polícia judiciária, a apuração de infrações penais, o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública.

Por fim, a PEC 431/14 tem como foco ampliar as competências das polícias estabelecidas na constituição federal, sem alterar, aumentar ou suprimir quaisquer direitos ou conquistas de seus integrantes, bem como sem modificar as estruturas e organizações das Polícias civis e militares. O objetivo específico é “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, 2014b).

Parece-nos uma proposta razoável e racional, perfeitamente possível de ser aplicada na prática. Utilizando as estruturas já existentes do Estado se proporcionaria maior eficiência na atividade policial, tanto no momento da lavratura do flagrante como nos momentos da lavratura do termo circunstanciado, podendo, ainda, as duas polícias efetivamente realizarem toda gama de ações de polícia de preservação e ordem pública e polícia investigativa-repressiva.

Acrescenta HENZ (2018) que há total compatibilidade do atual sistema de segurança público brasileiro com o modelo de polícia de ciclo completo, adotado em quase todos os países do mundo. Deste modo, entende-se viável a sua adoção e sugere-se a implementação mediante três medidas, conforme segue: 1) Emenda constitucional dotando todas as polícias de poder de polícia preventivo e investigativo; 2) Elaboração de uma lei federal de organização da prevenção e investigação criminal²⁰; 3) Alteração do Código de Processo Penal estabelecendo integração do Ministério Público e das agências policiais quando atuam na investigação criminal.

Quanto à primeira proposta, para implementar um modelo de polícia de ciclo completo deverá ser alterado o artigo 144 da Constituição Federal, por meio de Emenda Constitucional. Porém, a modificação deverá ficar exclusivamente adstrita à

²⁰ Art. 144, CF. § 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades (BRASIL, 1988).

relação das instituições policiais que constam no rol do referido artigo, estabelecendo a cada uma delas a atribuição de prevenção e investigação criminal no rol de delitos da sua respectiva área de atuação, o que será descrito na Lei de Organização da prevenção e investigação criminal. A presente proposta não busca a extinguir ou criar outras agências policiais, mas sim dotar cada uma delas com todas as atribuições do poder de polícia, voltadas à atividade preventiva e repressiva (investigação criminal).

Na segunda medida de elaboração de uma lei federal deverão ser estabelecidos os critérios para definir a atuação de cada uma das instituições policiais na sua integralidade, bem como, quais serão as áreas territoriais e delitos de sua responsabilidade. A referida lei deverá detalhar os limites territoriais de cada agência policial e o rol de delitos que são de sua responsabilidade, a exemplo do que ocorre em Portugal, onde há uma clara definição dos delitos que são prevenidos e investigados por cada instituição policial. Além disso, deverá ser estabelecido um programa de integração entre todas as agências policiais e a possibilidade de cada instituição policial ter um departamento de perícia.

Por fim, quanto a terceira medida, o autor explica que em virtude da ineficiência do atual sistema de investigação criminal brasileiro, deverá ser alterado o Código de Processo Penal, estabelecendo um novo modelo de investigação criminal. A partir dessa alteração, não haverá mais o inquérito policial inquisitorial, devendo haver uma maior participação da defesa e do Ministério Público, buscando a otimização da produção da prova mediante o contraditório judicial a fim de evitar o retrabalho. A investigação será realizada pela polícia, observada a sua autonomia, mas integrada com o titular da ação penal, aos moldes do que ocorre em Portugal, no Chile e em outros países.

Vale destacar que, nos últimos anos, o trabalho das agências de inteligência das polícias militares, através das informações trazidas pela comunidade e integração com as guarnições, polícia civil e Ministério Público tem sido indispensável na diminuição dos indicadores de criminalidade, em especial nos crimes de homicídio, roubo de veículos e roubo a estabelecimento comercial. Sendo assim, muitos crimes com pena superior a dois anos são investigados e elucidados

em razão do trabalho dos agentes de inteligência da Polícia Militar e esta atividade, segundo os tribunais superiores²¹, é totalmente legítima, pois a função de polícia judiciária não se confunde com a função de investigar e buscar efetividade na prestação de serviço de segurança pública ao cidadão.

Como observado acima, há inúmeras tratativas e ideias diferentes no cenário político nacional objetivando uma nova estruturação da persecução penal no Brasil, sendo que as mudanças mais significativas caminham para a adoção do modelo de polícia de ciclo completo. Tal entendimento não é somente nosso, pode-se observar em qualquer país democrático um sistema policial no qual as polícias desempenhem em plenitude o seu mister, fazendo o que de fato foram criadas para fazer, prestar um serviço de excelência, chegando este serviço, de fato, ao contribuinte final, ao cidadão, à população em geral.

²¹ "A tese de usurpação da competência da Polícia Civil pela Polícia Militar, no caso de levantamento de inteligência e cumprimento de mandado de prisão e busca e apreensão, não encontra respaldo jurídico, pois, diversamente das funções de polícia judiciária, exclusivas das polícias federal e civil, as funções de polícia investigativa podem ser realizadas pela Polícia Militar." (HC n. 476.482/SC, Rel. Ministra Laurita Vaz, Sexta Turma, julgado em 21/2/2019, DJe 11/3/2019).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do alto índice de criminalidade e a sensação de insegurança no atual cenário brasileiro, são frequentes os debates no campo acadêmico a respeito da consolidação de um sistema de segurança cidadã. Muitas vezes são apresentadas soluções imediatas que acabam não tendo bons resultados práticos, sem um aprofundamento das causas raízes da criminalidade, com políticas públicas ineficientes que, muitas vezes, desconsiderando a complexidade do tema segurança pública.

A partir da formulação do problema de pesquisa, confirmaram-se as hipóteses eleitas, na medida em que se constatou que o modelo de Segurança Pública brasileiro não se demonstra mais eficiente. Assim, como alternativa para se ter a efetividade na prestação de segurança ao cidadão, teríamos a adoção do modelo de Polícia de Ciclo Completo, seguindo o exemplo dos países da França, Espanha e Portugal, que possuem diversas forças militares de segurança atuando de forma plena, desde da prevenção, investigação e repreensão.

Na segunda seção, buscou-se contextualizar a finalidade pressúpsua da polícia como agente garantidor dos direitos e garantias fundamentais e verificou-se que, tanto os juristas quanto os sociólogos têm consolidada a concepção de que não há como se garantir o respeito pleno à dignidade humana em lugares nos quais a estabilidade jurídica não seja percebida também na realidade social. Importa dizer que caso o Estado não consiga estabelecer um padrão mínimo de segurança e tranquilidade ao convívio social haverá a propensão de desconfiança da sociedade para com as instituições estatais policiais e o próprio Direito, pois ambos são elementos preponderantemente voltados para a harmonização da vida social.

Sendo guardião da sociedade, a fim de assegurar os direitos e garantias fundamentais e a manutenção da ordem pública, verificou-se que o termo polícia teve origem na Grécia antiga, a partir do termo *polis*, o qual naquele período remoto, até a era de Aristóteles e Platão, fazia referência à Cidade e à arte de governar, ou seja, o que mantinha a Cidade em sua unidade. Constatou-se que a partir daquele

momento houve uma divisão conceitual do termo polícia, significando, de um lado, o conjunto de regras e regulamentos propostos pela administração para a boa relação social e, de outro lado, a ideia de agentes policiais como guardiões da lei, cabendo a eles a missão de fiscalizar e fazer cumprir as regras postas (MONET, 2006, p. 20).

A partir da origem histórica dos modelos policiais no mundo, Lima e Ribeiro (2011) destacam que na Idade Média o termo polícia ficou conhecido como a boa ordem da sociedade civil, da competência das autoridades políticas do Estado, em contraposição à boa ordem moral das autoridades da Igreja. Com a chegada da Idade Moderna e a abertura dos feudos, o significado da polícia ganha novos contornos compreendendo toda atividade da Administração Pública, identificando-se com o Estado de Polícia (Polizei Stadt), onde todo ordenamento da função administrativa era significado pela Polícia. Por fim, no início do século XIX, Idade Contemporânea, o termo polícia passou a ser identificado com a atividade tendente a assegurar a defesa da comunidade dos perigos internos, onde esses perigos representam ações e situações contrárias à ordem pública e à Segurança Pública.

Sendo assim, pode-se afirmar que a polícia, na busca pela efetividade do direito a segurança pública do cidadão, deve zelar pela proteção da dignidade da pessoa humana, pela garantia dos direitos e pelo cumprimento das normas estabelecidas pelo Estado. Evidentemente, trata-se de função muito complexa, pois envolve diversos fatores e há muitos conflitos entre os interesses pessoais e coletivos. Sob essa ótica, tem-se que a polícia ocupa um espaço relevante na ordem jurídica material vigente, na ordem social, na ordem cultural e na ordem política e, por essa razão, ela está a serviço do cidadão indefeso contra todas as ameaças e ofensas, inclusive as estatais ou de organizações não estatais de utilidade pública.

Analisando a efetividade do direito a segurança pública, reconhecemos que o maior problema existente é de governança e falta de coordenação federativa e republicana, onde o próprio Estado opera um forte paradoxo que põe em xeque a confiança nas leis e nas instituições. Diante disso, Lima (2019) explica que por esse paradoxo, as polícias geram mais temor do que confiança e respeito, e o Ministério Público e o Poder Judiciário se mantêm distantes da realidade, acatando sem maiores questionamentos o padrão de trabalho e o resultado do filtro realizado pelas

polícias (LIMA; BUENO; MINGARDI, 2016). Já governos e legisladores oscilam entre se omitirem de responsabilidades ou assumirem o discurso do pânico e reproduzirem propostas impressionistas e sem nenhuma garantia de impacto real na redução do medo e da violência. E, na brecha, a insegurança e a violência acabam fortalecendo a organização do crime e pautando a relação entre polícia e comunidade; entre Estado e sociedade. As várias iniciativas de redução da violência se perdem nas disputas pelo sentido das políticas de segurança e ordem pública.

A terceira seção tratou sobre a constituição da organização policial no Brasil, a qual passou diversas fases até chegar ao modelo atual, ficando conhecido como sistema de meia polícia. Desse modo, é possível descrever que o atual Sistema de Segurança Pública Brasileiro é compreendido por diversos órgãos com obrigações, organizações e características distintas, definidos nos parágrafos do artigo 144 da Constituição Federal, que expõe as missões da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Ferroviária Federal, das Polícias Militares, polícias Cíveis e polícias penais.

A polícia judiciária e a polícia administrativa são terminologias que designam funções exercidas pela polícia militar e polícia civil e não se referem à estrutura do órgão policial. A execução das funções de polícia judiciária não se confunde com apuração criminal e, embora essas funções auxiliares do Poder Judiciário sejam exercidas tipicamente pelas polícias cíveis no cumprimento das determinações e ordens da autoridade judiciária, essa não é uma exclusividade das agências policiais estaduais.

As funções de polícia administrativa se destinam a prevenir e a reprimir infrações penais e administrativas, incidindo sobre pessoas, bens, direitos, e atividades, visando impedir e coibir a prática de atos lesivos e bens individuais e coletivos, sendo seu exercício caracterizado pela grande discricionariedade e independência de ordens judiciais.

Diante do atual ciclo incompleto de polícia, vigente no ordenamento jurídico brasileiro, verifica-se uma falta de efetividade nas investigações, com trabalho redobrado que muitas vezes causam prejuízos para os cofres públicos, além de uma prestação deficiente do serviço público ao cidadão, em razão dos contantes

deslocamentos de viaturas policiais para a Delegacia, o que pode demorar horas até finalização da ocorrência, período em que as ruas ficam com menos policiamento, comprometendo a segurança da própria comunidade local. Nota-se que em muitas cidades do interior, há a presença de uma única viatura de polícia militar, que em caso de prisão em flagrante têm que se deslocar para locais distantes, deixando a cidade desguarnecida e sem segurança para a adoção das medidas afetas à polícia civil. Além disso, a polícia civil encontra-se abarrotada de investigações criminais, muitas que poderiam ter sido levadas diretamente ao Poder Judiciário e pela polícia militar, em razão da prisão em flagrante, de crimes que não sejam complexos, em que estivessem comprovadas a autoria e materialidade.

A quarta seção apresentou as propostas de uma polícia mais eficiente e cidadã, enfatizando as principais variáveis que justificam a adoção do ciclo completo de polícia no Brasil e as iniciativas e avanços já conquistados pela Brigada Militar no Estado do Rio Grande do Sul, no sentido de prestar um serviço de melhor qualidade ao cidadão. Os dados apresentados evidenciam que o Brasil ainda é um país com elevado índice de criminalidade, baixas taxas de elucidação dos delitos e alto custo na manutenção dos serviços de segurança, público e privado.

A quinta seção, tratou sobre o modelo de polícia de ciclo completo, que é aquele que atua de forma plena, cuja atuação policial se dá antes, durante e após a prática delituosa, destacando que o sistema de segurança brasileiro é conhecido como meias polícias. Por sua vez, a Polícia Militar, por estar sempre na linha de frente, acaba executando muitas funções do ciclo completo como agência policial, em razão de dar voz de prisão aos que cometem delito e são pegos em flagrantes, ainda, por adotarem providências prévias no local do crime, considerada inclusive como investigação preliminar, sendo elas, preservação do local, das provas que serão recolhidas pelo instituto de perícias, bem como constar as testemunhas que presenciaram e confeccionar registro da ocorrência.

A Brigada Militar, pautando pela eficiência na prestação do serviço de segurança pública ao cidadão gaúcho, bem como visando a economia da máquina pública, vem avançando a passos largos em direção a consolidação do ciclo completo de polícia no Estado do Rio Grande do Sul. Na realização do policiamento

ostensivo a instituição adota a filosofia do policiamento comunitário, onde polícia e sociedade mantem um contato direto, diuturnamente, na forma presencial, através dos grupos de segurança da comunidade, patrulhas comerciais e escolares, além dos projetos sociais, onde podemos destacar o PROERD e a Patrulha Maria da Penha.

Ademais, a Brigada Militar foi pioneira na lavratura do Termo Circunstanciado nos crimes de menor potencial ofensivo e, atualmente, é realizado na planitude e de maneira qualificada pelos nossos policiais militares através de um aplicativo chamado BMMOB. Outro avanço com relação ao planejamento operacional foi a implantação da ferramenta de gestão chamada AVANTE, a partir do ano de 2015, onde é realizado toda análise criminal das ocorrências policiais em tempo real, proporcionando um melhor emprego dos recursos materiais e humanos. Vale destacar o intenso trabalho técnico das agências de inteligência em todos os pilares do policiamento: prevenção, pronta resposta e operações qualificadas. Sendo assim, na prática, a Brigada Militar realiza o ciclo completo de polícia nos crimes militares, mediante a instauração do IPM, nos crimes comuns de menor potencial ofensivo através do TCO e, por fim, realiza um importante trabalho de inteligência²² junto da comunidade nos crimes de maior potencial ofensivo consumados, porém, sem a prisão em flagrante, em especial roubo a estabelecimento comercial e roubo de veículos, onde os agentes de inteligência, em contato direto com as vítimas, recebem as informações e elementos do crime, realiza o levantamento e, logo após, coordena com as guarnições para a realização da prisão do suspeito.

Diante disso, fica claro que a Polícia Militar, já percorre muitas fases do ciclo completo durante o exercício de suas atribuições de Polícia Ostensiva e de preservação da ordem pública, revelando assim que o ciclo completo será uma

²² A constitucional definição da atribuição de polícia judiciária às polícias civil e federal não torna nula a colheita de indícios probatórios por outras fontes de investigação criminal (HC n. 343.737/SC, Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma). Assim, não há nulidade nas diligências realizadas por policiais designados pelo Órgão de Segurança Pública para esse fim específico. (RHC n. 96.540/RJ, Rel. Ministro Sebastião Reis Júnior, 6ª T., DJe 29/8/2019).

forma de ter uma polícia eficiente, igual tantos outros países modernos como França, Espanha e Portugal.

No desenvolvimento desta seção, possibilitou-se colacionar algumas concepções a respeito do ciclo completo de polícia. Verificou-se que tal sistema é uma realidade em todo mundo moderno e democraticamente instituído, excepcionando-se o Brasil, de forma negativa. Este ciclo é uma modalidade na qual a mesma polícia é capaz de realizar as atividades de prevenção, repressão e investigação, sem ter de passar para outra polícia uma parte do trabalho, como é erroneamente feito no Brasil.

Foi demonstrado que há, em alguns Estados do Brasil, uma modalidade fracionada de ciclo completo de polícia, na qual as polícias militares desenvolvem todo o ciclo de polícia, realizando o atendimento da vítima do crime, confeccionando o registro policial, dando os encaminhamentos de polícia judiciária e direcionando o fato diretamente ao Poder Judiciário, por meio do termo circunstanciado.

Evidenciou-se uma grande evolução na persecução penal brasileira a partir da confecção de termos circunstanciados nos crimes de menor potencial ofensivo pelas polícias militares, reduzindo burocracias e gastos com materiais e efetivo, potencializando o trabalho do policial, evitando o desperdício de horas de policiamento em filas de cartórios, trazendo eficiência ao serviço público e levando um bom serviço público ao seu destinatário final, o contribuinte de impostos (CÂNDIDO, 2016, p. 126).

A título de fechamento da quinta seção, buscou-se ilustrar o atual cenário político para adoção do ciclo completo de polícia. Foram postas em evidência as propostas de emenda constitucional que versam sobre o assunto, chamando-se atenção ao fato de que essas se arrastam por longos anos, sem que o Congresso Nacional se debruce com dedicação sobre o tema. Eis que há uma corrente muito forte em sentido contrário à adoção do ciclo, sendo esta liderada por delegados de polícia, os quais não têm interesse em perder poderes.

Observou-se que há propostas de emenda constitucionais e projeto de lei plenamente exequíveis que não alteram a essência, a natureza nem restringem as atribuições das instituições policiais, preservando as qualidades institucionais

destas. Quanto à PEC n. 423/2014, esta prevê o ciclo completo de ação policial na persecução penal, o qual seria iniciado por infrações penais de menor potencial ofensivo e casos de prisão em flagrante. A PEC n. 127/2015, por sua vez, propõe que os órgãos policiais tenham o ciclo completo de polícia na persecução penal, realizando as atribuições de polícia ostensiva e preventiva, investigativa e judiciária, e de inteligência policial. Já a PEC n. 431/2014, esta tem como objetivo ampliar as competências de todas as polícias para a modalidade de ciclo completo, entretanto, não obrigando elas a efetivamente realizarem o ciclo (KIST, 2020).

Ante o exposto, evidencia-se a relevância do tema, primeiramente, por tratar de uma alteração substancial na forma de como é gerida a persecução penal no Brasil, mudando um paradigma existente desde a época do período colonial, mas que se evidencia defasado, fracassado e em dissonância com os demais países democráticos. Por conseguinte, em havendo essa alteração de paradigma, toda a sociedade brasileira tende a colher os frutos da evolução, a partir da eficiência policial, da qualificação profissional das polícias e, principalmente, do aumento da eficácia policial devido às resoluções dos inquéritos policiais, aos quais, no ano de 2018, apenas 11,676% foi oferecida a denúncia (BRASIL, 2018). Dessa forma, constatou-se que o modelo policial nacional não é capaz de dar uma resposta efetiva à atual demanda social.

Ao estudar o cenário nacional, foi identificado que o atual modelo policial no Brasil não é o mais adequado para dar uma resposta eficiente ao cidadão, constituindo uma segurança pública de baixa qualidade. A existência de duas polícias com atribuições diferentes e que se completam não é o modelo que melhor proporciona respostas na preservação da ordem pública e na investigação criminal, o que pode ser observado nos altos índices criminais, bem como na baixa taxa de resolutividade destes.

Portanto não se deseja abolir qualquer instituição, o que se espera é que qualquer polícia exerça de forma completa, seguindo o exemplo dos países da França, Espanha e Portugal, que sempre contaram com diversas forças militares de Segurança Pública que atuam de forma completa, desde a preservação até a repressão, incluídos os atos de investigação de crimes encobertos. Assim, o mais

adequado seria fazer divisão das atuações das Polícias Militar e Civil, de acordo com os tipos de crimes ou por território, e com isso teríamos um sistema de Segurança Pública eficiente.

A realização do ciclo completo de polícia pela polícia militar possibilitará que a polícia civil se dedique a casos mais complexos, sejam decorrentes de prisão em flagrante, em que ainda são necessários maiores esclarecimentos, seja em casos de autoria desconhecida. Em um modelo ideal, deve-se primar pela agilidade entre a ocorrência dos fatos, prisão do autor, registro da ocorrência, comunicação ao judiciário e retorno das viaturas para o patrulhamento nas ruas.

Em caso da adoção do ciclo completo de polícia no Brasil, o ideal é que haja divisão de atribuições entre a polícia militar e a civil, de acordo com a natureza do crime e necessidade de realização de diligências, em face das dimensões territoriais do país e pelo fato de o número de policiais militares ser muito superior ao de policiais civis, o que inviabilizaria a realização de um policiamento ostensivo, como regra, pela polícia civil.

Esperar-se que no futuro haja no Brasil o ciclo completo de polícia, com encaminhamento dos presos, em crimes que não exijam maiores investigações, diretamente para o Ministério Público, que avaliará a possibilidade de realização do *plea bargain*²³, que poderá ser homologada pelo juiz, ou até mesmo ocorrer o transcurso do processo criminal na audiência de custódia, com prolação de sentença penal.

Foureaux (2019) cita como exemplo a prática do crime de furto simples, que possui pena de 01 a 04 anos de reclusão e multa, em que o agente é preso em flagrante pela polícia militar, a qual confecciona o Boletim de Ocorrência com máximo de detalhes, o que é homologado por Oficial da polícia militar. Tal peça substituirá o auto de prisão em flagrante e será encaminhada diretamente para o Ministério Público que, na presença da defesa, mediante a confissão do preso,

²³ Plea Bargaining consiste em uma negociação entre acusador e acusado dentro do processo-crime, no qual o órgão de acusação, Ministério Público, oferece uma proposta de acordo que pode reduzir a pena pleiteada, modificar o tipo de crime ou mesmo reduzir o número de crimes imputados na denúncia.

alinhada ao depoimento das testemunhas, propõe a restituição do bem furtado e a prestação do serviço à comunidade. O indivíduo autuado aceita a proposta e é conduzido para a audiência de custódia, ocasião em que o juiz poderá homologar o acordo.

Neste caso, desde a prática do crime até a solução final para o caso correrão poucos dias, o que traria celeridade processual, economia de recursos públicos, atenuação da sensação de impunidade, resultados efetivos para a vítima e para a sociedade, redução do número de processos judiciais e consequente celeridade nas demais demandas, tudo sem desrespeitar o direito constitucional à ampla defesa e ao contraditório, na medida em que a defesa participará dos atos e o preso terá como opção de responder a processo penal, momento em que poderá postular por todos os meios de provas admitidos no direito.

Assim, respondendo ao problema de pesquisa: verificar se o Ciclo Completo de Polícia efetivaria o princípio da eficiência no serviço público das Polícias Militares e Civil, com base em entendimentos doutrinários e índice de solução de crime, foi plenamente identificado que a adoção do modelo de Ciclo Completo de Polícia será uma solução para se ter mais eficiência na tarefa de prevenção e investigação de delitos contribuindo para uma melhor prestação de serviço público ao cidadão.

Ainda, no presente trabalho foi possível identificar o quão importante seria ter uma polícia de ciclo completo, o que possibilitaria a efetivação do princípio da eficiência, e, com isso, teríamos produtividade, economicidade, qualidade, celeridade, presteza, desburocratização e flexibilização e passaríamos a ter uma Segurança Pública de qualidade, que atenderia os anseios da sociedade.

Contudo, sabe-se dos desafios enfrentados para ter um serviço eficiente e de qualidade na área da Segurança Pública, mas hoje a implantação do modelo Ciclo Completo de Polícia seria a alternativa mais viável para efetivação do princípio da eficiência na Segurança Pública, pois teríamos Polícias realizando operação policial de forma completa, ou seja, desde a atividade ostensiva até a atividade investigativa, haja vista que os índices de demonstram que se tem uma taxa muito baixa de efetividade na resolução dos crimes.

Desse modo, a partir do objetivo proposto, qual seja, de entender o modelo adotado no Brasil, observar suas falhas e demonstrar que há caminhos mais proveitosos para a segurança pública e a persecução penal, atingiu-se o resultado pretendido. Este, de longe flerta com uma resposta para os anseios, mas, sim, traz novos elementos para auxiliar na construção de um sistema que melhor se adeque à realidade complexa no campo da segurança pública.

Por fim, ressalta-se que não se pode ter a pretensão de solucionar todos os problemas de Segurança Pública no Brasil unicamente através da superação do sistema policial bipartido. Contudo, conclui-se que com o novo sistema não existiria divisão de atribuição, em que cada polícia atuaria de forma completa, sem a necessidade de junção das polícias e com isso existiria a efetivação do princípio da eficiência.

REFERÊNCIAS

AFONSO, João José Rodrigues. Polícia: Etimologia e evolução do conceito. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**. Brasília, jan/jun 2018. Disponível em: <<https://periodicos.pf.gov.br/index.php/RBCP/article/view/539>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

AGUIAR, Luiz Fernando. Polícia Francesa x Polícia Brasileira. **Blitz digital**. 2015. Disponível em: <<https://blitzdigital.com.br/artigos/1027-a-policia-francesa/>>. Acesso em: 06 mai. 2021.

AMORIM, Jorge Schorne de. **Sistema nacional de segurança pública**. Palhoça, 2009. Livro didático do Curso de Especialização em Polícia Comunitária da UnisulVirtual.

ANDRADE, Vander Ferreira de. **Do direito fundamental à segurança pública: análise crítica do sistema constitucional de segurança pública brasileiro**. 2010. 287 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp148191.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2020.

ARAÚJO, Jonas Duarte de; ALMEIDA Chiroli Carolina Bianca de. Inteligência no Brasil. In: **Inteligência de Segurança Pública: um xeque-mate na Criminalidade**. São Paulo: Juruá, 2009.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. Elementos para a Modernização das Polícias no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10 (Supl. Especial), p. 09-20, fev./mar. 2016.

BARBOSA, Ruy. **Comentários à Constituição Federal Brasileira** (coligidos e ordenados por Homero Pires). Vol. II. São Paulo: Saraiva & Cia., 1933.
BALESTRERI, Ricardo; Brisolla. **Direitos humanos: coisa de polícia**. Passo Fundo: Berthier, 2003.

BARRETO, José Eufrásio. **Ciclo completo de polícia: as gendarmarias brasileiras e o modelo de eficiência policial**. Belo Horizonte: Conhecimento, 2019.

BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. **Um outro país: transformações no direito, na ética e na agenda do Brasil**. Rio de Janeiro: Fórum, 2017.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**: uma análise internacional comparativa. 2. ed. 2. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves (Org.). **Compreendendo e avaliando**: projetos de segurança pública. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

_____. **Crime e cidades**. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

BITTNER, Egon. **Aspectos do trabalho policial**. São Paulo: SPEDUSP, 1990.

_____. **Aspectos do trabalho policial**. Tradução Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003.

BOHN, Maurício Futryk. **Policiamento Comunitário**: a transição da polícia tradicional para a polícia cidadã. Disponível em:
<<https://editora.pucrs.br/anais/cienciascriminais/IV/54.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2021.

BONFIM, Edilson Mougnot. **Código de Processo Penal Anotado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. **Atlas da Violência em 2017**. Disponível em:
<https://www.ipea.gov.br/portal/images/170602_atlas_da_violencia_2017.pdf>. Acesso em: 08 maio 2021.

_____. **Atlas da Violência em 2020**. Disponível em:
<https://www.ipea.gov.br/portal/images/170602_atlas_da_violencia_2017.pdf>. Acesso em: 11 de fev. 2021.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 5 out. 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 11 jul. 2021.

_____. Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil. **Relatório de Conjuntura nº 4**. Brasília, DF, jun. 2018. Disponível em:
<http://www.secretariageral.gov.br/estrutura/secretaria_de_assuntos_estrategicos/publicacoes-e-analise/relatorio-de-conjuntura/custos_economicos_criminalidade_brasil.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2021.

_____. **Decreto-Lei n. 3.689 de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 out. 1941. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm>. Acesso em: 22 set. 2020.

_____. **Decreto-Lei n. 667 de 2 de julho de 1969.** Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jul. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0667.htm>. Acesso em: 25 mar. 2020.

_____. **Lei N. 9.883, de 7 de dezembro de 1999.** Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9883.htm>. Acesso em: 04 maio de 2021.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 4352 de 08 de agosto de 2019.** Altera a Lei no 9.099, de 26 de setembro de 1995 - Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, para considerar como infração de menor potencial ofensivo os crimes e contravenções com pena máxima não superior a quatro anos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2214217>>. Acesso em: 11 jul. 2021.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição n. 89 de nove de julho de 2015.** Altera a Constituição Federal para dispor sobre a reforma do sistema de persecução penal e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 9 jul. 2015a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1359846&filename=PEC+89/2015>. Acesso em: 11 jul. 2021.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição n. 127 de 09 de setembro de 2015.** Acrescenta dispositivos à Constituição Federal para permitir que a União defina normas gerais sobre segurança pública, cria o Conselho Nacional de Polícia, a ouvidoria de polícia, estabelece o ciclo completo da ação policial e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 9 set. 2015b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1383384&filename=PEC+127/2015>. Acesso em: 11 jul. 2021.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição n. 321, de 03 de outubro de 2013.** Altera o art. 144 da Constituição Federal, incluindo novos órgãos de segurança pública e dando providências correlatas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 3 out. 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1148886&filename=PEC+321/2013>. Acesso em: 11 jul. 2021.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição n. 423 de 06 de agosto de 2014.** Altera dispositivos da Constituição Federal para permitir à União e aos Estados a criação de polícia única e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 6 ago. 2014a. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1270494&filename=PEC+423/2014>. Acesso em: 11 jul. 2021.

_____. _____. **Proposta de Emenda à Constituição n. 430 de 05 de novembro de 2009**. Altera a Constituição Federal para dispor sobre a Polícia e Corpos de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, confere atribuições às Guardas Municipais e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 5 nov. 2009b. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=088513C2C8E0AC22C7FE71B5EBB1F030.proposicoesWebExterno2?codteor=710666&filename=PEC+430/2009>. Acesso em: 11 jul. 2021.

_____. _____. **Proposta de Emenda à Constituição n. 431, de 29 de outubro de 2014**. Acrescenta ao art. 144 da Constituição Federal parágrafo para ampliar a competência dos órgãos de segurança pública que especifica, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 29 out. 2014b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1283094&filename=PEC+431/2014>. Acesso em: 11 jul. 2021.

_____. _____. **Proposta de Emenda à Constituição n. 432 de 11 de novembro de 2009**. Unifica as Polícias Cíveis e Militares dos Estados e do Distrito Federal; dispõe sobre a desmilitarização dos Corpos de Bombeiros; confere novas atribuições às Guardas Municipais; e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 11 nov. 2009a. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=715709&filename=PEC+432/2009>. Acesso em: 11 jul. 2021.

BRETAS, Marcos Luiz; ROSEMBERG, André. A história da Polícia no Brasil: balanço e perspectivas. Rio de Janeiro: **Revista Topoi**, v.14, n. 26, jan/jul, 2013.

BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Quando o Estado mata: desafios para medir os crimes contra a vida de autoria de policiais. **Sociologia**. Porto Alegre, ano 23, n. 56, jan-abr 2021, p. 154-188.

Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/soc/a/bH3zNrwp5MhMV8fyrm3Gwp/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 10 jul. 2021.

CAETANO, Marcello. **Manual de direito administrativo**. Imprensa: Coimbra, Almedina, 1990. Tomo I.

CANDIDO, Fábio Rogério. **A polícia militar de ciclo completo**: um “choque de gestão” rumo à eficiência do sistema de Segurança Pública. **UNISANTA - Law and Social Science**. V. 8, N. 1, 2019, p. 95-101. Disponível em:

<<https://periodicos.unisanta.br/index.php/lss/article/view/2044>>. Acesso em: 11 jul. 2021.

_____. **Direito policial: o ciclo completo de Polícia.** Curitiba: Jaruá, 2016; 2016b.

CERQUEIRA, D.; MOURA, R. L. Demografia e homicídios no Brasil. In: CAMARANO, A. A. (Org.). **Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Rio de Janeiro: Ipea, 2014. cap. 11, p. 355- 373.

CLEMENTE, Pedro José Lopes. **Da Polícia de Ordem Pública.** Lisboa: Gazela, 1998.

_____. **Cidadania, Polícia e Segurança.** Lisboa: Instituto Superior de Ciência Policiais e Segurança Interna, 2015.

COSTA, A. T. M. Violências e Conflitos Intersubjetivos no Brasil Contemporâneo. **Caderno CRH**, 24, 2011, p. 353-365.

COSTA, Naldson Ramos da. **Modelo Operacional, Violência Policial e Democracia.** Violência e Cidadania. Porto Alegre: UFRGS, 2011.

COTTA, Francis Albert. **No rastro dos dragões: políticas da ordem e o universo militar nas Minas Setecentista.** Tese (Doutorado em História Social da Cultura), UFMG, Belo Horizonte-MG, 2004.

CRETELLA JUNIOR, José. **Polícia Militar e Poder de Polícia no Direito Brasileiro.** Rio de Janeiro: Forense, 1985.

CUNHA, Altair de Freitas. Sistema Policial Espanhol. **Unidade Revista de Assuntos Técnicos de Polícia Militar**, Ano XVIII, n. 43. Porto Alegre: Gráfica Santa Rita, 2000.

DIÓGENES, Juliana. Brasileiro é o 2º no mundo com mais medo de andar nas ruas à noite. **Estadão Conteúdo**, 18 out 2018. Mundo. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/mundo/brasileiro-e-o-2o-povo-no-mundo-com-mais-medo-de-andar-sozinho-a-noite/>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

FALCONI, Vicente Campos. **Gerenciamento pelas diretrizes (Hoshin Kanri): 5.ed.** Nova Lima, 2013.

FONTOURA, Natália de Oliveira; RIVERO, Patrícia Silveira; RODRIGUES, Rute Imanishi. **Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas.** Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4327/1/bps_n.17_vol03_segurana_publica.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2021.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder.** 8. ed. Editora Paz e Terra, 2008.

FOUREAUX, Rodrigo. **Segurança pública.** Salvador: JusPodivm, 2019.

FRANÇA, Fábio Gomes de. **Polícia e Sociologia: Estudos sobre poder e normalização**. Curitiba: Appris, 2020.

FREITAS, Juarez. **A interpretação Sistemática do Direito**. São Paulo: Malheiros, 1995.

GARLAND, D. **The Culture of Control**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

_____. The Limits of Sovereign state: strategies of crime control in contemporary society. **British Journal of Criminology**, v. 36, n. 4, p. 445-471, 1996.

KANT DE LIMA, Roberto. Políticas de segurança pública e seu impacto na formação policial: considerações teóricas e propostas práticas. In: ZAVERUCHA, Jorge (org). Políticas de Segurança pública: dimensão da formação e impactos sociais. Recife: Massangana, 2002, p. 199-219.

HENZ, Ademir. **Polícia Integral: a reformulação do modelo de polícia brasileira como medida de efetivação do direito fundamental à segurança pública**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://fmp.edu.br/wp-content/uploads/2021/03/Ademir_Henz-Policia_Integral.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2021.

HIPÓLITO, Marcello Martinez; TASCA, Jorge Eduardo. **Superando o mito do espantalho: uma polícia orientada para a resolução dos problemas de segurança pública**. Florianópolis: Insular, 2012.

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

JUSPOL. **Polícia Civil versus Polícia Militar**. São Paulo, 2016. Disponível: <<https://juspil.com.br/policia-civil-versus-policia-militar/>>. Acesso em: 5 abr. 2021.

KIST, Rodolfo Igor Marchewicz. **A Adoção do Ciclo Completo de Polícia como Solução Eficaz ao Exaurido Modelo Brasileiro de Polícia**. Dissertação (Mestrado em Ciências Policiais) - Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. 2020.

LAZZARINI, Álvaro. **Temas de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

_____. **Estudos de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, 1999.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

LIMA, Renato Sergio. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 33, n. 96, p. 61, 2019.

_____. BUENO, Samira. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**, nº 7. São Paulo, 2013. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/storage/7_anuario_2013-corrigido.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2021.

LIMA, Rogério Fernandes; RIBEIRO, Marcelo Dergos. A polícia brasileira: Instituição de estado e não órgão de governo. As origens e a busca pela autonomia. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2814, 16 mar. 2011. disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/18669>>. Acesso em: 12 set. 2020.

MARCINEIRO, Nazareno; PACHECO, Giovani C. **Polícia Comunitária**: evoluindo para a polícia do século XXI. Florianópolis: Insular, 2005.

MARCONATO, Cristiano Cuozzo. A Segurança Pública no Contexto do Estado Democrático de Direito: uma abordagem jurídica da atuação da força policial e da possibilidade de restrição da liberdade individual. In: GORCZESKI, Clovis (Org.). **Direitos Humanos**. Porto Alegre: UFRGS, 2008, p. 149-175.

MARIANO, Benedito Domingos. **Por um novo modelo de Polícia no Brasil: a inclusão dos Municípios no Sistema de Segurança Pública**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004.

_____. **Por um novo modelo de Polícia no Brasil: a inclusão dos Municípios no Sistema de Segurança Pública**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. *E-book*.

MELO, Felipe Pereira. **A Utilização dos Serviços de Inteligência no Inquérito Policial**. Curitiba: Íthala, 2017.

MENDONÇA, Renata. **Está na hora de mudar a estrutura da polícia brasileira?** 1º de fevereiro de 2017, BBC News Brasil. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-38895293>>. Acesso em: 17 mai. 2021.
MENEZES, César; LEUTZ, Dennys. Maioria dos crimes no Brasil não chega a ser solucionada pela polícia. **Portal Jornal da Globo**. 16 maio 2014.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Coimbra: Coimbra, 1997.

_____. **Manual de Direito Constitucional**. V. IV, 2ª ed., Coimbra, 1993.

MISSE, Michel. O inquérito Policial no Brasil: Resultados gerais de uma pesquisa. Dilemas. **Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social**, v. 3, n. 7, 2010.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e Sociedades na Europa**. São Paulo: EDUSP, 2002.

MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia**. São Paulo: Edusp, 2002.

MORAES, Fábio Trevisan. **Direito Fundamental a Segurança e Políticas Públicas**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões. Santo Ângelo, 2010. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp146905.pdf>>. Acesso em 05 dez. 2021.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal**. Imprensa: São Paulo, Revista dos Tribunais, 2013.

OLIVEIRA, Marcella Beraldo de. **Crime Invisível: a mudança de significados da violência de gênero no Juizado Especial Criminal**. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - UNICAMP, 2006.

OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de; SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton. **Direitos Humanos e Cidadania**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PEREIRA, Noeli Aparecida. Relatório de Pesquisa. **Metodologia de Construção do Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência/2010**. In: FORUM DE SEGURANÇA PÚBLICA. 2014. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/metodologia-de-construcao-do-indice-de-vulnerabilidade-juvenil-a-violencia-ano-base-2010/>. Acesso em: 13 jun. 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

POLICIA CIVIL DO MATO GROSSO – PJC/MT. Polícia Civil do Estado de Mato Grosso. **Histórico da Polícia Comunitária**, 2017. Disponível em: <<http://www.pjc.mt.gov.br/policia-comunitaria/historia.php>>. Acesso em: 3 jul. 2021.

POMIN, Andryelle Vanessa Camilo. **Os Direitos da Personalidade Violados pela Falta de Segurança Pública**. São Paulo: Arraes, 2012.

RAPOSO, João. **Direito Policial**. Coimbra: Almedina, 2006.

REY, Jorge Antônio Penna. **Termo Circunstanciado (Lei 9099/95) embrião do ciclo completo de Polícia no Brasil**: a experiência da Brigada Militar. Porto Alegre: CEPGSP, 2006.

RIBEIRO, Luiz Gonzaga. Polícia de Ciclo Completo, o passo necessário. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10 (Supl. Especial) fev./mar. 2016. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/revista_especial.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **História**. Disponível em: <<https://www.brigadamilitar.rs.gov.br/historia>>. Acesso em: 01 jul. 2021.

_____. **História da Patrulha Maria da Pena**. 2012. Disponível em: <<https://www.brigadamilitar.rs.gov.br/pmp>>. Acesso em: 01 jul. 2021.

_____. Brigada Militar. **Diretriz Geral nº 37**. Dispõe sobre a atividade de inteligência na Brigada Militar. 2016, p. 87. Disponível em: <<https://intranet.brigadamilitar.rs.gov.br/Multimidea/Intranet/PM3/Legislacao/DiretrizIntelig%C3%AanciaPolicial037>>.pdf. Acesso em: 11 de maio de 2021.

_____. **Historico da Brigada Militar**. Disponível em: <<https://www.brigadamilitar.rs.gov.br/policia-comunitaria>>. Acesso em: 01 jun. 2021.

_____. **Historico da Polícia Comunitária**. Disponível em: <<https://www.brigadamilitar.rs.gov.br/policia-comunitaria>>. Acesso em: 01 jun. 2021.

RODRIGUES, Ramon. Polícia Administrativa e Polícia Judiciária: juntas a favor da sociedade. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 31 maio 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.37290&seo=1>>. Acesso em: 13 out. 2020.

ROLIM, Marcos. **Análises e propostas**: a segurança como um desafio moderno aos direitos humanos. n. 34. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung, jun. 2007. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/04807.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2021.

RONDON FILHO, Edson Benedito. **Unificação das Polícias Cíveis e Militares**: Ciclo Completo De Polícia. Cuiabá: CEPGSP, 2003.

SANDERSON, Ubiratan Antunes. Sistema Policial de Portugal está à frente do Brasileiro. **Revista Consultor Jurídico**. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-jun-10/sanderson-sistema-policial-portugal-frente-brasileiro>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

SANFELICE, Hildebrando Antonio. **Termo circunstanciado**: uma avaliação dos resultados obtidos nas audiências preliminares no Foro Central de Porto Alegre e

subsídios à preparação dos Policiais Militares na lavratura dos termos circunstanciados. Porto Alegre: CEPGSP, 2005.

SANTAROSA, Vanius Cesar. **Análise do uso do sistema avante como fator contribuinte para o desenvolvimento de ações de polícia que visem à diminuição dos índices de homicídios dolosos no município de São Leopoldo.** 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Academia de Polícia Militar da Brigada Militar) - Curso de Especialização em Políticas e Gestão em Segurança Pública. Porto Alegre, 2017.

SAPORI, Luís Flávio. Como implantar o Ciclo Completo de Polícia no Brasil? **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10. (Supl. Especial), fev/mar 2016. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/revista_especial.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 9ª ed. ver. atual., e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SILVA, Antônio Osmar da. **Ciclo de Polícia nas Polícias Militares.** Porto Alegre: CEPGSP, 2014.

SILVA, Gabriela Galiza; GURGEL, Yara Maria Pereira. **A polícia na Constituição Federal de 1988:** apontamentos sobre a manutenção de um órgão militarizado de policiamento e a sua incompatibilidade com a ordem democrática vigente no Brasil. São Paulo, v. 10. fev/mar 2016.

SILVA, Ronny Carvalho da. **O direito fundamental à segurança no constitucionalismo luso-brasileiro.** Curitiba: Prismas, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012a.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais:** conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, G. G. E.; GURGEL, Y. M. P. A polícia na Constituição Federal de 1988: apontamentos sobre a manutenção de um órgão militarizado de policiamento e a sua incompatibilidade com a ordem democrática vigente no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 142-158, 2016.

SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da. Modelos policiais e risco Brasil: proposta de revisão de paradigmas no sistema de segurança pública pela adoção da teoria do “ciclo completo de polícia”. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP**, Marília, v. 15, maio 2015.

SIMÕES, Moacir Almeida. **Brigada Militar**: trajetória histórica e evolução na Constituição. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Policiamento Comunitário**: questões práticas através do Mundo. Tradução Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas municipais de prevenção à violência no Brasil: desafios e experiências no campo da segurança pública**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do sul. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/6640>>. Acesso em 05 dez. 2021.

SPANIOL, Marlene Inês; MORAES JUNIOR, Martim Cabeleira; RODRIGUES, Carlos Roberto Guimarães. Como tem sido planejada a Segurança Pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados no período pós-Redemocratização. **Revista brasileira de Segurança Pública**. São Paulo v. 14, n. 2, 100-127, ago/set 2020.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. (Coordenador) et al. Programas de Polícia Comunitária no Brasil: avaliação e propostas de Políticas Públicas de Segurança. UFRGS. In: **Coleção pensando a segurança pública**, Vol. 3, Ministério da Justiça/SENASP, Brasília, DF, 2013, p. 205-281.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente, BARREIRA, César. **Paradoxos da Segurança Cidadã**. Sociologia das Conflitualidades, 8. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2016.

TEZA, Marlon Jorge. **Caderno de estudos**: Atividade policial no mundo e no Brasil. Apostila referente ao curso superior de Polícia Militar. Florianópolis, 2015.

TREVISANUTO, Oilson. **Implantação do Ciclo Completo de Polícia no Brasil**. 2018. Disponível em: <<https://trevisanuto.jusbrasil.com.br/artigos/617551503/implantacao-do-ciclo-completo-de-policia-no-brasil>>. Acesso em: 15 mai. 2021.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Do ministério público e da polícia.** Prevenção criminal e ação penal como execução de uma política criminal do ser humano. Lisboa: Universidade Católica, 2013.

_____. **Teoria Geral do Direito Policial.** 4. ed. Coimbra: Almedina, 2014.

VILANOVA, MacArthur Matteo; HENZ, Ademir. **Programa Avante:** uma análise da sua contribuição na redução dos índices de roubo a pedestre na área do 21º BPM, no ano de 2018. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Academia de Polícia Militar da Brigada Militar) - Curso de Especialização em Políticas e Gestão em Segurança Pública. Porto Alegre, 2019.

ZACCARIOTTO, José Pedro. **A Polícia Judiciária no Estado Democrático.** São Paulo: Brazilian Books, 2005.