



**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**“Júlio de Mesquita Filho”**  
**Faculdade de Ciências e Letras**  
**Campus de Araraquara**

**AZOR LOPES DA SILVA JÚNIOR**

**O MODELO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA E A**  
**1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Maria Teresa Miceli Kerbauy

Araraquara

2014

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**“Júlio de Mesquita Filho”**  
**Faculdade de Ciências e Letras**  
**Campus de Araraquara**

AZOR LOPES DA SILVA JÚNIOR

**O MODELO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA E A  
1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Tese apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Sociologia.

**Orientadora:** Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Maria Teresa Miceli Kerbauy.

Araraquara

2014

AZOR LOPES DA SILVA JÚNIOR

**O MODELO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA E A  
1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Tese apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Sociologia.

**Orientadora:** Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Maria Teresa Miceli Kerbauy.

**MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA**

---

**Presidente e Orientadora:** Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Maria Teresa Miceli Kerbauy – UNESP/CAr

---

**Membro Titular:** Prof. Dr. Milton Lahuerta – UNESP/CAr

---

**Membro Titular:** Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Sueli Andruccioli Félix – UNESP/CMar

---

**Membro Titular:** Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Suzana Maria da Glória Ferreira – UEMG, UNIRP

---

**Membro Titular:** Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Thaís Battibugli – UniAnchieta

Local: Universidade Estadual Paulista - Faculdade de Ciências e Letras UNESP – Campus de Araraquara

## AGRADECIMENTOS

À Professora Doutora Maria Teresa Miceli Kerbauy, por haver confiado em meu projeto de pesquisa e no meu ânimo em expandir meus horizontes para um novo aprendizado.

Às Professoras Doutoras Suely Andruccioli Félix e Suzana Maria da Glória Ferreira, pelo intercâmbio de saberes mas, acima de tudo, pela melhor pedagogia: a amizade.

Ao Professor Milton Lahuerta, pelas contribuições ao longo do Exame Geral de Qualificação.

À Professora Doutora Thaís Battibugli, ao Professor Doutor Sérgio França Adorno de Abreu e ao Professor Doutor João Roberto Martins Filho, por dispensarem suas atenções, reflexões e tempo sobre minha tese.

Aos colegas do doutorado e mestrado e aos servidores da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, da Universidade Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP, pelo apoio, convívio fraterno e aprendizado recíproco ao longo de 4 anos.

À Dra. Regina Maria Filomena de Luca Miki, Secretária Nacional de Segurança Pública, por viabilizar a pesquisa junto ao CONASP, e ao seu antecessor no cargo, o amigo Professor Ricardo Brisola Balestreri, pelo idealismo inabalável e por sua contribuição nesta pesquisa.

Aos Conselheiros e ex-Conselheiros do CONASP, pelo apoio na realização da pesquisa de campo.

À minha **POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO**, pelos mais de 32 anos de vivências, aprendizado, frustrações e glórias, que construíram minha carreira desde os 17 anos de idade.

Aos meus pais, Azor e Olga, minha querida esposa Cristina e amados filhos, Matheus e Thaís, por me fazerem feliz.

A Deus.

## RESUMO

A tese teve como objeto de pesquisa o modelo estatal burocrático clássico da administração da segurança pública brasileira, como sistema orgânico do Estado, a partir de uma revisão teórica do tema, das deliberações dos participantes eleitos na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, dos posicionamentos dos conselheiros do Conselho Nacional de Segurança Pública e da Secretaria Nacional de Segurança Pública. O problema foi estabelecido a partir do autodiagnóstico do governo federal, apontando um baixo nível de eficiência do aparato estatal no controle da criminalidade e na contenção da violência. Os objetivos estabelecidos foram de investigar as disfuncionalidades que levam à baixa eficácia desse aparato estatal, verificar se essas disfuncionalidades foram adequadamente enfrentadas nos debates da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública à vista das diretrizes traçadas e analisar o papel Conselho Nacional de Segurança Pública para sua implementação. Na abordagem foi utilizado o método de triangulação por uma múltipla perspectiva, estabelecendo-se análise qualitativa e quantitativa dos dados obtidos a partir das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, da observação participante, do “*survey*” aplicado aos membros do Conselho Nacional de Segurança Pública (2011-2012) e de entrevista com o ex-Secretário Nacional de Segurança Pública (2008-2010). A tese descarta as alternativas da desmilitarização, da unificação e da municipalização, e sustenta a adoção do “ciclo completo de polícia” como medida corretiva de parte dessas disfuncionalidades, capaz de reduzir o nível de ineficácia do aparato estatal.

**Palavras-chave:** Segurança Pública. Participação Social. Ciclo Completo de Polícia. Desmilitarização. Unificação.

## ABSTRACT

The thesis was the research object state classic bureaucratic administration of Brazilian public security, as an organic system of the state, from a theoretical review of the subject, the deliberations of the participants elected in 1st National Conference on Public Security, the positions of the model directors of the National Council of Public Security and the National Secretariat of Public Security. The problem was established from the self-diagnosis of the federal government, pointing a low level of efficiency of the state apparatus to control crime and curb violence. The foregoing objectives were to investigate the malfunctions that lead to decreased effectiveness of the state apparatus, check if these dysfunctions were adequately addressed in the debates of the 1st National Conference on Public Security in sight of the sketched guidelines and analyze the role the National Public Security Council to implement. In the approach we used the triangulation method by a multiple perspective, establishing qualitative and quantitative analysis of data obtained from the techniques of literature and documents, participant observation, the survey applied to members of the National Council of Public Security (2011-2012) and interview with former National Secretary of Public Security (2008-2010). The thesis discards alternative demilitarization, unification and decentralization, and supports the adoption of the “complete cycle of police” as a corrective measure of these dysfunctions, capable of reducing the level of inefficiency of the state apparatus.

**Keywords:** Public safety. Crime. Social participation. National conferences. Complete cycle of police.

## **LISTA DE TABELAS**

**Tabela 1** – Contravenções penais, no 1º Semestre de 2007 em municípios paulistas

**Tabela 2** – Taxa média geométrica de crescimento anual da população residente, segundo as grandes regiões e unidades da federação – 1991/2010

**Tabela 3** – Distribuição dos conselheiros por nível de escolaridade segundo o tipo de Conselho

**Tabela 4** – Renda familiar dos conselheiros segundo setor de representação

**Tabela 5** – Quantitativo de intervenções por segmento e reunião

## LISTA DE FIGURAS

**Figura 1** – Sistema Único de Segurança Pública

**Figura 2** – Áreas Temáticas da Matriz Curricular Nacional

**Figura 3** – O ciclo de políticas públicas e o Modelo Sistêmico (representação dos *inputs*, *withinputs* e *outputs*)

## LISTA DE QUADROS

**Quadro 1** – Série de Decretos regulamentadores das atribuições do CONASP

**Quadro 2** – Composição do CONASP ao longo dos Decretos regulamentares

**Quadro 3** – Comparativo entre denúncias e arquivamentos de inquéritos

**Quadro 4** – Conferências Nacionais realizadas no Brasil

**Quadro 5** – “Ranking” das Diretrizes Deliberadas na 1ª CONSEG

**Quadro 6** – População estimada 2012 e número de municípios nos Estados brasileiros

**Quadro 7** – Efetivo das PM nos Estados brasileiros e proporção com a população

**Quadro 8** – Opinião dos profissionais quanto ao modelo de polícia

## LISTA DE GRÁFICOS

**Gráfico 1** – Distribuição da Diretrizes aprovadas (%)

**Gráfico 2** – Municípios com Guarda Municipal, segundo as classes de tamanho da população – Brasil 2009-2012

**Gráfico 3** – Municípios com Guarda Municipal, segundo Unidades da Federação, em ordem decrescente – Brasil 2009-2012

**Gráfico 4** – Proporção de PM por habitantes nos Estados brasileiros

**Gráfico 5** – Evolução das principais funções das guardas municipais – Brasil 2006/2009/2012

**Gráfico 6** – Classes de Salários das Guardas Municipais – Brasil 2000/2009/2012

**Gráfico 7** – Distribuição percentual da Receita Tributária e da Receita Disponível – Brasil 2000/2009

**Gráfico 8** – Faixa Etária dos Entrevistados

**Gráfico 9** – Gênero dos Entrevistados

**Gráfico 10** – Nível de Escolaridade dos Entrevistados

**Gráfico 11** – Renda Familiar dos Entrevistados

**Gráfico 12** – Área de Formação dos Entrevistados

**Gráfico 13** – Ocupação Profissional dos Entrevistados

**Gráfico 14** – Etapas participadas na 1ª CONSEG

**Gráfico 15** – Categoria Representada na 1ª CONSEG

**Gráfico 16** – Representatividade dos membros do CONASP entrevistados

**Gráfico 17** – Percepções das Demandas e Propostas da CONSEG

**Gráfico 18** – Exclusividade na Investigação Criminal e formalismo do Inquérito Policial

**Gráfico 19** – Opiniões sobre o “Ciclo Completo de Polícia”

**Gráfico 20** – Investidura Militar na Segurança Pública

**Gráfico 21** – Unificação das Polícias Civil e Militar

**Gráfico 22** – Municipalização da Segurança Pública

**Gráfico 23** – Papel das Guardas Municipais

**Gráfico 24** – Percepção do papel atual do CONASP

**Gráfico 25** – Atribuições ideais para o CONASP

**Gráfico 26** – A hipótese do baixo nível de esclarecimento dos membros do CONASP como um problema do CONASP

**Gráfico 27** – A falta de uma agenda de discussões no CONASP como problema

**Gráfico 28** – Ser um órgão federal com limitado poder deliberativo, como problema do CONASP

**Gráfico 29** – A falta de sintonia com os governos estaduais como causa da baixa resolutividade das deliberações do CONASP

**Gráfico 30** – Excesso de politização, corporativismo e burocracia, como problema do CONASP

**Gráfico 31** – Percepção das conquistas do CONASP

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACADEPOL – Academia da Polícia Civil de São Paulo

ADESG – Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra

ADI ou ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ANASPRA – Associação Nacional de Entidades de Praças Militares Estaduais

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

BEPE – Batalhão Especial de Pronto Emprego

CBTU – Companhia Brasileira de Trens Urbanos

CCJ, CCJC – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

CF – Constituição Federal

Cf. – Confira-se

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CNPCP – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública

CONDEGE – Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais

CONSEG – Conselho Comunitário de Segurança

1ª CONSEG – 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública

CONSEJ – Conselho Nacional de Secretários de Estado de Justiça, Direitos Humanos e  
Administração Penitenciária

CP – Código Penal

CPM – Código Penal Militar

CPME – Comissão Parlamentar Mista Especial

CPP – Código de Processo Penal

CPPM – Código de Processo Penal Militar

CRFB, CF, CF/1988 – Constituição da República Federativa do Brasil (1988)

CNCG – Conselho Nacional dos Comandantes-Gerais

CNPCP – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

CTN – Código Tributário Nacional

CNPCT – Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional

DFSP – Departamento Federal de Segurança Pública

DHPP – Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa

DMF – Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas

DENARC – Departamento de Investigações sobre Narcóticos

DIG – Delegacia de Investigações Gerais

DISE – Delegacia de Investigações sobre Entorpecentes

DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem

DOI-CODI – Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna

DOPS – Departamento de Ordem Política e Social

DPFF – Departamento de Polícia Ferroviária Federal

DPM – Divisão de Polícia Marítima, Aérea e de Fronteiras

DPRF – Divisão de Polícia Rodoviária Federal

DSN – Doutrina de Segurança Nacional

ENASP – Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública

ESG – Escola Superior de Guerra

FA, FFAA – Forças Armadas

FENAPRF – Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais

FENEME – Federação Nacional das Entidades de Oficiais Militares Estaduais

FHC – Fernando Henrique Cardoso (ex-Presidente da República)

FUSP – Fundo Nacional de Segurança Pública

GGI – Gabinetes de Gestão Integrada

GLO – Garantia da Lei e da Ordem

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

INFOCRIM – Sistema de Informações Criminais do Estado de São Paulo

INTEPOL – Polícia Internacional

LECRIM – Código de Processo Penal Espanhol

LEP – Lei de Execução Penal

MNPCT – Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura

MUNIC – Perfil dos Municípios Brasileiros

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PMDF – Polícia Militar do Distrito Federal

PMESP – Polícia Militar do Estado de São Paulo

PRONASCI – Programa Nacional de Segurança com Cidadania

PSP – Polícia de Segurança Pública

RFSA – Rede Ferroviária Federal

SAV – Serviço Auxiliar Voluntário

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

SNI – Sistema Nacional de Informações

SNPCT – Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STF – Supremo Tribunal Federal

STPO – Código de Processo Penal Alemão (*Strafprozeßordnung – StPO*)

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

TRENSURB – Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	17
1.1 As bases metodológicas da pesquisa .....	21
1.1.1 As técnicas metodológicas empregadas .....	23
1.1.1.1 A pesquisa bibliográfica no âmbito das ciências sociais e das ciências jurídicas .....	23
1.1.1.2 A pesquisa documental .....	27
1.1.1.3 A observação participante .....	28
1.1.1.4 O emprego de questionários .....	29
1.1.1.5 A entrevistas por pautas .....	29
1.2 A estruturação da tese .....	30
<b>2 O SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO MODELO REPUBLICANO FEDERALISTA DO BRASIL</b> .....	32
2.1 Os órgãos de segurança pública instituídos no federalismo brasileiro e a delimitação de suas atribuições .....	38
2.2 O Conselho Nacional de Segurança Pública: suas atribuições e limites ao longo de sua existência .....	59
2.3 As Forças Armadas: sua função típica de defesa externa e seu papel atípico na garantia da lei e da ordem .....	67
2.3.1 As polícias militares como força nacional de mobilização .....	76
2.3.2 A Força Nacional .....	80
2.4 Os órgãos policiais estaduais e a dicotomia “polícia civil/polícia militar” .....	84
2.5 Historiografia do papel dos municípios brasileiros na segurança pública ao longo do século XX .....	92
2.5.1 Os debates na Assembleia Nacional Constituinte sobre Guardas Municipais .....	99
<b>3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL</b> .....	108
3.1 O referencial teórico de democracia e participação social adotado .....	108
3.2 Um breve histórico das experiências de participação social no Brasil .....	117
3.3 Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública no Estado de São Paulo (1985) e a adoção da filosofia de Polícia Comunitária na década de 1990: espaços de participação social .....	121

3.4 A 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (2009) .....	127
---	-----

#### **4 O MODELO DE SEGURANÇA PÚBLICA EM DEBATE NA 1ª CONSEG: UMA ANÁLISE DAS QUATRO PROPOSTAS CENTRAIS .....**

131

4.1 A municipalização dos serviços públicos de segurança .....	137
--	-----

4.2 A questão da unificação e da desmilitarização dos órgãos de segurança pública .....	150
---	-----

4.3 O “ciclo completo de polícia”: um conceito em construção, mas um tema central nos debates e deliberações .....	157
--	-----

4.3.1 Uma perspectiva do “ciclo completo de polícia” a partir de modelos estrangeiros .....	167
---	-----

#### **5 OS MEMBROS DO CONASP E DIRIGENTES DA SENASP .....**

183

5.1 O público alvo e a metodologia empregada .....	183
--	-----

5.2 A discussão e análise dos dados coletados na <i>Survey</i> com os Conselheiros do CONASP e na entrevista com o ex-Secretário Nacional de Segurança Pública .....	184
--	-----

5.2.1 Os resultados da <i>Survey</i> .....	184
--	-----

5.2.2 A entrevista com o ex-Secretário Nacional de Segurança Pública .....	211
--	-----

#### **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....**

217

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....**

222

#### **APÊNDICES .....**

240

#### **ANEXO .....**

273

## 1 INTRODUÇÃO

A segurança pública, apesar de ser uma das políticas públicas mais relegadas pelos governos, sempre ocupa destaque na mídia. Em 2005, Silvia Ramos, Coordenadora da Área de Minorias, Movimentos Sociais e Cidadania do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), e Anabela Paiva, Jornalista da “Editora de Cidade do Vespertino Q!”, com o objetivo de perceber tendências da cobertura através da análise quantitativa da produção jornalística sobre violência e segurança pública, publicaram um estudo sob o título “*Mídia e Violência – Como os jornais retratam a violência e a Segurança Pública no Brasil*” (RAMOS; PAIVA, 2005), analisando 2.514 textos jornalísticos, veiculados em 35 dias distribuídos ao longo de 5 meses do ano (maio a setembro de 2004) por nove jornais brasileiros que, juntos, alcançam uma tiragem diária média de 1,2 milhão de exemplares<sup>1</sup>.

Os resultados conclusivos daquele trabalho apontaram para a relevância da temática Segurança Pública apontando para uma nova tendência jornalística de não mais tratá-lo sob o ponto de vista meramente criminal, com uma abordagem sensacionalista e discursiva em direção à repressão criminal, mas de forma mais “sóbria e cuidadosa” (Ibidem).

Mesmo assim, as pesquisadoras ainda perceberam que prevalecem abordagens factuais, baseadas em “histórias individuais” tratadas com superficialidade, que levam a mídia à dependência das fontes policiais, produzindo notícias pouco contextualizadas, com baixa análise crítica e carentes de uma abordagem estatística, e que não tocam no ponto fulcral: as políticas públicas, o que, se feito, potencializaria o papel da imprensa como fomentador de debates pluralistas capazes de promover as necessárias mudanças na sociedade.

Do ponto de vista jornalístico, predomina em grande parte das matérias um tratamento superficial, que revela um investimento ainda pequeno das redações em retratar o setor com a importância que ele tem. Assim, vive-se uma contradição: enquanto a mídia denuncia a gravidade da crise da segurança pública no país, abdica, na maior parte do tempo, do papel de tomar a dianteira no debate sobre o tema – o que poderia motivar ações do Estado mais eficazes e abrangentes. (RAMOS; PAIVA, 2005, p. 39).

Esse mesmo processo de fuga ao debate sobre a gênese do problema se repetiu na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, onde ficaram marcados fortes interesses e paradigmas corporativos e classistas (MANSO, 2009), enquanto os “representantes da sociedade civil”, que compunham a maioria aritmética dentre os conferencistas (40%) eram disputados, em processos de cooptação, pelos grupos de interesses corporativos.

---

<sup>1</sup> Do Estado de São Paulo: “Folha de São Paulo”, “O Estado de São Paulo” e “Agora SP”; do Rio de Janeiro: “O Globo”, “Jornal do Brasil” e “O Dia”; de Minas Gerais: “O Estado de Minas”, “Diário da Tarde” e “Hoje em Dia”.

Predominaram os arquétipos discursivos de “desmilitarização da polícia”, “municipalização da atividade de policiamento”, que contrastavam com o de “extinção do inquérito policial”.

Sob o título “*O modelo brasileiro de segurança pública e a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública*”, esta pesquisa teve como escopo apresentar as disfuncionalidades do modelo burocrático clássico da administração da segurança pública brasileira e seus reflexos no nível de eficiência das políticas públicas para o setor, para ao final, discutir e avaliar o enfrentamento desse modelo burocrático nos debates da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública e no primeiro mandato do Conselho Nacional de Segurança.

Para o enfrentamento das disfuncionalidades do sistema de segurança pública é necessário levar em conta que União, Estados e Municípios são dotados de autonomia e, por essa razão, têm papéis e estruturas de poder próprios a partir do pacto federativo. No campo da segurança pública isso se evidencia à vista do que dispõe o artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil, estabelecendo órgãos e respectivos limites de atuação no nível federal (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal), no plano estadual (Polícias Cíveis e Polícias Militares) e no âmbito municipal (Guardas Municipais). A União tem limitado seu poder de interferir na questão, pois historicamente as questões de segurança pública ficaram afetas aos Estados; quanto aos municípios, somente com a Constituição Federal de 1988 é que se permitiu criarem Guardas Municipais, com competência limitada à proteção de suas instalações, bens e serviços públicos.

Esse sistema se torna mais complexo, quando se observa que no plano estadual a segurança pública é atribuída a duas instituições com investidura e atribuições distintas: as polícias militares, encarregadas da preservação da ordem pública e da polícia ostensiva, e as polícias cíveis, incumbidas das funções de polícia judiciária e da apuração de infrações penais.

Dentro desse cenário, no ano de 2008 o Ministério da Justiça lança o seguinte diagnóstico: “*Diante do agravamento da criminalidade, o aparato estatal mostrou-se pouco eficaz na contenção da violência e, sobretudo, não sendo capaz de promover uma convivência pacífica*”<sup>2</sup>; assim é convocada a 1ª. Conferência Nacional de Segurança Pública por Decreto do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, atribuindo-se ao Ministério da Justiça seu preparo e realização.

A Portaria nº 2.482, de 11 de dezembro de 2008, editada pelo então Ministro da Justiça Tarso Genro, regrou todo o processo de participação e deliberação pública. Assim, ao

---

<sup>2</sup> BRASIL (2009a).

longo de 2009 a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública se realizou por prévias etapas eletivas municipais e estaduais, culminando com a plenária nacional em Brasília, durante os dias de 27 a 30 de agosto daquele ano. Ao longo dessas etapas eletivas, realizaram-se Conferências Livres, Conferências Virtuais, Seminários Temáticos e Projetos Especiais, postos como esferas públicas de discussão e deliberação capazes de produzir propostas nos moldes de princípios e diretrizes que seriam submetidos à plenária nacional. De todas as propostas apresentadas a partir das etapas eletivas e das preparatórias, 7 princípios e 40 diretrizes foram ao final deliberadas como os novos vetores das políticas públicas voltadas para a segurança.

De tudo o que foi deliberado na conferência, há quem sustente (KOPITTKE; ANJOS, 2010) a prevalência do interesse em fortalecer o Conselho Nacional de Segurança Pública, como um novo paradigma de segurança pública e de gestão pública, pautada no real exercício democrático, na forma de um novo modelo e uma nova arquitetura institucional efetivamente preocupada com a participação social democrática, a partir da constatação de que *“na plenária final da Conferência, de dois princípios (4 e 9)<sup>3</sup> e três diretrizes (5, 20 e 38)<sup>4</sup> que, se somados, representam a maior votação da 1ª Conseg”* (Ibidem, p. 153).

---

<sup>3</sup> **PRINCÍPIO Nº 4.** Fomentar, garantir e consolidar uma nova concepção de segurança pública como direito fundamental e promover reformas estruturais no modelo organizacional de suas instituições, nos três níveis de governo, democratizando, priorizando o fortalecimento e a execução do SUSP – Sistema Único de Segurança Pública –, do PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – e do – Conselho Nacional de Segurança Pública com Cidadania (265 VOTOS); **PRINCÍPIO Nº 9.** Estabelecer um sistema nacional de conselhos de segurança autônomos, independentes, deliberativos, participativos, tripartites para favorecer o controle social nas três esferas do governo, tendo o Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP – como importante instância deliberativa de gestão compartilhada (112 VOTOS).

<sup>4</sup> **DIRETRIZ Nº 5.** 1.1 A (+1.3) - Criar, implantar, estruturar, reestruturar em todos os municípios, conselhos municipais de segurança, conselhos comunitários de segurança pública, com poderes consultivo e deliberativo, propositivo e avaliador das Políticas Públicas de Segurança, com representação paritária e proporcional, com dotação orçamentária própria, a fim de garantir a sustentabilidade e condições necessárias para seu efetivo funcionamento e a continuidade da CONSEG como fórum maior de deliberações. Estruturar os GGIs (Estadual e Municipal) como forma de integrar a sociedade e o poder executivo, com a composição paritária e proporcional. (799 votos). **DIRETRIZ Nº 20.** 1.13 A - Reestruturar o Conselho Nacional de Segurança Pública e reformular os Conselhos estaduais e municipais, considerando os princípios de democracia, representatividade, paridade, autonomia, transparência, e tendo como foco principal o combate à corrupção, a prestação de serviços de qualidade à população e a articulação permanente com as forças sociais. Para isso: eleger seus membros bienalmente, por meio de conferências e fóruns nos quais haja plena participação social; adequar suas ações às realidades locais e regionais, operando os instrumentos democráticos de controle com monitoramento de dados quantitativos e qualitativos das situações de violência e ocorrências criminais; trabalhar em ações de caráter consultivo, propositivo, fiscalizatório e deliberativo, adequando suas resoluções às orientações e regulamentações do Ministério da Justiça; manter estreita relação com todos os conselhos da área de segurança e outros, de modo a facilitar a articulação de ações; gerir todos os seus recursos participativamente, cuidando para que sejam efetivamente utilizados no alcance de seus objetivos. Elaborar e aprimorar a estrutura político-administrativa do Conselho Nacional de Segurança Pública em harmonia legal com os conselhos estaduais e municipais de segurança, considerando os princípios de democracia, representatividade, paridade, autonomia e transparência, focado no combate à corrupção e na qualidade de prestação de serviço a população. (305 votos). **DIRETRIZ Nº 38.** 1.2. A - Criar, reformular e estruturar, o funcionamento dos Conselhos de Segurança Pública nos três níveis governamentais, assim como os Conselhos Comunitários, sendo espaços deliberativos da Política

A análise dos autores desconsidera o fato de que, em que pese a somatória de votos resultar em 1.598, ao analisar o Princípio 4 (205 votos) pode-se notar que ele representa as preocupações com o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), com o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI) e com o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP); de outro lado, a Diretriz 5 (799 votos; a maior) trata dos conselhos comunitários e dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) no âmbito dos Estados e Municípios, nada falando especificamente do CONASP; por fim, a diretriz 38 (177 votos) aborda os conselhos de segurança pública e os conselhos comunitários, ambos integrados aos GGI. Assim, na verdade, somente cuidam do CONASP o Princípio 9 (112 votos) e a Diretriz 20 (305 votos), totalizando 417 votos o que, sem dúvida, não representa nem de longe a referida “maior votação” (KOPITTKE; ANJOS, 2010, p. 153).

Encerrada a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, em 22 de fevereiro de 2010, o Ministro da Justiça e os Presidentes do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público decidem estabelecer uma agenda pública definidora da Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública – ENASP, reconhecendo interdependência dos sistemas de justiça e segurança e assim, a necessidade de um planejamento conjunto de ações e da adoção de estratégias comuns pelos órgãos que compõem o Sistema de Justiça, que envolve o Poder Judiciário e o Ministério Público, e o Sistema de Segurança Pública para a plena eficácia dos programas voltados à efetividade da segurança pública.

Em sua Carta Constitutiva (Anexo A), a ENASP reuniria representantes dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público, da advocacia pública e privada, da Defensoria Pública, em âmbito federal e estadual, sendo coordenada por um Gabinete de Gestão Integrada.

Esse Gabinete de Gestão Integrada seria composto por representantes do Ministério da Justiça, do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, e se reuniria, minimamente uma vez por ano, para o planejamento de ações conjuntas, avaliação do cumprimento de suas metas e criação dos grupos responsáveis pela respectiva coordenação ao longo de cada período definido.

Interessante que a ENASP, que é a Estratégia – e não o CONASP, esse sim o Conselho – é lembrado e convidado a participar da audiência pública<sup>5</sup> convocada pelo

---

de Segurança Pública, de forma paritária e proporcional (Sociedade Civil, Gestores e Trabalhadores) integrando-os aos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI). (177 votos).

<sup>5</sup> O Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal prevê, como medida de participação popular, a realização de audiências públicas destinadas a ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada

Supremo Tribunal Federal, por despacho do Ministro Gilmar Ferreira Mendes datado de 25 de fevereiro de 2013, para discussão de questões afetas ao sistema prisional<sup>6</sup> aventadas no Recurso Extraordinário nº 641.320, originário do Estado do Rio Grande do Sul. O Ministro determinou que se expedissem convites a uma grande plêiade de órgãos, inclusive secretarias estaduais de segurança pública, mas não ao Conselho Nacional de Segurança, senão veja-se:

Expeçam-se convites às seguintes autoridades: Presidente da Câmara dos Deputados; Presidente do Senado Federal; Ministro da Justiça; Ministra Secretária de Direitos Humanos da Presidência da República; Procurador-Geral da República; Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e Defensor Público Geral da União. Expeçam-se convites aos representantes das seguintes entidades: secretarias estaduais com atribuições relativas à segurança pública, justiça e administração penitenciária ou secretarias responsáveis pelo sistema prisional, independentemente da denominação que recebam em cada Estado; Departamento Penitenciário Nacional (Depen/MJ); Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP/MJ); Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF/CNJ); Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais (CONDEGE); Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (ENASP); Conselho Nacional de Secretários de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Administração Penitenciária (CONSEJ); e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). [...] Brasília, 25 de fevereiro de 2013. Ministro GILMAR MENDES, Relator.

### 1.1 As bases metodológicas da pesquisa

A pesquisa teve como objeto o modelo burocrático clássico da administração da segurança pública brasileira, enquanto sistema orgânico estatal, a partir do olhar da bibliografia especializada, dos participantes eleitos na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública e dos conselheiros do CONASP.

O problema que se enfrenta nesse estudo é, em síntese, o autodiagnosticado baixo nível de eficiência do aparato estatal no controle da criminalidade e na contenção da violência.

A pesquisa busca responder às seguintes perguntas:

1) nos debates travados na 1ª CONSEG foram identificadas as causas da diagnosticada baixa eficácia do aparato estatal na contenção da violência e da criminalidade?

---

matéria, sempre que se entenda necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante, debatidas no âmbito do Tribunal.

<sup>6</sup> Discutiu-se nesse processo acerca da possibilidade do cumprimento de pena em regime prisional menos gravoso quando o Estado não dispuser, no sistema penitenciário, de vaga no regime indicado na condenação. Tratava-se de recurso extraordinário interposto pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul contra acórdão da 5ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça gaúcho, que dera parcial provimento a recurso de apelação, para fixar a prisão domiciliar de apenado “*enquanto não existir estabelecimento destinado ao regime semiaberto que atenda todos os requisitos da LEP*”; LEP é a Lei de Execuções Penais. A prisão domiciliar é a forma abrandada de prisão em regime aberto, regime ao qual o preso tem direito a progredir após cumprir parte de sua pena no regime semiaberto (mais gravoso).

2) as deliberações da 1ª CONSEG mostraram-se coerentes em apontar caminhos para a solução do problema?

3) o Conselho Nacional de Segurança Pública saiu fortalecido da 1ª CONSEG e mostrou-se apto a formular e propor diretrizes para as políticas públicas voltadas à promoção da segurança pública, prevenção e repressão à violência e à criminalidade, e atuar na sua articulação e controle democrático?

Os objetivos que estabelecemos dentro desse objeto são: (1) investigar as disfuncionalidades que levam esse “aparato estatal” a mostrar-se “pouco eficaz”, tal qual diagnosticado preliminarmente pelo Ministério da Justiça; (2) verificar se essas disfuncionalidades foram adequadamente enfrentadas nos debates da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública; (3) analisar as propostas – Diretrizes – apresentadas pela Conferência para superação das disfuncionalidades localizadas no modelo burocrático clássico da administração da segurança pública brasileira e as ações concretas desencadeadas pelo Conselho Nacional de Segurança Pública para sua implementação.

A hipótese é de que o “ciclo completo de polícia” reduziria o nível de ineficácia do aparato estatal de segurança pública, simplificando os processos burocráticos e maximizando a prestação do serviço pelas agências policiais estaduais.

Babbie (1999, p. 36) afirma que *“toda pesquisa científica é um compromisso entre o ideal e o possível”*; com foco nos objetivos traçados, a pesquisa foi descritiva-exploratória, pois partimos da descrição de fatos e fenômenos, históricos, políticos e jurídicos do país, busca de conhecimento da realidade da segurança pública; exploramos, assim, o problema em busca de critérios e compreensão. Optamos por técnicas e métodos mistos, multimétodos ou método de triangulação por uma múltipla perspectiva, capaz de superar os obstáculos da interpretação e, assim, possibilitar a construção de uma teoria mais densa.

Dentro desse conceito de triangulação, nossa abordagem é qualitativa e quantitativa, a partir da concepção de que *“há uma singularidade em cada uma das técnicas, o que aconselha a uma complementaridade das duas abordagens metodológicas”* (ADOMO; CASTRO, 1994, p. 174); é qualitativa à medida em que investiga junto aos Conselheiros do CONASP suas percepções, os significados individuais e compartilhados, dos problemas que envolvem a segurança pública, também quando nos lançamos à observação participante na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública; já no levantamento, tabulação e análise das diretrizes aprovadas e dos números apresentados como resultado final da etapa nacional da Conferência a abordagem foi quantitativa, assim como quando são tratados os indicadores criminais apresentados nos relatórios oficiais e que impactam a atividade de segurança

pública no país. A validade da aplicação desses multimeios é bem traduzida por Minayo & Sanches (1993, p. 244):

A abordagem qualitativa realiza uma aproximação fundamental e de intimidade entre sujeito e objeto, uma vez que ambos são da mesma natureza [...] uma análise qualitativa completa interpreta o conteúdo dos discursos ou a fala cotidiana dentro de um quadro de referência, onde a ação e a ação objetivada nas instituições permitem ultrapassar a mensagem manifesta e atingir os significados latentes. [...] No entanto, se a relação entre quantitativo e qualitativo, entre objetividade e subjetividade não se reduz a um *continuum*, ela não pode ser pensada como oposição contraditória. Pelo contrário, é de se desejar que as relações sociais possam ser analisadas em seus aspectos mais “ecológicos” e “concretos” e aprofundadas em seus significados mais essenciais. Assim, o estudo quantitativo pode gerar questões para serem aprofundadas qualitativamente, e vice-versa.

### **1.1.1 As técnicas metodológicas empregadas**

Várias também foram as técnicas empregadas ao longo da pesquisa: bibliográfica, documental, observação participante, questionários e entrevistas.

#### **1.1.1.1 A pesquisa bibliográfica no âmbito das ciências sociais e das ciências jurídicas**

A pesquisa bibliográfica foi empregada em busca do referencial teórico necessário à abordagem ao problema, recorrendo-se, predominantemente, a autores do âmbito das ciências sociais, mas também aos das ciências jurídicas; numa das questões estruturantes da pesquisa – o federalismo constitucional – a Ciência Política e o Direito se encontraram.

A ênfase foi dada às ciências sociais mas, no campo propositivo das vias de solução do problema, recorreu-se à dogmática e à hermenêutica jurídica, notadamente quando se descreve e analisa os reflexos da dicotomia “polícia judiciária/polícia administrativa” no problema, bem como quando se encara a cultura do bacharelismo jurídico como inibidor da participação social democrática.

Essa afirmação tem base naquilo que Sérgio Buarque de Holanda chamou de “*a praga do bacharelismo*” (1995, p. 156-7), referindo-se à influência dos advogados no período da pós-independência dos Estados Unidos, fenômeno em singularidade com ocorrido na construção sociopolítica do Brasil:

Poucas terras, por exemplo, parecem ter sido tão infestadas pela “praga do bacharelismo” quanto o foram os Estados Unidos, durante os anos que se seguiram à guerra da independência: é notória a importância que tiveram os *graduates* na Nova Inglaterra, apesar de todas as prevenções do puritanismo contra os legistas, que à lei do Senhor pareciam querer sobrepor as simples leis humanas. E aos que nos censuram por sermos uma terra de advogados, onde apenas os cidadãos formados em direito ascendem em regra às mais altas posições e cargos públicos, poder-se-ia observar que, ainda nesse ponto, não constituímos uma singularidade: advogados de profissão foram em sua maioria os membros da Convenção de Filadélfia, advogados são ainda em nossos dias metade dos elementos das legislaturas estaduais e do

Congresso dos Estados Unidos; advogados têm sido todos os presidentes da República norte-americana que não foram generais, com as únicas exceções de Harding e de Hoover. Exatamente como entre nós. As críticas a esse fato são lá quase tão frequentes quanto aqui e já se lembrou o contraste evidente com o que ocorre na Grã-Bretanha, onde não houve um único primeiro-ministro advogado durante todo o século que vai de Perceval a Asquith. (HOLANDA, 1995, p. 156-7).

De outro lado, as pesquisas no campo da ciência jurídica em regra se focam no campo do Direito Penal e do Direito Processual Penal, enquanto mecanismos formais de controle social e controle da criminalidade. As abordagens nessa área geralmente se prendem à persecução penal e à dogmática normativa, elementos muito fortes no pensamento jurídico de um Estado Cartorial (JAGUARIGE, 1962).

Já no campo das ciências sociais, ainda que sendo tema recorrente das pesquisas, as abordagens mais frequentes sobre “segurança pública” gravitam em torno de temas como violência urbana (ADORNO, 1996, 2002; SOARES, 2000), *Accountability* (PAIXÃO; BEATO, 1997; PORTO, 2004), mandato policial<sup>7</sup> (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2007) e formação dos funcionários encarregados da aplicação da lei (KANT DE LIMA, 2003), da vitimização (KAHN, 1997; FÉLIX); criminalização da pobreza (ZALUAR, 1999; COELHO, 2005; MISSE, 1995) etc.; todavia, em geral os diagnósticos cunhados a partir de pesquisas no campo das Ciências Sociais são logo inviabilizados pelo discurso da dogmática jurídica; mas o fenômeno é recíproco à medida em que também certas linhas teóricas das Ciências Sociais vão encarar o Direito como superestrutura jurídica e, assim, mero instrumento de dominação burguesa no Estado capitalista:

O papel do Direito ou das leis é o de fazer com que a dominação não seja tida como uma violência, mas como legal, e por ser legal e não violenta deve ser aceita. A lei é direito para o dominante e dever para o dominado. Ora, se o Estado e o Direito fossem percebidos nessa sua realidade real, isto é, como instrumentos para o exercício consentido da violência, evidentemente ambos não seriam respeitados e os dominados se revoltariam. A função da ideologia consiste em impedir essa revolta fazendo com que o legal apareça para os homens como legítimo, isto é, como justo e bom. Assim, a ideologia substitui a realidade do Estado pela idéia do Estado – ou seja, a dominação de uma classe é substituída pela idéia de interesse geral encarnado pelo Estado. E substitui a realidade do Direito pela idéia do Direito – ou seja, a dominação de uma classe por meio das leis é substituída pela representação ou idéias dessas leis como legítimas, justas, boas e válidas para todos. (CHAUÍ, 2001, p. 83).

Esse problema se infiltra indevidamente no trato das políticas públicas de segurança, quando se hiperboliza o argumento de que a atividade envolve – como de fato

---

<sup>7</sup> De acordo com Muniz & Proença Junior (2007), os elementos que constituem o mandato policial são o âmbito, o alcance e os contornos. O âmbito estabelece o objeto sobre o qual incidem os poderes delegados e se propõe a abranger a totalidade de uma dada comunidade política. O alcance estabelece quem tem a prerrogativa de atuar em uma dada situação. Já os contornos colocam os limites contextuais do que se está autorizado a fazer. Podem ser entendidos como “o que fazer” e “como fazer”.

envolve – questões de ordem jurídica, na medida em que cuida do monopólio estatal do uso legítimo da força e da legítima intervenção no domínio das liberdades públicas.

Além de Roberto Kant de Lima (1989, 1995, 2000, 2004) e, mais recentemente, Michel Misse (2009, 2011), poucas são as pesquisas que focam uma reflexão crítica em torno do modelo burocrático-formal que envolve a atividade de segurança pública em sua face de polícia judiciária, daí porque se justifica delimitarmos a pesquisa em torno do modelo burocrático do sistema de segurança pública brasileiro. O trabalho de Misse merece destaque nesta pesquisa, porque serviu de subsídio aos debates da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (MISSE, 2009), revelando que a escassez de pesquisas nesse sentido não permite sustentar uma reduzida importância.

Assim, a partir dos estudos de Kant de Lima e de Misse, buscaremos sustentação à tese de que a exacerbação do formalismo pré-processual e o paradigma jurídico que lhe dá suporte são fortes fatores de ineficácia do sistema de segurança pública como um todo, na medida em que contribuem para a impunidade e reincidência criminal, gerando na sociedade – e nos próprios agentes policiais – sentimento de revolta, alimentando diretamente práticas informais de alternativas à justiça, sejam elas violentas, na forma de autodefesa social (justiceiros), abusos de poder policial (DAHRENDORF, 1987) e subnotificação dos crimes, levantada a partir de “*surveys*” de vitimização, justificada pelo descrédito no modelo e no aparato estatal (LENGRUBER; KAHN, 2000; FÉLIX, 2007).

Em outra pesquisa (SILVA JÚNIOR, 2007b), levantamos a seguinte hipótese: diante da criminalidade violenta, não só os órgãos de segurança pública, mas também a sociedade, tendem a relegar a um segundo plano as menos intensas condutas desviantes do cotidiano urbano; a sociedade subnotifica e os órgãos de segurança se omitem<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> O levantamento de dados seguiu a seguinte metodologia: o período foi o primeiro semestre de 2007; o locus compreendeu as regiões do Centro da capital do Estado de São Paulo, e as suas cidades interioranas de Sorocaba, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto; como objeto foram levantados os conflitos urbanos destacados pela mídia em crítica à omissão dos órgãos públicos (contravenções penais: 1. Perturbação da Tranquilidade; 2. Perturbação do Trabalho ou Sossego Alheios; 3. Vias de Fato – agressões físicas sem traumas morfológicos – e; 4. Exercício Irregular ou Ilegal de Profissão ou Atividade – o foco foram os “flanelinhas” ou guardadores de carros, sistematicamente acusados de extorsão aos proprietários e danos nos veículos) ; a fonte de dados foi o Sistema de Informações Criminais do Estado de São Paulo (INFOCRIM); a hipótese surgida era a baixa taxa de notificação. Como resultado se identificou os seguintes registros de ocorrências: 1. No centro da cidade de São Paulo: 51 casos de Perturbação da tranquilidade, 113 de Perturbação do sossego alheio, 242 de Vias de fato e 10 de Exercício irregular de atividade; 2. Na região de Sorocaba: 46 casos de Perturbação da tranquilidade, 111 de Perturbação do sossego alheio, 186 de Vias de fato e 11 de Exercício irregular de atividade; 2. Na região de Ribeirão Preto: 20 casos de Perturbação da tranquilidade, 100 de Perturbação do sossego alheio, 386 de Vias de fato e 11 de Exercício irregular de atividade; 2. Na região de São José do Rio Preto: 39 casos de Perturbação da tranquilidade, 56 de Perturbação do sossego alheio, 149 de Vias de fato e 04 de Exercício irregular de atividade. Nas regiões do Interior, a coleta de dados se restringiu às circunscrições policiais abrangidas pelas respectivas Seccionais de Sorocaba, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto.

Na análise dos dados coletados, verificou-se ínfima quantidade de registros em todos as circunscrições territoriais pesquisadas. Observou-se que, totalizados os registros dessas ocorrências, ao longo do período de 181 dias (1º semestre de 2007), na área central da capital a média foi de 2,29 registros diários, na região de Sorocaba 1,95, na região de Ribeirão Preto 2,85 e, por fim, na região de São José do Rio Preto 1,37 registros por dia. A hipótese levantada para esses números é a subnotificação. Disso decorreu, como hipótese consequencial: essas infrações menores podem evoluir para criminalidade violenta (perturbações se transformem em conflitos armados entre vizinhos; vias de fato, resultem em homicídios passionais; de trabalhadores informais “flanelinhas” passem à prática de danos ou extorsão dos motoristas etc.). As conclusões naquela pesquisa parecem convergir, ainda que no campo hipotético, às que Félix sugere:

As estatísticas criminais oficiais não abrangem toda a criminalidade e nem dão conta das razões da subnotificação. Se, por um lado, conhecer a cifra oculta é viabilizar o desenvolvimento de programas de prevenção mais eficazes, por outro, os motivos da subnotificação auxiliam a compreensão das expectativas da vítima em relação a todo o sistema de justiça criminal. (FÉLIX, 2007).

Longe da pregação de uma linha de “Tolerância Zero”<sup>9</sup>, onde resta a impressão de que o poder público é o titular do sentimento de admissão ou repulsa aos desvios de conduta, cabendo-lhe discricionariamente reagir quando lhe aprouver, a tese que ora sustentamos é a de que a sociedade, não por opção, mas exatamente por falta dela, vem se conformando com a aparente anomia e com a inércia dos órgãos incumbidos da preservação da ordem pública.

Com efeito, não se pode negar a concepção do Chefe do Departamento de Polícia de New York, William Bratton (BALESTRA, 2006), especialmente no que toca a primeira das seguintes assertivas:

De acordo com Bratton, esta campanha demonstrou ser sumamente necessária por três razões. *Primeiro, porque muitos vizinhos estavam mais preocupados com infrações menores - a prostituição, os traficantes de droga operando no bairro, a poluição sonora, os vagabundos e alcoólatras -, do que com crimes mais graves ou complexos, dos quais as pessoas somente se interavam pela imprensa. Os vizinhos queriam que a polícia fizesse algo com estas desordens menores.* Segundo, porque o clima de desordem pública gerava um ambiente propício para a prática de crimes de maior gravidade: bairros degradados, casas tomadas, carros abandonadas geravam um contexto de oportunidade que atraem delinquentes (teoria “Broken Windows”). Terceiro, os delinquentes que cometem sérios crimes normalmente violam as normas menores de convivência.

---

<sup>9</sup> A política de “tolerância zero” tem suas raízes na “teoria das janelas quebradas”, de Wilson e Kelling, a qual argumenta que tolerância e desordem são a semente para a ocorrência de crimes mais sérios, assim como uma janela quebrada dá a impressão de abandono e indiferença e leva à quebra de outras. A “teoria das janelas quebradas” diz, também, que o policiamento de pequenas infrações e atos de desordem diminuiria a ocorrência de crimes mais sérios. O que implica a volta do patrulhamento a pé, uma estratégia efetiva no controle do crime, e cooperação dos residentes. (WENDEL; CURTIS, 2002, p. 267-278).

A partir da pesquisa de Balestra (2006), Lemle (2006) opõe críticas à “tolerância zero” que, em sua visão, recrudescer o Estado-Penal, instrumento disciplinador das classes consideradas mais incivilizadas e o diz impraticável na América Latina, onde seria “inconcebível criminalizar determinadas condutas enraizadas culturalmente”:

A tese não é nova. Michel Foucault, em seu famoso livro “Vigiar e Punir”, já falava sobre a vigilância normalizadora e a utilização dos cárceres como controle social para disciplinar os pobres nas novas leis impostas pela revolução industrial. O sociólogo Loic Wacquant estende essa associação ao estado neoliberal atual. Existe uma corrente dentro da criminologia, a criminologia crítica, que há anos vem travando uma luta contra o aumento do aparato penal e defendendo teorias de Direito Penal Mínimo e Abolicionismo” (BALESTRA, 2006).

Ora, se para o convívio pacífico entre os membros de uma comunidade as regras não devam ser encaradas tão somente pelo olhar jurista e criminalizador, por outro lado os postulados justificadores do abolicionismo (ZAFFARONI, 1991) inviabilizaria esse convívio; o exercício do poder é natural, o antinatural é a forma como ele pode ser exercido: a violência em suas mais variadas formas, inclusive por regras jurídicas não incorporadas ao *ethos* da sociedade. A questão deixa de ser sobre quais condutas desviantes as agências policiais devam atuar, mas por que processos, com que meios e como se dará essa abordagem.

Essa nossa afirmação, ponto de partida para outras reflexões que se conectam ao tema central dessa tese, busca apoio nas reflexões de Muniz & Paes-Machado (2010) a partir de Reiner:

A natureza política do policiamento, como bem assinalou Reiner (2004), se expressa em um agenciamento de meios visando a sustentar o exercício de certos tipos de poder e de autoridade, que podem ir do extremo da sujeição à obediência negociada. [...] O policiamento caracteriza-se, assim, como uma expressão pragmática, funcional, utilitária e invasiva do como sustentar a submissão, sob algum consentimento, às regras do jogo, vistas como objeto de *enforcement* (ou aplicação da lei), ou a uma determinada ordem pactuada ou não, com o recurso à coerção respaldada pela força. (MUNIZ; PAES-MACHADO, 2010, p. 438).

### 1.1.1.2 A pesquisa documental

A técnica da pesquisa documental foi importante aliada na reconstrução do pensamento político que inspirou os membros da Assembleia Nacional Constituinte a partir dos Anais da “Assembleia Nacional Constituinte” (ANC), publicados pelo Diário da ANC, desde seu exemplar “Ano I – nº 001”, publicado em 2 de fevereiro de 1987, até o exemplar “Ano II – nº 308”, de 05 de outubro de 1988. Foram pesquisadas as atas das 341 sessões plenárias, bem como suas nove Comissões e Subcomissões, registradas em 23.955 páginas, com o objetivo de trazer uma historiografia (TORRES, 1996), tratada já no primeiro capítulo da tese, em que se interpretam os fatores de um período da sociedade brasileira – o período

constituente – em busca de compreensão dos modelos adotados para a construção do sistema de segurança pública brasileiro. Também as bases documentais do Ministério da Justiça e do nos orientaram na pesquisa; foram 19 atas de reuniões ordinárias (da 1ª à 7ª realizadas pelo “Transitório”<sup>10</sup>; as seguintes pela gestão 2010-2012) e outras 3 de reuniões extraordinárias.

Outra base de dados documental tomada foram os decretos presidenciais, decretos de governadores de Estados e prefeitos municipais, portarias ministeriais e os relatórios ligados à 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, desde sua convocação até a conclusão de seus trabalhos.

### **1.1.1.3 A observação participante**

Antes de avançarmos nos resultados da Pesquisa *Survey* que teve como sujeitos os membros do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), realizamos, a partir da técnica da observação participante, uma pesquisa qualitativa sobre as 40 diretrizes deliberadas pelos 2.095 participantes da etapa nacional da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública e as classificamos em 6 grupos, de acordo com a ideia central que cada uma revela: 1 – Interesse corporativo; 2 – Participação social; 3 – Aperfeiçoamento do sistema de segurança pública; 4 – Prevenção comunitária da violência e da criminalidade; 5 – Interesses de grupos vulneráveis; 6 – Valorização dos profissionais de segurança pública.

A observação participante consistiu em nossa participação em todas as etapas preparatórias e eletivas da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública e até na Etapa Nacional, como representante eleito da categoria “Trabalhadores”. Nas etapas preparatórias a participação foi como membro da Comissão Municipal de Organização<sup>11</sup>, como organizador de uma Conferência Livre, realizada em 16 de maio de 2009 em parceria com o Rotary Clube, e da Conferência Regional<sup>12</sup>, realizada em 30 de junho de 2009 e que envolveu 139 municípios da região de São José do Rio Preto, Fernandópolis, Catanduva, Araçatuba e Andradina. Além de definir a técnica da observação participante, Queiroz (2007) aponta etapas desse processo, que foram respeitadas na coleta e análise dos dados a seguir apresentados:

Com o auxílio da observação participante, o pesquisador analisa a realidade social que o rodeia, tentando captar os conflitos e tensões existentes e identificar grupos

---

<sup>10</sup> O “Transitório” decorreu de decisão da Comissão Organizadora Nacional da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, adotada pela Portaria nº 3.037, de 17 de setembro de 2009 do Ministro da Justiça, Tarso Genro.

<sup>11</sup> A Prefeitura de São José do Rio Preto, por meio da Secretaria Municipal de Trânsito, Transportes e Segurança, promoveu nos dias 18 e 19 de maio de 2009, no auditório da UNIP - Universidade Paulista, a 1ª Conferência Municipal de Segurança Pública.

<sup>12</sup> Disponível em: <http://www.ssp.sp.gov.br/ConferenciaSP/PlenariaEstadual.aspx>. Acesso em: 20 jul. 2009.

sociais que têm em si a sensibilidade e motivação para as mudanças necessárias. [...] O processo de observação participante segue algumas etapas essenciais. Na primeira delas, há a aproximação do pesquisador ao grupo social em estudo. [...] Já na segunda etapa, há o esforço do pesquisador em possuir uma visão de conjunto da comunidade objeto de estudo. [...] Após a coleta dos dados, passa-se à terceira fase, na qual é preciso sistematizar e organizar os dados, o que corresponde a uma etapa difícil e delicada. A análise dos dados deve informar ao pesquisador a situação real do grupo e sobre a percepção que este possui de seu estado. (QUEIROZ, 2007, p. 278-9).

#### **1.1.1.4 O emprego de questionários**

A *survey*, enquanto método adotado para o levantamento de dados e opiniões dos 30 membros do CONASP e seus suplentes, consistiu na elaboração de um questionário (Apêndice) enviado por correio eletrônico a todo o universo e não por amostragem: 8 representantes do segmento dos trabalhadores e seus respectivos suplentes, 6 representantes do segmento “sociedade civil” (categoria “Entidades da sociedade civil na área de segurança pública”) e seus suplentes, 6 representantes do segmento “sociedade civil” (categoria “Fóruns, redes e movimentos sociais da sociedade civil na área de segurança pública”) e seus suplentes e, por fim, 9 representantes indicados pelo poder público; também aplicamos o questionário ao Vice-Presidente e à Secretária-Executiva do CONASP.

#### **1.1.1.5 A entrevistas por pautas**

Com a tabulação dos dados dos questionários aplicados junto aos Conselheiros do CONASP, em busca de suas visões acerca dos temas centrais dessa tese – e a partir desse resultado – foi realizada uma pesquisa por pautas (GIL, 2008) com o Prof. Ricardo Brisola Balestreri, atualmente presidente do Observatório do Uso Legítimo da Força e Tecnologias Afins e membro do Comitê Nacional de Educação para Direitos Humanos da Presidência da República; no segundo mandato do governo Lula, foi secretário Nacional de Segurança Pública (2008 a 2010), Diretor do Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal do Ministério da Justiça, membro do Comitê Internacional de Coordenação do Centro de Recursos Educacionais/Instituto Interamericano de Direitos Humanos, presidente da Anistia Internacional-Brasil e Secretário-Geral da Comissão Regional Justiça e Paz/CNBB-Sul3.

A escolha do entrevistado é justificada não só pelo currículo que ostenta, mas principalmente por haver sido o responsável pela implementação de uma série de políticas públicas efetivas à frente da pasta e ter conduzido todo o processo da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, da qual restou reconfigurado o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP). Ademais, de sua gestão saiu, no início do governo de Dilma Rousseff, a

atual Secretária Nacional de Segurança Pública, Regina Maria Filomena de Luca Miki, que iniciou sua trajetória nacional com Balestreri, quando nomeada Secretária-Executiva da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.

## 1.2 A estruturação da tese

A tese está estruturada em uma introdução, seguida por quatro seções e uma última destinada às considerações finais. A primeira (“**O SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO MODELO REPUBLICANO FEDERALISTA DO BRASIL**”) apresenta o sistema de segurança pública ao longo das constituições do Brasil, com atenção ao modelo federalista adotado, que impõe atribuições e limites à atuação dos órgãos de segurança pública, nos níveis federal, estadual e municipal, bem como o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), órgão federal vinculado ao Ministério da Justiça, por sua Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), a quem cabe o papel de articulador de uma política em nível nacional. Já nela se estabelece a discussão acerca da disfuncionalidade gerada a partir do paradigma jurídico da dicotomia “polícia judiciária/polícia administrativa”, subproduto de um “estamento burocrático” (FAORO, 1975), responsável pelos baixos índices de eficiência do sistema (ADORNO, 2008; MINGARDI, 2005).

A segunda (“**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL**”) traz o referencial teórico tomado para discutir democracia e participação social (NOBRE, 2004; SCHUMPETER; DAHL; HAYEK & NOZICK; PATEMAN & MACPHERSON; MANIN) e as experiências brasileiras que desaguarão no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, na criação do Conselho Nacional de Segurança Pública e na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública de 2009.

A terceira (“**O MODELO DE SEGURANÇA PÚBLICA EM DEBATE NA 1ª CONSEG: UMA ANÁLISE DAS QUATRO PROPOSTAS CENTRAIS**”) é dirigida aos temas discutidos e deliberados nessa conferência, que têm relação com o modelo burocrático formal e que contribuem para a ineficácia do aparato estatal (unificação dos órgãos estaduais de segurança pública, municipalização da atividade de segurança pública e desmilitarização dos órgãos estaduais de segurança pública). Nesse ponto é que o “ciclo completo de polícia”, tema que tomou destaque nos debates e deliberações (SAPORI, 2010), será apresentado, discutido e defendido como alternativa viável à revisão do aparelho estatal com foco na eficiência do sistema.

A quarta (“**OS MEMBROS DO CONASP E DIRIGENTES DA SENASP**”) é reservada à apresentação e discussão dos dados coletados em pesquisa empírica por meio de questionário estruturado respondido pelos conselheiros do CONASP (mandato 2011/2012); analisando-se os resultados dessa pesquisa se estabeleceram as balizas para as entrevistas realizadas com um ex-dirigente da SENASP.

Nas considerações finais rebatemos as ideias de unificação das agências policiais estaduais, de desmilitarização dos órgãos estaduais de segurança e de municipalização da segurança pública, para sustentar a via alternativa do ciclo completo de polícia, como a mais adequada a garantir eficácia, eficiência e efetividade às agências policiais estaduais brasileiras. Ainda, apontamos o reduzido papel do CONASP – e mesmo da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública – na construção de alternativas para o setor.

## 2 O SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO MODELO REPUBLICANO FEDERALISTA DO BRASIL

É necessário uma abordagem ao sistema dentro do qual são estruturados os órgãos de segurança pública brasileira, inicialmente com a descrição de suas respectivas atribuições dentro do molde constitucional adotado em 1988, seguida de um apanhado histórico que servirá de base para que se acompanhe essa evolução. Isto porque, na construção de sistemas policiais e na sua evolução, as tensões próprias dos arranjos políticos do processo de construção dos estados modernos preponderaram sobre a questão de controle da criminalidade, como apontam Costa & Grossi (2007), a partir das pesquisas de Bayley (1975):

Embora fatores socioeconômicos como a urbanização e a progressiva divisão social do trabalho tenham contribuído para o estabelecimento das instituições policiais, foram os aspectos políticos que moldaram os sistemas policiais que conhecemos hoje. Analisando os processos de criação desses sistemas na França, Inglaterra, Alemanha e Itália, David Bayley (1975) constatou que as profundas diferenças entre as estruturas policiais estudadas foram conseqüências da forma como se deu a divisão de poder dentro desses estados. Ou seja, a variedade dos sistemas policiais se deve muito ao processo de construção dos estados modernos do que à necessidade de controle da criminalidade. (COSTA & GROSSI, 2007, p. 10).

Ao longo da história constitucional brasileira, o modelo basicamente estadual e dual de segurança pública (instituição de duas forças policiais: uma civil e outra militar) prevaleceu praticamente inalterado.

A primeira menção em nível normativo constitucional ao sistema de segurança pública veio com a Constituição de 1934, rezando seu artigo 167 que “*As polícias militares são consideradas reservas do Exército, e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União*”; a Constituição de 1937 foi além, para estabelecer em seu artigo 16, XXVI, que “*Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: [...] organização, instrução, justiça e garantia das forças policiais dos Estados e sua utilização como reserva do Exército*”. Com a Constituição de 1946, o termo “forças policiais dos Estados” dá lugar à “polícias militares” (artigo 5º, XV, f) e a expressão “reserva do Exército”, então se insere num conceito de ligação eventual dessa força policial com o Exército exclusivamente nos casos de “mobilização ou de guerra”, especificando suas atribuições para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal (artigo 183), conceitos que se repetem na Constituição de 1967.

Até então as polícias civis não tinham previsão constitucional, que só desponta com a Constituição de 1988. Sua função precípua – a apuração de crimes – já no Império

passa a ser regrada inicialmente pela “Lei de 29 de novembro de 1832 – Código de Processo Criminal”, que confiava aos então Juizes de Paz as funções auxiliares ao Poder Judiciário:

Art. 12. Aos Juizes de Paz compete: § 1º Tomar conhecimento das pessoas, que de novo vierem habitar no seu Districto, sendo desconhecidas, ou suspeitas; e conceder passaporte ás pessoas que lh’o requererem. § 2º Obrigar a assignar termo de bem viver aos vadios, mendigos, bebados por habito, prostitutas, que perturbam o socego publico, aos turbulentos, que por palavras, ou acções offendem os bons costumes, a tranquillidade publica, e a paz das familias. § 3º Obrigar a assignar termo de segurança aos legalmente suspeitos da pretensão de commetter algum crime, podendo cominar neste caso, assim como aos comprehendidos no paragrapho antecedente, multa até trinta mil réis, prisão até trinta dias, e tres mezes de Casa de Correccão, ou Officinas publicas. § 4º Proceder a Auto de Corpo de delicto, e formar a culpa aos delinquentes. § 5º Prender os culpados, ou o sejam no seu, ou em qualquer outro Juizo. § 6º Conceder fiança na fórma da Lei, aos declarados culpados no Juizo de Paz. § 7º Julgar: 1º as contravenções ás Posturas das Camaras Municipaes: 2º os crimes, a que não esteja imposta pena maior, que a multa até cem mil réis, prisão, degredo, ou desterro até seis mezes, com multa correspondente á metade deste tempo, ou sem ella, e tres mezes de Casa de Correccão, ou Officinas publicas onde as houver. § 8º Dividir o seu Districto em Quarteirões, contendo cada um pelo menos vinte e cinco casas habitadas. (*in verbis*).

Sob o ponto de vista político, a mudança no modelo processual brasileiro operada em 1832 reflete o pensamento liberal, que buscava uma descentralização do poder, inexistente nas antigas Ordenações do Reino, ainda que se considere imperarem o elitismo censitário e a vontade das oligarquias locais e patriarcais, que compunham os Conselhos de Jurados (WOLKMER, 2012).

O Brasil, como Estado independente a partir de uma monarquia constitucional, temendo movimentos separatistas a exemplo dos havidos à época na Espanha e Portugal adota o modelo de Estado Unitário (NOGUEIRA, 2001, p. 28-9; SILVA, 1994, p. 64-83, 89-93, 526), passando, na sua primeira fase republicana (1898-1930) para sistema de um federalismo centrífugo<sup>13</sup>, num segundo momento histórico (1930-1980) um federalismo centrípeto e, com a Constituição Federal de 1988, assume um federalismo de cooperação (CURY, 2006).

Porém, como reação à essa descentralização do poder em favor das províncias, as forças conservadoras levaram a subsequente reforma extinguindo a figura dos Juizes de Paz, que eram eleitos e representavam o poder das oligarquias locais, tomando seu lugar os chefes de polícia nomeados pelo Imperador. Isso ocorre a partir da reforma processual operada pela Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841, surgindo os Chefes de Policia, escolhidos dentre os Desembargadores e Juizes de Direito, e seus diretos subordinados, os Delegados e Subdelegados, escolhidos dentre juizes e cidadãos.

<sup>13</sup> A relação concentração/difusão do poder, no modelo de federalismo centrífugo, prevalecem relações de larga autonomia dos Estados membros que saem fortalecidos sobre o da União (CURY, 2006, p. 115-6).

Mais adiante, a Lei nº 2.033, de 20 de setembro de 1871 estabelece uma clara distinção de poderes judiciais e policiais aos Chefes de Polícia, recrudescendo a centralização do poder em detrimento das elites locais, enquanto sua regulamentação pelo Decreto nº 4.824, de 22 de novembro de 1871, cria a figura do inquérito policial e marca as origens das atuais polícias civis brasileiras (MISSE, 2010):

**Lei nº 2.033:** Os Chefes de Policia serão nomeados d'entre os magistrados, doutores e bachareis em direito que tiverem quatro annos de pratica do fôro ou de administração, não sendo obrigatoria a aceitação do cargo. E, quando magistrados no exercicio do cargo policial, não gozarão do predicamento de sua magistratura; vencerão, porém, a respectiva antiguidade, e terão os mesmos vencimentos pecuniarios se forem superiores aos do lugar de Chefe de Policia.

**Decreto nº 4.824:** Art. 10. As attribuições do Chefe, Delegados e Subdelegados de Policia subsistem com as seguintes reduções: 1º A da formação da culpa e pronuncia nos crimes communs. 2º A do julgamento dos crimes do art. 12, § 7º do Codigo do Processo Criminal, e do julgamento das infracções dos termos de segurança e de bem viver. Art. 11. Compete-lhes, porém: 1º Preparar os processos dos crimes do art. 12, § 7º do citado Codigo; procedendo ex-officio quanto aos crimes policiaes. 2º Proceder ao inquerito policial e a todas as diligencias para o descobrimento dos factos criminosos e suas circumstancias, inclusive o corpo de delicto. 3º Conceder fiança provisoria. (*in verbis*).

Com a República e o modelo federal instaurados, a Constituição de 1891 reservou à União legislar tão somente no campo do Direito Processual da Justiça Federal (“*Artigo 34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional: [...] 23º legislar sobre o direito civil, comercial e criminal da República e o processual da Justiça Federal;*”), deixando à mercê dos Estados criarem suas próprias leis processuais, o que não só ocorreu por força da tradição jurídica reinante.

Com o advento da Carta de 1934 se revigora a centralização na União da competência para legislar sobre direito processual (“*Artigo 5º - Compete privativamente à União: [...] XIX - legislar sobre: a) direito penal, comercial, civil, aéreo e processual, registros públicos e juntas comerciais;*”), surgindo em 3 de outubro de 1941 o Decreto-lei nº 3.689, que instituiu o Código de Processo Penal Brasileiro que vigora até os dias de hoje com algumas alterações ao longo dos tempos, mas que mantém, no que toca à atuação policial o mesmo sistema burocrático-formal, de natureza inquisitorial, do instituto do inquérito policial criado em 1871 pelo Decreto nº 4.824. A competência da União para legislar em matéria de direito processual prevalece até a Constituição de 1988; todavia, esse modelo dual de forças de segurança no nível estadual (polícias militares e polícias civis) foi intensamente debatido durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988).

Precederam aos debates da Assembleia Nacional Constituinte, os trabalhos de elaboração do Anteprojeto Constitucional, pela Comissão Provisória de Estudos

Constitucionais (“Comissão Afonso Arinos”; nome dado em homenagem a seu Presidente), instituída pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985. Naquele texto provisório, foram desenhados os contornos de um novo sistema de segurança pública, se aprovado fosse:

#### CAPITULO II – DA SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 416 – Compete aos Estados a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através da polícia civil, subordinada ao Poder Executivo.

§ 1º – A polícia civil, além da função de vigilância ostensiva e preventiva que lhe competir, será incumbida da investigação criminal.

§ 2º – A polícia civil poderá manter quadros de agentes uniformizados.

Art. 417 – Os Estados poderão manter polícia militar, subordinada ao Poder Executivo, para garantia da tranquilidade pública, por meio de policiamento ostensivo, quando insuficientes os agentes uniformizados da polícia civil e do Corpo de Bombeiros.

Art. 419 – Os Municípios com mais de duzentos mil habitantes poderão criar e manter guarda municipal como auxiliar da polícia civil.

Essa proposta atendia aos interesses em afastar do sistema de segurança pública a investidura militar, adotando-se a regra de existência de uma única instituição policial de investidura civil a cargo dos Estados, mas ainda se permitiria a existência de polícias militares em caráter excepcional. A opção pela municipalização das atividades de segurança pública não prevaleceu como regra, mas como opção facultativa aos municípios com mais de 200 mil habitantes, vinculadas essas instituições às polícias civis estaduais.

Mais adiante, já nos debates na Subcomissão, no dia 28 de abril de 1987 o então Presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil, Delegado Cyro Vidal, defendeu alguns interesses institucionais das polícias civis, notadamente a previsão dessas corporações no texto constitucional, a adoção do modelo de uma única força policial, de natureza civil, a cargo dos Estados, a repulsa aos Juizados de Instrução e à manutenção do inquérito policial e a subordinação das guardas municipais à polícia civil estadual:

Entendemos que na Constituição, no capítulo específico “Da Segurança Pública” deve existir uma reserva para a Polícia Civil, [...] Queremos o reconhecimento, o registro, o assento da polícia na própria Constituição. [...] Ao mesmo tempo, tenho ainda a honra de fazer chegar às mãos de V. Ex.<sup>a</sup> a proposta da Polícia Civil do Brasil, objetivando a inserção da nossa instituição na Carta constitucional.

Fala-se muito, Sr. Presidente, em Juizado de Instrução. Eu não precisaria recordar a V. Ex.<sup>a</sup> e aos Srs. Constituintes as palavras do eminente jurista e Ministro da Justiça, em 1941, Francisco Campos, quando, na Exposição de Motivos do Código de Processo Penal, dizia que o Brasil é um País continente, dizia que o Brasil não tinha a estrutura de um pequeno país europeu, onde se pudesse fazer a apresentação do elemento probante imediatamente à autoridade judiciária, como ocorre em alguns países europeus. E dizia, ainda, que o inquérito policial era a maior segurança para o próprio indivíduo, porque era ali, na sedimentação da prova e no conhecimento da prova do indiciado que ele teria a sua oportunidade de defesa; não uma defesa

secreta, mas uma defesa aberta; não uma defesa reservada, mas uma defesa franca, a posteriori, em juízo.

É a subordinação da atividade da guarda municipal, não a guarda municipal em si. Se a guarda municipal ficar apenas com a finalidade de tomar conta da Casa Municipal e da prefeitura, não haverá, em nenhum momento, qualquer intervenção do Estado. Mas no momento em que a guarda municipal passa a exercer outra atividade que não essa, então ela passaria à subordinação do Estado.

Após os debates nas subcomissões temáticas, em 26 de junho de 1987 o Constituinte Bernardo Cabral, Presidente da Comissão de Sistematização, apresenta o anteprojeto da Constituição da República Federativa do Brasil, onde a questão da segurança pública ficou assim posta:

Art. 258 - A Polícia Federal, instituída por lei como órgão permanente, é destinada a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações, cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico de entorpecentes e drogas afins;

III - exercer a polícia marítima, aérea, de fronteira e de minas;

IV - exercer a Polícia Judiciária da União.

Parágrafo único - As normas gerais relativas à organização, funcionamento, disciplina, deveres, direitos e prerrogativas da Polícia Federal serão reguladas através de lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, denominada Lei Orgânica da Polícia Federal.

Art. 259 - As Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros são instituições permanentes e regulares, destinadas à preservação da ordem pública, com base na hierarquia, disciplina e investidura militares; exercem o poder de polícia de manutenção da ordem pública, inclusive nas rodovias e ferrovias federais, sob a autoridade dos Governadores dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal; são forças auxiliares do Exército e reserva deste para fins de mobilização.

§ 1º - As atividades de policiamento ostensivo são exercidas com exclusividade pelas Polícias Militares.

§ 2º - Aos Corpos de Bombeiros competem as ações de defesa civil, segurança contra incêndios, busca e salvamento e perícias de incêndios.

§ 3º - Os Municípios poderão criar serviços de prevenção e combate a incêndios sob supervisão e organização dos Corpos de Bombeiros, na forma que a lei estabelecer.

Art. 260 - As Polícias Cíveis são instituições permanentes, organizadas por lei, dirigidas por Delegados de polícia de carreira, destinadas, ressalvada a competência da União, a proceder à apuração de ilícitos penais, à repressão criminal e auxiliar a função jurisdicional, na aplicação do Direito Penal comum, exercendo os poderes de Polícia Judiciária, nos limites de suas circunscrições, sob a autoridade dos Governadores dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal.

Parágrafo único - Lei especial disporá sobre a carreira de delegado de polícia, aberta aos bacharéis em Direito por meio de concurso público de provas e títulos.

Art. 261 - Aplicam-se à Polícia Civil do Distrito Federal as normas gerais relativas à disciplina, deveres, direitos e prerrogativas da Polícia Federal.

Ao final do processo constituinte é promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, trazendo em seu “TÍTULO V - Da Defesa do Estado e Das Instituições

Democráticas” o “CAPÍTULO III - DA SEGURANÇA PÚBLICA”, restando mantidos e, sob o ponto de vista político, fortificado o modelo dual de polícia estadual sob a clássica divisão de polícia judiciária e polícia administrativa, graças à ação dos grupos de pressão. Aqui, ao falarmos de grupos de pressão, tomamos a definição trazida por Bobbio; Matteuci; Pasquino (1998, p. 562-70), que indica, ao mesmo tempo, a existência de uma organização formal e a modalidade de ação do próprio grupo em vista da consecução de seus fins: a pressão é a possibilidade de obter acesso ao poder político, mas a possibilidade de recorrer a sanções negativas (punições) ou positivas (prêmios), a fim de assegurar a determinação imperativa dos valores sociais através do poder político.

A título ilustrativo sobre a atuação dos grupos de pressão, merece destaque um dos discursos do Constituinte Anselmo Farabulini Júnior<sup>14</sup> empregou 2.279 palavras, das quais 1.242 se prestaram a elogios à polícia civil e aos lobistas que estiveram em Brasília; estatisticamente; ele reservou 54,49% de seu discurso a isso.

Doutro ponto, um dos mais críticos ao modelo resultante desse processo político. que imperou durante a Assembleia Nacional Constituinte é Zaverucha (2005); diz ele que *“Impressiona o fato de a coalizão de centro-direita que escreveu a Constituição de 1988, ainda controlar o Congresso Nacional. Os artigos da Constituição que versam sobre as Forças armadas e forças policiais foram perifericamente alterados mantendo-se, deste modo, vários enclaves autoritários dentro do Estado”* (ZAVERUCHA, 2005, p. 68).

O alvo das críticas mais severas é a permanência de organizações militares atuando na segurança pública mesmo após a redemocratização do país; para Zaverucha (2005, p. 129) *“há uma incompatibilidade entre militarização da segurança pública e aprofundamento da democracia, pois são os regimes autoritários que tratam de militarizar conflitos de natureza social, ou seja, transformam questões de segurança pública em assuntos de segurança nacional”*.

O autor insiste em criticar o vínculo que foi mantido entre as forças armadas da União – o Exército em particular – e as polícias militares estaduais: *“pelo controle sobre o tipo de armamento, a localização dos quartéis, o adestramento das tropas e a coordenação das PMs que continuam sob o controle da Inspeção Geral das Polícias, órgão vinculado ao ministro do Exército”* (ZAVERUCHA, 2005, p. 69).

O quadro se agravaria, na ótica do autor, com o alargamento das hipóteses de emprego das Forças Armadas em ações típicas de segurança pública:

---

<sup>14</sup> Ele é pai de Ricardo Farabulini que, sendo bacharel em Direito, no ano seguinte à promulgação da Constituição, seria aprovado em concurso público para o cargo de Delegado de Polícia em São Paulo.

Através do Decreto n.3.897, de 24 de agosto de 2001, FHC fixou as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. O referido diploma conferiu ao Exército, pela primeira vez, o poder de polícia em ações que incluem a competência, constitucional e legal das Polícias Militares, em operações de garantia da lei e da ordem. (ZAVERUCHA, 2005, p. 150).

## 2.1 Os órgãos de segurança pública instituídos no federalismo brasileiro e a delimitação de suas atribuições

Desde a República o Brasil adotou o modelo de Estado Federal, que implica arranjos políticos de descentralização de poder (SOUZA, 2005):

Há mais de um século, o Brasil adotou a forma federativa de divisão territorial de governo. Ao longo desse tempo, o país conviveu com grande variedade de arranjos federativos e experimentou períodos de autoritarismo e de regime democrático. Durante a vigência das sete constituições que regeram as instituições brasileiras após a República, as regras relativas ao federalismo fizeram parte integrante do corpo constitucional – daí a importância de estudar-se o federalismo brasileiro associando-o ao tema do constitucionalismo. Pela interseção entre as regras que regem o federalismo e sua constitucionalização, torna-se importante atender à convocação de Dearlove (*apud* EVANS, 2001) de “trazer a constituição de volta” como foco dos trabalhos sobre federalismo no âmbito da Ciência Política. Isso porque a teoria constitucional busca respostas para questões políticas fundamentais que afetam os entes constitutivos da federação, tais como “quem governa, como se governa e quem deveria governar” (EVANS, 2001).

Historicamente nossa república federativa adotou um modelo de segurança pública é a cargo dos Estados federados, com reduzida participação da União por sua polícia federal exclusivamente no exercício de polícia judiciária. Com o passar do tempo, a União passou a executar atividades de “polícia de segurança”<sup>15</sup> por meio de suas polícias rodoviária e ferroviária federais, mas circunscritas aos espaços das rodovias e ferrovias federais.

Costa & Grossi (2007) apresentam uma interessante análise em que relacionam a estrutura do sistema policial e a evolução política de um país, de tal sorte que a partir desse viés se pode observar uma maior ou menor desconcentração de poder:

Nas federações, a estrutura do sistema policial acompanhou as dinâmicas e lutas que levaram à distribuição do poder. No Canadá, por exemplo, onde o federalismo serviu basicamente para permitir uma convivência pacífica entre o grupo anglófono e a população francófona de Quebec, a Royal Canadian Mounted Police (RCMP), controlada pelo governo federal, realiza o policiamento em praticamente todas as províncias de origem inglesa. Quebec, por sua vez, estrutura e mantém a sua própria polícia. Na Índia, a organização do sistema policial reflete o federalismo

<sup>15</sup> Considerando que o termo é de natureza puramente jurídica, importa aqui trazer expresso seu conceito doutrinário: “A atividade da polícia realiza-se de vários modos, pelo que a polícia se distingue em administrativa e de segurança, esta compreende a polícia ostensiva e a polícia judiciária. A polícia administrativa tem ‘por objeto as limitações impostas a bens jurídicos individuais’ (liberdade e propriedade). A polícia de segurança que, em sentido estrito, é a polícia ostensiva tem por objetivo a preservação da ordem pública e, pois, ‘as medidas preventivas que em sua prudência julga necessárias para evitar o dano ou o perigo para as pessoas’.” (SILVA, 2002, p. 754-755).

centralizado que se estabeleceu naquele país. Embora os estados que dele são membros mantenham suas próprias forças policiais, para os postos de chefia dessas instituições são recrutados policiais pertencentes ao Indian Police Service (IPS), controlado e mantido pelo governo federal. Nos EUA, onde as municipalidades adquiriram um razoável grau de autonomia, a maior parte da atividade policial é realizada por instituições municipais, como o New York Police Department (NYPD). (COSTA; GROSSI, 2007, p. 10).

Os autores ressentem a escassez de abordagens teóricas que considerem o tema “segurança pública” em paralelo com o modelo federalista:

Segurança pública e federalismo são duas áreas de estudos que vêm ganhando interesse dentro e fora da academia desde a década de 1990. Curiosamente, são poucas as pesquisas sobre violência e segurança pública que tratam das especificidades do sistema federativo brasileiro. Da mesma forma, são raros os estudos sobre Federalismo que abordam diretamente a questão da segurança pública. (COSTA; GROSSI, 2007, p. 7).

Mais recentemente a União apresentou-se para coadjuvar no setor, desenhando um modelo de Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), concebido no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva e apresentado ao Congresso Nacional na forma do Projeto de Lei nº 1.937/07. O projeto estabelecia normas gerais de organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, dentre as quais, as que fixam os princípios e diretrizes que deveriam nortear suas atividades, sem, contudo, invadir a autonomia das unidades federativas, já que, sob o ponto de vista jurídico, a matéria se acha no âmbito da competência legislativa concorrente entre União e Estados<sup>16</sup>. Na essência ao SUSP, criado no âmbito do Ministério da Justiça e integrado pelos órgãos mencionados no art. 144 da Constituição Federal e pela Força Nacional de Segurança Pública, caberia planejar e executar as ações de segurança pública em todo o Brasil. O projeto ainda previa a criação de Conselhos de Segurança Pública em âmbito nacional, estadual, distrital e municipal e estabelecia sua composição e finalidades, além de Gabinetes de Gestão Integrada (GGI), que seriam encarregados da implementação das políticas estabelecidas pelos Conselhos de Segurança Pública nas diversas esferas da federação.

Ao Projeto de Lei nº 1.937/07, a Relatora na Câmara dos Deputados, Deputada Maria do Rosário, apensou os Projetos de Lei nº 2.072, de 2007 e nº 3.461, de 2009 e, mais tarde, a Mesa Diretora apensou também o Projeto de Lei nº 6.404/2009 (cria o Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal), o Projeto de Lei nº

---

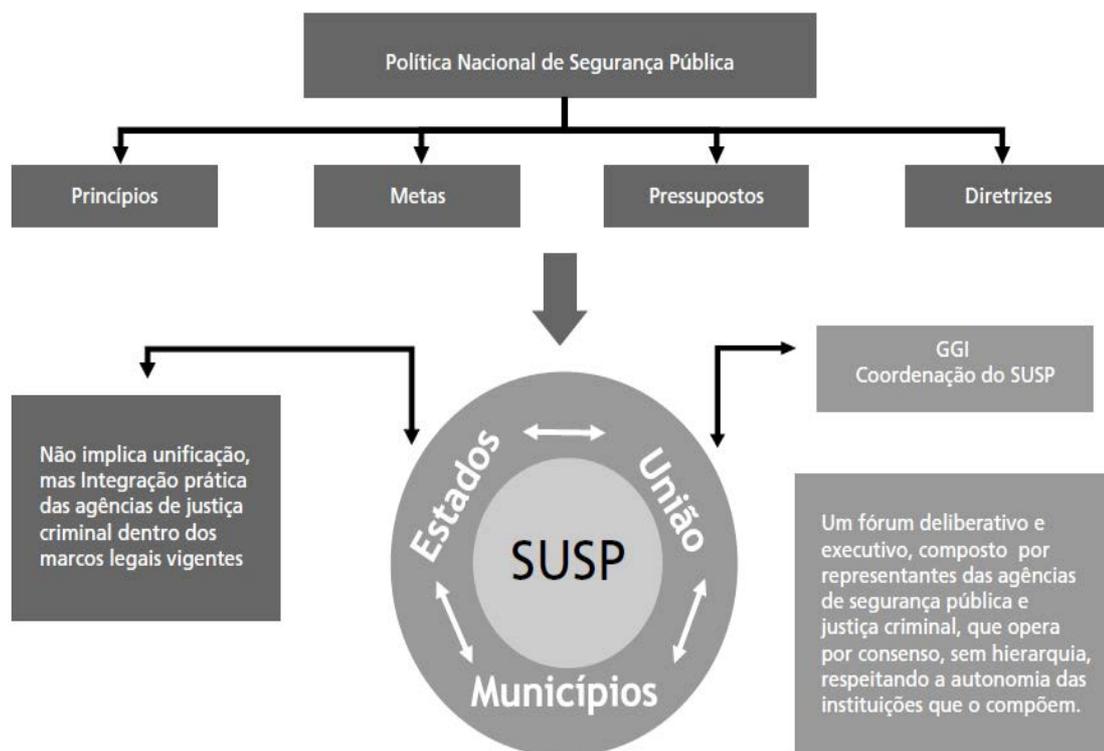
<sup>16</sup> O Artigo 144, § 7º, da Constituição Federal prevê que “A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.”; sobre as matérias de competência legislativa concorrente, diz a Constituição Federal em seu Artigo 24: “§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência complementar dos Estados.”

7.258/2010 (institui os Planos Nacionais de Segurança Pública e de Execução Penal e estabelece a sua avaliação), o Projeto de Lei nº 2.903/2011 (institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas). Adiante, a Mesa da Câmara dos Deputados determinou a renumeração de todas as proposições oriundas do Projeto de Lei nº 1.937, de 2007, como Projeto de Lei nº 3.734 e nº 3.735, ambos de 2012, e o apensamento dos Projetos de Lei nº 3.461, de 2008, nº 7.258, de 2010, nº 2.161, de 2011, e nº 2.723, de 2011, ao Projeto de Lei nº 3.734, de 2012, e os Projetos de Lei nº 2.072, de 2007, nº 6.404, de 2009, e nº 2.903, de 2011, ao Projeto de Lei nº 3.735, de 2012.

Desde 03 de abril de 2013 o projeto se acha nas mãos da Comissão de Educação com o Relator, Deputado Artur Bruno (PT-CE), sem movimentação.

A Figura 1 ilustra o idealizado Sistema Único de Segurança Pública:

**Figura 1 – Sistema Único de Segurança Pública**



**Fonte:** Silva; Deboni (2012, p. 18).

Isso tudo representaria, no campo da segurança pública, um novo arranjo federativo capaz de viabilizar um espaço de interação e discussão capaz de enfrentar as grandes questões que envolvem a “guerra das polícias” (HAGEN; WAGNER, 2009, p. 59),

mas, como já levantamos, esse sistema no Brasil pouco variou ao longo de sua história republicana e os grupos de pressão institucionais não vem permitindo avanços.

Soares (2007) traz outras questões vinculadas ao tema “SUSP”, como a desconstitucionalização dos órgãos policiais.

[...] paralelamente à aludida institucionalização do SUSP, o Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro mandato do presidente Lula propunha a desconstitucionalização das polícias, o que significa a transferência aos Estados do poder para definirem, em suas respectivas constituições, o modelo de polícia que desejam, precisam e/ou podem ter. Sendo assim, cada estado estaria autorizado a mudar ou manter o *status quo* conforme julgasse apropriado. Isto é, poderia manter o quadro atual, caso avaliasse que a ruptura do ciclo do trabalho policial, representada na organização dicotômica, Polícia Militar – Polícia Civil, estivesse funcionando bem. Caso contrário, se a avaliação fosse negativa – caso se constatasse desmotivação dos profissionais e falta de confiança por parte da população, ineficiência, corrupção e brutalidade –, mudanças poderiam ser feitas e novos modelos seriam experimentados. Por exemplo, a unificação das atuais polícias estaduais; ou a criação de polícias metropolitanas e municipais (pelo menos nos municípios maiores) de ciclo completo; ou a divisão do trabalho entre polícias municipais, estaduais e federais, de acordo com a complexidade dos crimes a serem enfrentados, sabendo-se, entretanto, que todas atuariam em regime de ciclo completo, ou seja, investigando e cumprindo o patrulhamento uniformizado (SOARES, 2007, p. 61).

A ideia de um rearranjo do sistema de segurança público mantido pela Constituição de 1988 não é recente.

Fazendo um recorte na história pós-Constituição/1988, em busca das proposituras de mudança constitucional no sistema de segurança pública brasileira, as encontraremos ao longo dos governos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB, Fernando Henrique Cardoso) e Partido dos Trabalhadores (PT, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff), tendo como destaques:

- (1) “Mário Covas/FHC, 1997”<sup>17</sup>;
- (2) “Iris Rezende/FHC, 1997, PEC 514”;
- (3) “Zulaiê Cobra/FHC, 1998, PEC 613-A”;
- (4) “Iris Rezende/Zulaiê Cobra/FHC, 2002, CPME Seg Púb<sup>18</sup>”;
- (5) “Tasso Jereissati/Lula, 2005, PEC 21”;
- (6) “Lindbergh Farias/Dilma Rousseff, 2013, PEC 51”.

Outras tantas Propostas de Emendas à Constituição houve, que tramitaram e foram apensadas ou arquivadas no Congresso Nacional, merecendo destaque a PEC nº

<sup>17</sup> A despeito de os Governadores de Estado não possuírem legitimidade para propositura de emendas constitucionais, Mário Covas (PSDB) apresentou a Fernando Henrique Cardoso uma sugestão que foi adiante incorporada à PEC 514 de Iris Rezende, deflagrando o processo.

<sup>18</sup> Comissão Parlamentar Mista Especial sobre Segurança Pública.

534/2002 (Lula), porque incorporou durante sua tramitação as antigas propostas de mudança no sistema de segurança pública. Apelidada de “PEC das Guardas Municipais”, a PEC 534-A/2012 inicialmente apenas cuidava de alterar a redação do § 8º do art. 144, da Constituição Federal<sup>19</sup>, atribuindo às guardas municipais a proteção de suas populações, e adicionava um “§ 10” no artigo 144 para atribuir à União competência para criar, organizar e manter uma Guarda Nacional. A essa PEC nº 534 foram apensadas uma série de outras<sup>20</sup> que se propunham a reformular todo o sistema de segurança pública brasileiro, desde as que atribuiriam às polícias militares e polícias civis o “ciclo completo de polícia”, passando por outras que dariam às Guardas Municipais, supletiva ou complementarmente e até concorrentemente com os órgãos estaduais, funções de polícia ostensiva e de preservação da ordem, de polícia judiciária, até aquelas que pretendiam subordinar as atuais polícias civis e polícias militares aos chefes de Executivo Municipal.

O episódio de violência policial na Favela Naval<sup>21</sup>, ocorrido na cidade de São Paulo em março de 1997, ganhou repercussão internacional e deflagrou um debate nacional. Logo o então Governador do Estado, Mário Covas (PSDB), reagiu propondo mudanças que lhe fugiam à competência, uma vez que o sistema de segurança pública possui um arranjo constitucional. Assessorado por seu então Secretário de Segurança Pública, o jurista José Afonso da Silva, Mário Covas propunha afastar as polícias militares da função de polícia ostensiva preventiva (o policiamento propriamente dito). Essa atividade de policiamento passaria ao controle das polícias civis, restando às polícias militares agir tão somente em eventos públicos, na execução de decisões judiciais para prevenção e repressão de perturbação da ordem pública, na fiscalização de trânsito rodoviário e urbano, na fiscalização ambiental e na segurança externa de presídios (inclusive escolta de presidiários), na segurança escolar e nas atividades bombeiros e de defesa civil. As polícias civis passariam a ter unidades compostas por equipes de polícia judiciária e de investigação e uma subunidade do corpo uniformizado destinada ao policiamento preventivo. Arrematava-se incluindo um artigo 74 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dando um prazo de 1 ano para adequação dos Estados ao novo modelo, e permitindo que fossem aproveitados na polícia civil os praças

---

<sup>19</sup> A redação original de 1988 e até hoje mantida na Constituição Federal que assim dispõe: “§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.”

<sup>20</sup> No Apêndice E desta tese é apresentado o rol completo de PEC apensadas à PEC nº 534, de 2002.

<sup>21</sup> O fato se deu no dia 20 de março de 1997, por volta das 16h. “*Polícia bandida: Vistas por milhões de pessoas no horário nobre da televisão, as cenas de violência da PM paulista, comuns no cotidiano das periferias das cidades brasileiras, causam indignação e revolta na sociedade*” (São Paulo: Revista ISTO É. 9 abr. 1997).

da polícia militar sem precedentes judiciais criminais, desde que fossem previamente aprovados e selecionados sob critérios de “capacidade e idoneidade”.

No mesmo ano de 1997, algumas polícias militares contribuíram com a ideia de desmilitarização na segurança pública, na medida em que desencadearam movimentos grevistas pelo país<sup>22</sup>. É nesse cenário que o então Ministro da Justiça, Íris Rezende, no dia 2 de setembro de 1997, por meio da Exposição de Motivos nº 395, encaminha ao então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, a Proposta de Emenda Constitucional nº 514, por que seriam alterados os artigos 21, 22, 30, 32, e 144 da Constituição Federal, (1) desconstitucionalizando os órgãos de segurança pública estaduais, delegando aos Estados a estruturação de seus sistemas de segurança pública, (2) restringindo as atribuições das corporações militares – se mantidas – à manutenção da ordem pública e da segurança interna, (3) abrindo a possibilidade aos Estados, mediante convênio com os Municípios, de suas Guardas Municipais atuarem na segurança pública, assim como serviços de bombeiros e, por fim, (4) proibindo a sindicalização e a greve aos servidores dos serviços de segurança pública.

Dizia o Ministro na sua Exposição de Motivos: “*Afora aspectos conjunturais, os recentes episódios revelam não só um cenário perigoso, mas a inadequação do próprio modelo traçado pela Constituição para garantir a segurança pública*”<sup>23</sup>.

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

---

<sup>22</sup> (1) **Julho de 1997**: greve da Polícia Militar de Minas Gerais dura 14 dias e provoca um policial morto. Ela se estende por outros 11 Estados e há intervenção do Exército. (2) **Julho de 1997**: Em Alagoas, policiais em greve entram em conflito com o Exército e o governador renuncia ao seu mandato; (3) **agosto 97**: em Pernambuco, um soldado do Exército é morto no contexto da greve policial; (4) **maio de 98**: em Pernambuco, uma greve de policiais civis dura cerca de 40 dias; (5) **dezembro 98**: no Espírito Santo, em razão de salários atrasados por quatro meses, policiais civis e militares realizam greve; (6) **março 2000**: em Alagoas, a polícia interrompe os trabalhos de 14 delegacias da capital durante o carnaval (momento de elevação habitual dos níveis de criminalidade); (7) **agosto e outubro de 2000**: em Sergipe e Pernambuco, após três meses de negociação infrutífera, greve da Polícia Militar de 12 dias; (8) **julho 2001**: em Tocantins, policiais militares tomam quartéis numa greve de 12 dias e o governo federal decreta a intervenção do Exército. (SCOLESE, Luiz Francisco Eduardo. Governo e polícia: inicial negociação. **Folha de S. Paulo**, 15 jul. 2001, p. C-4.).

<sup>23</sup> Diário da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 4 maio 2000.

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

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

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

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

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

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

[...]

Art. 144 [...] § 2º Os Estados organizarão e manterão a polícia estadual, de forma permanente e estruturada em carreira, unificada ou não, garantido o ciclo completo da atividade policial, com as atribuições de exercer as funções de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, e elaborarão legislação orgânica que regulamente o disposto neste parágrafo, e a disciplina e hierarquia policiais”.

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

Por fim, surge em 2013 a PEC nº 51, de autoria do Senador Lindbergh Farias (PT-RJ), que reorganiza o sistema institucional, neste ponto de nossa análise com o olhar voltado

exclusivamente para o novo arranjo federativo, mas não opera uma desconstitucionalização<sup>24</sup> como já disse Luiz Eduardo Soares<sup>25</sup> em entrevista concedida, em 27 de novembro de 2013, à Associação Nacional de Entidades de Praças Militares Estaduais (ANASPRA), entidade com cadeira no Conselho Nacional de Segurança Pública: “*Chamamos essa transferência de poder aos estados de desconstitucionalização*”.

Mesmo tomada a “desconstitucionalização” a partir de sua definição alheia ao rigor jurídico, a leitura de Soares não é correta. A proposta não retira do texto constitucional a previsão de órgãos policiais nas três esferas (União, Estados e Municípios), mas mantém os atuais órgãos federais, aniquila os estaduais para criar outros e com novas competências e alarga as atribuições dos municipais:

Art. 144. A segurança pública será provida, no âmbito da União, por meio dos seguintes órgãos, além daqueles previstos em lei: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; e III - polícia ferroviária federal. § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira única, destina-se [...]. § 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira única, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. § 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira única, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. § 4º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

[...]

Art. 144-A. A segurança pública será provida, no âmbito dos Estados e Distrito Federal e dos municípios, por meio de polícias e corpos de bombeiros. [...] § 3º Os Estados e o Distrito Federal terão autonomia para estruturar seus órgãos de segurança pública, inclusive quanto à definição da responsabilidade do município, observado o disposto nesta Constituição, podendo organizar suas polícias a partir da definição de responsabilidades sobre territórios ou sobre infrações penais. § 4º Conforme o caso, as polícias estaduais, os corpos de bombeiros, as polícias metropolitanas e as polícias regionais subordinam-se aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; as polícias municipais e as polícias submunicipais subordinam-se ao Prefeito do município. § 5º Aos corpos de bombeiros, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

Aqui, ainda com nosso olhar voltado para o proposto novo arranjo federativo do sistema de segurança pública brasileiro, vale trazer as palavras do autor da proposta – Senador

---

<sup>24</sup> Sob o ponto de vista da Ciência do Direito, Silva (1982, p. 206) explica que o fenômeno da “desconstitucionalização” se dá quando na construção de uma nova ordem constitucional, a Assembleia Nacional Constituinte, único colegiado que é dotado do poder constituinte originário, resolve trazer para o novo ordenamento jurídico normas das Constituições que lhe precederam, contudo as adota com o nível hierárquico inferior: como normas infraconstitucionais (leis ordinárias ou complementares). Atualmente, pesquisadores de outras áreas e mesmo alguns juristas, sem apego ao rigor científico – ao menos jurídico – tem-se utilizado da expressão “desconstitucionalização” como o ato de simplesmente retirar uma norma do texto constitucional, deixando-a para ser tratada em nível infraconstitucional.

<sup>25</sup> Disponível em: < <http://www.aspramece.com.br/> >. Acesso em: 06 dez. 2013

Lindbergh Farias (PT-RJ) – que nos parece revelar um experimentalismo, se não em relação à proposta como um todo, ao menos no que toca ao argumento:

Por que adotar um modelo federativo e diversificado, aberto ao experimentalismo e à pluralidade de iniciativas? Porque as realidades regionais, estaduais e até municipais são diferentes. Como adotar no Amazonas a solução organizacional que melhor serve a São Paulo e vice-versa? Além disso, a ousadia criativa de um Estado pode inspirar outras unidades da federação a seguir a mesma linha ou buscar a sua própria, aprendendo com erros e acertos eventualmente já passíveis de observação alhures. A diversidade será salutar, pois a presente proposta estabelece diretrizes fundamentais em nível nacional (referidas no item 4, supra), graças às quais a multiplicidade será sinônimo de riqueza e não de dispersão e desintegração. Hoje, temos o pior dos dois mundos: uma camisa de força nacional, ditada pelo artigo 144 da Constituição, e a babel na formação, na informação, na gestão e na desejável e ainda inviável, salvo excepcionalmente, cooperação e integração sistêmica.

Eis que a questão não é meramente de técnica mas, como se verá a seguir, fruto de uma construção histórica a partir do império (ADORNO, 1996, p. 61-6; BICUDO, 2000), de arranjos políticos que precedem aos anos de ditadura mais recente (1964-1985) e de um consequente arcabouço jurídico: sob o ponto de vista orgânico a segurança pública sempre foi centrada no plano dos Estados, a despeito de serem de competência privativa da União os principais mecanismos normativos de controle social e de justiça criminal – legislação penal e processual penal – que refletem diretamente nos indicadores de incidência criminal e, por consequência, nos níveis de segurança pública.

Bem por isso Soares (2006) concluí que o modelo e os discursos estão desgastados pelo tempo:

Sendo assim, não faz sentido manter o antigo diálogo, ou melhor, o velho conflito que há mais de vinte anos opõe os defensores da unificação das polícias e os defensores do *status quo*. Se o problema não está nas deficiências de um ou outro modelo, mas na imposição do mesmo modelo a todos os estados – e permanentemente, eternizando padrões tradicionais, sem que se lhe tenham explorado os limites, criticamente –, a disputa deixa de ser por um ou por outro (unificação ou *status quo*) e passa a ser em torno de um sem número de opções – nesse caso, a imaginação, a observação crítica da experiência nacional (à luz das experiências internacionais) e o bom senso são os limites: poder-se-iam conceber modelos unificados, regionais, metropolitanos, municipais, militarizados ou não, polícias divididas territorialmente ou segundo a gravidade dos crimes etc. (SOARES, 2006, p. 101).

Em síntese, no modelo brasileiro historicamente observado, a segurança pública fica preponderantemente a cargo dos Estados e do Distrito Federal por suas polícias civis e polícias militares; à estas se reserva a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública e àquelas cabe a atividade de polícia judiciária e a apuração das infrações penais – com exceção dos crimes militares, cuja apuração se remete às autoridades militares – e daqueles crimes

afetos à Polícia Federal, à medida em que exijam repressão uniforme por sua repercussão interestadual ou internacional<sup>26</sup>.

No plano federal, buscando mitigar os regionalismo e regram a efetivação de ações de repressão criminal uniforme, nos casos de repercussão interestadual ou internacional, em 24 de janeiro de 2002, o Presidente Fernando Henrique Cardoso baixou a Medida Provisória nº 27, definindo como de competência da Polícia Federal a investigação de alguns crimes<sup>27</sup>.

Mais ainda, a Medida Provisória 27 (convertida na Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002) atribuiu ao Ministro da Justiça o poder de autorizar ou mesmo determinar à Polícia Federal a apuração de outros quaisquer crimes, desde que se entenda haver repercussão interestadual ou internacional que exija repressão uniforme.

Entretanto, essa Lei nº 10.446 foi alterada pela Lei nº 12.894, de 17 dezembro de 2013, já no governo de Dilma Rousseff, alargando a competência de atuação da Polícia Federal para os casos de falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais e venda, inclusive pela “internet”, depósito ou distribuição do produto falsificado, corrompido, adulterado ou alterado. A proposta veio pelo Projeto de Lei do Senado, nº 368 de 2011, de autoria do Senador Humberto Costa (PT-PE), que assim a justificou:

A Polícia Federal tem encontrado dificuldades jurídicas para realizar operações de combate à falsificação e à venda de medicamentos pela internet, em razão do recente posicionamento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de apenas reconhecer o interesse da União, e, portanto, a competência da Polícia Federal, nos casos em que “houver indícios da internacionalidade do delito”. (Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/92914.pdf>>. Acesso em 08 jan. 2014).

É assim residual a atuação da União em matéria de segurança pública. Vale aqui trazer a definida estrutura da segurança pública na federação brasileira, na forma que dispõe o Capítulo III, do Título V (“Da defesa do Estado e das Instituições Democráticas”) da Constituição Federal de 1988:

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;

<sup>26</sup> Cabe à Polícia Federal apurar os crimes praticados 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.

<sup>27</sup> O sequestro, o cárcere privado e a extorsão mediante sequestro, se o agente foi impelido por motivação política ou quando praticado em razão da função pública exercida pela vítima; a formação de cartel; os crimes relacionados à violação a direitos humanos; e, por fim, o furto, roubo ou receptação de cargas, inclusive bens e valores, transportadas em operação interestadual ou internacional, quando houver indícios da atuação de quadrilha ou bando em mais de um Estado da Federação.

- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, **organizado e mantido pela União** e estruturado em carreira, destina-se a<sup>28</sup>: *(nossos grifos destacam as inclusões ao texto original da Constituição Federal de 1988, trazidas pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, **aeroportuária** e de fronteiras; *(nosso grifo destaca a alteração ao texto original da Constituição Federal de 1988, trazidas pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998; de “aérea” passou para aeroportuária)*<sup>29</sup>

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, **organizado e mantido pela União** e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. *(nossos grifos destacam as inclusões ao texto original da Constituição Federal de 1988, trazidas pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*<sup>30</sup>

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, **organizado e mantido pela União** e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. *(Nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*<sup>31</sup>

§ 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

<sup>28</sup> Nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998; a redação anterior assim dispunha: “A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se a: [...]”.

<sup>29</sup> A redação anterior à Emenda Constitucional nº 19, de 1998, assim dispunha: “exercer as funções de polícia marítima, **aérea** e de fronteiras;”).

<sup>30</sup> A redação anterior à Emenda Constitucional nº 19, de 1998, assim dispunha: “A polícia rodoviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.”).

<sup>31</sup> A redação anterior à Emenda Constitucional nº 19, de 1998, assim dispunha: “A polícia ferroviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.”.

§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. **(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).**

Vista a base normativa constitucional, passamos à descrição de cada um desses órgãos e sua origem no modelo de segurança pública brasileiro, inicialmente aqueles federais e na sequência os estaduais, o que evidenciam a preponderância de atribuição dos Estados no setor.

Como órgão de segurança pública da União, a Polícia Federal teve espaço no texto constitucional somente a partir da Carta de 1967. Uma breve revisão histórica vai nos mostrar que até então, sua organização surge pelas mãos do Presidente Getúlio Vargas e por força Decreto-Lei nº 6.378, de 28 de Março de 1944, que transformou a Polícia Civil do Distrito Federal em Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP), diretamente subordinado ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores, competindo à instituição os serviços de polícia e segurança pública no Distrito Federal, e, no território nacional, os de polícia marítima, aérea e segurança de fronteiras<sup>32</sup>. No ano seguinte Getúlio Vargas baixaria o Decreto-Lei nº 7.887, de 21 de Agosto, ampliando essa competência para executar serviços de polícia e segurança pública em cooperação com as polícias estaduais, especialmente quando interessada a segurança nacional ou a estrutura das instituições.

Mas é em 1946, por força do Decreto-Lei nº 9.353, de 13 de Junho, sob o governo de Eurico Gaspar Dutra, que as atribuições do ainda Departamento Federal de Segurança Pública seriam severamente alargadas. Sob o fundamento de que à União competiria, privativamente, o poder de legislar quanto ao bem estar, a ordem, a tranquilidade e a segurança públicas, o que exigiria regulamentação uniforme da matéria, e diante da aventada necessidade de melhor aparelhar o Estado na defesa das instituições e da ordem pública, o Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP) passa a atuar em todo o território nacional na apuração de crimes que atentassem contra a personalidade internacional, a estrutura e a segurança do Estado, a ordem social e a organização do trabalho, também naqueles referentes à entrada permanência ou saída de estrangeiros do território nacional, nos

---

<sup>32</sup> Em 1955, pela Lei nº 2.492, de 21 de maio, regulamentou-se que a polícia marítima, aérea e de fronteiras seria superintendida em todo o território nacional, por intermédio da Divisão de Polícia Marítima, Aérea e de Fronteiras (DPM) do Departamento Federal de Segurança Pública, os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras, cabendo, nos Estados, a execução desses serviços aos respectivos órgãos locais. Entretanto, a lei dispunha que essas atividades seriam cometidas pela União aos Estados, mediante acordo, sem quebra das normas traçadas pelas leis e regulamentos federais, no tocante à fiscalização e à orientação, que deveriam ser mantidas uniformes em todo o país.

crimes contra a “Fé Pública” e contra a “Administração Pública”, quando interessada a Fazenda Nacional e, finalmente, nos crimes de comércio clandestino ou facilitação do uso de entorpecentes.

Em 1960, com a mudança da capital federal para Brasília, a Lei nº 3.751, de 13 de abril, dispo sobre a organização administrativa do Distrito Federal, estabeleceu que os serviços de policiamento de caráter local do Distrito Federal constituiriam o Serviço de Polícia Metropolitana, integrado no Departamento Federal de Segurança Pública, e subordinado ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores, enquanto o Departamento Federal de Segurança Pública e o Serviço de Polícia Metropolitana seriam dirigidos por um Chefe de Polícia, em comissão, nomeado pelo Presidente da República.

No governo de Castello Branco, a Lei nº 4.483, de 16 de novembro de 1964 reorganizou o Departamento Federal de Segurança Pública e criou a Polícia do Distrito Federal, composta por uma série de divisões e, a partir de então, por uma Polícia Militar (PMDF) e um Corpo de Bombeiros (CBDF) próprios, estabelecendo-se que, enquanto integrasse o Departamento Federal de Segurança Pública, a Polícia do Distrito Federal seria dirigida por um Chefe de Polícia, nomeado em comissão pelo Presidente da República.

Como dissemos, o *status* constitucional só é dado à Polícia Federal com a promulgação da Carta de 24 de janeiro de 1967, quando seu artigo 8º, inciso VII, enunciou competir à União organizar e manter a **Polícia Federal**, com a finalidade de prover os serviços de política marítima, aérea e de fronteiras, a repressão ao tráfico de entorpecentes, a apuração de infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social, ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como de outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei e, por fim, a censura de diversões públicas.

Um mês depois é publicado o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispôs sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Com isso, o então “*Departamento Federal de Segurança Pública passa a denominar-se Departamento de Polícia Federal considerando-se automaticamente substituída por esta denominação a menção à anterior constante de quaisquer leis ou regulamentos*” (artigo 210).

Wahrlich (1974, p. 57) cuidando das duas fases de implantação da Reforma Administrativa operada pelo Decreto-Lei nº 200 (1967-1969 e 1970-1973), anota em relação ao Departamento de Polícia Federal:

O programa executado para o Departamento de Polícia Federal compreendeu: implantação do sistema de planejamento, orçamento e O&M; promoção das medidas necessárias ao desenvolvimento dos recursos humanos (Seminários para Desenvolvimento de Executivos, novembro de 1972 e abril de 1973); reorganização do sistema de material e dos serviços gerais; revisão da estrutura administrativa e do funcionamento dos órgãos; estudos de viabilidade da instituição de um centro de processamento de dados no DPF; implantação do sistema de relações públicas.

A despeito de todo esse histórico, relativamente recente, ainda hoje a Polícia Federal não conta com uma Lei Orgânica; somente em 23 de novembro de 2009, é que o Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva encaminharia ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 958, o Projeto de Lei nº 6.493, de 2009 – “Lei Orgânica da Polícia Federal”<sup>33</sup>. A Exposição de Motivos Interministerial EMI nº 40-MJ/MP, de 25 de março de 2009, dos Ministros de Estado da Justiça e do Planejamento, Orçamento e Gestão, sintetizou, como finalidades da proposta, dotar o organismo policial federal brasileiro de uma estrutura democrática, moderna e eficaz, regulamentar a organização e as atribuições da Polícia Federal e definir claros contornos de atuação de seus servidores, tornando ainda mais eficientes e transparentes suas condutas, harmonizando-as com o Estado Democrático de Direito. O projeto não sofreu qualquer andamento após o Relatório de Laerte Bessa (Relator), não tendo sido sequer votado na Comissão Especial que ele presidiu; com o fim da legislatura, por imperativo regimental, a Comissão Especial foi encerrada.

Ainda no plano da União, encontramos a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal, a primeira destinada ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais e a última com igual função nas ferrovias federais. Lazzarini, já pouco depois de promulgada a Constituição de 1988 se opunha incisivamente à existência desses órgãos:

A Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal são órgãos incipientes, que não justificam a previsão constitucional, porque, respectivamente, guardam apenas as rodovias e ferrovias federais. Essa atividade deve ser absorvida pela polícia estadual, inclusive em respeito ao princípio federativo. (LAZZARINI, 1991, p. 76).

Contudo, a história brasileira registra a trajetória desses órgãos. Há aqueles (PÔRTO, 2013; KRAEMER, 2006) que atribuem a criação da hoje conhecida “Polícia

<sup>33</sup> Esse Projeto foi analisado por uma Comissão Especial, presidida pelo Deputado Laerte Bessa (PSC-DF), que apresentou, em 23 de novembro de 2010, seu Relatório com um texto substitutivo, ao qual se incorporaram uma série de propostas advindas de Emendas Parlamentares e de audiências públicas realizadas pela Comissão Especial, destacando-se a incorporação da Polícia Civil do Distrito Federal no seu bojo. O Projeto inicial está disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/PL/2009/msg958-091123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2009/msg958-091123.htm)>, Acesso em: 10 maio 2013; o Parecer do Relator da Comissão Especial (Deputado Laerte Bessa) está disponível em: < [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=D75B5CF95482C1F12DA9FEE2FD39F6.node1?codteor=821497&filename=Tramitacao-PL+6493/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D75B5CF95482C1F12DA9FEE2FD39F6.node1?codteor=821497&filename=Tramitacao-PL+6493/2009)>, acesso em 10 maio 2013.

Rodoviária Federal”, ao Presidente Washington Luís, por meio do Decreto nº 18.323, de 24 de Julho de 1928, que assim dispunha “*in verbis*”, sem contudo criar qualquer instituição:

Art. 25. A fiscalização das estradas de rodagem, para execução das medidas de segurança, comodidade e facilidade de transito, será feita pelas autoridades federaes, estaduais ou municipais, conforme a estrada esteja sob o dominio da União, dos Estados ou dos municípios.

Na verdade, nem mesmo o Decreto-Lei nº 8.463, de 27 de dezembro de 1945, que reorganizou o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, criou qualquer instituição, pois que seu artigo 45 dispunha da delegação do poder de polícia aos Estados<sup>34</sup>. Somente a partir da edição do Decreto nº 42.799, de 12 de Dezembro de 1957, é que se cria uma Divisão do Trânsito no Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, dentro da qual se prevê uma Seção de Policiamento e Sinalização, esta incumbida de orientar e fiscalizar os serviços de policiamento e sinalização das estradas a cargo do DNER, “coordenando e uniformizando tanto quanto possível a ação geral”, e de organizar e administrar a Escola de Polícia, para formação e preparo de elementos encarregados do policiamento das rodovias sob jurisdição daquele órgão. Ainda assim, é de se observar que, mais tarde, com a edição do Decreto nº 62.384, de 11 de Março de 1968, que estabelecia limites de competência tensionados entre o então Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e o já denominado Departamento de Polícia Federal, sequer se mencionava o nome da instituição encarregada da fiscalização do trânsito, simplesmente se dizia: “*O Órgão do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem com as atribuições de fiscalização do trânsito [...]*”. É o Decreto nº 74.606, de 24 de Setembro de 1974, em seu artigo 3º, III, 4.2, que viria a criar uma Divisão de Polícia Rodoviária Federal (DPRF), dentro de uma Diretoria de Trânsito, na estrutura básica do DNER.

Assim, a Polícia Rodoviária Federal surgiria como instituição autônoma, vinculada ao Ministério da Justiça ao lado da Polícia Federal e Polícia Ferroviária Federal somente com a Constituição de 1988 e, após ela, surgiriam a Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, definindo como competência do Ministério da Justiça a atividade de policiamento rodoviário, e do Decreto nº 11, de 18 de janeiro de 1991, mais tarde revogado pelo Decreto nº 761, de 19 de fevereiro de 1993. Com a Lei nº 9.654, de 1998, cria-se o cargo de Policial Rodoviário Federal, até então designado “Patrolheiro Rodoviário Federal”.

---

<sup>34</sup> Art. 45. O Departamento Nacional; mediante acordos, aprovados pelo Conselho Rodoviário, poderá **delegar aos Estados** cujos departamentos rodoviários satisfaçam às exigências do art. 32 deste Decreto-lei, os encargos dos estudos, construção, conservação e **polícia das estradas** compreendidas no Plano Rodoviário Nacional, bem como as de concessão e fiscalização dos serviços de transporte coletivo de passageiros nessas estradas. (Grifo do autor).

A história da Polícia Ferroviária Federal é mais insegura, como aponta o Procurador da República em Pernambuco, Marcos Antônio da Silva Costa, em audiência pública perante a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados em 10 de abril de 2013:

A história da Polícia Ferroviária Federal hoje é uma história de injustiça e de omissão. Talvez seja a maior história de injustiça constitucional deste País. É o único órgão previsto constitucionalmente que não foi implantado. (COSTA, 2013, p. 5).

Cuidando dos “Órgãos Específicos” o artigo 29, XIV, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, ao dispor sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, previu na estrutura básica do Ministério da Justiça os órgãos de segurança pública federais, incluída a Polícia Ferroviária Federal<sup>35</sup>, até então só existente na Constituição Federal. Mas foi a alteração operada pela Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, incluindo ao dispositivo um parágrafo oitavo<sup>36</sup> que suscitou maiores problemas, pois que agregou os profissionais da Segurança Pública Ferroviária oriundos do grupo Rede, Rede Ferroviária Federal (RFFSA), da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensurb) que estavam em exercício em 11 de dezembro de 1990, ao Departamento de Polícia Ferroviária Federal.

O processo legislativo operou essa inclusão a partir da Medida Provisória nº 527/2011, convertida na Lei nº 12.462/2011, com a Emenda Aditiva nº 13 (Deputado João Paulo Cunha), incluindo o parágrafo oitavo no artigo 29 da Lei nº 10.683/2003. Note-se, portanto, que a ideia de incluir referidos profissionais de autarquias e sociedades de economia mista aos quadros da Administração Direta (Departamento de Polícia Ferroviária Federal), vinculada ao Ministério da Justiça, não partiu do Poder Executivo, mas da inserção de emenda por parlamentar da base de sustentação do Governo (Partido dos Trabalhadores). Mesmo assim, superado o processo legislativo e alterada a lei, o Ministério da Justiça manifestou-se formal e normativamente favorável ao texto aprovado, por meio da Portaria nº 76, de 13 de janeiro de 2012, tornando públicas as relações de profissionais da Segurança Pública Ferroviária, em exercício em 11 de dezembro de 1990, fornecidas pelos seus então

---

<sup>35</sup> Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Art. 29. Integram a estrutura básica: XIV - do Ministério da Justiça: [...], o Departamento de Polícia Federal, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal, o Departamento de Polícia Ferroviária Federal, [...].

<sup>36</sup> Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Art. 29. § 8º Os profissionais da Segurança Pública Ferroviária oriundos do grupo Rede, Rede Ferroviária Federal (RFFSA), da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensurb) que estavam em exercício em 11 de dezembro de 1990, passam a integrar o Departamento de Polícia Ferroviária Federal do Ministério da Justiça (Incluído pela Lei nº 12.462, de 2011).

empregadores (Rede Ferroviária Federal - RFFSA, Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU, e Empresa de Trens de Porto Alegre – TRENSURB).

Entretanto, contra esse processo, em 19 de dezembro de 2012, o Procurador-Geral da República ajuizou perante o Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn nº 4.708-DF), sustentando, em síntese, que essa alteração legal teria violado a iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, porque inserida por emenda parlamentar, além de afrontar ao artigo 37, II, da Constituição Federal<sup>37</sup>, uma vez que dá provimento originário de cargos públicos efetivos sem a prévia aprovação em concurso público. Em decorrência do imbróglio criado, exatamente no dia seguinte (20/12/2012) o Executivo Federal reage, criando, pela Portaria Interministerial nº 3.252, de 20 de dezembro de 2012, um Grupo de Trabalho Interministerial.

A Medida Provisória nº 527/2011 em sua redação apresentada ao Congresso Nacional, nem de longe passava por qualquer questão ligada à Polícia Ferroviária Federal, mas simplesmente pretendia alterar a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, criando a Secretaria de Aviação Civil e alterando a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), criando cargos de Ministro de Estado e cargos em comissão e, por fim, dispondo sobre a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários e criando cargos de Controlador de Tráfego Aéreo.

A inclusão do questionado parágrafo oitavo ao artigo 29 se deu, tal como questionado pelo Procurador-Geral da República na ADIn nº 4.708-DF, por via de Emenda Aditiva apresentada pelo Deputado Federal João Paulo Cunha (PT/SP) no dia 24 de março de 2011, ao texto original da Medida Provisória, sendo aprovada pelo Relator, o Deputado José Guimarães (PT/CE) e pela Comissão Mista, com encaminhamento pela aprovação de todas as lideranças.

A despeito dos avanços conquistados na Assembleia Nacional Constituinte, que resultaram no assento institucional desses órgãos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, até hoje não há uma efetiva base de sustentação organizacional e normativa em torno dos órgãos federais de segurança pública: a Polícia Federal ainda não tem uma lei orgânica própria, a Polícia Rodoviária Federal vai se ajustando ao Ministério da Justiça e a Polícia Ferroviária Federal ainda vive sob instabilidade institucional e jurídica.

---

<sup>37</sup> II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Confirmando o que já dissemos – ser da tradição brasileira a segurança pública uma questão reservada aos Estados-Membros – vemos o campo de atuação das polícias civis com um caráter residual, isto sob o ponto de vista material, pois lhes compete, por exclusão, aquilo que não fica afeto à Polícia Federal nem às autoridades militares, porém, sob o prisma quantitativo da demanda, configura-se na grande massa de delitos, crimes e contravenções penais; ora, casos de competência da Polícia Federal somados aos de competência da Polícia Judiciária Militar são proporcionalmente ínfimos à vista dos delitos que competem às polícias civis estaduais.

Se de um lado a União dispõe de um órgão de polícia judiciária encarregado da apuração de certas infrações penais (Polícia Federal), o certo é que ela não dispõe de órgãos encarregados da atividade de polícia ostensiva e da preservação da ordem pública como os têm os Estados e o Distrito Federal (Polícia Militar); registre-se que às polícias rodoviária e ferroviária federais competem, respectivamente, o “patrulhamento ostensivo” das rodovias e ferrovias federais, o que não se confunde, sob o ponto de vista jurídico, com atividade de “polícia ostensiva”, tampouco com a de “preservação da ordem pública”. Sobre essa questão de fundo jurídico é importante destacar o que venha a ser polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.

“Ostensivo” é aquilo que se pode mostrar; próprio para ser visto; evidente, patente; na definição jurídica do termo policiamento ostensivo, dada pelo artigo 2º, item 27, do Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, ele é conceituado como “**Policiamento Ostensivo**: ação policial, exclusiva das Polícias Militares, em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda, quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública”; ainda a norma conceitua “**Perturbação da ordem**: abrange todos os tipos de ação, inclusive as decorrentes de calamidade pública que, por sua natureza, origem, amplitude e potencial possam vir a comprometer, na esfera estadual, o exercício dos poderes constituídos, o cumprimento das leis e a manutenção da ordem pública, ameaçando a população e propriedades públicas e privadas”; por “**Manutenção da ordem pública**” a norma tem “o exercício dinâmico do Poder de Polícia, no campo da segurança pública, manifestado por atuações predominantemente ostensivas, visando a prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir eventos que violem a ordem pública” e, por **Ordem pública** “o 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”.*

Nesse contexto, é importante chamar a atenção para uma questão que é pouco notada pelos estudiosos do tema: as situações excepcionais de grave quebra da ordem pública em que as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares passam a ocupar um papel nacional, ainda que originalmente sejam órgãos estaduais e subordinados aos seus respectivos Governadores em situação de normalidade (CF. Artigo 144, § 6º). Veja-se que nas hipóteses extremas de “grave comprometimento da ordem pública” a União operará em caráter excepcional, mobilizando as Forças Armadas e as Polícias Militares nos termos dispostos na Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;

Esse papel supraestadual – nacional ainda que não federal – é atribuído inauguralmente às polícias militares pela Constituição de 1934, e vem se repetindo nas Constituições seguintes, até os dias de hoje (1937, 1946 e 1967). Antes disto, do Império à Primeira República, a então Guarda Nacional, criada em 1831 e extinta em 1911, era a força de mobilização em nível nacional (COSTA, 2009, p. 175-6), como dispunha a Constituição de 1891.

Sob o ponto de vista jurídico, as Polícias Militares são órgãos superiores, classificados estruturalmente como órgãos compostos ou complexos, da Administração Pública Direta dos Estados e Distrito Federal (não pessoas jurídicas) que, como afirma Meirelles (1990, p. 59):

[...] não têm personalidade jurídica nem vontade própria, que são atributos do corpo e não das partes, mas, na área de suas atribuições e nos limites de sua competência funcional expressam a vontade da entidade a que pertencem e a vinculam por seus atos, manifestados através de seus agentes.

A atribuição principal das Polícias Militares sempre foi a de promover a manutenção ou, mais modernamente a preservação da ordem pública – termo que foi adotado pela Constituição de 1988, deixando de lado, como já o dissemos anteriormente, a expressão “manutenção” – ; essa preservação se dá pela ostensividade do policiamento que induz à prevenção de desordens e de crimes e por meio da chamada “repressão criminal imediata”.

É nessa área de atuação que suas atividades de inteligência policial se desenvolvem, investigando a evolução criminal, a partir do que são planejadas suas ações preventivas e articuladas suas forças na repressão criminal imediata, assim como suas atuações nos casos de rompimento da paz pública decorrentes de convulsões sociais:

DeLadurantey (1995, p. 383) define a atividade de inteligência policial como:

[...] o conhecimento das condições passadas, presentes e projetadas para o futuro de uma comunidade, em relação aos seus problemas potenciais e atividades criminais. Assim como a Inteligência pode não ser nada mais que uma informação confiável que alerta para um perigo potencial, também pode ser o produto de um processo complexo envolvendo um julgamento bem informado, um estado de coisas, ou um fato singular. O “processo de Inteligência” descreve o tratamento dado a uma informação para que ela passe a ser útil para a atividade policial.

Agregam-se a isto, nos Estados em que os Corpos de Bombeiros Militares compõem a Polícia Militar, as funções ligadas à defesa civil, a prevenção e o combate a incêndio, além do policiamento de trânsito urbano e rodoviário, a guarda em estabelecimentos penitenciários e o policiamento ambiental. As polícias militares vêm merecendo atenção desde os primeiros textos constitucionais, especialmente graças, também, a sua posição como força reserva do Exército Brasileiro em casos de mobilização nacional, assim o foi na Carta de 1934 (Art. 167), na de 1937 (Art. 16), na Constituição democrática de 1946 (Art. 5º, XV), na Constituição de 1967 (Art. 13, § 4º) e, mais recentemente na Constituição Cidadã de 1988 (Art. 22, XXI; 42; 144).

Como já o dissemos, a “Comissão Afonso Arinos”) apresentou proposta de um novo modelo de segurança pública, unificando numa única nova instituição policial civil as funções investigativas e de polícia ostensivo-preventiva, esta por meio de um corpo de agentes uniformizados. A manutenção de polícias militares estaduais seria facultativa e complementar, diante da insuficiência do aparato civil de segurança e de defesa civil.

Todavia, nas comissões temáticas decidiu-se manter o modelo dicotômico no sistema policial dos Estados e Distrito Federal, ao ponto em que o constituinte Paulo Ramos (BRASIL, 1988, p. 698) sustentou sua contrariedade à pluralidade de agências policiais:

Defendi nesta Assembleia Nacional Constituinte a construção de um modelo para a segurança interna, com uma polícia mais avançada, mais unificada, [...]. Já que vamos caminhar para um modelo de polícia dupla, que tenhamos polícias que pelo menos se ajustem, se completem e possam dar à sociedade a garantia necessária.

Mesmo assim, as polícias militares foram mantidas no texto final da nova Constituição e ainda foram incorporadas, agora ao nível constitucional, as polícias civis.

O texto original do Artigo 42<sup>38</sup> da Constituição de 1988, antes da Emenda Constitucional nº 18 (05 de fevereiro de 1998), designava como “servidores públicos militares”, tanto os militares das Forças Armadas quanto os das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal; a EC nº 18 apartou essa categoria da grande massa dos servidores públicos, designando os primeiros “**militares**” e “**militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios**” os segundos (Cf.: artigos 42 e 142, § 3º).

A mudança de terminologia teve o escopo de diferenciar por completo o tratamento constitucional dado a estas duas categorias, especialmente porque, encarregados os militares federais da defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem e, os estaduais e do Distrito Federal, da preservação da ordem pública e defesa civil, dentro das consideradas “carreiras de Estado”<sup>39</sup>, são os únicos condicionados a um regime de jurídico constitucional de severa hierarquia e disciplina e limitações em relação aos direitos fundamentais a todos assegurados.

Com efeito, aos militares são suprimidos o direito político de filiação partidária e de manutenção do cargo em atividade quando da posse de cargo eletivo, os direitos sociais de associação sindical e de greve, o direito ao acúmulo de funções públicas (CF/1988, Artigos 142, § 3º, IV e 42, § 1º), além de poderem ser presos, por autoridades militares, mesmo que fora das hipóteses de flagrância delitiva ou mandado judicial, quando se tratar da prática de crimes propriamente militares ou transgressões militares (CF/1988, Artigo 5º, LXI); neste último caso não se lhes garante também o direito à impetração de *Habeas Corpus* (CF/1988, Artigo 142, § 2º).

Um dos traços marcantes dessa diferenciação é o fato de que os policiais militares e bombeiros militares ainda estão sujeitos à jurisdição castrense, posta sob os postulados constitucional e legal<sup>40</sup> da hierarquia e disciplina, sujeitando-os àquela Justiça Especializada<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> (Redação Original) Art. 42 - São servidores militares federais os integrantes das Forças Armadas e servidores militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal os integrantes de suas polícias militares e de seus corpos de bombeiros militares.

<sup>39</sup> Bresser-Pereira define como carreiras típicas de Estado aquelas “*que envolvem o uso do poder de Estado, como as carreiras de policiais, diplomatas, procuradores, fiscais, auditores, gestores e formuladores de políticas públicas etc.*” (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 21).

<sup>40</sup> **CF/1988**, Art. 42. Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na **hierarquia e disciplina**, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. **Código Penal Militar**, Art. 22. É considerada militar, para efeito da aplicação deste Código, qualquer pessoa que, em tempo de paz ou de guerra, seja incorporada às forças armadas, para nelas servir em posto, graduação, ou sujeição à disciplina militar.

<sup>41</sup> Sobre o tema: Silva Júnior (2006, p. 473-487).

Toda essa engenharia institucional tem intrínseca ligação com o modelo de Estado Federal adotado pelo Brasil desde a proclamação da república, onde as polícias militares e corpos de bombeiros militares ocupam um espaço de “guarda nacional” em potencial. É o que se vê quando a Constituição Federal reserva à União o poder de legislar sobre o controle e o emprego dessas instituições em situações de excepcionalidade<sup>42</sup>, tema sobre o qual nos aprofundaremos em “2.3.1 As polícias militares como força nacional de mobilização”.

## **2.2 O Conselho Nacional de Segurança Pública: suas atribuições e limites ao longo de sua existência**

Não se deve confundir o Conselho de Defesa Nacional e o Conselho Nacional de Segurança Pública; deles, somente o último é objeto de nossa pesquisa.

O Conselho de Defesa Nacional, instituído pela Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991, é um órgão de envergadura constitucional, com previsão no artigo 91 da Constituição da República Federativa do Brasil, que se presta à consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático.

Ele não é uma esfera pública de participação social, uma vez que se compõe exclusivamente de agentes políticos da União (Vice-Presidente da República, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal, Ministro da Justiça, Ministro de Estado da Defesa, Ministro das Relações Exteriores e Ministro do Planejamento) e militares federais (os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica).

Ao Conselho de Defesa Nacional cabe opinar, somente quando convocado pelo Presidente da República, nos casos de anormalidade, como o de declaração de guerra, de celebração da paz, de decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal e, por fim, em períodos de normalidade interna e paz externa, propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional, opinando sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo, e estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático.

---

<sup>42</sup> CF/1988, Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;”), como é o caso de eventual necessidade de intervenção federal nos Estados (“Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;[...]”).

Por sua vez, o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) é um órgão federal colegiado de natureza consultiva e deliberativa, que integra a estrutura básica do Ministério da Justiça, e que tem suas atribuições definidas pelo Decreto nº 7.413, de 30 de dezembro de 2010, cabendo-lhe: 1) formular e propor diretrizes para as políticas públicas voltadas à promoção da segurança pública, prevenção e repressão à violência e à criminalidade, e atuar na sua articulação e controle democrático; 2) atuar na formulação de diretrizes e no controle da execução da Política Nacional de Segurança Pública; 3) estimular a modernização institucional para o desenvolvimento e a promoção intersetorial das políticas de segurança pública; 4) estudar, analisar e sugerir alterações na legislação pertinente; 5) propor diretrizes para as ações da Política Nacional de Segurança Pública e acompanhar a destinação e aplicação dos recursos a ela vinculados; 6) articular e apoiar, sistematicamente, os Conselhos de Segurança Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com vistas à formulação de diretrizes básicas comuns e à potencialização do exercício das suas atribuições legais e regulamentares; 7) promover a integração entre órgãos de segurança pública federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais; 8) desenvolver estudos e ações visando ao aumento da eficiência na execução da Política Nacional de Segurança Pública; 9) propor a convocação e auxiliar na coordenação das Conferências Nacionais de Segurança Pública e outros processos de participação social, e acompanhar o cumprimento das suas deliberações.

Todavia, suas atribuições nem sempre foram essas, mas se alteraram desde sua criação em janeiro de 1990. Os Quadros 1 e 2 apresentam os quatro decretos que constituem os marcos regulatórios do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) em sua história ainda curta.

Note-se que o CONASP evoluiu de um órgão de cooperação técnica entre os entes estatais federados, dirigido ao combate à criminalidade (Cf.: Quadro 1 os Decretos nº 98.936 e 2.169), para se transformar numa esfera pública deliberativa (LUBENOW, 2010) a partir de 2009 (Decretos nº 6.950 e 7.413), integrada por representantes de entidades de trabalhadores da área de segurança pública e de entidades e organizações da sociedade civil na área de segurança pública (Cf.: Quadro 2).

Sua função inicial, como agência intergovernamental sob o poder do Ministério da Justiça, era circunscrita à formulação, articulação e coordenação da Política Nacional de Segurança Pública e ao estudo, análise e propositura da legislação federal ligada ao tema, tudo com o objetivo maior de integrar os órgãos de segurança pública federais e estaduais, considerando a autonomia que detém na condição de órgãos subordinados aos governos

autônomos nos dois planos (federal e estadual), e aumentar a eficiência dos serviços policiais no plano nacional.

Observe-se que, se de um lado o CONASP evoluiu de um consórcio de agências públicas federais e estaduais para uma esfera pública de democracia deliberativa, de outro fica evidente no confronto entre os mais recentes decretos (6.950 e 7.413) que o último é mais limitador nos seguintes aspectos: 1) sua natureza deliberativa passou a ser reduzida ao próprio colegiado; 2) deixa de ser órgão normativo com competência para formular a política nacional de segurança pública e passa à condição de proponente dessa política; e 3) deixa de ter poder de convocação e coordenação de Conferências Nacionais de Segurança Pública e outros processos de participação social, para ter um papel de proponente de ações governamentais nesse sentido.

Em síntese, de forma muito sutil, após a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, por força de um novo decreto publicado no último dia útil do ano de 2010 (Decreto nº 7.413), o CONASP perde poder de deliberação e passa a um papel de órgão proponente subordinado diretamente ao Ministério da Justiça, ao contrário das expectativas de um espaço deliberativo ampliado (KOPITTKKE; ANJOS; OLIVEIRA, 2010).

O Quadro 1 mostra a evolução do CONASP sob o ângulo de sua natureza e atribuições definidas para seu mandato ao longo do tempo e por força dos Decretos regulamentadores:

**Quadro 1 – Série de Decretos regulamentadores das atribuições do CONASP**

<b>DECRETO Nº 98.936, DE 8 DE JANEIRO DE 1990</b>	<b>DECRETO Nº 2.169, DE 4 DE MARÇO DE 1997</b>	<b>DECRETO Nº 6.950, DE 26 DE AGOSTO DE 2009</b>	<b>DECRETO Nº 7.413, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2010</b>
Órgão colegiado de cooperação técnica entre a União, os Estados, o Distrito Federal e Territórios.	Órgão colegiado de cooperação técnica entre a União, os Estados e o Distrito Federal [...] subordinado diretamente ao Ministro da Justiça.	Órgão colegiado permanente de natureza consultiva e deliberativa, instituído no âmbito do Ministério da Justiça;	Órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, que integra a estrutura básica do Ministério da Justiça. A função deliberativa está limitada às decisões adotadas no âmbito do colegiado.
Cooperação técnica [...] no combate à criminalidade.	Cooperação técnica [...] no combate à criminalidade.	Formular e propor diretrizes para as políticas públicas voltadas à promoção da segurança pública, prevenção e repressão à violência e à criminalidade e atuar na sua articulação e controle democrático;	Formular e propor diretrizes para as políticas públicas voltadas à promoção da segurança pública, prevenção e repressão à violência e à criminalidade, e atuar na sua articulação e controle democrático.
Propor a formulação de uma política nacional de segurança pública.	Formular a Política Nacional de Segurança Pública.	Atuar, como órgão normativo, na formulação de estratégias e no controle de execução da Política Nacional de Segurança Pública;	Atuar na formulação de diretrizes e no controle da execução da Política Nacional de Segurança Pública.
Intercambiar informações sobre a criminalidade entre a União, os Estados, o Distrito e Territórios.	Estabelecer diretrizes, elaborar normas e articular a coordenação da Política Nacional de Segurança Pública.	Estimular a modernização institucional para o desenvolvimento e a promoção intersetorial das políticas de segurança pública;	Estimular a modernização institucional para o desenvolvimento e a promoção intersetorial das políticas de segurança pública.
Propor medidas que objetivem a prevenção e a repressão do crime	Estudar, analisar e sugerir alterações na legislação pertinente	Estudar, analisar e sugerir alterações na legislação pertinente;	Estudar, analisar e sugerir alterações na legislação pertinente
Assegurar a participação dos governos estaduais na definição de uma política nacional de segurança pública e na elaboração e acompanhamento	Estabelecer diretrizes, elaborar normas e articular a coordenação da Política Nacional de Segurança Pública.	Estabelecer diretrizes para as ações da Política Nacional de Segurança Pública e acompanhar a destinação e aplicação dos recursos a elas vinculados;	Propor diretrizes para as ações da Política Nacional de Segurança Pública e acompanhar a destinação e aplicação dos recursos a ela vinculados;

dos respectivos planos e programas, resguardado o princípio federativo;			
_____	_____	Articular e apoiar, sistematicamente, os Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Segurança Pública, visando a formulação e realização de diretrizes básicas comuns e a potencialização do exercício das suas atribuições legais e regulamentares;	Articular e apoiar, sistematicamente, os Conselhos de Segurança Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com vistas à formulação de diretrizes básicas comuns e à potencialização do exercício das suas atribuições legais e regulamentares;
Efetivar a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e Territórios, no combate à criminalidade, mediante acordos ou convênios.	Promover a necessária integração entre órgãos de segurança pública federais e estaduais.	Promover a integração entre órgãos de segurança pública federais, estaduais, distritais e municipais	Promover a integração entre órgãos de segurança pública federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais.
Promover estudos e pesquisas relacionados com a criminalidade e a violência, bem assim cursos de aperfeiçoamento de pessoa.	Desenvolver estudos e ações visando a aumentar a eficiência dos serviços policiais e promover o intercâmbio de experiências.	Desenvolver estudos e ações visando a aumentar a eficiência da execução da Política Nacional de Segurança Pública.	Desenvolver estudos e ações visando ao aumento da eficiência na execução da Política Nacional de Segurança Pública.
_____	_____	Convocar e coordenar as Conferências Nacionais de Segurança Pública e zelar pela efetividade das suas deliberações.	Propor a convocação e auxiliar na coordenação das Conferências Nacionais de Segurança Pública e outros processos de participação social, e acompanhar o cumprimento das suas deliberações.
Receber e encaminhar denúncias contra os órgãos a ele vinculados; Orientar a informatização dos arquivos policiais, compatibilizando-os de modo a permitir sua interligação e a consequente identificação instantânea de criminosos, procurados ou processados em todo o território nacional; Prestar colaboração ao Poder Judiciário e ao Ministério Público quando solicitado a coordenar medidas úteis à instrução processual e às execuções penais.	_____	_____	_____

**Fonte:** elaborado pelo autor a partir de dados coletados no Portal de Legislação do Governo Federal.

Sua atual composição plenária é tripartite, formada por 3 “Segmentos”: 1) Representantes Governamentais, composto por 9 conselheiros; 2) Representantes dos Trabalhadores da Área de Segurança Pública, também composto por 9 conselheiros; e 3) Representantes da Sociedade Civil, composto por 12 conselheiros.

Os Representantes Governamentais são designados pelo Ministro da Justiça, mediante indicação do órgão ou entidade federal, estadual, distrital ou municipal; são eles: **Representantes governamentais:** 1) Conselho de Dirigentes dos Órgãos Periciais do Brasil; 2) Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil; 3) Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares; 4) Conselho Nacional de Secretários de Segurança Pública; 5) Conselho Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Segurança Pública e Conselho Nacional das Guardas Municipais; 6) Departamento de Polícia Federal (DPF) e Departamento de Polícia Rodoviária Federal; 7) Ministério da Justiça; 8) Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia; 9) Secretaria-Geral da Presidência da República.

O segmento dos “Trabalhadores” tem direito a 9 cadeiras no conselho, assim atualmente distribuídas: 1) Peritos Oficiais Criminais estaduais, distritais ou federais (Eleitos: Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais e Associação Brasileira de Criminalística); 2) Oficiais Policiais e Bombeiros Militares estaduais ou distritais (Eleita: Associação dos Oficiais Militares Estaduais do Brasil); 3) Delegados de Polícia Federal ou Delegados de Polícia Civil Estaduais ou Distritais (Eleitas: Associação dos Delegados de Polícia do Brasil e Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal); 4) Praças Policiais e Bombeiros Militares estaduais ou distritais (Eleita: Associação Nacional de Entidades de Praças Militares Estaduais); 5) Agentes de Polícia Federal ou Agentes de Polícia Civil estaduais ou distritais (Eleita: Confederação Brasileira dos Trabalhadores Policiais Cívicos); 6) Papiloscopistas estaduais, distritais ou federais (Eleita: Federação dos Profissionais em Papiloscopia e Identificação); 7) Membros da Polícia Rodoviária Federal (Eleita: Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais); 8) Agentes Penitenciários vinculados a qualquer dos entes da federação (Eleito: Sindicato dos Agentes Penitenciários Federais).

Observe-se que uma das vagas destinadas ao segmento dos trabalhadores não foi ocupada na gestão 2011-2012. Isso decorreu do fato de que as Guardas Municipais, não contavam em 2010, e ainda não contam nos dias atuais, com uma entidade representativa em nível nacional, requisito essencial nos termos do Edital de convocação para eleições em 2010. Isto ficou registrado na Ata da 9ª Reunião Ordinária do : *“O Presidente informa que o problema dos trabalhadores é que durante a candidatura um dos concorrentes não cumpriu os pré-requisitos exigidos. Assim ficou essa vaga em aberto, porque se decidiu que a falta de um candidato outro segmento não poderia assumir”*.

Esse requisito está posto exclusivamente no Edital de 14 de maio de 2010, em seu item 3 “Critérios de participação e vagas”, especificando-se no subitem 3.1 que *“Para os efeitos do art. 3º do Decreto nº 6.950, de 2009, são consideradas entidades de trabalhadores da área de segurança pública aquelas que, [...] possuam representatividade da classe em âmbito nacional, desempenhando atividades em pelo menos cinco unidades da federação ou três macrorregiões”*. Ocorre que o Decreto nº 6.950, de 26 de agosto de 2009, norma vigente à época, não trazia essa limitação, mas dizia simplesmente: *“Art. 3º. [...] IV - nove representantes de entidades de trabalhadores da área de segurança pública”*.

Por fim, o segmento “Sociedade Civil” é subdividido em duas chamadas categorias: 1) Entidades da sociedade civil na área de segurança pública, contando com 6 assentos; e 2) Fóruns, redes e movimentos sociais da sociedade civil na área de segurança pública, com direito a outras 6 cadeiras. A primeira categoria foi composta na gestão 2011-

2012 pelas seguintes entidades: 1) Conselho Federal de Psicologia; 2) Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares; 3) Instituto de Estudos da Religião e Instituto de Estudos Socioeconômicos; 4) Pastoral Carcerária Nacional; 5) Redes de Desenvolvimento da Maré e Observatório de Favelas do Rio de Janeiro; e 6) Viva Rio. Já a segunda categoria foi ocupada no mesmo período pelos seguintes fóruns, redes e movimentos sociais: 1) Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais; 2) Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais; 3) Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos; 4) Coletivo de Entidades Negras e Fórum Nacional de Juventude Negra; 5) Movimento Nacional de Direitos Humanos; e 6) Rede Desarma Brasil.

Compõem, na condição de convidados permanentes, porém sem direito a voto: 1) um representante do Conselho Nacional de Justiça (CNJ); 2) um representante do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP); e 3) um representante do Conselho Nacional dos Defensores Gerais (CONDEGE).

Assim composição do CONASP variou ao longo dos Decretos que regulamentam seu papel, como se apresenta no Quadro 2:

**Quadro 2 – Composição do CONASP ao longo dos Decretos regulamentares**

<b>DECRETO Nº 98.936, DE 8 DE JANEIRO DE 1990</b>	<b>DECRETO Nº 2.169, DE 4 DE MARÇO DE 1997</b>	<b>DECRETO Nº 6.950, DE 26 DE AGOSTO DE 2009</b>	<b>DECRETO Nº 7.413, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2010</b>
O Ministro da Justiça, que o presidirá.	O Ministro de Estado da Justiça, que o presidirá.	O Ministro de Estado da Justiça, que o presidirá.	Art. 3º§ [...] 2º O Presidente da será substituído nas suas ausências ou impedimentos pelo Vice-Presidente, ambos designados pelo Ministro de Estado da Justiça.
O Presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária;	_____	_____	_____
_____	O Secretário de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública/Secretário Nacional de Segurança Pública (Decreto nº 3.215/99).	O Secretário Nacional de Segurança Pública, que será o seu Vice-Presidente.	_____
o Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal;  Os secretários da área de segurança pública dos Estados, Distrito Federal e Territórios.	O Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal;  Os Presidentes dos Conselhos Regionais de Segurança Pública;  O Diretor-Geral do Departamento de Polícia Rodoviária Federal.	Nove representantes governamentais, incluindo representantes do Poder Público federal, estadual, do Distrito Federal e municipal e do comando ou direção das forças policiais (Os representantes descritos nos incisos III a V serão designados pelo Ministro de Estado da Justiça, mediante indicação dos respectivos órgãos ou entidades).	Nove representantes governamentais dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, além do comando ou direção das forças policiais (Os representantes governamentais serão designados pelo Ministro de Estado da Justiça, mediante indicação do dirigente máximo do órgão ou entidade que represente).
_____	O Inspetor-Geral das Polícias Militares;	_____	_____
_____	O Presidente do Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil;  O Presidente do Conselho Nacional de Comandantes-Gerais das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares.	_____	_____

		Nove representantes de entidades de trabalhadores da área de segurança pública.	Nove representantes de entidades representativas de trabalhadores da área de segurança pública
		Doze representantes de entidades e organizações da sociedade civil na área de segurança pública.	Doze representantes de entidades e organizações da sociedade civil cuja finalidade seja relacionada com as políticas de segurança pública
O Ministério Público Federal e o <b>Conselho Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil</b> poderão indicar representante junto ao , <b>com voz e voto.</b>	O Ministério Público Federal e o <b>Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil</b> poderão indicar, cada um, um representante junto ao Conselho, <b>com direito a voz e voto.</b>	O Senado Federal, a Câmara dos Deputados, o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público poderão indicar, cada qual, um representante junto ao CONASP, com direito a voz.	O Senado Federal, a Câmara dos Deputados, o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais poderão indicar, cada qual, um representante junto ao CONASP, com direito a voz e <b>sem direito a voto.</b>

**Fonte:** elaborado pelo autor a partir de dados coletados no Portal de Legislação do Governo Federal

O advento do Decreto nº 7.413, em 30 de dezembro de 2010, suscita dura crítica na 11ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Segurança Pública, em 08 de junho de 2011, conforme registrado na respectiva ata, pelo conselheiro Marcos Dias dos Santos (Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais – FENAPRF):

Ai eu me lembro que fomos praticamente atropelados, violentados, talvez seja muito forte, com o novo Decreto que regula esse conselho, pois não fomos sequer avisados, depois desse Decreto já publicado, em vigor. Não sei se alguém aqui recebeu um telefonema dizendo que o Decreto do agora é outro. Eu descobri isso lendo o Diário Oficial e alertei alguns colegas conselheiros. E na primeira reunião eu lembrei isso e falei que não tem motivo mais para a gente está aqui dessa forma. Dessa forma não dá, engolir isso assim, sendo emburrado goela abaixo, não adianta, não é esse o caminho.

Entre tantas questões, a composição do colegiado e, principalmente, sua presidência, são os pontos de maior polêmica nos debates que se sucedem.

No dia 5 de agosto do mesmo ano, durante a 12ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Segurança Pública, uma minuta de decreto é discutida pelos conselheiros, mas não prospera; somente em 05 outubro de 2011, durante sua 13ª Reunião Ordinária é que o CONASP enfrenta a questão até sua resolução final, apresentando a consensuada minuta de um novo decreto, onde as tensões fortes giraram em torno da condução aos cargos de presidente e vice-presidente do colegiado. Do segmento dos trabalhadores duas falas registradas na ata revelam bem esse fato:

Heder Oliveira – Associação Nacional de Entidades de Praças Militares Estaduais – [...] E aí eu quero me permitir, já que nós vamos retomar a discussão sobre a presidência do , [...]. No Decreto 7413 que foi o que gerou toda essa perspectiva e possibilidade de mudança, ele não diz quem será o Presidente, mas diz pessoalmente que o vice-presidente será escolhido pelo Ministro de Estado da Justiça. E aí a gente fazendo um detalhe, aí me permitam, talvez seja uma decisão equivocada minha, mas no diálogo com aqueles que entenderam que a gente eleger o Presidente e o vice-presidente estaria enfraquecendo o do ponto de vista político, esta foi a percepção que eu tive é que nós estamos tomando discussão do artigo terceiro.

Marcos Dias – Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais – FENAPRF - Bom-dia a todos. É difícil avançar, né? Porque desde março da segunda reunião extraordinária que nós estamos elaborando um novo texto para o Decreto. Em nenhum momento nós discutimos a eleição da presidência. [...] Eu lamento que isso não tenha sido colocado lá no início, porque foi negado para nós e foi postergado ao máximo a discussão desse Decreto. Esse Decreto só foi aceito discutir depois da presença do Ministro, quando ele citou Jânio Quadros, dizendo: Para que existem os Decretos a não ser para serem mudados? Então só depois disso é que houve uma abertura maior para discussão desses Decretos.

Ao final dos tenso debates prevaleceu a tese de que a presidência do CONASP deveria ser ocupada pelo Secretário Nacional de Segurança Pública, enquanto a vice-presidência seria por um dos Conselheiros eleito pelos demais, dentre os segmentos dos trabalhadores e da sociedade civil:

Agnaldo Augusto da Cruz - Vice-Presidente do - Nós temos duas opções. Os Conselheiros aptos a votar? Todo mundo apto a votar? Os Conselheiros concordam com a opção primeira em letra verde? Agora aqueles que concordam com a letra verde, por favor, levantem o braço. Perdão, vou esclarecer, Conselheiros. A primeira opção diz que a presidência do será do Secretário ou Secretária Nacional de Segurança Pública. A segunda opção, a proposta diz que a presidência do será eleita dentre os Conselheiros presentes no Plenário sendo garantido o rodízio entre as presidências e os segmentos. Proposta do Conselheiro Tião e da Presidente Regina. [...] Então todos aptos a votar? Todos a bordo? Então vamos lá. Opção 1, aqueles que concordem com ela, por favor, levantem o braço. Dezesete votos. Os que optam pelo item 2, por favor, levantem o braço. Quatro votos. Então vencido, senhores e senhoras. Vencida. [...] Então vamos à votação. 1 e 2, [...] Conselheiros, pela opção número 1 nós temos que a Vice-Presidência será eleita entre os Conselheiros presentes em Plenária assegurada a alternância entre os segmentos representativos dos componentes do CONASP. Na opção 2 a Vice-Presidência eleita entre os Conselheiros presentes em Plenária, assegurada a alternância entre os representantes dos Trabalhadores e da Sociedade Civil componentes do CONASP. Todos em condições de votar? Em regime de votação. [...] Onze votos. Então venceu a opção número 2. [...] Os Conselheiros que concordam com o texto proposto, por favor, levantem o braço. Unanimidade. Aprovada mais uma página virada do que é a questão do Decreto. (palmas) (Ata da 13ª Reunião Ordinária do CONASP, p. 81).

Em que pesem todos esses debates e esforços, a minuta de decreto não prosperou... Ainda vale a regra estabelecida pelo Decreto nº 7.413 “*O Presidente do CONASP será substituído nas suas ausências ou impedimentos pelo Vice-Presidente, ambos designados pelo Ministro de Estado da Justiça*” (Artigo 3º, § 2º), revelando a supremacia do poder público sobre os demais segmentos, apesar de todas as energias despendidas nos debates referidos.

Além do Decreto nº 7.413, o CONASP é regrado por seu regimento interno, homologado pela Portaria nº 4.026, de 10 de dezembro de 2010, anterior, portanto, ao próprio decreto.

Interessante notar que na transição do Decreto nº 2.169/97 para o Decreto nº 6.950/09 o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil perde sua representatividade

no colegiado; assim também na seguinte transição para o vigente Decreto nº 7.413/10, representantes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho Nacional do Ministério Público e, agora, do Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais, participam com direito a voz, porém sem direito a voto.

Na primeira de nossas observações, a explicação vem do fato de que até 2009 o era um órgão colegiado de cooperação técnica entre a União, os Estados e o Distrito Federal e não uma esfera pública de democracia participativa; assim, a Ordem dos Advogados do Brasil tinha um assento na condição de entidade representativa da Advocacia, reconhecida constitucionalmente como “função essencial à justiça” (artigo 133 da Constituição Federal), portanto integrante do CONASP ao lado do Ministério Público Federal.

Celito Cordioli - Associação Brasileira de Criminalística - Quanto à questão da OAB, eu acho que a OAB tem que se fazer merecer estar aqui presente. Porque a OAB criou um status, um patamar que ela acha superior aos demais. Ela não fez por merecer quando não participou da CONSEG, apesar dos n convites que recebeu. [...] Regina Miki – Presidente do – Secretaria Nacional de Segurança Pública – MJ - Nem compareceram para votar. [...] Talvez tenha sido isso que tenha levado a OAB receber inclusive uma senha para votar e dentro do período das oito até às cinco da tarde em que todos se mobilizaram para votar a OAB não passou esta senha para ninguém daqui de Brasília. E nós pedimos incessantemente no telefone, porque nós tínhamos quem tinha votado ou não e quem ficou na comissão sabe muito bem do que estou falando, na comissão eleitoral, nós chegamos a ligar na OAB pedindo que eles passassem a senha para seu representante aqui e que ele votasse ou que ele votasse pela Internet e nem assim eles votaram. [...].

### **2.3 As Forças Armadas e Polícias Militares: sua função típica de defesa externa e seu papel atípico na garantia da lei e da ordem**

Muito se discute e critica acerca do emprego das Forças Armadas em ações de segurança interna, notadamente porque isso implicaria contagiar a segurança pública com aquilo que se definiu como “Doutrina de Segurança Nacional” (DSN), especialmente pela Escola Superior de Guerra<sup>43</sup>. Mathias (2005), avaliando a mudança de seu papel ao longo das duas últimas décadas, aponta para um processo de desmobilização, redução de autonomia e de subordinação ao poder civil, este último ainda inacabado diante da fragilidade do Ministério da Defesa; segundo a autora, as Forças Armadas ainda detém poder político e com ele operam arranjos em seu interesse, cidando seu sucesso em manterem-se imunes às reformas da previdência social e seu desinteresse por operarem na área de segurança pública. Mathias &

---

<sup>43</sup> “Assim, tanto a manutenção do governo, quanto a manutenção das Forças Armadas em seu papel tutelado, no período em análise, foram justificadas e legitimadas na ESG, configurando assim esta instituição como um locus ideológico de sustentação do regime autoritário/tutelar durante o processo transicional da política brasileira. Aqui também a mobilização simbólica no período foi ao encontro destas relações de dominação civil/militares.” (SANTOS, 2007, p. 180).

Guzzi (2010) trazem uma interessante e crítica historiografia do papel das Forças Armadas nas Constituições brasileiras desde o império, da evolução da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) e da institucionalização crescente de sua autonomia e distanciamento do poder civil e também do olhar da academia:

[...] as constituições brasileiras foram pouco a pouco legalizando a autonomia militar, ao mesmo tempo em que afastavam os civis da reflexão sobre temas relativos à defesa e à organização castrense. Exemplo disso foi, e ainda é, a forma como os estudiosos desta área específica são acolhidos pela academia, que considera de menor relevância o trabalho por eles desenvolvidos. (MATHIAS; GUZZI, 2010, p. 54).

Winand & Saint-Pierre (2010) apontam uma fragilidade democrática, revelada pela tardia criação de um Ministério da Defesa sob chefia do poder civil, a que se agrega a persistente presença dos militares em espaços de autonomia não reclamados pelos políticos que explicam o que os autores chamam de “opacidade nos assuntos estratégicos e da Defesa”. Essa cenário acaba sendo fértil para que os militares ainda tenham, como parte integrante de suas missões, aquilo que se define como espaços de contenção intermediária:

Uma particularidade do Brasil e que dificulta a reflexão sobre missão e emprego das FA, além da falta de cultura da Defesa na sociedade e da ausência de especialistas civis no tema, é o fato de que este país carece de forças de contenção intermediária. Diferentemente de outros países de América do Sul, o Brasil não conta com *gendarmerías*, ou *carabineros*, *prefecturas* costeiras e outras formas armadas que podem ser empregadas em caso de insuficiência das forças policiais ou em caso de estas serem superadas ou mesmo em operações especiais como, por exemplo, o combate ao narcotráfico e ao crime organizado. Ante esta deficiência, em casos emergenciais em que as forças do crime ou a desordem superem as forças repressivas, o Estado se sente necessitado de empregar suas forças de combate, isto é, as suas FA. Este fato, somado à história recente de governos autoritários de base militar, mantém viva a sensibilidade para os desvios de missões e alerta para os detalhes constitucionais, assim como exige um permanente cuidado político para manter separados os conceitos de “Defesa” e “Segurança Pública”, esta última objeto dos diversos corpos de Polícias, reservando aquela às FA. Ainda assim, zonas cinzentas e nebulosas permanecem inalteradas no texto constitucional, o que torna política a decisão de quando, em que condições, com que objetivo e com que intensidade empregar as FA no âmbito interno. (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010, p.9).

Entretanto, os autores não perceberam que esses cenários onde se faz necessário o que chamam de contenção intermediária é reservado constitucionalmente às polícias militares estaduais, que podem ser mobilizadas antes de que se empregue as Forças Armadas em hipóteses de desordem civil ou esgotamento dos meios locais e convencionais de segurança pública (um aprofundamento nessa questão será apresentado em “2.3.1 As polícias militares como força nacional de mobilização”).

A Doutrina de Segurança Nacional surge do pensamento político, econômico e militar norte-americano, construído pela *National War College* (1946) e é disseminada para as

escolas militares do continente, como a Escola Superior de Guerra (ESG)<sup>44</sup>, notadamente após a “Declaração de Caracas de 1954”, em resposta àquilo que tinha como intervenção do “comunismo internacional na América Latina”, apresentada na X Conferência Interamericana, pela ação dos que chamavam “inimigos internos”<sup>45</sup> (FERNANDES, 2009).

Há que se distinguir conceitos que por vezes são conexos, porém distintos, como expressos na Doutrina Militar de Defesa (BRASIL, 2007); assim, não se confundem “defesa” e “segurança”, “doutrina militar de defesa” e “doutrina de segurança nacional”, tampouco “defesa da pátria”, “garantia dos poderes constitucionais” e “garantia da lei e da ordem”. Confira-se:

Segurança está relacionada à percepção da existência de ameaças que, eventualmente, podem se transformar em agressões. Tais ameaças podem ter origem e implicações no âmbito externo ou interno de um Estado-Nação e manifestarem-se como agressões ao Poder Nacional em todos ou parte dos seus campos. [...] Em termos de abrangência, o conceito de segurança desdobra-se nos níveis individual, comunitário, nacional e coletivo. Tais níveis refletem a complexidade e o vulto das responsabilidades em relação à segurança. O Estado, como depositário da maior parcela do Poder Nacional, detém, nos diversos escalões de governo, os maiores encargos de segurança. Os níveis individual e comunitário encontram-se no âmbito da segurança pública. Quanto à segurança individual, o ser humano deve ter garantidos os direitos de liberdade, propriedade, locomoção, proteção contra o crime, além do encaminhamento de seus problemas básicos de saúde, educação, justiça, alimentação, entre outros. A segurança comunitária traduz uma extensão da individual, tratando da garantia dos elementos que assegurem estabilidade às relações políticas, econômicas e sociais, preservando propriedade, capital e trabalho, para sua plena utilização em prol do interesse social. A percepção da existência de ameaças ao atendimento dos interesses nacionais vitais pertence ao domínio da segurança nacional. Ameaças à segurança individual ou comunitária, quando generalizadas e graves, podem pôr em risco a própria segurança nacional, na medida em que se contraponham aos interesses vitais do país. (BRASIL, 2007, p. 17).

De sua parte, a tão discutida “Doutrina de Segurança Nacional” brasileira tem como seu mais expressivo trabalho teórico a obra do General Golbery do Couto e Silva (COUTO E SILVA, 1981). No campo normativo, a doutrina se corporifica no conceito de segurança nacional definido inicialmente pelo Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967, que é reescrito na forma do Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969 e, por fim da Lei nº 6.620, de 17 de dezembro de 1978, todos trazendo inalterado esse conceito, que se funda na proteção dos objetivos nacionais contra antagonismos, tanto internos quanto estrangeiros, que se promoveriam tanto no campo ideológico (guerra psicológica) quanto bélico (guerra revolucionária), com o objetivo final de controlar a nação. Entretanto, nossa pesquisa em busca das origens da Lei de Segurança Nacional nos levou até 26 de janeiro de 1935 quando,

<sup>44</sup> A Escola Superior de Guerra foi formalmente criada pela Lei nº 785, de 20 de agosto de 1949, sob a assessoria dos Estados Unidos (FERNANDES, 2009).

<sup>45</sup> Para Fernandes (2009, p. 848) “*Não há uma definição de ‘inimigo’; o importante é que toda a população vira suspeita, podendo ser controlada, perseguida e eliminada*”.

no governo de Getúlio Vargas, fora apresentado ao plenário da Câmara dos Deputados a proposta de lei que definiria os crimes contra a ordem política e social – o embrião da doutrina de segurança nacional – lavrada pelo Ministro da Justiça Vicente Ráo, como Projeto de Lei nº 78, convertido no Projeto de Lei nº 128, por substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça, sancionado no dia 4 de abril como a Lei nº 38; aquela Lei de Segurança Nacional, já à época foi alvo de severas críticas dos congressistas, ao ponto de ser apelidada de “Lei Monstro” (PINHEIRO, 1991, p. 269-86).

A mais recente Doutrina de Segurança Nacional da Escola Superior de Guerra – e seus conceitos de antagonismos externos e internos, do perigo das ideologias subversivas, tudo conspirando contra os objetivos nacionais – se consolida com a edição da Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, no governo de João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979 a 1985), e ainda vige em nosso ordenamento jurídico, mantendo seu objetivo de definir os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelecendo seu processo e julgamento.

Se no plano jurídico a Lei de Segurança Nacional de nosso último período ditatorial sobrevive, diversamente do passado, no campo militar hoje se fala de uma nova Doutrina Militar de Defesa, definida pela Portaria Normativa Nº 113/SPEAI/MD, de 01 de fevereiro de 2007, quando Waldir Pires foi Ministro da Defesa no governo Lula, e que se apresentou na forma do Manual “MD51-M-04” (BRASIL, 2007), do qual se extrai:

As doutrinas militares de defesa, formuladas nos níveis político e estratégico, condicionam-se às particularidades de cada Estado e devem ser idealizadas, elaboradas e desenvolvidas de forma autóctone. Quando abordam aspectos de natureza administrativa, logística e operacional valem-se da ciência e da técnica. Nesse particular, doutrinas de diferentes países podem ser intercambiáveis, sem prejuízo de sua eficácia. Essas doutrinas abrangem os fundamentos e as normas gerais da organização, do preparo e do emprego das FA, quando empenhadas em atividades relacionadas com a defesa do país. Os assuntos das doutrinas militares de defesa relacionam-se diretamente com a garantia da soberania e da integridade territorial e patrimonial do país, além da consecução dos interesses nacionais. (BRASIL, 2007, p. 12).

Essa Doutrina Militar de Defesa traz um revisado conceito de “defesa da pátria”, “garantia dos poderes constitucionais”, porém, em nossa pesquisa só cuidaremos do que ela aponta para a “garantia da lei e da ordem”, posto que ela reserva uma área de atuação das Forças Armadas muito próximas das funções típicas de segurança pública. E é da própria Constituição da República Federativa do Brasil, desde o texto original promulgado em 1988, que esse atípico, excepcional e suplementar papel lhes é atribuído: “Art. 142. As Forças Armadas, [...] destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.”.

Pinto Ferreira apresenta a seguinte divisão de funções das Forças Armadas: “As Forças Armadas formam um dos aparelhos coercitivos e repressivos do Estado, como uma instituição nacional e permanente. Por expressa determinação constitucional elas se destinam: a) à defesa da Pátria; b) à garantia dos poderes constitucionais; e c) por iniciativa de qualquer destes, à garantia da lei e da ordem” (PINTO FERREIRA, 1995, p. 226).

A “Defesa da Pátria”, segundo a Doutrina Militar de Defesa (BRASIL, 2007, p. 43), assim é definida como sua natural e típica função, essencialmente em casos de guerra declarada: “O emprego das FA na defesa da Pátria constitui a atividade finalística das instituições militares e visa primordialmente à garantia da soberania, da integridade territorial e patrimonial e à consecução dos interesses estratégicos nacionais.”.

Nem a Constituição Federal, tampouco a Doutrina Militar de Defesa (BRASIL, 2007) definiram com precisão o que seja “**garantia dos poderes constitucionais**”. A Constituição se referiu a ela, porém a Doutrina Militar de Defesa não foi além de reconhecer seu caráter de excepcionalidade: “O emprego das FA na garantia dos poderes constitucionais possui caráter excepcional e efetiva-se por determinação do Presidente da República, por sua própria iniciativa ou por iniciativa dos outros poderes”. A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 (dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas) simplesmente fixou que “Compete ao Presidente da República a decisão do emprego das Forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados.” (Artigo 15, § 1º), não definindo em que casos concretos isso se justificaria.

Ainda que não bem definido esse papel atribuído às Forças Armadas, um exercício de análise constitucional nos levará a perceber “poderes constitucionais” a partir do que a própria Constituição Federal estabelece em seu Artigo 2º (“São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”) e, mais adiante, os dois casos especiais de intervenção federal nos Estados, que justificam claramente a ação de “garantia” desses “poderes constitucionais”: “Art. 34. [...] IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; [...] VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;”.

Assim, um exercício de hermenêutica nos permitirá perceber as Forças Armadas como a instituição permanente protetora da independência e a harmonia entre esses poderes republicanos tripartidos, justificando-se, desta forma, estarem situadas na Constituição

Federal no “Título V: **Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas**”, todavia em situações excepcionais de abalo político em que se tenha risco à federação e seus poderes.

Destaca-se no tema – o papel das Forças Armadas – a missão de **garantia da lei e da ordem**, atribuída às Forças Armadas pela Constituição de 1988.

Na Assembleia Nacional Constituinte, o relator da Subcomissão da Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança, constituinte Ricardo Fiuzza, assim apresentou o artigo 13: “*Art. 13. As Forças Armadas destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos Poderes constitucionais, de lei e da ordem*”; e justificou explicando que não se pretendia colocar as Forças Armadas em funções de segurança pública, senão como mecanismo destinado a evitar o uso desnecessário dos instrumentos do Estado de Sítio e do Estado de Defesa:

Na questão dessa expressão “da lei e da ordem”, entendo de forma absolutamente diversa de alguns companheiros. Eles entendem que seria a supremacia sobre os demais poderes. Volto à minha tese anterior, sane imaginar natimorto esse poder submisso, se há um superpoder e porque existe superpoder, quando, na realidade, os poderes têm que ter equipotência, valores e pesos iguais, e entendo que essa expressão “da lei e da ordem” e, pelo contrário, restritiva. (Atas de Comissões. Subcomissão da Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança, 17ª Reunião Ordinária, realizada em 23 de maio de 1987, p. 207. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1987).

Então, essa expressão enseja uma confusão quanto ao seu emprego em ações de polícias, objetivando à ordem em situações individuais, este não é o caso. O emprego das Forças Armadas na garantia da lei, da ordem independe do estado de sítio e não afeta o estado normal de garantias dos direitos constitucionais. Assim, por exemplo, como os Estados Membros têm atribuições de empregar a polícia militar como polícia administrativa, a União, para garantia da lei e da ordem, pode empregar as suas Forças Armadas como polícia administrativa federal. Se assim não fosse, teríamos que estar lançando mão de mecanismos de exceção. A garantia da lei, da ordem, no caso, é uma faculdade que a União reserva para problemas menores, sem a utilização dos institutos jurídicos mais fortes. (Ibidem, p. 219)

O papel das Forças Armadas “na garantia da lei e da ordem”, presente no substitutivo de Bernardo Cabral, foi alvo de críticas do constituinte José Genoíno antes mesmo que viesse a ser apresentado, como registram os anais da Assembleia Nacional Constituinte:

Quero colocar que as alterações que a imprensa está noticiando, de que o Relator Bernardo Cabral virá com seu substitutivo, modificando a redação sobre o papel constitucional das Forças Armadas, para introduzir novamente um conceito de lei e ordem, que é o Conceito da doutrina de segurança nacional, voltar a subordinar as Polícias militares como força de reserva e força auxiliar do Exército e atribuir à Polícia Federal o papel fundamental da ordem política e social – que é o famoso DOPS, criado desde o Estado Novo – isso é uma alteração substantiva na questão do poder político neste País. O Relatório Bernardo Cabral, na sua primeira versão, avançou nesses três pontos, mas as pressões exercidas diretamente pelo Ministério do Exército, pelo Comando das Forças Armadas, pressões veiculadas amplamente pelos meios de comunicação, produziram algum efeito, porque, pelo que se informa na imprensa, o substitutivo virá com modificações substantivas nesses aspectos.

Infelizmente, a Assembleia Nacional Constituinte, que durante os trabalhos das Comissões Temáticas não enfrentou, como devia enfrentar, a questão militar, e nenhuma transição realizada em nenhum país deixou de enfrentar a questão militar; vejam o problema da Argentina, da Espanha, de Portugal e da Grécia. A transição brasileira é tão conservadora que se omite na discussão do problema militar, e a questão militar apareceu a partir da colocação do Substitutivo Bernardo Cabral em relação ao papel constitucional das Forças Armadas, e agora vem uma modificação significativa. Porque o que está em jogo é o problema da tutela militar sobre os demais poderes, numa abrangência que envolve lei e ordem, em outras palavras, é a doutrina da segurança nacional modificada com o nome de lei e ordem. (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento “A”) – Comissão de Sistematização, 1987, p. 709. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1987).

Realmente, nos termos constitucionais ao final deliberados pela Assembleia Nacional Constituinte e promulgados na forma da Constituição da República Federativa Brasileira (artigo 136), o Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza. Bem assim, o estado de sítio é reservado aos casos de comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa e, ainda, de declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

Por razões históricas, que aqui não merecem abordagem mais profunda além de um registro, à época dos debates na Assembleia Nacional Constituinte, o jornalista Ricardo José Delgado Noblat publicou no Jornal do Brasil, de 07 de novembro de 1987 (1º Caderno, p. 3), as seguintes notas, que revelam a pressão operada pelo Ministério do Exército sobre Bernardo Cabral, para que a “garantia da lei e da ordem” fosse mais um papel assegurado às Forças Armadas:

**Ordem no Império (I).** O segundo projeto de constituição de Cabral repôs a redação do artigo sobre o papel das Forças Armadas mais ou menos nos termos propostos pela publicação do Ministério do Exército. Votado e aprovado na Comissão de Sistematização, diz o artigo: “[...] *destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de um destes, da lei e da ordem*”. Foi o senador Fernando Henrique Cardoso, líder do PMDB no Senado, quem defendeu a redação do artigo sugerida, ainda na fase das subcomissões, pelo deputado Ricardo Fiúza (PFL-PE).

**Ordem no Império (II).** As expressões da lei e da ordem e por iniciativa expressa destes interessavam, a primeira, às Forças Armadas, e a segunda, aos constituintes mais iliberais. No primeiro projeto de Constituição, a primeira expressão virou da ordem constitucional. No segundo, a outra resumiu-se em por iniciativa de um destes. Os militares perderam mais do que ganharam no caso: conservaram o direito de intervir em defesa da lei e da ordem ameaçadas, mas só poderão fazê-lo por iniciativa de um dos três poderes Executivo, Judiciário e Legislativo. Se rejeitada a lei, é claro.

**O império da ordem.** Na publicação *Temas Constitucionais*, distribuída pelo Ministério do Exército pouco depois da instalação da Constituinte, foi assim definido o emprego legal das Forças Armadas: “[...] *destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem*”. Os ministros militares reagiram duramente quando o primeiro “projeto do deputado Cabral definiu: ‘[...] *destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa expressa destes, da ordem constitucional*’”.

Passados mais de duas décadas, Proença Júnior (2011) aponta para a importância das forças armadas e uma indefinição real de seus papéis, ainda que perceba a excepcionalidade de sua atuação no campo da segurança pública, que o autor chama de um de seus “papéis domésticos”. Mesmo assim, o autor anota que a Lei Complementar nº 97, de 1999, mais adiante alterada pela Lei Complementar nº 117/2004, esclarece que compete ao Presidente da República a determinação do emprego das Forças Armadas em tarefas de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), por iniciativa própria ou em resposta à demanda dos demais poderes.

Na verdade, o disposto no artigo 142 da Constituição Federal (“*As Forças Armadas, [...], e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.*”) foi regulado no governo de Fernando Collor de Melo, com a Lei Complementar nº 69, de 23 de julho de 1991, que centralizou o emprego excepcional das Forças Armadas exclusivamente nas mãos do Presidente da República, mesmo quando houvesse demanda de qualquer dos outros poderes (legislativo ou judiciário), e tão somente quando esgotados os meios estaduais de preservação da ordem pública. Com isso, se resolveu a imprecisão do texto constitucional, que poderia levar a outros episódios como o relatado por Oliveira (1994):

[...] um juiz de Direito solicitou ao Exército a reintegração de posse da Companhia Siderúrgica Nacional de Volta Redonda, durante a greve operária no final de 1988. O resultado é de conhecimento público: três mortos, aumento de dependência tutelar do Presidente Sarney com relação ao Ministro do Exército Leônidas Pires Gonçalves e interferência direta no clima em que se realizaram as eleições municipais naquele ano. (OLIVEIRA, 1994, p. 188).

Mesmo assim, reafirmando o poder civil sobre o aparato militar brasileiro, em 1998 o Presidente Fernando Henrique Cardoso apresenta a PEC nº 626, promulgada como Emenda Constitucional nº 23, de 2 de setembro de 1999, extinguindo os antigos Ministérios Militares chefiados por Oficiais-Generais das três forças e criando o novo Ministério de Estado da Defesa. Alterada a Constituição Federal, na esteira veio revogação da Lei Complementar nº 69, de 23 de julho de 1991, que deu lugar à Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, subordinando as Forças Armadas ao novo Ministério de Estado da Defesa,

chefiado brevemente pelo civil Élcio Álvares (de 10 de junho de 1999 a 24 de janeiro de 2000), sucedido por Geraldo Magela da Cruz Quintão (de 24 de janeiro de 2000, até o final do governo FHC, em 2003).

No governo de Lula, a questão evoluiu para se definir o que ainda não o fora: quando se consideraria esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública? O risco de interpretações jurídicas e ações políticas que levassem ao emprego desmedido das Forças Armadas era questão recorrente na literatura. Reduzindo esse risco, por meio da Lei Complementar nº 117, de 2004, Lula incluiu um parágrafo 3º no artigo 15 e estabelece que “*consideram-se esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional*”<sup>46</sup>, trazendo os governos estaduais para uma decisão compartilhada que não era prevista, inclusive com a formal transferência do controle operacional dos órgãos de segurança pública locais para a autoridade encarregada das operações, de forma mais consensual que a prevista no Decreto nº 3.897, de 24 de agosto 2001.

Lula ainda incluiu na lei o poder de o Exército, em ações na garantia da lei e da ordem, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de patrulhamento, revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves, e prisões em flagrante delito.

Para alguns autores a autonomia e a capacidade de pressão das Forças Armadas não teriam sido superadas, mas reafirmadas no governo de Lula (MATHIAS; GUZZI, 2010).

O governo de Dilma Rousseff, com a recente Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, promoveu mais alterações na Lei Complementar nº 97, de 1999: (1) o poder de patrulhamento, revista em pessoas, aeronaves, embarcações e veículos, e de executarem prisões em flagrante foi retirado do Exército e atribuído exclusivamente à Aeronáutica; (2) publicou o Livro Branco de Defesa Nacional (BRASIL, 2012). Na apresentação do livro, disse a Presidenta Dilma:

A publicação deste Livro é mais um passo no processo de consolidação da liderança civil e do pleno conhecimento dos assuntos da Defesa pela sociedade. Ele se soma à

---

<sup>46</sup> Merece registro o fato de que ainda no governo Fernando Henrique, o Decreto nº 3.897, de 24 de agosto 2001, em seu artigo 3º, parágrafo único, já cuidava de definir, com contornos mais bem definidos que a lei, que “*Consideram-se esgotados os meios previstos no art. 144 da Constituição, inclusive no que concerne às Polícias Militares, quando, em determinado momento, indisponíveis, inexistentes, ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional*”.

criação do Ministério da Defesa e, mais recentemente, à instituição do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, como órgão a ele subordinado, como importantes momentos de avanços institucionais na área de Defesa. O Livro Branco de Defesa Nacional é mais um fruto da evolução democrática do Brasil. (BRASIL, 2012, p. 7).

O Ministro de Estado da Defesa, Celso Amorim, ressaltou que “*Além de aportar transparência – interna e externa – aos critérios de emprego de nossas Forças Armadas, a preparação deste documento foi relevante para o aprofundamento do acervo de conhecimentos da sociedade sobre a temática militar*” (BRASIL, 2012, p. 8).

Também Bertazzo (2007), cuidando de avaliar o efetivo risco que as Forças Armadas ofereceriam à democracia brasileira se empregadas na garantia da lei e da ordem, aponta para seu caráter excepcional e suplementar:

A missão interna dos militares brasileiros de atuação no governo e de polícia política é extinta, embora o problema da segurança pública comece a ocupar as Forças Armadas, por solicitação governamental. A missão interna, entretanto, apesar de tradicional, constitui uma função de polícia, de caráter essencialmente defensivo e que deve ser assumida pelas Forças Armadas em colaboração com as forças policiais em casos graves de quebra da ordem pública. (BERTAZZO, 2007, p. 40).

### **2.3.1 As polícias militares como força nacional de mobilização**

Não são poucos os que condenam a ligação das polícias militares com o Exército, na condição de força auxiliar, ou mesmo a existência de polícias militarizadas. Os argumentos são predominantemente no sentido de que a ligação de forças policiais seria um resquício que sobreviveu ao período ditatorial (ZAVERRUCHA, 1999, 2000, 2003, 2005, 2013; ZAVERRUCHA & MELO FILHO, 2004; MATHIAS, 2005; MATHIAS & GUZZI, 2010) ou de que o *ethos* militar (BRODEUR, 2004) seria incompatível com o *ethos* de polícia (BAYLEY, 2001); outros diriam que a permanência de forças policiais militarizadas manteria, em pleno regime de redemocratização uma polícia do Estado, o foco na segurança nacional de orientação norte-americana (BICUDO, 2000) outros, ainda, de que “a força militar continua sendo essencialmente aquartelada” (SOUZA, 2011, p. 84).

Os primeiros são argumentos que não encontram sustentação senão em estereótipos formados a partir de uma realidade histórica já superada, mas o último – de que as polícias militares são essencialmente aquarteladas – peca por não ter base em qualquer dado científico. Isto porque, na estrutura das policiais militares uma diminuta parcela do contingente ativo trabalha no suporte administrativo<sup>47</sup>, seguida quantitativamente de

---

<sup>47</sup> Em regra aqueles temporária ou definitivamente inaptos fisicamente para o trabalho policial operacional (“de rua”) e aqueles com tempo de serviço e portanto idade mais avançada (não computados os jovens do Serviço Auxiliar Voluntário (SAV), que não são policiais militares, mas uma espécie de estagiários).

semelhante contingente reservado às ações de “controle de distúrbios civis”<sup>48</sup> e, a grande massa opera no chamado “policciamento de rua”<sup>49</sup>; assim, dizer que são “aquartelados” é dar de ombros ao trabalho de uma legião de pesquisadores mais íntimos sobre o tema e que atesta exatamente o contrário (MUNIZ, LARVIE, MUSUMECI, FREIRE, 1997; AZEVEDO, 2003; MESQUITA NETO, 2004; MACAULAY, 2005; SUASSUNA, 2006; BEATO, SILVA, TAVARES, 2008; PINTO, MURAKAMI, PIMENTA, NUNES, 2012; MUNIZ, SILVA, 2010; MUNIZ, PAES-MACHADO, 2010; e muitos outros)<sup>50</sup>.

Por vezes, até mesmo os mais abalizados especialistas equivocam-se ao perceber a relação entre as instituições militares estaduais e federais como se fossem próprias do cotidiano e que estabelecessem uma relação de subordinação ao Exército: “[...] *os comandantes gerais das PMs devem reportar-se a dois senhores. Indicá-los é prerrogativa do Exército [...], ao qual se subordinam, pela mediação da Inspeção-Geral das Polícias Militares*” (SOARES; ROLIM; RAMOS, 2009, p. 25) e aí, dado ao equívoco, o argumento passaria a ter sentido, representando uma inconcebível ingerência não só sob o aspecto do respeito ao pacto federativo, mas principalmente, na questão da construção da identidade e do mandato policial.

Zaverucha (1999, p. 4) incorre em semelhante equívoco sobre quem exerce o real comando sobre as polícias militares brasileiras; diz ele: “*Ao contrário das forças policiais militarizadas de outros países, a Polícia Militar brasileira possui um status inferior às Forças Armadas. São também forças auxiliares do Exército e, conseqüentemente, a ele subordinado, [...]*”.

Pecam os autores porque a Constituição de 1988, em seu artigo 144, é clara ao estabelecer que “*as polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios*”. No mais, a título exemplificativo, já que se repete em todas as demais, a Constituição do Estado de São Paulo (Artigo 141, §1º) confere

<sup>48</sup> A título meramente ilustrativo e exemplificativo, tomamos o exemplo da Polícia Militar do Estado de São Paulo (tida como paradigma de estrutura e doutrina no país pelas demais corporações policiais-militares), que possui entre seus mais de 90 mil policiais, não mais que 2% nos seus 3 Batalhões de Choque; ainda assim, mesmo essas Unidades, em situação de normalidade, operam em policiamento ordinário em apoio às Unidades territoriais.

<sup>49</sup> Em São Paulo, são os seguintes programas de policiamento: Policiamento de Radiopatrulha, Policiamento Integrado, Policiamento Comunitário, Policiamento Escolar, Policiamento de Força Tática, Policiamento de Trânsito e Policiamento com Apoio de Motocicletas. Nos demais Estados da federação são os mesmos, eventualmente com designações diferentes destas.

<sup>50</sup> Esses pesquisadores e seus trabalhos compõem um mero rol exemplificativo de um universo muito maior, que trabalham dentro de temas como “mandato policial moderno” e “policiamento comunitário”; nessa breve revisão da bibliografia tive o cuidado de buscar pesquisas num período de mais de 15 anos e distribuídas em Estados de todas as regiões brasileiras.

ao Governador do Estado o poder de nomear o Comandante Geral da Polícia Militar, dentre os ocupantes do posto de Coronel.

Uma breve alusão histórica deve nos conduzir aos anais da Assembleia Nacional Constituinte para que percebamos nos discursos e deliberações quais foram os argumentos que levaram a Constituição de 1988 a fazer das polícias militares forças auxiliares e reserva do Exército. Nesse levantamento de dados documentais destacamos nas transcrições abaixo, respectivamente, as falas dos constituintes (1) Roberto Brant, (2) Roberto Cavalcanti, ambos na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, e (3) José Geraldo, este já mais adiante na Comissão de Sistematização, que retratam bem a pretensão de se adotar no Brasil uma rede de segurança de caráter nacional para emprego em situações de excepcionalidade, porém sem que em situações de normalidade, se ferisse a autonomia dos Estados dando o comando ou mesmo o controle das polícias militares às Forças Armadas.

(1) Nós estamos tentando ingressar numa nova ordem constitucional; creio que seria o momento adequado de darmos à Polícia Militar o seu papel primordial de assegurar a segurança do indivíduo. E, apenas em casos especialíssimos, quando de convocação ou mobilização que na História não se registrou até hoje nenhum caso – é que só nesse caso elas passam a ser tuteladas, controladas pelas Forças Armadas, porque então é o caso. (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Atas de Comissões. Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, 8 maio 1987, p. 43. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1987).

(2) O que o texto constitucional deve, a meu ver, estabelecer é a prerrogativa de utilizar as polícias militares como forças auxiliares do Exército, definir as suas condições de mobilização, enfim, as regras mais gerais, deixando aos Estados e às suas Constituições a sua organização. Esse me parece ser o princípio mais condizente com o Federalismo e com a ideia de desconcentração, isto é, preservar no essencial a natureza das polícias estaduais, particularmente as militares, enquanto forças auxiliares do Exército, e dispor de forma muito geral sobre a sua regulamentação – isto em lei ordinária. Parece-me que o texto constitucional de 1946 e o de 1967 adotam esta postura. (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Atas de Comissões. Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, 8 maio 1987, p. 44. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1987).

(3) O texto, tal como está, no atual substitutivo, é perfeito. Mas a introdução que fizeram agora é pior do que na pior época do regime militar, quando agrediram a autonomia dos Estados, impondo às polícias militares um comando geral de coronel de Exército. Pois bem, pelo texto atual que estão inserindo, colocando as polícias militares, não como forças auxiliares do Exército, mas como reservas do Exército, eles estão colocando essas polícias subordinadas administrativamente ao Exército e os comandos dessas polícias serão comandos do Exército, quando o legítimo seria colocá-las, como está no substitutivo, como forças auxiliares do Exército. Mas, já que querem garantir também a reserva, e que é lógico e é legítimo, como forças auxiliares do Exército e reservas para fins de mobilização, porque, em caso de ameaça externa, as polícias militares devem ser reservas a serem mobilizadas pelo Exército Nacional, mas forças auxiliares do Exército e reservas para fins de mobilização. E estão sendo colocadas as polícias militares como reservas do Exército. (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento “A”) – Comissão de Sistematização, 1987, p. 660. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1987).

O que restou promulgado pela Constituição de 1988 foi, assim, uma rede nacional de segurança para emprego excepcional por convocação do Presidente da República, construída a partir de competência da União para regulamentá-la em nível de normas de caráter geral, o que é típico no modelo federal quando se cuida de funções de Estado de dimensão e interesse nacional, tal qual também ocorre quando se fala da magistratura<sup>51</sup> e do Ministério Público<sup>52</sup> que, nem por isso, ficam à mercê do controle central.

Diz a Constituição Federal para adotar esse arranjo federativo que “*Compete à União legislar sobre: [...] XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;*” (Art. 22).

Note-se que a União, no devido processo legislativo, não poderá ir além do conceito jurídico de “normas gerais”<sup>53</sup>. Uma análise jurídico-política nesse tema foi bem apresentada por Nelson Jobim, quando Ministro do Supremo Tribunal Federal, trazendo sua experiência de constituinte. Disse Jobim ao proferir seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1540/MS, onde se discutia os limites do conceito de “normas gerais” a serem editadas pela União nos termos de sua competência privativa, no caso especificamente do referido artigo 22, XXI da Constituição:

Aquele dispositivo teve por objetivo exatamente manter sob um determinado julgo estadual as polícias militares, para evitar que se transformassem num braço armado dos governadores. Observe-se que essa regra era da Constituição de 1967, só que naquela Constituição falava-se em “organização”, e não em “normas gerais”. A Constituição de 1988 tentou tirar do braço do Exército o controle que tinha sobre as polícias militares, já que, no período da Constituição de 1967, elas se transformaram também em agentes daquilo que se chamava “guerra revolucionária interna”. Então, o que se fez? Colocou-se, na Constituição de 1988, “normas gerais de organização” e retirou-se, também da norma federal, a “instrução militar”, porque a instrução era competência da União Federal. A visão que se tinha, politicamente em relação às polícias militares é que eram o braço do Exército. Essa legislação nada tem a ver em relação ao tratamento do Organismo dos Membros dos Quadros das Polícias Militares. (BRASIL, 2001b).

O Ministro Sepúlveda Pertence, na mesma sessão plenária, então arrematou: “*Enquanto corpo de policiamento ostensivo preventivo, as Polícias Militares são serviços*

<sup>51</sup> Por força do Artigo 93 da Constituição Federal de 1988 (“*Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, [...]*”) foi recepcionada a Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional).

<sup>52</sup> Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados) e, antes dela, a Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981.

<sup>53</sup> Juridicamente, “normas gerais” é algo que se situa dentro de conceitos jurídicos indeterminados no campo da competência concorrente cumulativa (MOREIRA NETO, 1988).

*públicos do Estado e como tais devem ser reguladas em cada um deles, no âmbito de sua autonomia”.*

Mesmo como esse mandato excepcional, de ser objeto de mobilização nacional, a autonomia dos Estados é reafirmada noutros momentos pela Constituição Federal, notadamente após a Emenda Constitucional nº 18, de 1998 (governo de Fernando Henrique), que reviu o regime constitucional dos militares:

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, **cabendo a lei estadual** específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.

Abaixo do plano constitucional, recepcionado pela Carta de 1988, a mobilização das polícias militares é regulada pelo Decreto nº 88.540, de 20 de julho de 1983. O Decreto confere esse poder com exclusividade ao Presidente da República, e limita aos casos de guerra externa, daí para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, em casos excepcionais, como o estado de sítio<sup>54</sup> e o estado de defesa<sup>55</sup>.

Nessas excepcionais circunstâncias, e somente por ato formal do Presidente, após ouvido previamente o Conselho de Defesa Nacional e autorizado pelo Congresso Nacional, a Polícia Militar seria mobilizada e teria a supervisão direta do Estado-Maior do Exército, por intermédio da Inspeção-Geral das Polícias Militares, será mobilizada e ficará diretamente subordinada ao Comandante do Exército ou ao Comandante Militar da Área em cuja jurisdição estiver localizado o Estado-Membro. É aquilo que, em seção anterior, apontamos como algo não percebido – ou ao menos não abordado – por Winand & Saint-Pierre (2010).

### 2.3.2 A Força Nacional

Na definição de políticas públicas estruturais a criação da chamada “Força Nacional” surge no governo Lula, dentro do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), para conduzir a União a um papel no contexto da segurança pública.

<sup>54</sup> Constituição Federal/1988. Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

<sup>55</sup> Constituição Federal/1988. Art. 137. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de: I - comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa; II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

Fernando Henrique Cardoso não foi essencialmente diferente; só em seu segundo mandato é que, logo em seguida ao episódio do “Sequestro no Ônibus 174”, é que surgiu o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, ainda carente da “*vertebração de uma política, o que exigiria a identificação de prioridades, uma escala de relevâncias, a identificação de um conjunto de pontos nevrálgicos condicionantes dos processos mais significativos*” (SOARES, 2007, p. 83). O Plano Nacional de Segurança Pública foi reformulado por Luiz Eduardo Soares quando Lula disputava a Presidência e, uma vez eleito, converteu-se no PRONASCI.

Nesse contexto, Luiz Eduardo Soares é conduzido à direção da Secretaria Nacional de Segurança Pública, no primeiro mandato do governo Lula, com foco em renovar antigo Plano Nacional, agora com uma perspectiva audaciosa de implantar, por cooperação e consenso entre os entes federados em espaços de discussão interagências denominados Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs), um novo modelo de arranjo próprio do federalismo de cooperação: o Sistema Único de Segurança Pública.

Soares (2007, p. 88-91) afirma que Lula, temendo ser o protagonista da reforma em uma área tão sensível à opinião pública, abandona o plano e descarta a ideia inicial de transformação da Secretaria Nacional em Ministério da Segurança Pública e assim, somente no seu segundo mandato, é lançado o PRONASCI, o “PAC da Segurança”<sup>56</sup>, sem avanços pragmáticos significativos senão discursivos e marcado por denúncias de clientelismo ou assistencialismo (ZALUAR, 2007a, 2007b, 2007c). Destaco, da série publicada na coluna de Zaluar, o essencial de sua crítica ao PRONASCI:

A POLÍTICA social é sempre cheia de ardis. Um deles é o de deformar a generosidade do Estado, imposta ao contribuinte, quando faz de portadores dos benefícios seres infantilizados pela dependência. [...] Em cada um desses beneficiários, pode-se reconhecer atores fundamentais para tornar eficaz qualquer plano de prevenção da violência e de segurança cidadã. O truque, no entanto, está em delinear quais serão os resultados obtidos por cada uma dessas categorias de portador de bolsa e como avaliá-los. Para alguns, isso está claro, para outros, como as mães da paz e os agentes de segurança bolsistas, não. (ZALUAR, 2007a).

As bolsas oferecidas pelo Pronasci às “mães da paz” e aos “jovens vulneráveis” são ainda mais focalizadas, sem, porém, a definição clara dos beneficiáveis. Estão abertas a todo tipo de manipulação política local. (ZALUAR, 2007b).

Mas as políticas focais só são eficazes quando o diagnóstico da situação e a delimitação do setor populacional a ser beneficiado é preciso. Caso contrário, pode-se pensar que a compensação sirva mais ao clientelismo político, cujo objetivo é sobretudo eleitoral. Neste caso, a compensação monetária pessoal torna-se prêmio pela lealdade a um político ou governo. O uso de categorias mal definidas, como mães da paz ou jovens em estado de vulnerabilidade, deve ser mais bem pensado para que o Pronasci não perca o rumo da intervenção social. [...] Não há nada no

---

<sup>56</sup> O chamado “PAC da Segurança” foi lançado por meio da Medida Provisória 384, de 20 de agosto de 2007, logo convertida na Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007.

Pronasci sobre a prevenção e tratamento desses usuários. E se o dinheiro recebido por alguns deles for usado para pagar o vício? (ZALUAR, 2007c).

Soares não sobreviveu muito à frente da Secretaria Nacional de Segurança Pública; no total foram 10 meses na direção da Secretaria Nacional de Segurança Pública, de janeiro a outubro de 2013. Soares não poupou o governo Lula de severas críticas aos cortes no orçamento e ao receio que Lula teve de enfrentar o tema e ser atingido por desgastes políticos (*“o próprio ministro disse à imprensa que o presidente não queria trazer para a antessala do gabinete presidencial a pilha de cadáveres que vai se acumulando pela nossa insegurança pública”*) (NOMURA, 2005, p. A4).

Quanto à criação da Força Nacional, Soares avoca a iniciativa para o período de sua gestão, mas a concepção seria bem outra, à medida em que ela teria foco na criminalidade que opera numa rede de repercussão interestadual e até internacional e, por isso, exige atuação uniforme:

Acho que é muito importante criar uma Força Nacional. Essa ideia surgiu quando eu era secretário, só que a proposta não era que a força se destinasse ao trabalho de patrulhamento ostensivo, mas que fosse um grupo de elite de investigação do crime organizado. Mas o ministro achou melhor fazer da força uma espécie de Guarda Nacional, com presença ostensiva. Acho uma boa ideia, continuo achando que a minha proposta era mais urgente. Não posso negar que ela é útil, porque o governo não pode depender só do Exército. Mas isso nem de longe responde às questões da segurança pública. É um esparadrapo diante da cirurgia profunda que teremos que fazer. (NOMURA, 2005, p. A4).

Mas essa ideia de uma Força Nacional investigativa, talvez não haja atentado Soares, exigiria um rearranjo capaz de vencer os obstáculos jurídicos constitucionais que são tomados pelas corporações como um núcleo duro de competências. Explico: a proposta de uma “Força” a que se atribua competência para investigação de crimes esbarraria na área de atribuições exclusivas da Polícia Federal<sup>57</sup>, o que poderia levar à demandas judiciais até no Supremo Tribunal Federal, mesmo que seus resultados fossem os mais satisfatórios possíveis. Fenômeno semelhante ao colocado como hipótese ocorreu e ainda não foi resolvido em relação ao Ministério Público e seu poder de investigação criminal, regulamentado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a partir da “Teoria dos Poderes Implícitos”, mas que ainda não é acolhido à unanimidade na Suprema Corte, a despeito de precedentes que aceitam a tese em casos de excepcionalidade:

O Supremo Tribunal Federal brasileiro, apreciando exatamente a possibilidade do exercício de atividades apuratórias pelo Ministério Público, reafirmou a teoria

<sup>57</sup> CF/88. Art. 144. [...] § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: [...] IV - exercer, **com exclusividade**, as funções de polícia judiciária da União. (Grifo nosso).

Constitucional dos Poderes implícitos de modo a fundamentar a afirmação de que as atribuições constitucionais do Ministério Público pressupõem a realização, em alguns casos, de atividades investigativas (HC nº 94.173-BA, STF, Relator Min. Celso de Mello, 2ª Turma, julgado em 27.10.2009). Concluir que o sistema constitucional atribuiu aos órgãos policiais o papel principal na investigação criminal e aos Delegados de Polícia a condução dos inquéritos penais não significa reputar impedido o Ministério Público de realizar diligências investigatórias quando circunstâncias particulares o exigirem. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 118.280-MG. Paciente: Romildo Santos. Impetrante: Defensoria Pública da União. Coator: Superior Tribunal de Justiça. Relatora: Ministra Rosa Weber. *Diário da Justiça*, n. 152, 07/08/2013).

As dissidências vem atualmente do Ministro **Marco Aurélio** (“*Eu não imagino procurador com estrela no peito e arma na cintura para enfrentar criminosos na rua como se fosse polícia*”, pronunciamento no Recurso Extraordinário nº 593.727), **Cármem Lúcia** (“*A partir do momento em que o MP se utiliza de sua estrutura e de suas garantias institucionais a fim de realizar de modo direto investigações criminais, atua em sigilo e isento de fiscalização em sua estrutura administrativa*”, pronunciamento no Habeas Corpus nº 108.147), **César Peluso** (“*Considerar o membro do Ministério Público, ao mesmo tempo, ‘advogado sem paixão’ e ‘juiz sem imparcialidade’ é exigir-lhe demais*”, pronunciamento no Recurso Extraordinário nº 593.727, quando ainda era Ministro) e Luis Roberto Barroso (“*Parece fora de dúvida que o modelo instituído pela Constituição de 88 não reservou ao Ministério Público o papel de protagonista da investigação penal. De fato, tal competência não decorre de nenhuma norma expressa, sendo certo que a função de polícia judiciária foi atribuída às Polícias Federal e Civil*”, esse pronunciamento é anterior à sua nomeação como Ministro do STF).

Retornando a Soares, a criação de uma Força Nacional de investigação da criminalidade organizada foi descartada. Márcio Thomaz Bastos, Ministro da Justiça de Lula, em 2004 elabora um malabarismo jurídico<sup>58</sup> e cria a Força Nacional, porém, com um outro perfil institucional e com um outro mandato: como programa de cooperação federativa para missões de preservação da ordem pública<sup>59</sup>.

Só em 14 de janeiro de 2007, mais uma vez usando de suas prerrogativas de Presidente, unilateralmente como já o fizera criando aquele Decreto nº 5.289, sem qualquer

<sup>58</sup> A artimanha foi de emendar o Decreto nº 5.289, como se ele fosse o regulamentador da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001; essa lei entretanto tem objeto absolutamente diverso: o Fundo Nacional de Segurança Pública.

<sup>59</sup> A preservação da ordem pública foi, mais tarde, definida (Lei nº 11.473) como compreendendo o policiamento ostensivo, o cumprimento de mandados de prisão, o cumprimento de alvarás de soltura, a guarda, a vigilância e a custódia de presos, os serviços técnico-periciais, qualquer que seja sua modalidade e o registro de ocorrências policiais.

urgência que justificasse<sup>60</sup>, o Presidente Lula baixa a Medida Provisória nº 345, dois meses mais tarde convertida na Lei nº 11.473 pelo Congresso.

Mas o que é a Força Nacional? Pode-se responder que, sob o aspecto formal, ela é programa; seu *status* político pode ser identificado como de cooperação federativa, porém, em busca de sua identidade orgânica e a legitimidade de seu mandato, não encontraremos resposta ou fundamento constitucional. A partir de 2009, com o advento do acordo de Cooperação Federativa do Batalhão Especial de Pronto Emprego (BEPE), então recém-criado, o efetivo inicial de 550 policiais militares cedidos por 11 Estados da federação chegou, no ano seguinte, a 940 policiais, que treinamento, toda a infraestrutura de alojamento, alimentação, cuidados médico-hospitalares e remuneração na forma de diárias na condição de colaboradores eventuais (Lei nº 8.162, de 1991).

Superada a questão de fundo constitucional, concordamos com a nota posta no trabalho de Proença Júnior (2011), admitindo que, sob o ponto de vista pragmático, essa “força” seja preferível ao emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, uma vez que ela é constituída por profissionais de polícia, já com formação, treinamento, mandato e, principalmente, uma *práxis* diversos daqueles das tropas federais que teriam que investir na capacitação e potencializar os mecanismos de controle interno para o contato com a sociedade civil. Para ações pontuais e suplementares a que vem se prestando, sob o ponto de vista técnico-operacional seu efetivo é adequado, mas não se esperada como complemento ou mesmo substituição das forças de segurança.

#### **2.4 Os órgãos policiais estaduais e a dicotomia “polícia civil/polícia militar”**

Como já se afirmou ao longo desta tese, mesmo sem aprofundamento nas dialéticas questões filosóficas, é essencial que se explique a carga conceitual que aqui se imprime no título quando se lança mão do conceito de “mundo-da-vida” (HUSSERL, 2002).

No mundo formal normativo essa dicotomia se mostra pela divisão orgânica e funcional da atividade policial nos estados federados, entre suas polícias militares e polícias civis, as primeiras encarregadas pela Constituição da República Federativa do Brasil da preservação da ordem pública e a polícia ostensiva<sup>61</sup> e as últimas da apuração das infrações penais e das atividades de polícia judiciária<sup>62</sup>. A partir da simplista conjugação dos binômios

---

<sup>60</sup> A Constituição Federal, por seu artigo 62, determina que Medidas Provisórias atendam ao requisito da urgência. Como entender urgente, quando já havia passado mais de dois anos da edição do Decreto?

<sup>61</sup> Artigo 144 – [...] § 5º - Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública;

<sup>62</sup> Artigo 144 – [...] § 4º - Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

comunicativos (“prevenção & repressão”) e jurídicos (“polícia administrativa & polícia judiciária”), cientistas sociais e cientistas jurídicos habitualmente formulam o paradigma de que a prevenção criminal é atividade de polícia administrativa e, portanto, afeta às polícias militares enquanto, à repressão criminal seria atividade de polícia judiciária, assim afeta às polícias civis (MUNIZ, 2000, p. 123; TOURINHO FILHO, 1986, p. 160).

O recorrente equívoco pode ser evitado se observados dois fatores: (a) nenhuma norma jurídica emprega os ambíguos termos “prevenção” e “repressão” referindo-se ao controle do crime; (b) já a doutrina jurídica, quando lança mão do vocábulo “repressão” (TOURINHO FILHO, 1986, p. 160), lhe dá o sentido de “persecução penal”, que significa todo o conjunto de procedimentos pré-processuais (inquéritos policiais e denúncia do Ministério Público) e processuais (processo penal) formais de verificação da autoria e da materialidade delitiva indispensáveis à aplicação da respectiva sanção penal. Ocorre que na teoria da interpretação da norma jurídica, o aspecto semasiológico da palavra é fundamental para que se atinja o real significado comunicativo (FERRAZ JÚNIOR, 2003, p. 255-61); ainda que se tome o Direito como instrumento de comunicação (LUHMANN, 1994), seu caráter dogmático impõe respeito ao princípio da inegabilidade dos pontos de partida, reduzindo a margem de liberdade do intérprete na análise dos fenômenos-objeto, diferentemente das Ciências Sociais que seguem enfoque zetético<sup>63</sup>.

Essas considerações poderiam ser tomadas por mero preciosismo terminológico, não fosse o fato de que, no “mundo-da-vida”, elas são os mais fortes alicerces dos paradigmas que fazem das polícias estaduais duas “meias polícias”, expressão cunhada pelo Secretário Nacional de Segurança Pública, Ricardo Brisola Balestreri, em entrevista ao jornal “O GLOBO” (AGGEGE; ÉBOLI, 2009), ao comentar sobre uma pesquisa apresentada pelo sociólogo José Vicente Tavares dos Santos aos jornalistas: *“Temos duas meias polícias. Uma estrutura inadequada para a democracia. Uma esquizofrenia. Não fazem o ciclo completo. Cada uma faz uma parte e fica dependente da outra. Nenhum país civilizado do mundo é assim - disse Balestreri.”*

A realidade formal normativa adota a dicotomia policial no âmbito dos estados federados – isto é ponto de partida inegável pela dogmatização em seu plano jurídico mais elevado: a norma constitucional –, mas é o falseamento hermenêutico que mantém o

<sup>63</sup> “O enfoque dogmático revela o ato de opinar e ressalva algumas das opiniões. O zetético, ao contrário, desintegra, dissolve as opiniões, pondo-as em dúvida. Questões zetéticas têm uma função especulativa explícita e são infinitas. Questões dogmáticas têm uma função diretiva explícita e são finitas. Nas primeiras, o problema tematizado é configurado como um *ser* (o que é algo?). Nas segundas, a situação nelas captada configura-se como um *dever-ser* (como deve-ser algo?). Por isso, o enfoque zetético visa saber o que é uma coisa. Já o enfoque dogmático preocupa-se em possibilitar uma decisão e orientar a ação”. (FERRAZ JÚNIOR, 2003, p. 41)

paradigma de desintegração entre os órgãos do sistema de segurança pública, induzindo que quando o órgão de prevenção criminal falha, com a ocorrência de um crime, o outro órgão de repressão assume a responsabilidade de condução e solução do problema.

A realidade do “mundo-da-vida” é diversa; a prevenção do crime é um ideal buscado, jamais atingido, desde as sociedades tribais até as mais complexas (DURKHEIM, 2007, p. 83)<sup>64</sup>. A ostensividade da atuação das polícias militares nos ambientes urbanos tem escopo preventivo, mas esses órgãos são ordinariamente chamados ao atendimento de ocorrências criminais consumadas para “repressão imediata” (LAZZARINI *et al*, 1987, p. 97); as polícias civis, por sua vez, só passam a atuar em duas situações: (a) na formalização pré-processual dos infratores presos pelas polícias militares (autos de prisão em flagrante delito), exercendo sua função de polícia judiciária, e (b) na investigação criminal dos casos de autoria desconhecida que igualmente será ao final formalizada em autos de inquérito policial.

No primeiro caso não há que se falar em investigação criminal, pois não há o que se desvendar; o autor do crime, a vítima e eventuais testemunhas são imediatamente conduzidas às delegacias de polícia pelos policiais militares que efetuaram a prisão<sup>65</sup>; mesmo na chamada prova pericial, exigível em todos os crimes em que restam vestígios, o papel da polícia civil será de simplesmente preencher requisições de perícia dirigidas ao Instituto Médico Legal ou Instituto de Perícias Criminalísticas e aguardar a chegada dos laudos para serem encartados no inquérito; o relatório a cargo do delegado de polícia dará termo ao inquérito. No segundo caso – investigação dos crimes de autoria desconhecida – a realidade é mórbida: à exceção das delegacias “especializadas”, sediadas nas capitais dos estados, e de pequenos núcleos nas cidades de porte médio e grande<sup>66</sup>, é ínfima a produção investigativa.

Há não menos que duas razões principais para essa baixa produtividade: (a) a subcultura do bacharelismo presente entre os dirigentes das polícias civis – delegados de polícia –, que sugere aparente atividade jurídica e não policial ao cargo, em razão de sua

---

<sup>64</sup> “Classificar o crime entre os fenômenos de sociologia normal, não é só dizer que é um fenômeno inevitável, ainda que lastimável, devido à incorrigível maldade dos homens; é afirmar que é um fator de saúde pública, uma parte integrante de qualquer sociedade sã. [...] Em primeiro lugar, o crime é normal porque uma sociedade isenta dele é completamente impossível” (DURKHEIM, 2007, p. 83).

<sup>65</sup> O Código de Processo Penal Brasileiro (1941), na tentativa de evitar que a práxis policial seja de uma investigação às avessas (partir – pela técnica da tortura física ou psicológica dirigida à confissão – do criminoso para se elucidar o crime e não o mais coerente: partir do crime para se identificar o criminoso), obriga a produção de provas periciais, não admitindo a mera confissão do acusado (KANT DE LIMA, 1997, p. 174-5): “Art. 158. Quando a infração deixar vestígios, será indispensável o exame de corpo de delito, direto ou indireto, não podendo supri-lo a confissão do acusado”.

<sup>66</sup> Em todos os estados e no Distrito Federal, variando a denominação, há centros de excelência em investigação criminal; no estado de São Paulo são Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP), Departamento de Investigações sobre Narcóticos (DENARC) e, no interior do estado, as Delegacias de Investigações Gerais (DIGs) e Delegacias de Investigações sobre Entorpecentes (DISEs).

formação acadêmica (são bacharéis em Direito) e neles incute uma imagem subalterna do agir policial em relação ao agir jurídico; (b) a metodologia de análise criminal adotada pelas instâncias governamentais, que foca suas atenções nos crimes violentos para determinação de áreas de risco geomapeadas, a fim de dar respostas às cobranças da mídia e da opinião pública sobre os casos de repercussão e sobre os bolsões de incidência criminal, os últimos nem sempre situados em espaços urbanos periféricos.

Parafraseando Medeiros (2004), chamaremos de “força isomórfica mimética”<sup>67</sup> a busca de pertencimento das polícias civis ao espaço judiciário (“*A Polícia Civil transforma-se em um filtro cuja função é interpretar a situação real (desigual) antes que esta chegue ao Judiciário, ou mesmo impedindo que chegue [Kant de Lima, 1995]*”) e das polícias militares ao Exército.

De fato, ao longo de toda a história colonial e republicana brasileira, seja nos períodos de democracia ou naqueles momentos de regimes de exceção, essas duas elites – o bacharelismo e o militarismo – sempre caminharam juntas no domínio do poder político (ADORNO, 1988; MUNIZ, 2001), persistem até hoje e se evidenciaram no próprio texto da Constituição Federal de 1988, revelando um isomorfismo mimético e normativo; a “Constituição Cidadã” na redação original de suas “Disposições Constitucionais Gerais”, em seu artigo 241 dispunha: “*Art. 241. Aos delegados de polícia de carreira aplica-se o princípio do art. 39, § 1º, correspondente às carreiras disciplinadas no art. 135 desta Constituição*” (as carreiras ali referidas eram as carreiras jurídicas de Juiz de Direito, dos Membros do Ministério Público, da Advocacia Pública e da Defensoria Pública); relativamente às polícias militares, a redação originalmente promulgada os classificava como uma categoria especial dentre os servidores públicos – eram servidores públicos militares dos Estados e do Distrito Federal – porém, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 18 (05 de fevereiro de 1998), acentuou-se seu “status” constitucional como “militares dos Estados” – nova designação que vige de lá para cá e reforça a opção pela investidura militar na polícia. No caso das polícias civis, essa força isomórfica mimética é tão forte que um dos movimentos de “lobby” mais fortes na atualidade, tem sido dirigido à aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 549 (2006), pela qual se firmaria no plano normativo constitucional a natureza jurídica – e não policial – dos delegados de polícia.

<sup>67</sup> O autor afirma: “Powell e Dimaggio (1991) identificaram **três mecanismos de isomorfismo**, aos quais chamaram forças isomórficas: a **força mimética**, que consiste na imitação organizacional, ou seja, na adoção – intencional ou não – de uma organização preexistente como modelo para a criação de uma nova; a **força coercitiva**, que é o exercício direto – formal ou informal – de controle de uma organização sobre outra; e a **força normativa**, que é aquela do padrão profissional – membros de diferentes organizações, oriundos da mesma “profissão”, tendem a reivindicar os mesmos direitos e rotinas”.

Reforçando o problema das instituições em refratarem ou se realinharem às mudanças de paradigmas que contribuem para o isomorfismo mimético, podem ser vistos os discursos dos maiores representantes dos grupos de pressão corporativos<sup>68</sup> no Congresso Nacional, em novembro de 2008, perante a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados, durante audiência pública em que se discutia o Projeto de Lei nº 4.209/2001 (“Reforma do Código de Processo Penal de 1941”):

O SR. EDSON COSTA ARAÚJO - Eu disse que parece estranho isso partir de um comandante-geral de Polícia Militar, que sempre se colocou historicamente nas trincheiras da defesa do *status quo*, mas a verdade é que há hoje um vento inovador perpassando as instituições policiais militares, e esse reconhecimento já é quase unânime em nossas instituições. Não ficaremos parados no tempo brigando pela manutenção do nosso *status* militar, das nossas regalias, de tudo o que a história construiu para nós até agora. (BRASIL, 2008b, p. 20).

[...]

Senhores, eu queria dizer, por fim, de todas as questões que foram colocadas aqui, que as Polícias Militares do Brasil estão dispostas a discutir mudanças, quaisquer que sejam. Não estamos dentro de nenhuma trincheira mais. Não estamos preocupados com a nossa condição de militar, com nada. O que nos interessa é mudar o que está acontecendo. (BRASIL, 2008b, p. 64).

[...]

O SR. CLEBER MONTEIRO FERNANDES - Então, tivemos ali um divisor de águas. A Constituição colocou a segurança pública no seu interior. E como não poderia deixar de ser, temos na Constituição um sistema de freios e contrapesos. E ali foi colocado exatamente isto: a força e o volume ficaram com a Polícia Militar, a quem foi dado fazer a prevenção. E o contrapeso dessa balança, a nosso ver, foi a Polícia Civil, porque desse outro lado era onde estava o delegado de polícia, a *longa manus* do Poder Judiciário, que recebe as ocorrências e faz, em nome do Poder Judiciário, a primeira análise crítica jurídica. [...] **Ali está uma autoridade que representa o Poder Judiciário** e tem, por norma constitucional, de fazer essa análise prévia e esse juízo de valor da legalidade do ato. (BRASIL, 2008b, p. 28; grifo nosso).

Esses pronunciamentos, mesmo com o recorte retórico que merecem no contexto em que foram expostos, evidenciam onde o gargalo é mais estreito (SAPORI; SOUZA, 2001); vê-se muito presente no discurso do representante das Polícias Civis o apego ao bacharelismo no âmbito policial, notadamente quando emprega – mesmo que indevidamente – a expressão “**representante do Poder Judiciário**” dirigida à instituição que é órgão do Poder Executivo e não do Judiciário.

Por detrás dessa aparente postura garantista (PASTANA, 2009)<sup>69</sup> o que se pretende “garantir” é um sistema de “ilegalidade eficiente” (ALBERNAZ, 2009), onde o

<sup>68</sup> O então Presidente do Conselho Nacional dos Comandantes-Gerais, Coronel PM Edson Costa Araújo, e o Delegado de Polícia Cleber Monteiro Fernandes, Vice-Presidente do Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil.

<sup>69</sup> Entremeio à acertada crítica sobre a relação entre o discurso jurídico do garantismo penal e a realidade da consolidação democrática de um estado punitivo, Débora Pastana define o garantismo: “Encabeçado por Luigi Ferrajoli (2002), tal movimento parte da ideia, já presente em Locke e em Montesquieu, de que do poder há

delegado de polícia avoca uma ilegítima discricionariedade de autuar ou não aqueles que lhe foram conduzidos presos, instaurar ou não um inquérito policial, indiciar ou não aquele suspeito da prática de um crime, sem que isso sequer chegue ao conhecimento do Poder Judiciário, numa estrutura jurídico-burocrática em que o Ministério Público não é eficiente para realizar seu papel de controle externo da atividade policial<sup>70</sup>; cenário convidativo aos desvios de conduta e moeda de barganha para os grupos de pressão institucionais, perante agentes políticos nos momentos de debates por mudanças. Essas conclusões não são meras teorizações acadêmicas, mas conclusões relatadas pelo jurista Petrônio Calmon Filho, Procurador de Justiça do Distrito Federal e membro da então Comissão de Reforma do Código de Processo Penal:

O Presidente da República, **atendendo ao lobby das lideranças policiais** resolveu reter um dos projetos de lei elaborados pela Comissão de Reforma do Código de Processo Penal, presidida pela Professora Ada Pellegrini Grinover. A Comissão, integrada, ainda, por outros 9 juristas, encerrou seus trabalhos no dia 6 de dezembro passado, ocasião em que a Presidente entregou ao Ministro José Gregori 7 anteprojetos de lei, um deles sobre a investigação criminal, que elimina do CPP os ranços da ditadura do “estado novo”, quando foi editado o código. [...] O Ministro da Justiça analisou os projetos e não elaborou nenhuma modificação, encaminhando-os para o Presidente da República no dia 23 de janeiro. Examinados pela Casa Civil da Presidência da República, os projetos não sofreram nenhuma crítica. **Tão somente não levarão adiante o projeto que trata da investigação criminal, permitindo, assim, que continuem em vigor as regras atuais que estabelecem um inquérito burocrático, sem participação efetiva da vítima e com poderes absolutos para a polícia.** [...] O projeto sobre a investigação criminal fica engavetado. Seu encaminhamento somente será possível se houver pressão de outros setores da sociedade. Do contrário prevalecerá o lobby único que surgiu até o momento, operado por setores reacionários, que pretendem a continuidade do sistema de investigação criminal hoje reinante em nosso país, como se fosse muito eficiente. (CALMON FILHO, 2001). Grifos nossos.

Adorno (2008) comprova essa subtração de casos do sistema processual formal. A partir dos Livros de Registro de Ocorrência e Livro de Registro de Inquéritos Policiais, no período compreendido entre 1º de janeiro de 2001 a 31 de dezembro de 1997, tendo como “*locus*” a socialmente heterogênea região sudoeste da cidade de São Paulo (área afeta à 3ª Seccional da Polícia Civil), que aglomera bairros nobres até regiões de exclusão social

---

sempre que se esperar um potencial abuso, sendo, portanto, necessário neutralizá-lo com o estabelecimento de um sistema de garantias, limites e vínculos ao poder de controlar” (PASTANA, 2009, p. 128).

<sup>70</sup> O controle externo da atividade policial foi adotado na Constituição Federal de 1988, atribuindo essa atividade ao Ministério Público: “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;”; a Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007, do Conselho Nacional do Ministério Público, estabelece: “Art. 1º Estão sujeitos ao controle externo do Ministério Público, na forma do art. 129, inciso VII, da Constituição Federal, da legislação em vigor e da presente Resolução, os organismos policiais relacionados no art. 144 da Constituição Federal, bem como as polícias legislativas ou qualquer outro órgão ou instituição, civil ou militar, à qual seja atribuída parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública e persecução criminal.”.

acentuada, o pesquisador encontrou registrados **344.767** boletins de ocorrência, dos quais somente **21.866** se transformaram em inquéritos<sup>71</sup>.

A conclusão foi de que somente 6,36% se transformaram em inquéritos e que, observados esses números por categorias (“crimes violentos” e “crimes não violentos”), esse percentual aumenta para o ainda discrepante patamar de 9,42%. “*Crimes contra o patrimônio têm uma baixíssima probabilidade de se transformarem em inquérito policial. Os homicídios, ao contrário, têm uma maior probabilidade de transformarem-se em inquérito policial*” (ADORNO, 2008).

As conclusões de Adorno não fogem das verificações empíricas de Pastore (1991) assegurando que a probabilidade de um infrator passar pelas etapas de ser preso em flagrante, indiciado pela polícia, julgado e condenado pela justiça para, ao final, cumprir a pena é de 0,001483%:

O risco do crime é irrisório. É claro que os criminosos não lêem os meus estudos. E, nem precisam. Eles percebem na prática o que é detectado por pesquisas trabalhosas. Sabem muito bem que o crime está compensando nos dias atuais. O que fazer? É evidente que os fatores sociais têm um grande peso na determinação do crime. Mas, a precariedade dos aparelhos policial e judicial precisa ser urgentemente superada. É isso que foi feito em New York onde a sociedade continuou a mesma; o desemprego não se alterou; e as famílias seguiram criando as crianças da mesma maneira. E, por meio de medidas eficientes na área policial e judicial, o crime despencou 30% nos últimos dois anos. (PASTORE, 1996).

No mesmo sentido, Mingardi (2007), numa crítica mais ácida, afirma que “*A Polícia Civil é uma fábrica de papéis, e não de solução de crimes*”, na medida em que somente 5% dos crimes contra o patrimônio seriam investigados. Noutra pesquisa, Mingardi (2005) aponta o baixo nível de eficiência dos trabalhos investigativos, verificado a partir do elevado percentual de casos em que o Ministério Público, pela inconsistência das investigações<sup>72</sup>, se obrigaria a requerer o arquivamento judicial dos inquéritos (Quadro 3, MINGARDI, 2005, p. 89):

---

<sup>71</sup> Ponto relevante é que somente foram considerados os seguintes delitos (tentados ou consumados): homicídios, roubos, latrocínios e tráfico de drogas, furtos e porte de drogas para consumo. Outros crimes e contravenções foram desprezados na pesquisa.

<sup>72</sup> Sobre a mesma questão vale citar: “*A categoria nativa de pingue-pongue, para se referir às idas e vindas dos inquéritos entre as delegacias e o Ministério Público, é muito eloqüente. Ela se refere ao movimento, mas a um movimento inverte, no qual as pessoas, vítimas e autores, se perdem de vista, se desumanizam. Quando pessoas e crimes viram papel, e este se reproduz de maneiras mecânicas, quase sem novos conteúdos, as rotinas baseadas na tradição cartorial se fortalecem, e perpetua-se a suspensão dos conflitos*”. (MISSE, 2009, p. 27).

**Quadro 3** – Comparativo entre denúncias e arquivamentos de inquéritos

COMPARAÇÃO ENTRE DENÚNCIAS E ARQUIVAMENTOS DE INQUÉRITOS PROMOTORIAS DO JURI DE SÃO PAULO / CAPITAL - 2002/04					
	ARQUIV.	DENÚN.	TOTAL	% ARQUIV	% DENUN
2002	5524	1600	7124	77,5	22,5
2003	7805	2161	9966	78,3	21,7
2004	7401	2128	9529	77,7	22,3
TOTAL	20730	5889	26619	77,9	22,1

Fonte : Relatório da Corregedoria do Ministério Público do Estado de S. Paulo

**Fonte:** Ministério Público do Estado de São Paulo

A subcultura do bacharelismo leva a crer que investigação é sinônimo de inquérito, quando na verdade este deveria ser, quando muito, mero repositório formal burocrático de um trabalho policial muito mais complexo e dinâmico, onde o Direito não é o ponto de partida. *“Para os policiais, o Inquérito pode ser equiparado à investigação policial. Mas a investigação policial não pode se limitar ao Inquérito, pois ela foge muitas vezes do controle e do registro formal, abrangendo aptidões individuais e relacionais”* (MISSE, 2009, p. 27). Esse desvio, que brota de forças isomórficas miméticas, é tamanho que é escassa – para não se dizer inexistente – que Mingardi (2005, p. 7, 9) revela a precariedade até mesmo de literatura própria no ambiente escolar da polícia:

Buscamos informações na biblioteca da Academia da Polícia Civil de São Paulo (ACADEPOL) e o máximo que encontramos foi algum material absolutamente defasado (A biblioteca não é atualizada e a maioria dos livros encontrados tem pelo menos 30 anos.). [...] Uma linha de livros mais utilizável, em que é discutida a realidade da investigação policial e sua utilidade prática, foi publicada pela Polícia Militar do Rio de Janeiro no início da década de 1990. [...] Alguns podem objetar mostrando pilhas de livros sobre o inquérito policial, por exemplo, mas o conteúdo desses livros mostra apenas o ponto de vista jurídico, nunca o operacional. Eles têm mais a ver com o bacharelismo de nossas instituições policiais do que com o trabalho do dia a dia.

Às vésperas da Conferência Nacional, uma pesquisa<sup>73</sup> conduzida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública revelou: *“Ao contrário também do que talvez o imaginário popular suponha, os policiais militares são mais ‘mudancistas’ do que os civis. E mais uma vez contra a tendência dominante nas especulações usuais, os oficiais, nas PMs, são quase tão ‘mudancistas’ quanto os não-oficiais”* (SOARES; ROLIM; RAMOS, 2009).

<sup>73</sup> A pesquisa cujos principais resultados serão aqui relatados foi realizada com base em questionários virtuais, respondidos, nos meses de abril e maio de 2009, por 64.130 profissionais que atuam no campo da segurança pública, em todo o país. Os profissionais entrevistados são policiais civis (4.720), militares (40.502), federais (215) e rodoviários federais (333), peritos não ligados à polícia civil (360) bombeiros militares (5.957), agentes penitenciários (4.312) e guardas civis municipais (7.731). Os questionários foram aplicados por meio virtual, para o que se recorreu à rede nacional de altos estudos em segurança pública (a RENAESP, articulada pela SENASP), atuando na modalidade ensino à distância, cujos dirigentes nos facultaram o acesso aos profissionais que se matricularam. (SOARES; ROLIM; RAMOS, 2009).

## 2.5 Historiografia do papel dos municípios brasileiros na segurança pública ao longo do século XX.

A formatação do pacto federativo se estabelece a partir de arranjos resultantes da oscilação entre os extremos da centralização/concentração *versus* descentralização/desconcentração. Vistos economicamente esses arranjos, sob o prisma da provisão dos serviços, ou politicamente, a partir da análise da detenção do poder decisório (AFFONSO, 2003), se aferirá uma presença maior ou menor do ente federado sobre a questão.

No constitucionalismo brasileiro que orientou a Carta de 1988, a técnica utilizada para a repartição de competências entre os entes da federação foi a de *predominância do interesse*, ou seja, interesses nacionais levam à competência material e legislativa da União, enquanto os regionais a reservam aos Estados e, prevalecendo o *interesse local*, a competência se fixa nos municípios. Todavia, se sob o ponto de vista meramente jurídico-teórico a definição desses limites é tranquila, o mesmo não se vê no cotidiano, deixando um espaço potencial de conflitos de interesses entre União, Estados e Municípios, que são dirimidos pelo Supremo Tribunal Federal, na medida em que a forma federativa e seus arranjos são postos como cláusulas pétreas pela Constituição Federal (artigo 60, § 4º) e a Corte Suprema tem como missão precípua sua guarda (artigo 102, *caput*).

A distribuição de competências entre Estados e Municípios nunca foi posta de maneira muito objetiva nas Constituições brasileiras. A Constituição de 1891, elaborada nos moldes da Constituição dos Estados Unidos da América não incluiu o município como ente da federação, mas já lhe assegurou a autonomia dos municípios naquilo que fosse de seu “peculiar interesse” (“Art. 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”); a Carta de 1934, por seu artigo 13, também não tratou o município como entidade federativa, falando de uma “união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil” que assim não contemplava os municípios, contudo, lhes garantiu um indefinido nível de autonomia para organização de “serviços de sua competência”; a Constituição de 1937 de igual forma não lhe atribuiu *status* de entidade federada e manteve sua autonomia nos indefinidos termos do interesse peculiar, falando agora em “serviços públicos de caráter local” (artigo 26), o que se viu repetir na Constituição de 1946 (artigo 28), na Carta de 1967 e na Emenda Constitucional de 1969 (artigo 16).

Nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, perante a Subcomissão dos Municípios e Regiões, na terceira reunião ordinária, havida no dia 22 de abril de 1987, o

Diogo Lordello de Mello, organizador e primeiro Superintendente do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), na ocasião ocupando o cargo de Assessor Especial para Assuntos Internacionais da instituição, falou aos Constituintes tanto sobre a inovadora ideia – se comparado o federalismo clássico – de se alçar o município à condição de ente federado, como também acerca da definição dos serviços reservados localmente aos municípios:

Uma primeira proposta, e que pode ser a mais revolucionária, é a inclusão expressa do município como parte integrante da Federação. Sei que isso pode provocar escândalo em muita gente, mas, como dizemos aqui, a verdade é que cada federação é diferente. Não existem duas iguais. Entre todas as federações do mundo – em número de quatorze – ninguém conseguiu encontrar duas exatamente iguais, até hoje. Todas são diferentes, inclusive as anglo-saxônicas, que têm muito em comum, mas são diferentes em pontos importantes. [...] Evidentemente, não é fácil, a menos que se chegue a ponto de, no texto constitucional, ter uma rigidez enorme de dizer quais são os serviços públicos locais. Aí estaríamos caindo também num grande equívoco, porque as peculiaridades locais são de tal ordem que alguns serviços aparentemente locais não poderiam ser locais em certos municípios. (BRASIL. Diário da Assembleia Nacional Constituinte – Suplemento. Comissão da Organização do Estado. Subcomissão dos Municípios e Regiões, Ata da Terceira Reunião Ordinária, 22 abr 1987, p. 18).

[...]

Então, as nossas propostas buscam evitar todo tipo de extremismo nas suas colocações; evitar utopias, que sabemos que nunca se realizarão, porque a utopia última do município seria a anarquia. Alguns anarquistas acham que o núcleo do governo deveria ser o governo do município, e município pequeno. Acima dele não haveria Estado. Estamos longe de tomar posições desse tipo. [...] O que é hoje predominantemente local poderá não sê-lo amanhã. O mosquito começou como uma preocupação predominantemente local. Depois passou a ser estadual, passou a ser federal e hoje é internacional. Sabemos que a questão do mosquito é hoje objeto de convênios internacionais. Com o tempo as coisas mudam. Reconheço a dificuldade e reconheço também que a redação pode não ser a ideal, mas há dificuldade em encontrar outra. (BRASIL. Diário da Assembleia Nacional Constituinte – Suplemento. Comissão da Organização do Estado. Subcomissão dos Municípios e Regiões, Ata da Terceira Reunião Ordinária, 22 abr 1987, p. 26).

Com efeito, na doutrina são apontadas duas direções: a de que os municípios não são entes federados, porque não se lhes reserva competência para propor emendas constitucionais, tampouco não se admite controle de constitucionalidade concentrado às suas leis em face da Constituição Federal e, ainda, na medida em que não há um vínculo direto deles com a União, o que se observa diante da impossibilidade de intervenção federal nos municípios, somente possível aos Estados (BARACHO, 1982; SILVA, 1993 *apud* PIRES, 2005); d’outro lado, há os que sustentam que a “inovação da Constituição adveio da atração sugestionadora do movimento municipalista, que rompeu o quadro da lógica constitucional” para, modernizando o federalismo, formar uma federação trina (HORTA, 1995; SANTANA, 1993; FERRARI, 1993; PIRES, 2005).

A questão municipal também chamou as atenções da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, e de sua Subcomissão de Tributos Participação e

Distribuição das Receitas, que recebeu em audiência pública o Professor Doutor Cleuler de Barros Loyola, também do Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Loyola frisou a relação entre a provisão de serviços e as receitas tributárias necessárias para a definição do efetivo papel dos municípios no arranjo do pacto federativo:

Os países mais desenvolvidos são aqueles que também atribuem aos seus municípios parcela maior das receitas públicas. É justo que o Brasil, na medida em que se desenvolver, também siga esse caminho. Podemos ver, por exemplo, que países de menor desenvolvimento atribuem percentual menor de suas receitas públicas aos municípios, até chegar na Dinamarca, que tem 70%. É um caso realmente bastante atípico, porque, na Dinamarca, praticamente quase tudo é executado pelos governos locais, com exceção das Forças Armadas, das relações internacionais, etc. E, nos Estados Unidos, exemplo muito citado de Governo local realmente bastante forte, há 30,9%. Essa percentagem do Brasil eu a atualizei com dados de 1985. Está aí 16,3%. Há sempre uma discussão sobre quanto é realmente. (BRASIL. Anais do Senado Federal, Atas das Comissões, Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças Subcomissão de Tributos Participação e Distribuição das Receitas. Ata da Quarta Reunião Ordinária com Audiência Pública, realizada em 24 abr 1987, Anexo à Ata da 4ª Reunião, publicada no Suplemento ao Diário da Assembleia Nacional Constituinte nº 53, de 01 maio 1987, p. 60).

Assim posta a questão, ao final, a Constituição de 1988 culminou por alçar o município à categoria de entidade federativa, dotada de autonomia ao lado da União, Estados e Distrito Federal, pela primeira vez regido por uma Lei Orgânica à semelhança de uma Carta Constitucional própria, passando a ter competência para aquilo que se preferiu chamar de “interesse local”, em substituição à expressão “peculiar interesse”, e cuidar dos serviços públicos locais, dos quais somente foi discriminado o de transporte coletivo.

No campo da definição do que seja “interesse local”, em contraponto com os interesses regionais afetos aos Estados e aos interesses nacionais ligados à União, a indefinição persiste tal qual quando se falava em “peculiar interesse”.

Vista essa breve análise, resta concluir que os municípios detém, dos textos do artigo 30, por seus incisos I e II, da Constituição Federal, competência plena em matéria de “interesse local”, e competência suplementar em relação à União e aos Estados; vale dizer que aquilo que foi reservado expressamente ao Estado, não é atribuído ao município senão em caráter de suplemento. Daí porque a conclusão de que o serviço de bombeiros, atribuído constitucionalmente aos Estados e ao Distrito Federal por seus próprios órgãos de segurança pública (Corpos de Bombeiros Militares), seria matéria de competência legislativa própria dos Estados, descabendo ao município algo que não tivesse o caráter meramente suplementar<sup>74</sup>: no caso “bombeiros municipais”.

---

<sup>74</sup> Nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal: “Os Municípios são competentes para legislar sobre questões que respeite a edificações ou construções realizadas no seu território, assim como sobre assuntos relacionados à exigência de equipamentos de segurança, em imóveis destinados a atendimento ao público”.

De fato, não se deve confundir descentralização – como técnica de redesenho institucional do arranjo federativo, no plano constitucional, com vistas ao equilíbrio de forças dos diversos entes integrantes do pacto, por meio de distribuição de recursos, de competências, responsabilidades e poder político-econômico, com a mera descentralização mediante delegação do poder central, ou por meio de mecanismos de transferência voluntária de encargos e prerrogativas por parte de um poder estatal hipertrofiado a outros menos aquinhoados ou, ainda, por meio de instrumentos democráticos de compartilhamento da atuação estatal com a sociedade, também nesses casos em caráter de delegação ou cooperação.

Não se despreza, no entanto, o fato de que a mera descentralização viabilizada por mecanismos de cooperação pode também ser vista como técnica de revigoração da eficácia do federalismo e compensação de possíveis desequilíbrios.

Neste ponto o objetivo é trazer fragmentos históricos mais recentes, que nos permitam elaborar uma análise do porquê o sistema de segurança pública do Estado federal brasileiro sempre se mostrou contrário à criação de órgãos policiais municipais, preferindo um modelo onde coexistem somente órgãos federais (polícia federal, rodoviária e ferroviária federais) e estaduais (polícias militares, polícias civis e corpos de bombeiros militares), preponderando encargos a estas últimas.

A tradição histórica do Brasil é de que a segurança pública e os órgãos que a executam estejam no plano estadual e não no municipal. Monteiro (1991, p. 46-7) aponta o dado histórico que marcou a opção pela não municipalização dos órgãos de segurança pública já nos anos 20, sob o argumento de que a existência de forças policiais no plano municipal as deixaria à mercê das influências político-partidárias locais:

Getúlio Vargas, governador que assinou o decreto que extinguiu a Polícia Administrativa e criou a Guarda Civil, em entrevista realizada ao jornal *Correio do Povo* sobre as mudanças do policiamento da capital, associou a municipalização das polícias à partidarização dessa instituição. Segundo essa reportagem, a desvinculação das polícias dos chefes locais era fundamental para a construção de um policiamento justo e eficiente (MONTEIRO, 1991, p. 46-47).

Não há registro histórico na república brasileira de que órgãos municipais tenham tido encargos de “polícia judiciária”, atividade restrita à investigação de pessoas autoras de delitos e das provas materiais que levassem à sua comprovação; quando em nossa recente história republicana se concebe a hipótese de forças policiais municipais elas estariam incumbidas de funções de policiamento ostensivo realizado por agentes uniformizados com

---

(Agravo de Instrumento 491.420 – Agravo Regimental. Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 21-2-06, Diário da Justiça, 24 mar. 2006).

objetivo de prevenir toda a sorte de infrações – sejam de ordem criminal ou administrativa – e garantir a ordem pública. A ideia de guardas municipais realizando atividade de policiamento e agindo assim com investidura de uma força policial, concorrendo com as polícias militares estaduais, não é nova; uma breve análise histórica mostra que em 1936, Getúlio Vargas e seu Ministro da Justiça, Vicente Ráo, reorganizam as Polícias Militares atribuindo-lhes, além de outras, competência de vigilância e garantia da ordem pública, porém **sem exclusividade**.

LEI Nº 192, DE 17 DE JANEIRO DE 1936

Art. 2º Compete às Polícias Militares: [...]

a) Exercer as funções de vigilância e garantia da ordem: pública, de acordo com as leis vigentes;

Nesse período, as guardas municipais existentes tinham atuação concorrente com as polícias militares no policiamento, porém ficavam sob o controle do Estado por sua Secretaria de Segurança Pública ou equivalente, numa nítida intromissão indevida nas questões afetas ao peculiar interesse do município.

No Estado de São Paulo, dispunham a Lei nº 10.123, de 27 de maio de 1968 (*“Artigo 32 - As Guardas Municipais e as Guardas Noturnas ficam sujeitas à orientação e ao controle funcional da Secretaria da Segurança Pública, na forma estabelecida em regulamento.”*) e o Decreto nº 50.301, de 2 de setembro de 1968 (*“Artigo 5.º - As Guardas Municipais, mantidas e administradas pelas Prefeituras, ficarão sujeitas à orientação e ao controle policial, do Delegado de Polícia do Município, quando no interior, e, na Capital, ao Delegado Auxiliar da 1.ª Divisão Policial.”*). Essa situação se estende até 1970, quando o Governador do Estado de São Paulo, Roberto Costa de Abreu Sodré, com base no Ato Complementar nº 47, de 7 de fevereiro de 1969 e § 1.º do Artigo 2.º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, edita o Decreto-lei nº 217, de 8 de abril, dispondo sobre a constituição da Polícia Militar do Estado de São Paulo, a partir de então integrada por elementos da Força Pública do Estado e da Guarda Civil de São Paulo: *“Artigo 1.º - Fica constituída a Polícia Militar do Estado de São Paulo, integrada por elementos da Força Pública do Estado e da Guarda Civil de São Paulo, na forma deste Decreto-lei, observadas as disposições do Decreto-lei federal n.º 667, de 2 de julho de 1969 e Decreto-lei federal n.º 1072, de 30 de dezembro de 1969.”*

Essa concorrência entre as existentes guardas municipais e as polícias militares estaduais perdurou, assim, durante o início dos governos militares instalados a partir de 9 de abril de 1964, porém em 1967, o Governo Federal revogou a Lei nº 192/36 e, pelo Decreto-lei nº 317, atribuiu às polícias militares competência não mais para a simples “vigilância”, mas

agora para o planejamento e execução do “policciamento”, termo que mais tarde, viria a ser importante distintivo em relação ao anteriormente empregado (“vigilância”) para atribuir, num primeiro momento, “exclusividade” com ressalvas e, a seguir, um maior grau de exclusividade, como se observa da comparação entre os textos legais a seguir apresentados:

**DECRETO-LEI Nº 317, DE 13 DE MARÇO DE 1967**

Art. 2º Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições:

a) executar o policiamento ostensivo, fardado, planejado pelas autoridades policiais competentes, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;

**DECRETO-LEI Nº 667, DE 2 DE JULHO DE 1969**

Artigo 3º Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete as Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições:

a) executar com exclusividade, *ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas e os casos estabelecidos em legislação específica*, o policiamento ostensivo, fardado planejado pelas autoridades policiais competentes, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;

**DECRETO-LEI Nº 1.072, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1969**

Artigo 3º Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete as Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições:

a) executar **com exclusividade**, *ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas*, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pelas autoridades policiais competentes a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos.

Note-se que somente à partir de 1969, após a edição do Ato Institucional nº 5, surge a ressalva às missões das forças armadas (Cf. texto em itálico nos Decretos-Leis acima transcritos); também ressalte-se que de julho (Decreto-lei nº 667) à dezembro de 1969 (Decreto-Lei nº 1072) havia outra ressalva: “*os casos estabelecidos em legislação específica*” (Cf. grifo em negrito no texto). Essa última ressalva desaparece em dezembro de 1969 com a edição do Decreto-Lei nº 1072, e assim o policiamento passa a ser exclusivamente realizado pelas polícias militares estaduais sem a concorrência das guardas municipais. Daí porque já em pleno processo de abertura política, vem o Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, reafirmando exclusividade indelegável em favor das polícias militares e afastando as guardas municipais do policiamento, salvo quando estas forem preparadas e coordenadas por aquelas:

**DECRETO Nº 88.777, DE 30 DE SETEMBRO DE 1983**

Art. 45 - A competência das Polícias Militares estabelecida no artigo 3º, alíneas a, b e c do Decreto-lei nº 667, de 02 de julho de 1969, na redação modificada pelo Decreto-lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983, e na forma deste Regulamento, é intransferível, não podendo ser delegada ou objeto de acordo ou convênio.

§ 1º - No interesse da Segurança Interna e a manutenção da ordem pública, as Polícias Militares zelarão e providenciarão no sentido de que guardas ou vigilantes municipais, guardas ou serviços de segurança particulares e outras organizações similares, exceto aqueles definidos na Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, e em sua regulamentação, executem seus serviços atendidas as prescrições deste artigo.

§ 2º - Se assim convier à Administração das Unidades Federativas e dos respectivos Municípios, as Polícias Militares poderão colaborar no preparo dos integrantes das organizações de que trata o parágrafo anterior e coordenar as atividades do policiamento ostensivo com as atividades daquelas organizações.

Foi nos anos 80 que começaram a ressurgir Guardas Municipais; as primeiras foram a de Santos (SP) e de Curitiba (PR) em 1.985, seguidas pela Guarda Civil Metropolitana de São Paulo (capital) em 1986, na gestão do prefeito Jânio da Silva Quadros e São José dos Campos em janeiro de 1988.

O tema, não foi esquecido no período pré-constituente, tanto que em 18 de setembro de 1986, Afonso Arinos de Melo Franco, Presidente da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho e instalada em 03 de setembro de 1985, pelo então Presidente da República José Sarney, entregou o anteprojeto ao Chefe do Executivo, onde se via:

Art. 419 – Os Municípios com mais de duzentos mil habitantes poderão criar e manter guarda municipal como auxiliar da polícia civil.

Nessa proposta, a criação de uma guarda municipal seria possível somente nos municípios com mais de 200 mil habitantes, como órgão auxiliar da polícia civil e, ainda, facultativamente. A ligação dessa guarda municipal com a polícia civil seguiria a lógica de que aos Estados caberia a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, exclusivamente por meio de uma polícia civil subordinada ao Poder Executivo, cujas funções, além das de investigação criminal, também estaria a de vigilância ostensiva e preventiva, inclusive por quadros de agentes uniformizados (artigo 416 do Anteprojeto “Afonso Arinos”). Longe da tese de municipalização da segurança, o anteprojeto colocava o poder público municipal em condição de subordinação ao poder público estadual, resvalando na autonomia dos municípios, que ficaria reduzida à faculdade de criação dessas Guardas Municipais; uma vez criado o órgão, a direção das políticas públicas de sua atuação passaria a ser da autoridade estadual.

### 2.5.1 Os debates na Assembleia Nacional Constituinte sobre Guardas Municipais

Registram os Anais da Assembleia Nacional Constituinte<sup>75</sup> uma série de tensões e arranjos políticos nos debates travados entre os Senadores e Deputados Constituintes e Autoridades convidadas em torno do reconhecimento das Guardas Municipais até então existentes, suas atribuições e prerrogativas funcionais, bem como da previsão no corpo do texto constitucional de possibilidade de sua criação.

Essas tensões referiam-se ao modelo apresentado pelo anteprojeto da “Comissão Afonso Arinos”, que propunha a criação de uma única polícia a cargo dos Estados, uma instituição de natureza civil, que poderia ter como órgão auxiliar municipal as Guardas Municipais; as polícias militares somente deveriam existir quando insuficientes os agentes dessa polícia civil:

Art. 416 – Compete aos Estados a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através da polícia civil, subordinada ao Poder Executivo.

§ 1º – A polícia civil, além da função de vigilância ostensiva e preventiva que lhe competir, será incumbida da investigação criminal.

§ 2º – A polícia civil poderá manter quadros de agentes uniformizados.

Art. 417 – Os Estados poderão manter polícia militar, subordinada ao Poder Executivo, para garantia da tranquilidade pública, por meio de policiamento ostensivo, quando insuficientes os agentes uniformizados da polícia civil e do Corpo de Bombeiros.

[...]

Art. 419 – Os Municípios com mais de duzentos mil habitantes poderão criar e manter guarda municipal como auxiliar da polícia civil.

No dia 28 de abril de 1987, sob a presidência do Constituinte Chagas Rodrigues, reuniu-se a Subcomissão dos Estados, vinculada à Comissão da Organização do Estado, composta pelos Constituintes Valmir Campelo, Fernando Gomes, Hilário Braun, Renato Bernardi, Davi Alves Silva, Siqueira Campos, Del Bosco Amaral, José Teixeira, Paulo Roberto, João Lobo, Ronaldo Carvalho, Nabor Júnior, Amilcar Moreira e Naphtali Alves, para, em audiência pública, discutirem “*A competência dos Estados-Membros na organização das Polícias Militares*”. Para essa audiência pública, foram convidados como expositores o Coronel José do Espírito Santo, da Polícia Militar de Minas Gerais, o Coronel Jerônimo Carlos Santos Braga, do Rio Grande do Sul, o Coronel Hudson Prado da Cunha, Comandante-

<sup>75</sup> Os Anais da Assembleia Nacional Constituinte são compostos por 23.955 páginas, sendo que 9.714 delas registram “Atas das Comissões” e do “Suplementos do Diário da Assembleia Nacional Constituinte”, que se somam a mais 14.241 páginas do Diário da Assembleia Nacional Constituinte (desde o exemplar Ano I – nº 001, segunda-feira, 2 de fevereiro de 1987, até o exemplar Ano II – nº 308, quarta-feira, 05 de outubro de 1988), registrando desde sua 1ª Sessão de Instalação da Assembleia Nacional Constituinte em 1º de fevereiro de 1987, até a 341ª Sessão Solene de Promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 5 de outubro de 1988. Convocada a Constituinte pelo Ato nº 26/86, instalada em 1987, foi constituída por 24 Subcomissões, 8 Comissões Temáticas, 1 Comissão de Sistematização e o Plenário, este composto por 559 Constituintes.

Geral da Polícia Militar do Estado do Piauí, o Coronel Lúcio Borges, de Goiânia, o Dr. Zair Domaica, Delegado de Polícia Civil de São Carlos (SP), Cyro Vidal Soares da Silva, Presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil, e o General-de-Brigada Oswaldo Pereira Gomes, representante do Exército Brasileiro.

Nos debates os embates eram esperados; de um lado o Coronel José do Espírito Santo dizia:

Podem V. Ex.<sup>a</sup> observar, a esta altura, que nos colocamos contra o anteprojeto da Comissão Arinos, que praticamente extingue as polícias militares, substituindo-as por uma polícia civil, mantendo as que ficarem aquarteladas, suprindo, quando necessário, falta de recursos da Polícia Civil no policiamento ostensivo, artigos. 416, 417, tudo isso para não falar da institucionalização de novas **‘Guardas Municipais, auxiliares da Polícia Civil’**, art. 419, nas cidades de médio porte, aumentando, sem controle rígido de disciplina e hierarquia militarizados, forças policiais. (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento)**. Subcomissão dos Estados, 28 abr. 1987, p. 38. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1987).

Mais adiante, Cyro Vidal Soares da Silva, Presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil, também convidado a falar em audiência pública, defendia a existência de Guardas Municipais em qualquer município, independentemente de sua densidade demográfica, ao contrário do que propusera a “Comissão Afonso Arinos” (existência somente em municípios com população superior a 200 mil habitantes); para Cyro Vidal, essas Guardas Municipais deveriam ser subordinadas aos respectivos municípios para fiscalização de posturas municipais e trânsito:

Cyro Vidal: “Quando V. Ex.<sup>a</sup> fala do problema da Polícia de Trânsito, de um segmento uniformizado, veja bem, o problema que diz respeito a Polícia de Trânsito, hoje, no meu Estado, na sua Capital, em São Paulo, a Prefeitura pretende exercer essa atividade, o policiamento de trânsito através da Guarda Municipal metropolitana, por entender que essa é uma atividade própria do município, e não seria uma atividade própria do Estado. Então, veja V. Ex.<sup>a</sup>, o guarda metropolitano é uniformizado, ele será perfeitamente distinto do cidadão comum. **É a Guarda Civil, só que em vez de colocada sob o jugo, sob a orientação e subordinação do Estado, ela ficará: subordinada ao próprio Município.** Aliás, nesta nossa proposta, nós também inserimos um dispositivo, em que os municípios poderão criar e manter, conforme se dispuser em lei, o Serviço de Guarda Municipal, e guarda municipal para atividades dessas posturas municipais, que na nossa opinião também se insere o sistema de trânsito, embora hoje esse sistema esteja vinculado especificamente, e com exclusividade, à Polícia Militar.” [...] O SR. CONSTITUINTE ARNALDO MARTINS: – Foi um assunto levantado pelo Sr. Presidente da Associação que, numa proposta da Associação, fala na criação das guardas municipais. Já no anteprojeto Afonso Arinos, ele a fixa para municípios de mais de 200 mil habitantes. Qual o seu pensamento a respeito? Na sua sugestão, a previsto de modo geral, já na Comissão Afonso Arinos, foi prevista para municípios de mais de 200 mil habitantes. O que o senhor acha a respeito? O SR. CYRO VIDAL: – Constituinte Arnaldo Martins, entendemos que esse é um assunto de economia interna dos municípios. Não vejo por que se vincular uma guarda municipal a um município de 200, 100 ou de 30 mil almas. Parece-me que esse é um problema de economia interna municipal. Hoje, por exemplo, no Estado de São Paulo – permita-me dar um exemplo, não gosto de fazer menção ao Estado de São

Paulo já existem mais de 100 guardas municipais implantadas em municípios do interior. Na verdade, nós entendemos que esse é um assunto de economia interna do município. Se o município entender que ele deva ter uma guarda, municipal para o exercício do ‘police power’, do poder de polícia municipal, sem interferência, evidentemente, nas atividades próprias do Estado, não vejo por que a limitação em relação a 200, ou 100 ou 50 mil habitantes. E me permita dizer a V. Ex<sup>a</sup> que há casos em que pequenas comunidades de 50, 60 ou 30 mil habitantes têm problemas conjunturais e institucionais muito mais graves do que comunidades com 100 ou 200 mil habitantes. O SR. CONSTITUINTE ARNALDO MARTINS: – Mas é que o anteprojeto prevê guarda municipal só para municípios com mais de 200 mil habitantes. Então, quer dizer que está vedando para os municípios que tem menos habitantes. O SR. CYRO VIDAL:– A nossa proposta é elástica. (Ibidem, p. 93-4).

Vem a seguir o Constituinte Ottomar Pinto e questiona Cyro Vidal acerca da proposta de subordinação desses órgãos públicos municipais à polícia civil estadual, numa provocação à reflexão sobre o pacto federativo e a consequente devida autonomia dos entes federados. A explicação dada por Cyro Vidal não convence, porque com uso de retórica pretende distinguir o órgão “guarda municipal” daquilo que chamou “atividade da guarda municipal”; ao final Cyro Vidal propõe submissão das Guardas Municipais ao Estado em toda e qualquer função que não seja a proteção do patrimônio público municipal:

O SR. CONSTITUINTE OTTOMAR PINTO: – Repito a nossa admiração pelas colocações do Dr. Cyro Vidal. Queria apenas fazer mais uma pergunta final a V. S<sup>a</sup>: Na proposta constitucional trazida a esta Subcomissão, V. S<sup>a</sup> preconiza a **guarda municipal subordinada à Polícia Civil estadual**. Pergunto se isso aí não é uma ruptura do princípio federativo. Cyro Vidal responde “*o que se pretende com as guardas municipais não é a subordinação absoluta da guarda municipal à Polícia Civil, senão V. Ex.<sup>a</sup> teria também absoluta razão, seria uma intervenção descabida do Estado no próprio município. É a subordinação da atividade da guarda municipal, não a guarda municipal em si. Se a guarda municipal ficar apenas com a finalidade de tomar conta da Casa Municipal e da prefeitura, não haverá, em nenhum momento, qualquer intervenção do Estado. Mas no momento em que a guarda municipal passa a exercer outra atividade que não essa, então ela passaria à subordinação do Estado.*” (Ibidem, p. 96).

Vê-se que, em síntese, Cyro Vidal, falando em nome da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil, aprovava o texto da “Comissão Afonso Arinos” no que ele determinava subordinação das guardas municipais às polícias civis estaduais e mais, propunha que se desconsiderasse o limite mínimo de 200 mil habitantes para a criação desses órgãos.

Nos debates da “Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”, vinculada à “Comissão da organização eleitoral, partidária e garantia das instituições”, o Constituinte Roberto Brant e o próprio Relator Ricardo Fiuzza mostram-se preocupados com a possibilidade de serem utilizadas para repressão política:

O SR. CONSTITUINTE ROBERTO BRANT: Finalmente a última emenda diz respeito ao problema das guardas municipais. Da forma como estão todos os municípios poderão criar as suas guardas municipais. Quem conhece a realidade municipal do Brasil pode atemorizar-se diante dessa perspectiva porque os pequenos municípios são sociedades ainda não suficientemente desenvolvidas e as prefeituras

poderão criar guardas para repressão política, perseguição de adversários. Achava bom o critério da **Comissão Afonso Arinos em que limita a 200 mil habitantes**; municípios com mais de 200 mil habitantes e limitadas exclusivamente a exercer a vigilância sobre o patrimônio municipal, parques, museus, etc. Não devemos abrir muito essa válvula, porque ela... (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Atas de Comissões**. Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, 8 maio 1987, p. 189. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1987).

O SR. CONSTITUINTE RICARDO FIUZA: – V. Ex.<sup>a</sup> me permite uma pequena observação? Eu parti de uma situação de fato, inclusive, em comentários que fiz com os interessados, eu disse a eles que conheço a realidade deste País muito bem, como nós todos políticos conhecemos. Eu acho que, por exemplo, **um prefeito pega cinco ou seis pistoleiros, cangaceiros dele, e dá o título de guarda municipal**. Elas existem, é uma situação de fato, a não ser que a Constituição proíba, mas a Constituição não pode proibir, por uma razão muito simples, porque no momento em que compete apenas a vigilância do patrimônio municipal, todo mundo pode contratar um vigia do patrimônio municipal, um patrimônio particular; isso existe. Cidade acima de duzentos mil habitantes seria, vamos assim dizer, fugir à realidade brasileira, porque nós sabemos que este País está cheio de cidades que não tem duzentos mil habitantes e são cidades importantes. Em Pernambuco mesmo nós temos **poucas com duzentos mil habitantes**. Por esta razão é que eu frisei: “compete à vigilância do patrimônio municipal”. Agora, se houver um **convênio com as forças policiais**, nós temos situação de fato e se houver um convênio, esse convênio, naturalmente, a legislação deverá regulamentar, porque ela ficaria **sob o comando das forças policiais** e nesse caso seria uma forma de evitar um abuso. **A rigor, o ideal seria acabar com essa história**. (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Atas de Comissões**. Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, 8 maio 1987, p. 191. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1987).

O Relator Ricardo Fiuzza apresentou seu Substitutivo ao Anteprojeto original, dizendo, em relação às guardas municipais: “*optamos pela simplificação da competência das Guardas Municipais à vigilância do patrimônio municipal, aliviando os encargos das Forças Policiais*”. Assim foi apresentado o Substitutivo no dia 18 de maio de 1987:

Art. 18. A Segurança Pública é a proteção que o Estado proporciona Sociedade para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I – Polícia Federal;
- II – Forças Policiais;
- III – Corpos de Bombeiros;
- IV – Polícias Judiciárias;
- V – **Guardas Municipais**.

[...]

Art. 22. Às Guardas Municipais, sob a autoridade do Prefeito Municipal, compete a vigilância do patrimônio municipal.

Pouco adiante, na reunião de 23 de maio de 1987, Roberto Brandt apresenta um Destaque à Emenda nº 4B0042/0, do Constituinte César Maia, relacionada com o art. 19, que trata das forças policiais; pretende Brant excluir do artigo a expressão “guardas municipais” e incluir um parágrafo, no artigo 19 nos seguintes termos: “*Os municípios poderão, por lei, criar corpos de vigilantes desarmados para a guarda de logradouros, locais e patrimônios*”

*públicos.*” Brant, chamando-as de “pesadelo”, justifica seu receio de que guardas municipais sejam “instrumentos de repressão e perseguição política nos municípios brasileiros”; o constituinte enfatiza: “*não podemos permitir que os prefeitos do País possam armar homens e lhes dar uma carteira de polícia, porque estaremos criando um verdadeiro pesadelo*” (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Atas de Comissões**. Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, 23 maio 1987, p. 226. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1987).

O Presidente José Tavares discursa favoravelmente à criação das guardas municipais, desde que subordinadas às polícias civis estaduais, mas Roberto Brant enfaticamente replica dizendo que as guardas municipais em nada acrescentarão à segurança pública e apela para que, se for constitucionalmente prevista sua criação, que o sejam somente em municípios de mais de 200 mil habitantes, onde, “*a sociedade atingiu um nível de desenvolvimento social e político*”; o Relator Ricardo Fiuzza aduz que as guardas municipais já seriam uma realidade que necessitariam de regulamentação:

O SR. PRESIDENTE (José Tavares): – Eu me permitiria também, em menos de um minuto, dizer a minha posição. Sou a favor da guarda municipal, mas da seguinte forma; a Constituição Federal pode deixar a critério dos municípios a criação ou não dessa instituição, de acordo com as suas realidades. Na minha opinião, essa guarda que vier a ser criada, terá que ficar **subordinada a uma polícia**, e essa polícia, no meu entendimento, **é a Polícia Civil**, porque nas cidades quem exerce a função de **autoridade municipal é o delegado de polícia**. Então, teria que ter uma subordinação operacional ao delegado de polícia, que espero seja de carreira, por que um bacharel, um homem, evidentemente, formado para o exercício dessa função. Por isso, voto a favor da guarda municipal com estes argumentos. O SR. CONSTITUINTE ROBERTO BRANDT: ‘*Art. 23. Os municípios com mais de 200 mil habitantes poderão criar e manter guarda municipal com a competência exclusiva de vigilância do patrimônio municipal.*’ Meu encaminhamento será breve, porque as razões que me levaram a redigir esta emenda são as mesmas que me levaram a apoiar a emenda do Constituinte César Maia: reduzir o âmbito dessas guardas. Já que vamos ter as guardas municipais e elas poderão, inclusive, ser armadas, já que este é o entendimento da douta Subcomissão, apelo, pelo menos, para que se **restrinja essa criação aos municípios de mais de 200 mil habitantes**, que é onde a sociedade atingiu um **nível de desenvolvimento social e político** que vai permitir o uso adequado dessas guardas municipais. Continuo dizendo: a criação indiscriminada dessas guardas vai ser **nefanda, nefasta; terrivelmente grave, um dos momentos mais graves deste processo constituinte**. [...] Não quero ser responsável pelas consequências quando disserem: V. Ex.<sup>a</sup> foi Constituinte de 1987. [...] Melhor para Pernambuco, Sr. Relator. **Essas guardas não acrescentarão nada à segurança pública**. [...] O SR. RELATOR (Ricardo Fiuzza): – Concordo com V. Ex.<sup>a</sup>, mas elas existem e vão existir à margem da lei, a título de vigilância da prefeitura. Infelizmente essa prática foi iniciada há pouco tempo e estamos dentro de uma situação em que é melhor disciplinar do que ignorar. Então, vamos limitá-la aos municípios com mais de 200 mil habitantes. (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Atas de Comissões**. Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, 23 maio 1987, p. 227. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1987).

A Emenda nº 4B0042/0, do Constituinte César Maia, foi rejeitada por 11 votos contra 4 e, assim, mantido o texto do Substitutivo como posto pelo relator (Ibidem, p. 227).

Ocorre que, na Subcomissão dos Municípios e Regiões, também vinculada à Comissão da Organização do Estado, em 21 de maio de 1987 o Relator Aloysio Chaves apontava propostas de previsão constitucional de guardas municipais. Sua posição foi contrária, e o argumento foi o da não necessidade de previsão constitucional, a exemplo do que já fora experimentado pelo município de São Paulo, que criara sua Guarda sem necessidade de previsão constitucional e sem afronta à Lei Maior até então vigente:

Há, por exemplo, a emenda do Constituinte Airton Sandoval, que propõe que os Municípios criem a **Guarda Municipal**. A esse respeito, também recebi sugestão. Na segunda fase, recebi proposta inclusive do ilustre Presidente. O entendimento do Relator é de que não há necessidade de um provimento constitucional, absolutamente, para que o Município institua uma guarda municipal ou uma guarda noturna, como alguns chegaram a sugerir. O Município poderá, através da sua Câmara Municipal, quando bem entender, instituir essa guarda. Ainda recentemente, a Prefeitura Municipal de São Paulo fez isso, sem qualquer obstáculo ou impedimento constitucional. Então, não se trata de matéria que mereça um tratamento constitucional. (Subcomissão dos Municípios e Regiões, p. 190). [...] Do mesmo ilustre Constituinte Nelton Friedrich, emenda no sentido de que a competência da União não excluía dos Municípios para legislar, supletivamente, na defesa do seu peculiar interesse, sobre saúde, proteção, produção e consumo, tráfego de trânsito, organização, **efetiva instituição de guarda municipal**. (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento)** – Subcomissão dos Municípios e Regiões, 21 maio 1987, p. 192. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1987).

Assim, nos debates da Comissão da “Organização eleitoral, partidária e garantia das instituições”, sob a qual se achava vinculada a “Subcomissão da Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”, as guardas municipais voltam a ser objeto de discussão; em 01 de junho de 1987, Ricardo Fiúza, que fora Relator daquela Subcomissão, registra:

Surgiu um outro problema que é uma situação de fato, este é o País do fato consumado, guardas municipais. Prefeitos resolveram ter as suas guardas municipais, o que fazer com essas guardas municipais? Pediu-se que fizesse convênio com a Polícia; eu até acedi no primeiro momento que se fizesse com a Polícia Militar, porque tinha uma estrutura mais hierarquizada. Depois pediram-me que fizesse com a Polícia Civil, e eu conheço razoavelmente este País, Sr. Presidente, sei que qualquer prefeito de um municípiozinho da Amazônia ou do Nordeste que tiver seis, sete, ou oito pistoleiros, capangas, um apaniguado ou protegido, vai meter um revólver no guarda ou no pistoleiro e meter no bolso dele uma carteira de Polícia Civil. Isso acontecerá, e eu dizia no começo da nossa exposição, que nós não somos filósofos, nós somos políticos, a ciência do político é diferente, vive com a realidade concreta, num mundo concreto e controverso, razão por que eu apenas me referi às guardas municipais dizendo: “Às guardas municipais, sob a autoridade do Prefeito Municipal compete: 1º – a vigilância do patrimônio municipal.” Eu não posso impedir que ninguém contrate o seu vigia. Alguns companheiros disseram: “Bota um dispositivo que é vedado portar arma”. Não posso colocar porque é um direito que tem cada cidadão, nos limites da lei, de portar uma arma desde que enquadrado na Secretaria de Segurança. Vai à Secretaria de Segurança, se tiver um motivo para portar arma terá um porte de arma. Por que, então, eu iria exigir? Eu não permito, eu não dou a ele a exceção à regra, que eles

possam ser armados, eles serão, terão o tratamento de vigilantes, vigilantes como se fossem vigilantes particulares. Mas impedir que um vigilante de um prédio tombado pelo patrimônio, no centro de São Paulo, num bairro abandonado, num bairro cheio de marginais, sejam obrigados a ser vigilantes desarmados isso é falta de senso, de realidade. [...] Agora, só para concluir, o negócio da guarda municipal é realmente um absurdo, e o objetivo de botar na Constituição foi realmente esvaziar, porque senão nós vamos criar uma nova força policial sem disciplina, sem hierarquia, sem preparo, sem coisa nenhuma. O que acontece é o seguinte, é um país de fato consumado, criaram esse monstro. Agora, eu não impeço, no texto que o governador que quiser, sob a sua responsabilidade, faça convênio da Guarda Municipal com a Polícia Militar. Ele faz o seu convênio e assume a responsabilidade. (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Assembleia Nacional Constituinte – Ata de Comissões**) – Comissão da “Organização eleitoral, partidária e garantia das instituições, 1 jun. 1987, p. 30, 33. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1987).

Daí porque, em 08 de junho de 1987, o Relator da “Comissão da Organização eleitoral, partidária e garantia das instituições”, o constituinte Prisco Viana desabafa:

E acrescenta-se um art. 43, e esse art. 43 é para dar uma tentativa de dar uma disciplina mais aceitável à questão das guardas municipais que suscitou uma grande discussão, e trouxe a Brasília, algumas dezenas de prefeitos, sobretudo do Sul do País, notadamente de São Paulo, para defender as guardas municipais. Houve um prefeito que me disse que fazia argumentação e eu perguntei: O Sr. é o Prefeito? Ele disse: não. Sou o Secretário de Segurança do Município. Disse-me que, lá, tinha 180 guardas municipais em serviço, e era uma guarda muita bem organizada com 28 viaturas, que vinha atuando muito bem. Enfim, era uma questão a ser disciplinada, atendendo que o Brasil é diferente; atendendo que há situações econômico-sociais e políticas bastante diversas de uma região para outra, e dentro, às vezes, até do próprio Estado. Então, propusemos um texto que nos parece mais adequado, transferindo a questão para a área própria: Art 43. Lei estadual poderá autorizar a criação e o regular funcionamento de guardas municipais, em municípios de mais de cem mil habitantes, sob a autoridade do prefeito municipal. Lei estadual, por se tratar de uma questão que tem mais a ver com uma questão dos municípios e os Estados. Não me pareceu adequado dar tratamento de norma de legislação federal a essa questão, entretanto, não tenho o ponto de vista irremovível e vamos ouvir a discussão da questão para depois chegarmos a uma conclusão.” (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Assembleia Nacional Constituinte – Ata de Comissões**) – Comissão da “Organização eleitoral, partidária e garantia das instituições, 08 jun 1987, p. 49. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1987); O Relator da Comissão da Organização eleitoral, partidária e garantia das instituições, o constituinte Prisco Viana: “Acolhendo várias emendas, optamos pela simplificação da competência das Guardas Municipais à vigilância do patrimônio municipal, aliviando os encargos das Forças Públicas.” (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Assembleia Nacional Constituinte – Ata de Comissões**) – Comissão da “Organização eleitoral, partidária e garantia das instituições, 1 jun. 1987, p. 58, 33. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1987).

Também na Comissão da organização do Estado, no dia **1 de junho de 1987**, se propôs em destaque, pelo constituinte Mello Reis, que na Emenda nº 483, se incluísse como competência dos municípios o poder de “*criar e regular o funcionamento de Guarda municipal subordinada administrativamente ao prefeito municipal*”. Sustentavam Mello Reis e o Relator da Comissão, José Richa:

Mello Reis: A preocupação de não se fazer constarem, no texto constitucional, as prerrogativas não comumente regulares no município, hoje, vai, necessariamente,

impedi-lo de ter essas atividades. Asseguro aos Srs. Constituintes que os municípios não poderão arrecadar multas de trânsito, nem policiar o trânsito, nem ter sua guarda municipal, porque o Estado não lhe permitirá isso. Continuará tudo como antes no quartel de Abrantes. (José Richa:) Acho que a emenda não poderia ser acolhida. Ela não foi sequer aprovada na subcomissão. Compete aos Estados de acordo com suas conveniências, suas peculiaridades, criar ou não guarda urbana. Parece-me que não se trata de matéria que deva ser incluída na Constituição. (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte – (Suplemento)** – Comissão da organização do Estado, 01 jun 1987, p. 65. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1987).

Nesse mesmo debate, o constituinte Edésio Frias, apoiou a proposta com o objetivo de preservar as “polícias municipais” já existentes; dizia que o constituinte Ademar de Barros Filho apresentara idêntica propositura, pois que em São Paulo, à época, elas já existiriam em 120 municípios. A proposta foi aprovada. Na mesma reunião, veio outra emenda do Constituinte Nelson Friedrich, de nº 76, que dizia: “*A competência da União não exclui a dos Municípios para legislar supletivamente e na defesa e proteção da saúde, produção e consumo, tráfego e trânsito, organização, efetivo e instrução de guarda municipal...*”, entendida como prejudicada. (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte – Comissão da organização do Estado**, 01 jun 1987, p. 78. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1987).

Vencidos os debates nas subcomissões e comissões, a Comissão de Sistematização passou a trabalhar sobre as propostas por elas apresentadas. Assim, em sua 32ª reunião extraordinária, havida em 6 de novembro de 1987, o constituinte Ibsen Pinheiro aponta:

Sr. Presidente, leio para relembrar aos Srs. Constituintes o dispositivo que está no texto do Substitutivo Cabral 2: “*As guardas municipais, além do que dispuserem as constituições estaduais, compete a proteção do patrimônio municipal.*” Gostaria de alertar aos integrantes da Comissão de Sistematização para esta oração intercala “*além do que dispuserem as constituições estaduais*”, alertando-os para o risco de a Constituição Federal abrir um permissivo desta natureza, que poderá levar, em algum caso extremo, a que, eventualmente, **constituições estaduais atribuam funções repressivas à guarda municipal**. Nosso sistema de segurança está definido exaustivamente no texto que temos aprovado esta tarde. As guardas municipais têm outra função, de colaboração para a ordem dos serviços municipais. Por esta razão, Sr. Presidente, entendo que uma definição adequada é aquela que ofereço: “*Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção das instalações e dos serviços municipais.*” Com isto, Sr. Presidente, Srs. Constituintes, sempre que necessária, a ação da guarda municipal, para a proteção, para a ordenação de serviços municipais, em parques nas repartições municipais, elas prestarão esses serviços à comunidade, mas **jamais poderão ser confundidas**, eventualmente, num texto constitucional estadual **como integrantes do sistema de segurança**, que, no plano do Estado, **limita-se às polícias civil e militar**, e, no plano da União, estão definidas claramente. (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento “C”)** – Comissão de Sistematização, 06 nov. 1987, p. 44. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1987).

Adolfo Oliveira, relator da Comissão, que era no momento presidida por Fernando Henrique Cardoso, acatou a proposta reducionista de Ibsen Pinheiro e a votação aconteceria de imediato, não fosse a interferência dos constituintes José Maria Eymael, Nelson Carneiro e Virgildásio de Senna; Eymael levantaria a discussão pondo em xeque a expressão “instalação”, abrindo campo para que Nelson Carneiro propusesse sua substituição pelo vocábulo “bem”, até que Virgildásio de Senna arremata para tentar ampliar o poder das guardas municipais com o apoio de Inocêncio Oliveira. Ao final da votação é aprovada a proposta de Ibsen Pinheiro<sup>76</sup>:

O SR. CONSTITUINTE VIRGILDÁSIO DE SENNA: – Sr. Presidente, peço a palavra. O SR. PRESIDENTE (Fernando Henrique Cardoso): – Tem a palavra o Constituinte Virgildásio de Senna. O SR. CONSTITUINTE VIRGILDÁSIO DE SENNA: – Sr. Presidente, reputo a matéria importante. Alguns aspectos não foram abordados, relativamente ao assunto. Os municípios, tradicionalmente, no Brasil, têm a guarda noturna e mantêm-na como proteção à sociedade, e não em defesa do patrimônio municipal, pura e simplesmente. Há muitos municípios em que há um processo de vandalização de bens públicos, como quebra de lâmpada de empresa que pertence ao Estado e que é debitada ao município, pela ação vandálica. Restringir, com uma emenda que quer a defesa exclusiva do patrimônio municipal, quando toda a sociedade brasileira realiza um mutirão contra a violência, em defesa da propriedade e da sociedade como um todo, não me parece o encaminhamento mais oportuno sobre a matéria. Peço a V. Ex.<sup>a</sup> que reexamine o assunto, tendo em vista uma tradição de longos e longos anos da sociedade, relativa às guardas-municipais e às guardas-noturnas. [...] Encerrada a votação. O SR. PRESIDENTE (Fernando Henrique Cardoso): – A Mesa vai proclamar o resultado: votaram SIM 56 Constituintes; votaram NÃO 23 Constituintes. Total: 79 votos. O Destaque foi aprovado. (p. 44-45).

Ao final do processo a Assembleia Nacional Constituinte promulgou a Constituição da República Federativa do Brasil com o seguinte texto relativamente às guardas municipais: “Art. 144. [...] § 8º - *Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.*”

---

<sup>76</sup> **Votaram SIM** os seguintes Constituintes: Abigail Feitosa, Ademir Andrade, Almir Gabriel, Antônio Britto, Artur da Távola, Bernardo Cabral, Celso Dourado, Cristina Tavares, Egídio Ferreira Lima, Fernando Bezerra Coelho, Fernando Gasparian, Fernando Henrique Cardoso, Fernando Lyra, Francisco Pinto, Haroldo Sabóia, Ibsen Pinheiro, João Calmon, José Fogaça, José Geraldo, José Paulo Bisol, Manoel Moreira, Mário Lima, Nelson Carneiro, Nelton Friedrich, Nilson Gibson, Oswaldo Lima Filho, Paulo Ramos, Raimundo Bezerra, Renato Vianna, Sigmaringa Seixas, Antonio Mariz, Jorge Hage, José Carlos Grecco, Miro Teixeira, Octávio Elísio, Ziza Valadares, Arnaldo Prieto, Christóvam Chiaradia, José Santana de Vasconcellos, Marcondes Gadelha, Mário Assad, Paulo Pimentel, Furtado Leite, Jonas Pinheiro, Mozarildo Cavalcanti, Adylson Motta, Lysâneas Maciel, Luiz Salomão, Ottomar Pinto, Luiz Inácio Lula da Silva, Plínio Arruda Sampaio, Adolfo Oliveira, José Maria Eymael, Aldo Arantes, Roberto Freire e Beth Azize. **Votaram NÃO** os seguintes Constituintes: Cid Carvalho, José Richa, José Ulisses deOliveira, Virgildásio de Senna, José Tavares, Roberto Brant, Vilson Souza, Alcení Guerra, Aloysio Chaves, Eraldo Tinoco, Inocêncio Oliveira, José Lins, Aníbal Barcellos, Sandra Cavalcanti, Gilson Machado, Jofran Frejat, Antonio Carlos Konder Reis, Gerson Pares, Jarbas Passarinho, Virgílio Távora, Bonifácio de Andrada, Francisco Rossi e Gastone Righi.

### **3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL**

Ainda que atento ao fato de que o centro de nossa reflexão teórica, o foco de nossa pesquisa e discussão dos resultados, bem como a tese que se sustentará têm como objeto o sistema de segurança pública brasileiro, parece-nos de extrema relevância de enfrentarmos esse tema em conexão com o fenômeno da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, diante do ineditismo na governança desse tema implementado pelo governo do Presidente Lula.

O Conselho Nacional de Segurança Pública, que compõe a estrutura federal, compondo assim o sistema que analisamos, e detém legitimidade em nível nacional, ganha com a Conferência uma nova identidade e mandato. Daí porque, a partir desse prisma, na construção da tese buscamos o olhar desse fenômeno pelas lentes dos teóricos da democracia.

Esse capítulo se presta à construção de alicerces teóricos que nos municiarão no enfrentamento dos argumentos levantados em nossa pesquisa bibliográfica e documental e, principalmente, ao reforço de nossa hipótese, dando densidade à análise e discussão dos dados obtidos na pesquisa (Apêndice A).

Nosso esforço será fazer uma leitura dos dados obtidos nessa *Survey* trazendo Habermas na discussão das questões que envolvem visões de esfera pública, Schumpeter e Pateman nas questões que lidam com visões de democracia e participação social.

#### **3.1 O referencial teórico de democracia e participação social adotado**

O sistema descentralizado e participativo são espaços essencialmente políticos instituídos por representações governamentais e não governamentais, responsáveis por elaborar, deliberar e fiscalizar a implementação de políticas públicas, estando presentes nos âmbitos municipal, estadual e nacional. Dessa forma, inauguram uma nova concepção de espaço público ou mesmo de democracia. Podemos afirmar, também, que a concepção do sistema descentralizado e participativo (especialmente os conselhos e conferências) criado na Constituição de 1988 está relacionada à questão da democratização e da publicização do Estado (MORONI, 2006, p. 5).

Nobre (2004, p. 21) situa uma tensão na evolução do conceito de democracia desde o colapso do “socialismo real” e declínio do *Welfare State*, precursores da globalização, a partir do que o autor fala que a “*disputa política em torno do sentido de democracia tornou-se mais aguda*” se opera em duas arenas: uma seria o quadro da macroestrutura institucional, nacional, internacional e transnacional, que identificaria uma democracia; outra seria a criação de novos espaços de participação e deliberação “*que desafiam as macroestruturas de um*

*regime democrático*”. E foi a partir da leitura preliminar de Nobre que saímos em busca de Schumpeter, Bobbio, Nozick, Pateman, Manin e, finalmente, Habermas.

Da visão crítica de Schumpeter, àquilo que considerou ficção da concepção clássica de democracia – cuja essência estaria na ideia de uma vontade geral – tem-se a **teoria elitista**; Schumpeter considera que indivíduos e grupos de indivíduos guardam impressões e interesses sobre os temas que tocam a todos, porém como “*um feixe indeterminado de impulsos vagos que volteiam em torno de palavras de ordem ou de impressões equivocadas*”, razão pela qual não haveria um “governo pelo povo”, mas um “governo aprovado pelo povo”.

Na visão schumpeteriana o interesse e a opinião – o senso de realidade – dos indivíduos se distanciam de temas que não são diretamente pessoais, mesmo porque a complexidade própria das sociedades organizadas.

Em particular, ficamos ainda obrigados por necessidade prática a atribuir à vontade do indivíduo uma independência e uma qualidade racional que são absolutamente irrealistas. Para argumentar que a vontade do cidadão per se é um fator político digno de respeito, essa vontade deve, em primeiro lugar, existir. Ou melhor, deve ser algo mais do que um conjunto indeterminado de impulsos vagos, circulando frouxamente em torno de slogans e impressões errôneas. O homem teria de saber de maneira definida o que deseja defender. Essa vontade clara teria de ser complementada pela capacidade de observar e interpretar corretamente os fatos que estão ao alcance de todos, e selecionar criticamente as informações sobre os que não estão. Por último, baseada nessa vontade definida e nesses fatos comprovados, uma conclusão clara e imediata quanto a fatos particulares teria de ser alcançada de acordo com as regras da inferência lógica e com grau tão grande de eficiência geral, além disso, que a opinião de um homem poderia ser considerada, sem absurdo evidente, aproximadamente tão boa como a de qualquer outro homem. (SCHUMPETER, 1961, p. 304).

Para Amantino (1998) a teoria de Schumpeter teria por fundamento o mesmo que Freud descreveu na sua *Psicología de las masas y análisis del yo* (1953). Talvez o fato de Schumpeter falar da massa eleitoral como um “estouro da boiada” (SCHUMPETER, 1961, p. 337) tenha levado Amantino a ligar Schumpeter a Freud, que vê nas massas um agrupamento humano influenciável e insuscetível à argumentação lógica:

*La masa es extraordinariamente influible y crédula; Es acrítica, lo improbable no existe para ella. Piensa por imágenes que se evocan asociativamente unas a otras, tal como sobrevienen al individuo en los estados del libre fantaseo; ninguna instancia racional mide su acuerdo con la realidad. Los sentimientos de la masa son siempre muy simples y exaltados. Por eso no conoce la duda ni la incerteza. [...] Inclinada ella misma a todos los extremos, la masa sólo ES excitada por estímulos desmedidos. Quien quiera influirla no necesita presentarle argumentos lógicos; tiene que pintarle las imágenes más vivas, exagerar y repetir siempre lo mismo.* (FREUD, 1953, p. 74, 5).

Em Schumpeter, os arranjos democráticos ocorrem dentro do que ele chama de mercado político, palco de uma concorrência imperfeita ou oligopólica entre elites ou

oligarquias políticas em busca do poder concedido pelo voto do povo (moeda política desse mercado), daí porque ele acusa de vaguidão o conceito de “vontade do povo” (*volonté gênêrale*) e de bem comum, próprio dos utilitaristas e clássicos:

[...] nossa teoria não é, naturalmente, mais definida do que o próprio conceito de luta pela liderança. Esse conceito apresenta dificuldades semelhantes ao conceito de concorrência na esfera econômica, com a qual pode ser utilmente comparado. A concorrência jamais está completamente ausente da vida econômica, mas raramente é perfeita. Da mesma maneira, há sempre alguma concorrência na vida política, embora talvez apenas potencial, pelo apoio do povo. No intuito de simplificar o caso, limitamos esse tipo de concorrência, que definirá a democracia, à concorrência livre pelo voto livre. Essa ação justifica-se pelo fato de que a democracia parece implicar um método reconhecido, através do qual se desenrola a luta competitiva, e que o método eleitoral é praticamente o único exequível, qualquer que seja o tamanho da comunidade. (SCHUMPETER, 1961, p. 323).

Numa outra perspectiva, Bobbio (1997, p. 31) se coloca em busca de resposta à pergunta “*Quem controla os controladores?*”, no caminho do pluralismo nos debates das questões públicas e do respeito às regras do arranjo eleitoral de caráter universal, admitida a cultura participante, “*orientada para os Input, própria daqueles eleitores que se consideram potencialmente empenhados na articulação das demandas e na formação das decisões*” (p. 32):

O que significa então dizer que a democracia dos modernos deve fazer as contas com o pluralismo? Significa dizer que a democracia de um estado moderno nada mais pode ser que uma democracia pluralista. [...] O pluralismo enfim nos permite apreender uma característica fundamental da democracia dos modernos em comparação com a democracia dos antigos: a liberdade – melhor: a liceidade – do dissenso. [...] Tudo está portanto em conexão: refazendo o percurso em sentido contrário, a liberdade de dissentir tem necessidade de uma sociedade pluralista, uma sociedade pluralista consente uma maior distribuição do poder, uma maior distribuição do poder abre as portas para a democratização da sociedade civil e, enfim, a democratização da sociedade civil alarga e integra a democracia política. (Ibidem, p. 60-3).

O regime democrático — e aqui entendo por “regime democrático” o regime no qual o poder supremo (supremo na medida em que apenas ele está autorizado a usar em última instância a força) é exercido em nome e por conta do povo através do procedimento das eleições por sufrágio universal repetidas a prazo fixo – também ele não pode deixar de considerar aquele poder ideológico: ao contrário, precisa dele mais que o autocrata ou o grupo dirigente oligárquico diante dos quais os súditos são uma massa inerte e privada de direitos. (Ibidem, p. 102).

Assim posto, pode-se inferir uma semelhança entre o modelo elitista e o **modelo pluralista** no que toca à ênfase dispensada ao sistema representativo, cuja base seria a disputa eleitoral pela conquista do poder político. Contudo, a teoria pluralista rechaçaria do elitismo sua concepção de uma elite com interesses homogêneos; contrariamente, o pluralismo percebe que o que há, na verdade, são grupos de interesses variados, dentro dos quais indivíduos transitam à medida em que seus interesses privados se assemelham; daí porque os candidatos

se esforçam na aproximação e nas promessas a esses grupos, mobilizando contingentes eleitorais dispersos e pouco interessados. Ao Estado caberia o papel de estabelecer regras capazes de conter o poder econômico representado pelas elites empresariais (PIO; PORTO, 1998).

Passemos ao chamado “**modelo legal**”, de viés liberal, de Nozick (1974) e seu conceito de “Estado ultramínimo”. Esse “Estado Ultramínimo”, para Nozick, teria como sua justificação não o que se coloca como as bases de um contrato social, mas na natural necessidade humana de segurança oferecida pelas “associações protetoras”, que se embatem pela hegemonia até que se estabeleça a “associação protetora dominante” baseada no Direito: o “**Estado ultramínimo**”:

*Mis conclusiones principales sobre el Estado son que un Estado mínimo, limitado a las estrechas funciones de protección contra la violencia, el robô y el fraude, de cumplimiento de contratos, etcétera, se justifica; que cualquier Estado más extenso violaría el derecho de las personas de no ser obligadas a hacer ciertas cosas y, por tanto, no se justifica; que el Estado mínimo es inspirador, así como correcto. Dos implicaciones notables son que el Estado no puede usar su aparato coactivo con el propósito de hacer que algunos ciudadanos ayuden a otros o para prohibirle a la gente actividades para su propio bien o protección. (NOZICK, 1974, p. 7).*

Na mesma linha Hayek aponta o Estado de Direito como o instituto de limitação ao poder do legislador e dos próprios “governos democráticos” e como fruto maior da era liberal, colocando sua importância acima ao do tradicional conceito de soberania popular:

O Estado de Direito só teve uma evolução consciente durante a era liberal e é uma das suas maiores realizações, não só como uma salvaguarda, mas como a concretização jurídica da liberdade. [...] A ideia de que não há limites aos poderes do legislador é, em parte, fruto da soberania popular e do governo democrático. Ela tem sido fortalecida pela crença de que, enquanto todas as ações do Estado forem autorizadas pela legislação, o Estado de Direito será preservado. Mas isso equivale a interpretar de forma totalmente falsa o significado do Estado de Direito. Não tem esta relação alguma com a questão da legalidade, no sentido jurídico, de todas as ações do governo. Elas podem ser legais, sem, no entanto se conformarem ao Estado de Direito. (HAYEK, 2010, p. 96).

[...] O Estado de Direito implica, pois, uma limitação do campo legislativo: restringe-o às normas gerais conhecidas como Direito formal e exclui toda a legislação que vise diretamente a determinados indivíduos, ou a investir alguém do uso do poder coercitivo do Estado tendo em vista tal discriminação. [...] Qualquer lei aprovada pelo parlamento pode, assim, infringir o Estado de Direito. (HAYEK, 2010, p. 97-8).

Propondo uma nova vertente democrática para a análise das sociedades modernas, Pateman defende o chamado “**modelo participativo**”. Pateman reconhece a importância do trabalho de Schumpeter para uma visão do novo modelo proposto, que não é apresentado como modelo institucional de governo, mas como forma de efetivo exercício deliberativo pelos cidadãos; como “*algo muito mais amplo do que uma série de arranjos institucionais em*

*nível nacional*” (PATEMAN, 1992, p. 52), capaz de maximizar o senso de responsabilidade em relação ao bem comum e de aceitação das decisões coletivas, como um processo efetivamente educativo de cidadania, que deveria se iniciar na esfera do trabalho (indústria, pois que é o centro das relações capitalistas), considerado importante esfera de atuação política:

A teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou “treinamento social”, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação. A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos. [...] A área mais importante é a indústria: a maioria dos indivíduos depende grande parte de suas vidas no trabalho e o local de trabalho propicia uma educação na administração dos assuntos coletivos, praticamente sem paralelo em outros lugares. (PATEMAN, 1992, p. 60-1).

Macpherson também não encara a democracia como tão só escolha de representantes, mas “*como uma qualidade que penetra toda a vida e todas as atividades, como um tipo de sociedade no conjunto inteiro de relações recíprocas entre as pessoas que constituem a nação ou outra unidade*” (1978, p. 13), também não aceita a analogia mercadológica posta pelo liberalismo, e afirma que se tem de romper com o círculo vicioso que impede a efetiva participação até que se atinja um status de igualdade e de consciência social, propondo um sistema de participação partidária direta nas bases e por delegação nos estratos políticos mais elevados:

Daí o círculo vicioso: não podemos conseguir mais participação democrática sem uma mudança prévia da desigualdade social e sua consciência, mas não podemos conseguir as mudanças da desigualdade social e na consciência sem um aumento antes da participação democrática. (MACPHERSON, 1978, p. 103).

[...] democracia de participação seria um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base. [...] Assim prosseguiria até o vértice da pirâmide, que seria um conselho nacional para assuntos de interesse nacional, e conselhos locais e regionais para questões próprias desses segmentos territoriais. [...] O que é necessário, em cada estágio, para tornar democrático o sistema, é que os encarregados das decisões e formulações dos problemas, eleitos desde os níveis inferiores, sejam responsabilizados em relação àqueles que os elegeram sob pena de não reeleição”. (MACPHERSON, 1978, p. 110-1).

A ideia de **democracia deliberativa** em Manin (2007, p. 15-45) vem com uma forte crítica aos argumentos dos modelos liberais, de que a igualdade entre os indivíduos somente pode estar na ideia de liberdade e segurança na busca de suas metas de bem-estar

particulares, por cada um concebido de maneira distinta dentro de uma mesma sociedade. Seu mais forte argumento é o de que, sem que cada indivíduo seja dotado de um mínimo de condições materiais, essa liberdade de escolher suas metas e buscar alcançá-las é inócua e a liberdade e segurança, perdem o sentido.

Entende Manin que deliberação, indevidamente, passa a ter sentido de mera decisão. Manin rebate a lógica de Sieyès que, por razões práticas substitui a unanimidade pela regra da maioria; de fato, sendo a vontade individual a pedra angular do liberalismo, e sendo fato que a legitimidade dos processos de tomada de decisão somente aconteceria quando de decisões unânimes, como se admitir, em termos de legitimidade, que a minoria deva se submeter à maioria? É em Rousseau que Manin aponta a resposta a esse dilema, ainda que mantida a confusão de deliberação com decisão:

A firme vontade de todos os membros do Estado equivale à vontade geral. Pelo seu exercício eles são cidadãos, e livres. Quando uma lei é proposta numa assembleia popular, o que se pergunta a eles não é exatamente se aprovam ou rejeitam a proposta, mas antes se esta se conforma à vontade geral, que é também a deles. Cada pessoa ao votar expressa sua opinião sobre a matéria, e a vontade geral é então deduzida pela contagem de votos. Por essa razão, quando prevalece uma opinião contrária à minha, isso prova simplesmente que eu estava errado, e o que pensei ser a vontade geral não era. (ROUSSEAU *apud* MANIN, 2007, p. 22),

Manin (2007, p. 26) afirma encontrar os três elementos que Rousseau identifica na deliberação (“*a exigência por unanimidade, a ausência de deliberação, a vontade predeterminada dos indivíduos*”) no trabalho de Rawls; Manin se opõe principalmente ideia de ambos (Rousseau e Rawls), de que já haja nos indivíduos uma vontade predeterminada ao momento da assembleia; ao contrário Manin sustenta que “*a fonte de legitimidade não é a vontade predeterminada dos indivíduos, mas antes o processo de sua formação, ou seja, a própria deliberação. A liberdade do indivíduo consiste primeiramente em estar apto a chegar a uma decisão por meio de um processo de pesquisa e comparação entre várias soluções*” (p. 31).

O direito legítimo consistiria, assim, no resultado de uma deliberação geral, resultante de um processo em que estejam presentes conflitos de opiniões, e não na expressão ficcional de uma “vontade geral”; a legitimidade passa a ter como fundamento a oportunidade de argumentação dada a todos durante o processo.

Bem verdade que Manin reconhece que “*A deliberação política e a argumentação pressupõem um público relativamente razoável. Requerem também um certo grau de instrução e cultura por parte do público,[...]*”, mas prossegue “[...] *mas constituem elas próprias [a deliberação política e a argumentação] um processo de educação e treinamento.*

*Elas ampliam os pontos de vista dos cidadãos para além da perspectiva de seus casos privados. Elas propagam esclarecimento.”* (p. 33).

Essa importância dada à força dos argumentos no processo de deliberação é distinta daquela posta no modelo pluralista, exatamente porque os protagonistas do debate aqui passam a ser todos os indivíduos e não grupos da elite; eis a força pedagógica da democracia deliberativa.

Um ponto, entretanto adiantamos em nossas considerações à visão de Manin: o limite à decisão tomada pela maioria após um legítimo processo deliberativo:

A concepção da deliberação política que eu defendi aqui não justifica a soberania da maioria. Há certas ações que a maioria deve ser obrigada a fazer: não deve, por exemplo, excluir ninguém dos direitos de voto e de participar na deliberação. Nem pode suprimir as liberdades fundamentais necessárias ao exercício efetivo desses direitos: liberdade de consciência, de opinião, de fala e de associação. (MANIN, 2007, p. 43).

Isso parece ferir a lógica; explico melhor: quem teria determinado esses limites, por mais razoáveis que sejam? Alguma assembleia hipotética fundamental soberana? Essa assembleia hipotética teria deliberado à unanimidade? E mesmo que o tivesse, ela teria legitimidade para impor à todas as assembleias subsequentes essa norma pétrea? E mais: somente essas razoáveis liberdades fundamentais estariam imunizadas de discussão e deliberação ou outras liberdades fundamentais também o seriam (direitos humanos, liberdade de locomoção, presunção de inocência, direito ao devido processo legal etc.)? Em contrário, poderia a assembleia deliberar a favor de penas cruéis, morte, homofobia, nazismo, antissionismo?

No mesmo sentido, Avritzer (2000) traça uma análise evolutiva do pensamento democrático, para sustentar que o momento argumentativo e não o momento decisório deve prevalecer como mais importante; isto porque, é no espaço das argumentações que se intercambiam razões, se interagem os indivíduos e se reconhece a validade de identidades alternativas.

Habermas (1995, p. 39-43) aponta dois modelos nas teorias normativas da democracia: o **republicano** e o **liberal**, resultantes do embate entre soberania popular e direitos humanos (estes últimos compreendidos como limites legítimos de proteção às esferas de liberdade subjetivas intocáveis contra a vontade popular soberana). No pensamento republicano, a ênfase é dada ao corpo coletivo, enquanto no pensamento liberal ao indivíduo na qualidade de pessoa privada, cujos interesses têm poder de contraponto aos interesses do Estado.

A partir desses modelos Habermas (1995, p. 45) defende um terceiro modelo: a **democracia procedimental**, que representaria uma posição intermediária entre os modelos liberal e republicano, aproveitando o que de melhor se vê naqueles; de um lado a democracia procedimental dá destaque aos interesses estratificados no processo político de formação da vontade comum – máxima do modelo republicano –, mas sem deixar de lado a necessidade de fixação de limites à essa vontade política pela normatização e respeito aos direitos individuais.

O espaço em que se debate e se promovem os arranjos dessa vontade pública são as **esferas públicas**, onde o debate democrático e suas deliberações sobre questões públicas se operam num espaço distinto do terreno das formais autoridades políticas – que são uma rede de procedimentos comunicativos – capaz de sensibilizar as autoridades representativas. Nesse espaço que medeia o corpo social e o corpo político, e em que prepondera a argumentação, brotaria a verdadeira **vontade geral**, já não mais representada pela aferição aritmética da maioria, mas como verdadeira deliberação argumentativa, onde se impõe que a vitória seja argumentativa, ou seja, que a minoria vencida ao menos se satisfaça com as razões apresentadas no debate político. Ainda assim, para Habermas a atuação da esfera pública é informal: influencia, mas não se confunde e nem participa dos espaços políticos formais, pois se o fizesse se transformariam em estruturas formalizadas “dominadas por rituais burocráticos” (AVRITZER; COSTA, 2004) comprometidas com as organizações e assim distanciadas das bases sociais.

Habermas (2003, 27-65) atribui a evolução histórica das relações entre Estado e sociedade civil à burguesia europeia, na medida em que se introduziu um novo elemento no conceito de Estado moderno, abrindo espaço para a participação nas questões públicas, ainda que não reivindicando o exercício direto do poder, com o objetivo de equilibrar as relações entre interesse estatal e interesses privados.

A mudança da visão, no sentido de que o fator preponderante no processo de deliberação democrático seria a decisão – na forma de espaço da discussão argumentativa – se sustentaria nas teorias formuladas por John Rawls (2000) e Jürgen Habermas. Para Rawls, a decisão seria ainda o ponto fundamental, mas o espaço argumentativo teria suprema importância para a decisão racional, ainda que ele reconheça que em determinados temas e problemas o pluralismo somente possa ser vencido pela ideia de **consenso sobreposto**, ainda que tão somente nos fóruns oficiais dos parlamentos legislativos, dos pronunciamentos públicos do executivo e nos debates judiciais:

Parece claro que uma vez que as diferenças entre as partes na posição original são por elas desconhecidas, que cada pessoa sendo igualmente racional e igualmente posicionada é convencida pelos mesmos argumentos. Assim, não podemos entender a escolha feita na posição original como representando o ponto de vista de uma pessoa escolhida ao acaso. Se cada uma delas após uma reflexão adequada prefere uma concepção de justiça em relação a outra, então todos eles irão preferir uma mesma posição e um acordo unânime poderá ser alcançado. (RAWLS, 1971, p. 139) [...] a concepção política de justiça que regula as instituições básicas da sociedade é endossada por cada uma das principais doutrinas, religiosas, filosóficas e morais que devem perdurar em uma sociedade de uma geração para outra. (RAWLS, 1985, p. 57).

Joshua Cohen (1997) e James Bohman (1996) também trazem importante contribuição para a análise da democracia e da participação. Em Cohen (1997), a concepção de **pluralismo razoável** induziria a um acordo decisório legítimo, porque inclusivo e racional, ainda que não se atinja o consenso unânime entre os indivíduos; Bohman iria além, sugerindo uma maior concretude decisória aos espaços públicos, capaz de fazê-los atuar diretamente na tomada de decisões pelo corpo político formal:

Nesses procedimentos os participantes tratam uns aos outros como iguais; eles têm a intenção de defender e de criticar instituições e programas em termos que os outros teriam razão para aceitar, dado que o fato do pluralismo supõe que o outro é razoável. Os indivíduos estão preparados para cooperar de acordo com os resultados dessa discussão tratando tais resultados como dotados de autoridade. [...] Mesmo quando existe discordância e a decisão é tomada pela regra da maioria... a decisão da maioria irá contar como uma razão para aceitar a decisão como legítima. (COHEN, 1997, p. 413).

[...]

O diálogo deliberativo serviria para minimizar essa forma de influência endógena e não pública e substituí-la pela influência das contribuições de um debate público em andamento. (BOHMAN, 1996, p. 33).

Bresser-Pereira (2005) lembra que Joshua Cohen impôs cinco elementos essenciais à concepção de **democracia deliberativa**:

Seu conceito de “deliberação ideal” envolve cinco aspectos: a deliberação deve ser livre, no sentido de que os participantes estão obrigados apenas pelos resultados de sua deliberação; deve ser justificada, no sentido de que as partes devem declarar seus motivos para apresentar, apoiar ou criticar propostas; deve ser formalmente igual, no sentido de que os procedimentos não podem distinguir os participantes; deve ser substantivamente igual, “no sentido de que a distribuição existente de poder e recursos [entre os participantes] não determina suas chances de contribuir para a deliberação”; e, por fim, “a deliberação ideal objetiva chegar a um consenso racionalmente motivado”. (BRESSER-PEREIRA, 2005, p. 81).

Avritzer (2004) afirma que um importante contribuição ao conceito de esfera pública teria sido dado pela filósofa norte-americana Nancy Fraser:

Para a autora, a ideia de uma esfera pública nacional única e abrangente não considera as relações assimétricas de poder que marcam, historicamente, os processos de constituição das esferas públicas contemporâneas. Ou seja, em sua própria formação, a esfera pública apresenta mecanismos de seleção que implicam a definição prévia de quem serão os atores que serão efetivamente ouvidos e quais

serão os temas que efetivamente serão tratados como públicos. Nesse contexto, minorias étnicas, grupos discriminados e mulheres são excluídos a priori da esfera pública ou merecem nela um lugar subordinado. Os contrapúblicos subalternos, ao denunciarem os “vícios de origem” dos espaços públicos nacionais, constituem, por isso, forças não de desestabilização, mas de democratização e ampliação da política nacional. (AVRITZER, 2004, p. 711-2).

Com efeito, Fraser (1992) acentua que a histórica disparidade real, entre indivíduos e grupos minoritários (“*subaltern counterpublics*”: contra-públicos subalternos)<sup>(4)</sup> dentro do complexo ambiente das sociedades modernas estratificadas, leva a um processo de exclusão que não permite uma efetiva participação no cenário democrático:

Como já foi dito, o centro normativo da minha concepção é a noção de paridade de participação. De acordo com essa norma, a justiça requer arranjos sociais que permitam a todos os membros (adultos) da sociedade interagir uns com os outros como parceiros. Para que a paridade de participação seja possível, eu afirmo que, pelo menos, duas condições devem ser satisfeitas. Primeiro, a distribuição dos recursos materiais deve dar-se de modo que assegure a independência e voz dos participantes. Essa eu denomino a condição objetiva da paridade participativa. Ela exclui formas e níveis de desigualdade material e dependência econômica que impedem a paridade de participação. Desse modo, são excluídos os arranjos sociais que institucionalizam a privação, a exploração e as grandes disparidades de riqueza, renda e tempo livre, negando, assim, a algumas pessoas os meios e as oportunidades de interagir com outros como parceiros. Ao contrário, a segunda condição requer que os padrões institucionalizados de valoração cultural expressem igual respeito a todos os participantes e assegurem igual oportunidade para alcançar estima social. Essa eu denomino condição intersubjetiva de paridade participativa. Ela exclui normas institucionalizadas que sistematicamente depreciam algumas categorias de pessoas e as características associadas a elas. Nesse sentido, são excluídos os padrões institucionalizados de valores que negam a algumas pessoas a condição de parceiros integrais na interação, seja sobrecarregando-os com uma excessiva atribuição de “diferença”, seja falhando em reconhecer o que lhes é distintivo. (FRASER, 2007, p. 118-9).

Avritzer propõe algo mais: um espaço decisório cedido pelo corpo político para o espaço público, com legitimidade para criação de **arranjos deliberativos**, onde o processo teria a argumentação como preponderante, porém pragmatizado pelo efetivo poder de decisão. Isto revela o oposto à concepção e argumentos contrários sustentados por Weber em seu processo de deliberação decisório, rompendo com o elitismo para reconhecer que nem o corpo político formal, tampouco o corpo social, detém o monopólio das informações necessárias à consecução do bem comum, do que resulta ser a interação algo extremamente positivo à tomada de decisões racionais e legítimas.

### **3.2 Um breve histórico das experiências de participação social no Brasil.**

Petinelli (2011) nos dá uma síntese do crescimento do fenômeno da participação social no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988, mas observa que foi no governo Lula que isso se revelou mais acentuadamente:

Nos últimos 20 anos, o Brasil assistiu a uma explosão da participação social através de instituições e espaços públicos de participação e deliberação. Esse processo, que teve início no final dos anos 1980, com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição Democrática de 1988, foi possível mediante os esforços teórico e prático de uma série de protagonistas sociais e políticos. Desde então, diversas práticas participativas, impulsionadas pela Constituição e pelos governos democráticos que se seguiram a ela – notadamente o governo Lula –, têm sido institucionalizadas de forma crescente. Tais práticas vão desde as mais tradicionais, como o referendo e o plebiscito, até as mais inovadoras, como as Conferências de Políticas Públicas. (PETINELLI, 2011, p. 248)

Nossa pesquisa nos levou em busca do levantamento das Conferências Nacionais realizadas no Brasil. O Quadro 4 evidencia o fomento à participação social nos governos do Presidentes Lula e Dilma:

**Quadro 4** - Conferências Nacionais realizadas no Brasil

	<b>Tema da Conferência</b>	<b>Instituição</b>	<b>Ano de Realização</b>
1	Aprendizagem Profissional	Ministério do Trabalho e Emprego	2008
2	Agricultura e Pesca	Ministério da Pesca e Agricultura	2003, 2006, 2009.
3	Arranjos Produtivos Locais	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	2004, 2005, 2007, 2001.
4	Assistência Social	Ministério do Desenvolvimento Social	1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2001.
5	Cidades	Ministério das Cidades	2003, 2005, 2007, 2010.
6	Ciência e Tecnologia	Ministério da Ciência e Tecnologia	2001, 2005, 2010.
7	Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	Ministério da Saúde	1994, 2004.
8	Comunicação	Ministério das Comunicações	2009
9	Comunidades Brasileiras no Exterior	Ministério das Relações Exteriores	2008, 2009.
10	Cultura	Ministério da Cultura	2005, 2010.
11	Defesa Civil e Assistência Humanitária	Ministério da Integração Nacional	2010
12	Desenvolvimento Rural, Sustentável e Solidário	Ministério do Desenvolvimento Rural	2008

13	Direitos da Criança e do Adolescente	Secretaria Especial dos Direitos Humanos	1997, 1999, 2002, 2003, 2005, 2007, 2009.
14	Direitos da Pessoa com Deficiências	Secretaria Especial dos Direitos Humanos	2006, 2008.
15	Direitos da Pessoa Idosa	Secretaria Especial dos Direitos Humanos	2006, 2009, 2011.
16	Direitos Humanos	Secretaria Especial dos Direitos Humanos	1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2004, 2006, 2008.
17	Economia Solidária	Ministério do Trabalho e Emprego	2006, 2010.
18	Educação	Ministério da Educação	2010
19	Educação Básica	Ministério da Educação	2008
20	Educação Escolar Indígena	Ministério da Educação	2009
21	Educação Profissional e Tecnológica	Ministério da Educação	2006
22	Esporte	Ministério do Esporte	2004, 2006, 2010.
23	Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais	Secretaria Especial dos Direitos Humanos	2008, 2011.
24	Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde	Ministério da Saúde	1994, 2006.
25	Infanto-juvenil pelo Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente	2003, 2006, 2009.
26	Juventude	Secretaria-Geral da Presidência da República	2008, 2011.
27	Medicamentos e Assistência Farmacêutica	Ministério da Saúde	2003
28	Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente	2003, 2005, 2008.
29	Políticas Públicas para as Mulheres	Secretaria Especial de Políticas Públicas para as Mulheres	2004, 2007, 2011.
30	Promoção da Igualdade Racial	Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial	2005, 2009.
31	Povos Indígenas	Secretaria Especial de Direitos Humanos	2006
32	Recursos	Ministério do Planejamento, Orçamento e	2009

	Humanos da Administração Pública Federal	Gestão	
33	Saúde	Ministério da Saúde	1992, 1996, 2000, 2003, 2007, 2001.
34	Saúde Ambiental	Ministério da Saúde	2009
35	Saúde Bucal	Ministério da Saúde	1993, 2004.
36	Saúde do Trabalhador	Ministério da Saúde	1994, 2005.
37	Saúde Indígena	Ministério da Saúde	1993, 2001, 2006.
38	Saúde Mental	Ministério da Saúde	1992, 2001, 2010.
39	Segurança Alimentar e Nutricional	Ministério do Desenvolvimento Social	1994, 2004, 2007, 2011.
40	Segurança Pública	Ministério da Justiça	2009
41	Assistência Técnica e Extensão Rural	Ministério do Desenvolvimento Agrário - CONDRAF	2011
42	Transparência e Controle Social	Controladoria Geral da União	2012

**Fonte:** o Autor a partir de dados obtidos na Secretaria-Geral da Presidência da República.

Foram 42 conferências nacionais, aí incluída a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública que evidenciam o porquê de tantas referências às Conferências Nacionais de Saúde, como o mais antigo referencial histórico de participação na discussão e deliberação de políticas públicas (AVRITZER, 2009).

Todavia, nossa pesquisa nos permitiu concluir que somente no governo Lula, ao longo de seus dois mandatos, é que aconteceram conferências com efetiva participação popular. Revisitando a história das Conferências Nacionais de Saúde e de Educação, o ponto de partida é a Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, porém a participação nela se limitava às autoridades dos governos federal e estadual, formando um mero fórum federativo de debates.

Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937.

Art. 90. Ficam instituídas a Conferência Nacional de Educação e a Conferência Nacional de Saúde, destinadas a facilitar ao Governo Federal o conhecimento das actividades concernentes à educação realizada em todo o País e a orienta-lo na execução dos serviços locais de educação e de saúde bem como na concessão do auxílio e da subvenção federais. Parágrafo único – A Conferência Nacional de Educação e a Conferência Nacional de Saúde serão convocadas pelo Presidente da República com intervalos máximos de dois anos nelas tomando parte autoridades administrativas que representem o Ministério da Educação e Saúde e os governos dos Estados, do Distrito Federal e do Território do Acre. (*in verbis*).

Esse formato permanece até a 7ª Conferência Nacional de Saúde, convocada pelo Decreto nº 84.106, de 2 de setembro de 1979, realizada em 1980, já no governo de João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985).

Destaca-se que, em outubro de 1979, havia sido realizado o 1º Simpósio Nacional de Política de Saúde, pela Comissão de Saúde da Câmara dos Deputados: “*Nesse evento, o Centro Brasileiro de Estudos em Saúde (Cebes) apresentou e discutiu sua proposta de reorientação do sistema de saúde, em documento intitulado ‘A Questão Democrática na Área de Saúde’, que foi acatada em todos os grupos de trabalho e integrou o relatório final do evento*” (BRASIL, 2009). Ainda assim, não seria naquela 7ª Conferência que a participação social ocorreria, fato que mereceu referência em seus anais:

[...] embora, por motivos circunstanciais, não tenham sido convocados determinados grupos sociais – como por exemplo os usuários dos serviços de saúde os participantes estiveram de acordo em que a população brasileira, destinatário final das ações do programa (de extensão de cobertura) ainda não participa de seu processo decisório, devendo porém fazê-lo na medida em que for levada a se incorporar à prática das ações ao mesmo inerentes, desse modo podendo representar fator determinante para que alcance suas finalidades (BRASIL. 7ª Conferência Nacional de Saúde, Anais. Brasília: Ministério da Saúde, 1980, p. 216).

Foi a 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, convocada pelo Ministro Carlos Santanna (Decreto nº 91.466, de 23 de julho de 1985), que permitiu, pela primeira vez, a participação social, levando ao esvaziamento dos provedores privados “*que reagiram à sua abertura a outras forças sociais e se recusaram a participar*” (BRASIL, 2009, p. 49-50); mesmo assim registrou-se pequena participação popular.

É no governo de Lula, que a 12ª Conferência Nacional de Saúde, convocada pelo Decreto nº 9.872, ainda que editado bem treze anos antes (05 de maio de 1990), é realizada (2003) com prévias etapas municipais e estaduais, ocasião em que a participação da sociedade civil chegaria a 4 mil conferencistas. Só na próxima conferência (13ª Conferência Nacional de Saúde) foi inaugurado o eixo temático “*A Participação da Sociedade na Efetivação do Direito Humano à Saúde*”.

### **3.3 Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública no Estado de São Paulo (1985) e a adoção da filosofia de Polícia Comunitária na década de 1990: espaços de participação social**

Mas não são as conferências os únicos espaços de participação social. Conselhos formais e até mesmo informais são também canais de comunicação entre a sociedade civil e o Estado. Daí porque nesta seção serão apresentadas experiências no setor da segurança pública

que se revelaram como tais espaços, especificamente os Conselhos Comunitários de Segurança, lançados por André Franco Montoro no governo do Estado de São Paulo, e as experiências do policiamento comunitário, que tem como premissa a criação de uma agenda pública construída com participação das comunidades locais.

A experiência do policiamento comunitário foi baseada na obra de Bayley & Skolnick (2001), são apresentados na literatura como os pioneiros nas pesquisas e produção de conhecimento sobre policiamento nos Estados Unidos. Sua obra propõe as 4 principais características de um novo modelo de polícia: (1) deve haver relação de reciprocidade entre a polícia e a população; (2) o comando deve ser descentralizado por área<sup>77</sup>; (3) deve haver uma reorientação da patrulha de modo a envolver a comunidade na prevenção criminal; (4) deve haver o emprego de civis na polícia e no trabalho de policiamento. Noutra publicação, Bayley (1998) aponta fatores que lhe parecem distintivos da polícia norte-americana em relação aos demais países: capacidade de resposta às demandas dos cidadãos; mecanismos de controle social; e abertura às críticas.

Friedmann (1994), assim define o chamado “policiamento comunitário”:

Policiamento comunitário é uma política e uma estratégia voltada para alcançar um controle mais efetivo e eficiente do crime, redução do medo do crime, melhorar a qualidade dos serviços policiais e a legitimidade da polícia, através de uma confiança proativa nos recursos da comunidade que busca mudar as condições que provocam os crimes. Assume uma necessidade de maior *accountability* da polícia, maior compartilhamento das decisões com o público e maior respeito aos direitos e liberdades civis. (FRIEDMANN, 1994, p. 24).

Ao abordar o tema da ampliação das competências do policial, notadamente no policiamento comunitário, Dias Neto (2000) reconhece que a realidade desse ofício obriga ao exercício de uma larga margem de discricionariedade que, se não regulamentada, pode levar a abusos que se inseririam numa subcultura institucional, afirmando:

O policial deixa de ser visto como um mero aplicador da lei penal; além do instrumento penal, outros recursos podem ser utilizados na busca de soluções aos problemas, tais como mediação, intervenções urbanísticas, contato com instituições governamentais, mobilização da sociedade, entre outros. (DIAS NETO, 2000, p. 78-9).

No Brasil, a tendência de aproximação das agências policiais surge no plano dos Estados, enquanto o governo federal permanece um expectador desatento e desinteressado sobre as questões do setor, afetas quase que exclusivamente naquele ambiente.

---

<sup>77</sup> No Estado de São Paulo, em nossa própria vivência profissional, na fase de implantação da filosofia de policiamento comunitário, em meio ao processo de mudança de paradigmas, era recorrente ouvir dos comandantes: “**policial de área e não policial de hora**”, num discurso de repulsa ao mero compromisso com a jornada de trabalho, que deveria dar lugar ao estabelecimento de vínculos com a comunidade onde o policial era designado para atuar.

A partir da década de 1980 o modo de agir das polícias passa assim a ser revisado, mas não só no Brasil. Dias Neto (2000), ao pesquisar modernos modelos policiais norte-americanos, identificou três períodos que chamou de “Eras” (“Era Política”: primeira metade do século XIX ao início do século XX; “Era da Reforma ou Profissional”: a partir do início do século XX até os anos 80; “Era Comunitária”: a partir dos anos 80).

Em todas elas, especialmente na primeira, a corrupção e o abuso foram marca frequente nas polícias americanas; na primeira dessas fases (Era Política) essa corrupção era resultante da forma como se proviam os cargos policiais (indicação política), desprezando a qualificação e a profissionalização; na segunda (Era da Reforma), com um corpo policial profissionalizado se alastrou o que o Dias Neto chamou subcultura policial e, a última fase (Era Comunitária), vem marcada pela migração do poder das chefias para os agentes, resultante de uma filosofia e uma práxis de descentralização do poder para aqueles que operam o sistema em contato direto com as comunidades.

Dois são os Estados que no Brasil inauguram o policiamento comunitário: Rio de Janeiro e São Paulo.

André Franco Montoro governa o Estado de São Paulo e em 10 de maio de 1985 decreta<sup>78</sup> a criação de uma nova esfera pública: os Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGs). A medida inova, convidando a sociedade para o debate e formulação de uma nova agenda a partir das menores comunidades (os distritos policiais), onde estariam presentes os chefes das polícias (civil e militar) e representantes de associações, Prefeituras Municipais e outras entidades prestadoras de serviços relevantes à coletividade.

Em 1986 foi criada uma Coordenadoria Estadual para Assuntos dos CONSEGs, pelo Decreto Estadual nº 25.366. Em 2013, a Resolução SSP nº 181 de 19/11/2013, instituiu o Regulamento dos Conselhos Comunitários de Segurança estabelecendo como seus objetivos:

Artigo 6º – Os CONSEGs terão por objetivos basilares:

I – constituir-se em instância comunitária plural e participativa, através da qual, a população encaminha diretamente às autoridades suas demandas com foco na segurança pública;

II – contribuir para que as Polícias Estaduais, outros órgãos e instâncias públicas possam cumprir suas missões institucionais no âmbito de suas competências, operando de forma cooperativa, integrada e sistêmica na resolução de demandas comunitárias de segurança;

III – interagir ativamente com o Poder Público visando a prevenção e resolução de conflitos e demandas administrativas que repercutam diretamente no ambiente e fragilizam a segurança coletiva, tais como: iluminação, trânsito, problemas ambientais e sociais, ausência de fiscalização, alvarás, perturbação, áreas degradadas, entre outros;

IV – estimular a conscientização e o fortalecimento da cidadania, a cultura da prevenção criminal e da contenção da violência, mediante a organização social e a

<sup>78</sup> Decreto nº 23.455, de 10 de maio de 1985.

mobilização comunitária, além do incentivo, elaboração, implantação ou coordenação de projetos e campanhas que valorizem a percepção de segurança pública como responsabilidade de todos e como pressuposto de dignidade humana. (SÃO PAULO, 2013).

Hoje, os CONSEGs estão implantados em 522 municípios do Estado de São Paulo; nos municípios mais populosos existem, em regra, um conselho em cada uma das circunscrições policiais, à exceção da capital que conta com 84, outros 40 na região metropolitana e 660 conselhos no interior e litoral; um total de 784 Conselhos Comunitários de Segurança no Estado.

Quando criados, na efervescência política da década de 80, em pleno processo de abertura política, redemocratização, eleições, instalação da Assembleia Nacional Constituinte, a instalação dos CONSEGs no Estado de São Paulo assumiu um papel preponderante para promoção de uma revisão da cultura organizacional da Polícia Militar, já a Polícia Civil não se mostrou tão aberta, como observa Mesquita Neto (2004, p. 110). Numa mesma arena interagiam autoridades locais, policiais e cidadãos comuns; era o início de um processo de aproximação entre a polícia e a comunidade, legitimando o mandato policial e preparando o terreno para a fase de implantação do policiamento comunitário que viria na próxima década.

Já no Rio de Janeiro, tudo começa durante o governo de Leonel Brizola, o Comandante-Geral da Polícia Militar, Coronel PM Carlos Magno Nazareth Cerqueira<sup>79</sup> implementa o projeto de policiamento comunitário, traduzindo, publicando e tomando como referencial teórico a obra de Trojanowicz & Bucqueroux (1994): “Policiamento Comunitário: Como Começar” (MESQUITA NETO, 2004, p. 104-5).

Muniz, Larvie, Musumeci e Freire (1997), avaliaram as condições em que se deu a implantação do policiamento comunitário Copacabana em comparação com implantação nos Estados Unidos da América; a primeira das conclusões foi de que “*Em Nova York, por exemplo, o Community Patrol Officer Program (CPOP) contou com vasto suporte político, recursos, legitimidade e uma convergência de interesses em torno da nova proposta*” (p. 198), enquanto no Rio de Janeiro (Copacabana) nada disso ocorreu. Três foram os focos problemáticos observados no *Survey* que conduziu aquela pesquisa, em busca de identificação

---

<sup>79</sup> O nome de Cerqueira é recorrente na literatura, valendo citar: “*É importante lembrar quem foi Carlos Magno Nazaré Cerqueira: o primeiro comandante de carreira policial militar a comandar a instituição, rompendo com 175 anos de história onde Generais e Coronéis do Exército exerciam o alto comando da Corporação. Cerqueira foi também o primeiro policial negro a assumir tal posto. Sua trajetória profissional chama atenção por seu amplo interesse em dialogar com o mundo acadêmico e com a sociedade civil organizada, rompendo barreiras e propondo um diálogo entre universos tradicionalmente distantes e antagônicos*”. (CARUSO; PATRÍCIO; ALBERNAZ. In: CARUSO; MUNIZ; BLANCO, 2007, p. 167).

das causas do insucesso de Copacabana: (1) na construção da “comunidade”; (2) nas relações com outros órgãos públicos; (3) no interior da polícia.

Na construção da “comunidade” se concluiu que, a despeito da boa vontade e desprendimento dos policiais envolvidos, o contato com os funcionários de Copacabana (porteiros, vigias, domésticas etc.) fluiu, mas o mesmo não se deu em relação à população residente que preferiu o isolamento, esvaziando o projeto de sua legitimidade; ainda, dos seis Conselhos Comunitários de Área (CCA) previstos no projeto-piloto somente dois foram implementados e logo se esvaziaram; por fim, a pesquisa identificou que não houve expansão territorial e temporal do projeto-piloto.

Nas relações com outros órgãos públicos, os pesquisadores identificaram o que chamaram de *“tradicional ‘esquizofrenia’ dos serviços públicos, dispersos pelas esferas municipal, estadual e federal, e demonstrou como a questão da segurança pública tem dividido, muito mais do que conjugado, nos últimos anos, os esforços e interesses políticos”*.

Por fim, a pesquisa revelou que a Polícia Militar do Rio de Janeiro desfrutando de uma imagem de “mais organizada” das instituições policiais – o que se confirmou como verdade “incompleta” – faltou suporte principalmente de recursos logísticos e humanos para o sucesso; outro fator apontado seria o característico nível de autonomia exigido pela nova filosofia e o modelo de gestão centralizadora própria das instituições militares; Supervisão e planejamento incipientes, treinamento precário dos agentes de ponta, ausência de critérios próprios de avaliação de desempenho e o desprezo que a maioria dos policiais dispensava aos “policiais comunitários”, tidos pela cultura dominante como ociosos ou covardes (*“desmonte do projeto como vitória dos ‘machos’ ”*) se somaram aos fatores apontados como causa do insucesso.

Macaulay (2005) lembra que o projeto-piloto de Copacabana durou apenas dez meses, tão logo assumiu ao governo Marcello Alencar, substituindo o policiamento comunitário por um discurso de combate ao crime – “atirar para matar” (MUSUMECI et al., 1996) – e só em 2001, surge um novo projeto de policiamento comunitário: Favela Central do Cantagalo. Relata Macaulay sobre essa segunda tentativa:

Para começar, a polícia assumiu um grande centro comunitário e um hotel abandonado no topo do morro, promovendo atividades culturais, educativas e de formação profissional para os moradores jovens, tomando o lugar das ONGs locais, ainda muito intimidadas para operar na favela. O projeto Cantagalo foi segregado da atividade policial predominante no Rio de Janeiro e boicotado pelo governo municipal, por questões de apropriação territorial e disputa eleitoral (levando adiante uma rivalidade de longa data entre sucessivos governadores e prefeitos), impedindo assim a prestação de muitos serviços sociais vitais, que teriam reforçado sua legitimidade e sua eficácia. (MACAULAY, 2005, p. 159).

Já em São Paulo, apesar de o embrião do policiamento comunitário surgir em 1993 nas regiões do interior do Estado (Bauru e Ribeirão Preto), levando o Comando-Geral da corporação a criar naquele ano um projeto de implantação, ele acabou se consolidando institucionalmente no final daquela década. Em 1997, o Coronel PM Carlos Alberto de Camargo, no cargo de Comandante-Geral, lança o policiamento comunitário em nível institucional e lança a primeira edição paulista da mesma obra de Trojanowicz & Bucqueroux (1994). Apesar das tensões que se seguiram naquele ano de 1997 após o episódio da “Favela Naval”<sup>80</sup>, a polícia militar paulista persistiu e superou com uma grande reforma de valores e de ferramentas de gestão. Em 2000 reestruturou a comissão e a ligou diretamente ao Comando-Geral, redesignada como Comissão Estadual de Polícia Comunitária, e ainda criou um Departamento de Polícia Comunitária e Direitos Humanos, consolidando a implantação do policiamento comunitário no Estado.

Em seu portal na rede mundial de computadores, a Secretaria de Segurança Pública de São Paulo traz um sintético relato histórico dessa filosofia de policiamento que já superou suas fronteiras territoriais e, inclusive, atingiu países da América Latina e da África:

A filosofia da Polícia Comunitária implantada pela PM de São Paulo atravessou as fronteiras do território nacional, cruzou a linha da América Latina e Central e agora está em implantação em mais 25 países da África e Caribe. Em parceria com a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA, na sigla em inglês), a Polícia Militar utilizou sua experiência em polícia comunitária – adquirida por meio de intercâmbio com o Japão – para formar 128 oficiais de polícia em cinco países da América Central: Honduras, Costa Rica, Nicarágua, El Salvador e Guatemala. Foram realizadas 14 edições do curso internacional de formação de multiplicadores. Em conjunto com o Acordo de Cooperação Técnica (ACT), a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) e a Polícia Militar de São Paulo, a doutrina do policiamento comunitário foi levada para 11 Estados brasileiros e ao Distrito Federal, formando 346 oficiais multiplicadores no Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia, Mato Grosso, Espírito Santo, Pará, Alagoas, Acre, Goiás e Mato Grosso do Sul.

[...]

Entre 1999 e 2000, foi testado o modelo japonês, cujas técnicas foram consideradas mais eficazes. O conceito importado do Japão, onde as bases comunitárias são chamadas de Koban e Chuzaisho, existe há mais de 100 anos. O prazo para obter resultados a partir da experiência com o modelo era de três anos, mas, em menos de dois, a polícia conseguiu sedimentar a sensação de segurança da população do centro da cidade de São Paulo. A comunidade já conhecia o policial e ele, por sua vez, atendia às expectativas. Em 2005, a PM paulista firmou um convênio com a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), e trouxe o sistema de bases comunitárias fixas. Hoje, o Brasil exporta ideias para o Japão, como as Bases Comunitárias de Segurança Móveis. Os japoneses, até então, trabalhavam somente com os modelos fixos.

---

<sup>80</sup> Em “2.1 Os órgãos de segurança pública instituídos no federalismo brasileiro e a delimitação de suas atribuições” já foram apresentados os impactos desse episódio no Congresso Nacional, conhecido como “extinção da PM”, episódio em que o então governador de São Paulo, Mário Covas, propôs ao Presidente Fernando Henrique Cardoso a retirada da Polícia Militar do policiamento e a limitação de suas atribuições à fiscalização ambiental e de trânsito, controle de distúrbios civis, guarda externa de presídios, escolta de presidiários e segurança escolar.

Passados sete anos do início da implantação do projeto de policiamento comunitário no Estado de São Paulo, Mesquita Neto (2004), semelhantemente ao trabalho de Muniz et al (1997) voltado para o projeto-piloto de Copacabana, também realizou uma pesquisa em busca de respostas com o propósito de compreensão do processo de implantação do policiamento comunitário, incluindo as dificuldades encontradas e os resultados alcançados, e as possibilidades de consolidação deste tipo de policiamento no Estado de São Paulo. Da leitura de suas conclusões extraio e destaco uma de suas percepções; a que me sugere maior reflexão:

Neste sentido, parece importante procurar compreender as razões pelas quais a Polícia Militar implementa de forma paralela e quase segregada os processos de implantação do policiamento comunitário e da gestão pela qualidade, apresentados como exemplo da busca de excelência por um dos coronéis, e, eventualmente, verificar a possibilidade de integrar os dois processos em benefício do aperfeiçoamento da atuação da polícia na prevenção do crime e da melhoria da segurança pública. (MESQUITA NETO, 2004, p. 110).

O destaque revela que o diagnóstico feito no caso Copacabana se assemelha ao de São Paulo, no que toda desarticulação de outras agências governamentais; diferentemente do Rio de Janeiro, a polícia militar paulista é mais bem estruturada em termos de liderança, mecanismos de controle interno, suporte logístico e financeiro-orçamentário, fatores que fizeram com que – parafraseando Mesquita Neto – mesmo segregada, pudesse estabelecer um processo paralelo de implantação e consolidação da filosofia e doutrina do policiamento comunitário. Quando no Rio de Janeiro se lançou um projeto-piloto os condutores do processo não atentaram para a advertência de Trojanowicz & Bucqueroux (1994) quando ao tempo de construção, maturação e consolidação da filosofia de policiamento comunitário:

O policiamento comunitário completamente institucionalizado pode requerer de dez a quinze anos. Embora esses números possam parecer proibitivos, a realidade é que a maioria dos departamentos, em geral, podem realizar a transição inicial para o policiamento comunitário em alguns meses, mas a institucionalização ampla, de maneira que não possa ser revertida, leva anos. (TROJANOWICZ & BUCQUEROUX, 1994, p. 43).

### **3.4 A 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública de 2009**

Como já foi observado, a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública estabeleceu tinha como seu tema e diagnóstico da segurança pública no Brasil:

“Segurança com cidadania: participe dessa mudança” [...] “Diante do agravamento da criminalidade, o aparato estatal mostrou-se pouco eficaz na contenção da violência e, sobretudo, não sendo capaz de promover uma convivência pacífica” (BRASIL, 2009a).

Definida como um instrumento de gestão da Política Nacional de Segurança Pública, o escopo da conferência foi promover o debate amplo, democrático e plural com a sociedade brasileira, garantindo-se a participação social em todas as suas etapas, a partir do qual se atingiria seu objetivo geral: definir princípios e diretrizes orientadores da Política Nacional de Segurança Pública, com participação da sociedade civil, trabalhadores e poder público, visando efetivar a segurança como direito fundamental.

Foram traçados como objetivos específicos definir as prioridades para a implementação da Política Nacional de Segurança Pública, contribuir para o fortalecimento do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), como referencial de valorização do conceito de segurança com cidadania entre os Estados e Municípios, promover, qualificar e consolidar a participação da sociedade civil, trabalhadores da área de segurança pública e poder público na gestão das políticas públicas de segurança, estimulando o compromisso e a responsabilidade entre esses atores, contribuir para o fortalecimento do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), tornando-o um ambiente de integração, cooperação e pactuação política entre as instituições e a sociedade civil com base na solidariedade federativa.

Também foi pré-estabelecido ações que sucederiam a própria conferência, na forma de seus próprios objetivos específicos: o traçado de estratégia de implementação, monitoramento e avaliação das resoluções deliberadas na forma de suas diretrizes, pelos Estados e municípios, o estabelecimento de uma política de educação pela paz e não violência, bem como de redes sociais e institucionais articuladas em torno do tema da segurança pública preventiva, o fortalecimento da valorização profissional, da garantia de direitos humanos – também concebido o direito à segurança como um deles e, por fim, a reformulação dos conselhos e fundos federais<sup>81</sup>, com foco na gestão democrática e a cooperação entre os entes federativos.

Ao longo de todo o processo em todas as etapas o leque de temas foi amplo e metodologicamente distribuído em 7 eixos: (1) Gestão democrática: controle social e externo, integração e federalismo; (2) Financiamento e gestão da política pública de segurança; (3) Valorização profissional e otimização das condições de trabalho; (4) Repressão qualificada da criminalidade; (5) Prevenção social do crime e das violências e construção da cultura da paz; (6) Diretrizes para o sistema penitenciário; (7) Diretrizes para o sistema de prevenção,

---

<sup>81</sup> Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), Fundo Nacional de Segurança Pública e Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN).

atendimento emergências e acidentes. Desses eixos, na fase final da Conferência Nacional, ocorrida entre os dias 27 e 30 de agosto de 2009, em Brasília, foram deliberadas 40 diretrizes que orientariam o esperado processo de mudanças, construídas nas etapas eletivas.

O Ministério da Justiça contabilizou que a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública envolveu 524.461 pessoas, das quais 225.395 foram participantes em todas as etapas, além de 256.598 usuários pela rede mundial de computadores. Na etapa nacional participaram 3.060 conferencistas. No plano dos Estados e Distrito Federal, foram realizadas 27 conferências, envolvendo com 17.439 participantes. Nos 514 municípios que realizaram conferências, as atividades de mobilização social contaram com 42.468 colaboradores, que trouxeram 25.645 participantes para as 126 conferências municipais eletivas e outros 19.006 para as 140 conferências municipais preparatórias. As 1.140 conferências livres tiveram 66.847 participantes, os 13 Seminários temáticos outros 3.270, os Projetos especiais envolveram 24.108, os cursos de capacitação presenciais e Ensino à Distância (EaD) tiveram 1.883 participantes, 64.137 policiais e guardas municipais participaram de uma consulta pública (BRASIL, 2009c, p. 70).

O produto final das reflexões e debates seriam princípios e diretrizes<sup>82</sup> que reorientariam a construção do novo modelo a ser proposto. A opção metodológica adotada foi de se fazer os debates a partir de etapas eletivas e preparatórias, desde conferências municipais, seguidas por regionais e estaduais, que produziriam propostas de princípios e diretrizes e, ainda, conduziram 2095 representantes eleitos para a final etapa nacional<sup>83</sup>, 30% destes representando cada uma das 13 carreiras de profissionais de segurança pública dos

---

<sup>82</sup> Princípios foram definidos como “Valores que orientam uma política ou organização” [...]; e diretrizes como “algo que não é visível a ‘olho nu’, que não é concreto isoladamente; algo que não depende somente de uma ação/instituição/ator; algo que não é autossuficiente; é uma ideia-força, meio de implementar/desenvolver um conjunto de ações” (BRASIL, 2009b, p. 11).

<sup>83</sup> O Anexo III (Quadro Geral de Representantes na Etapa Nacional) especifica que o total de 2.095 participantes seria assim composto: 810 Representantes da Sociedade Civil, eleitos nas etapas municipais e estaduais, 607 Representantes dos Trabalhadores da área de Segurança Pública, eleitos em Etapas Estaduais e Municipais, 607 Representantes do Poder Público (municipais, estaduais e federal) indicados, 44 Membros da Comissão Organizadora Nacional e 27 Coordenadores das Comissões Organizadoras Estaduais. A categoria “Poder Público” seria composta por representantes indicados pelas Etapas Eletivas Municipais (Gestor Municipal), representante do Governo Estadual, Secretário de Segurança Pública, Representante da Secretaria Estadual de Segurança Pública, Comandante Geral da Polícia Militar, Chefe de Polícia Civil, Diretor Geral de Instituto de Perícia e Criminalística, Comandante Geral de Bombeiros, Secretário do Sistema Penitenciário, Assembleia Legislativa, Magistratura Estadual, Ministério Público Estadual, Superintendente da Polícia Federal, Superintendente da Polícia Rodoviária Federal, Magistratura Federal, Ministério Público Federal, Congresso Nacional e Governo Federal. A categoria “Trabalhadores” seria composta por eleitos dentro dos seguintes segmentos e limites: 59 Agentes de Polícia Civil, 59 Delegados de Polícia Civil, 59 Praças da Polícia Militar, 59 Oficiais de Polícia Militar, 54 Policiais Federais, 59 Policiais Rodoviários Federais, 59 Guardas Municipais, 54 Bombeiros Militares, 59 Peritos Oficiais de Natureza Criminal, 59 Agentes Penitenciários e 27 Ouvidores de Polícia.

níveis federal, estadual e municipal, outros 30% representando agentes políticos ligados à gestão pública da segurança e 40% de representantes da sociedade civil.

As etapas preparatórias (Etapas Municipais Preparatórias, Conferências Livres, Conferência Virtual e Seminários Temáticos), com caráter mobilizador e propositivo para a etapa nacional, se dariam na forma de Conferências Livres, Virtuais, Seminários Temáticos e Projetos Especiais, capazes de encaminhar proposições dirigidas à final plenária nacional, mas não de eleger representantes para a etapa nacional. Já as etapas eletivas (Etapas Municipais Eletivas e Etapas Estaduais, estas eventualmente precedidas de conferências regionais<sup>84</sup>), conduziriam representantes eleitos para a Etapa Nacional.

As Etapas Municipais Eletivas, convocadas até 30 de março de 2009, pelos municípios com mais de 200 mil eleitores ou integrantes do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) e realizadas particularmente ou por consórcio de municípios, enviariam diretamente para a etapa nacional um representante da sociedade civil e um representante do poder público municipal, além de conduzirem, por eleição nessa plenária municipal, um representante da guarda municipal eventualmente existente no município.

Assim, na fase final da Conferência Nacional, entre os dias 27 e 30 de agosto de 2009, em Brasília, o que se viu foi uma série de debates em que foi evitado ao máximo o enfrentamento dos complexos fatores que atuam sobre a segurança pública; notadamente quando vinham a lume as multicausas da criminalidade e da violência, em confronto com o sistema de distribuição de atribuições entre as corporações policiais e suas respectivas estruturas e políticas e estratégias gerenciais.

Ao mesmo tempo, a conferência não foi concebida para apresentar ao final um produto acabado, mas teve escopo de ser o início de um processo participativo e pluralista, de busca de definição para futura implementação de uma Política de Estado no âmbito da Segurança Pública no Brasil. Foi, ainda assim, o início de um diálogo social sério e maduro, que fora deixado de lado no passar da história brasileira.

---

<sup>84</sup> Realizaram prévias conferências regionais e seguidamente conferências estaduais 11 Estados: o Acre, Alagoas, Ceará, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Norte, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins.

#### **4 O MODELO DE SEGURANÇA PÚBLICA EM DEBATE NA 1ª CONSEG: UMA ANÁLISE DAS QUATRO PROPOSTAS CENTRAIS**

Nesta seção analisaremos os temas que polarizaram os debates e os atores de todos os segmentos representativos da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública quanto ao modelo de polícia que resultaria deliberado. As tensões operavam em quatro vertentes, admitida a combinação entre elas:

(1) o modelo proposto deveria ser de um único órgão policial em nível de Estados. a partir da **unificação** dos existentes?

(2) as polícias militares deveriam deixar sua investidura militar (**desmilitarização**)?

(3) a(s) polícia(s) estadual(is) do modelo proposto deveriam atuar em **ciclo completo**?

(4) a municipalização do sistema segurança pública seria o modelo ideal?

Antes de nos avançarmos nos resultados da Pesquisa *Survey*, apresentada no próximo capítulo, e que teve como sujeitos os membros do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), realizamos, a partir da técnica da observação participante, uma pesquisa qualitativa sobre as 40 diretrizes deliberadas pelos 2.095 participantes da etapa nacional da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública e as classificamos 6 grupos, de acordo com a ideia central que cada uma revela: 1 – Interesse corporativo; 2 – Participação social; 3 – Aperfeiçoamento do sistema de segurança pública; 4 – Prevenção comunitária da violência e da criminalidade; 5 – Interesses de grupos vulneráveis; 6 – Valorização dos profissionais de segurança pública.

A observação participante consistiu em nossa presença em todas as etapas preparatórias e eletivas da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, até à Etapa Nacional, na condição de representante eleito da categoria “Trabalhadores”. Nas etapas preparatórias essa participação foi como membro da Comissão Municipal de Organização<sup>85</sup>, também como organizador de uma Conferência Livre, realizada em 16 de maio de 2009 em parceria com o Rotary Clube, e coordenador da Conferência Regional, realizada em 30 de junho de 2009, envolvendo 139 municípios da região de São José do Rio Preto, Fernandópolis, Catanduva, Araçatuba e Andradina.

---

<sup>85</sup> A Prefeitura de São José do Rio Preto, por meio da Secretaria Municipal de Trânsito, Transportes e Segurança, promoveu nos dias 18 e 19 de maio de 2009, no auditório da UNIP - Universidade Paulista, a 1ª Conferência Municipal de Segurança Pública.

De fato a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública ficou marcada por fortes interesses corporativos e classistas, à medida em que o que se via era os “representantes da sociedade civil”, que compunham a maioria aritmética dentre os conferencistas (40%) serem disputados em processos de cooptação pelos grupos de interesses corporativos.

Predominaram os arquétipos discursivos de “desmilitarização da polícia” e “municipalização da atividade de policiamento”, disparados pelas polícias civis, que temiam a perda de poder e se aliavam às guardas municipais interessadas em alçar *status* de carreira policial; de outro lado setores mais radicais das polícias militares alardeavam palavras de ordem pela “extinção do inquérito policial”, enquanto ganhava adeptos a proposta de adoção do chamado “ciclo completo de polícia”, abominada entre os articuladores das polícias civis e também não era vista com bons olhos por todos os setores representativos das polícias militares (Quadro 5).

Também foi essa a percepção de Manso (2009) registrada em seu artigo do jornal O Estado de São Paulo; as hostilidades entre as polícias estaduais (HAGEN; WAGNER, 2009, p. 59) foram flagrantes; “desmilitarização”, “extinção do inquérito policial” e “ciclo completo” copunham os discursos adversos e foram transformados em palavras de ordem, como noticiou Manso (2009):

A polarização verificada na conferência entre militares e civis escancarou os problemas de convivência entre as corporações. Apesar de ameaçados, os PMs não ficaram na defensiva. Apostam na aprovação do ciclo completo para o trabalho dos policiais, que permitiria aos militares, além de exercerem a função de policiamento ostensivo, assumir a investigação e o inquérito policial para determinados tipos de crimes, papel atualmente restrito aos policiais civis. ‘Eu vejo a proposta de desmilitarização da polícia como uma tentativa de desviar a atenção dos assuntos mais importantes, como a criação do ciclo completo’, afirma o major da PM paulista Azor Lopes da Silva Júnior, que veio a Brasília principalmente em defesa do ciclo. “A PM é um resquício da ditadura militar e essa herança afeta o dia a dia. Além da violência contra a população, se uma policial usa batom vermelho ou se um praça não engraxa a bota é severamente punido”, afirma a delegada Bárbara Travassos, de Diadema.

Nossa observação participante permitiu estabelecer critérios de uma particular classificação dos *inputs*, *withinputs* e direções de *outputs* deliberados na forma das 40 Diretrizes deliberadas:

(1) Classificamos como “**Interesses Corporativos**”, propostas de instituições com o objetivo de afirmar, manter ou expandir seu espaço de poder por meio do aparato burocrático-legal que as legitima, de afirmar, manter ou expandir as prerrogativas dos cargos de seus integrantes ou de vincular ou destinar recursos públicos para seus respectivos setores, como a seguir se apresenta de forma exemplificativa.

De Rúa (2009, p. 34, 39, 40) tomamos o conceito de *withinpus* e dos atores que o produzem no processo de deliberação de políticas públicas:

*Withinput* – expressa demanda e apoio, distingue-se dos *inputs* pelo fato de que são provenientes do próprio sistema político: dos agentes do Executivo (ministros, burocratas, tecnocratas etc.), dos parlamentares, dos governadores de Estado, do Judiciário. [...] Políticos são aqueles atores cuja posição resulta de mandatos eletivos. Por isso, sua atuação é condicionada principalmente pelo cálculo eleitoral e pelo pertencimento a partidos políticos. São os parlamentares, governadores, prefeitos e membros eleitos do Executivo federal. [...] Burocratas, por sua vez, devem a sua posição à ocupação de postos de trabalho que requerem conhecimento especializado e que se situam em um sistema de cargos públicos. São burocratas todos os servidores públicos federais, estaduais e municipais que possuem esses atributos. Compreendem gestores de alto escalão, chefias intermediárias, e um vasto exército de servidores situados na base da administração pública, aparentemente sem grandes recursos de poder, que estão em contato direto e permanente com os cidadãos.

As polícias civis e federal, especialmente representadas por seus dirigentes, investiram seus esforços buscando o enquadramento dos delegados de polícia entre as carreiras jurídicas, o que lhes abriria espaço num futuro processo legislativo para conquistarem prerrogativas que hoje somente são garantidas aos membros do Poder Judiciário e Ministério Público, como a vitaliciedade, a irredutibilidade de subsídios, a inamovibilidade e a independência funcional. A desmilitarização e a unificação das polícias estaduais também foram propostas capitaneadas pela categoria com o objetivo de concentrar poder e romper com a divisão de atribuições vigente no sistema constitucional (CF, Art. 144).

De sua parte as polícias militares focaram suas energias na proposta do chamado “ciclo completo de polícia”, que sugere a manutenção do modelo estadual dicotômico (polícias civis e polícias militares), contudo atribuindo-se a ambas o poder de registrar infrações penais, investigá-las e ligarem-se diretamente ao Poder Judiciário; no modelo atual, nas polícias militares prevalece o paradigma de que à elas somente caibam o policiamento ostensivo de caráter preventivo e que, quando atuam na repressão de infrações penais, a condução do caso ao Poder Judiciário deva ser intermediada pelas polícias civis ou pela polícia federal. Por fim, ainda a título de exemplo dessa categoria “**Interesses Corporativos**”, vale serem mencionadas as propostas de municipalização da segurança pública e de atribuição do chamado “poder de polícia” às Guardas Municipais. Todos os esforços se justificam porque essas instituições foram criadas pela Constituição Federal de 1988, porém não com o *status* de forças policiais, mas como órgãos de criação facultativa pelos municípios que desejam investir na sua proteção patrimonial de seus serviços.

(2) Classificamos como propostas de “**Aperfeiçoamento do Sistema**” aquelas que, ainda que tragam interesses corporativos ou classistas subjacentes, representem uma

visão crítica dos aparatos burocrático ou normativo, sugerindo algo em prol da eficiência. Exemplos dessa categoria são: a modernização e simplificação dos procedimentos formais de investigação e registros de crimes; o incremento de sistemas, métodos, técnicas e tecnologia na área de inteligência policial; o aprimoramento do Programa Nacional de Segurança Pública com a Cidadania (PRONASCI); melhorias no sistema judiciário e penitenciário etc.

(3) Na categoria **“Participação Social”** lançamos as propostas de implantação de conselhos comunitários desde o nível municipal até a reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP).

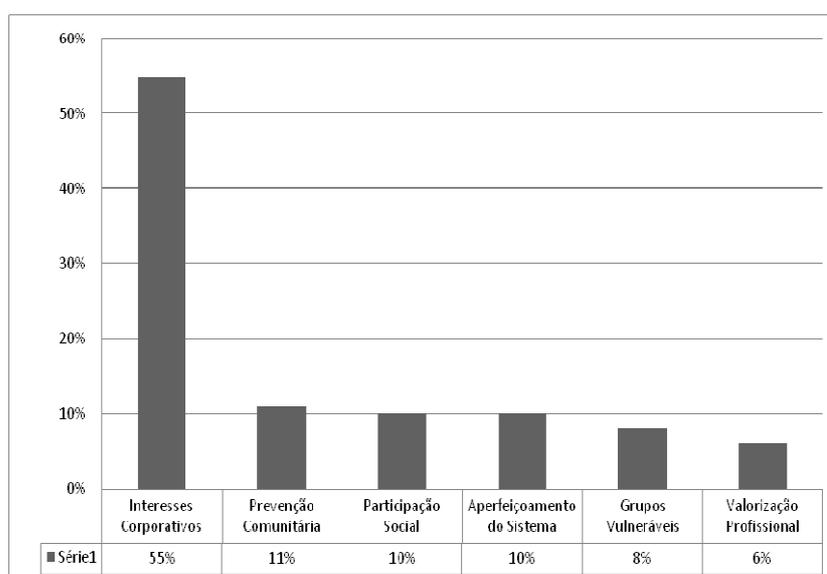
(4) Na categoria **“Grupos Vulneráveis”** são englobadas aquelas que representem adoção de políticas públicas voltadas à prevenção contra as formas de violência resultante de intolerância e de gênero.

(5) Em **“Valorização profissional”** enquadramos as propostas de caráter trabalhista, assistencial e previdenciário dirigidas às categorias profissionais do setor de segurança pública.

(6) Classificamos como **“Prevenção Comunitária”** aquelas diretrizes que remetem à construção de uma cultura prevencionista na sociedade civil.

O gráfico abaixo (Gráfico 1) revela que dentre as deliberações preponderaram (55%) aquelas ligadas a interesses das corporações envolvidas, sejam policiais (polícias militares, civis, federais, rodoviária e ferroviária federal) ou não (Guardas Municipais, Defensorias Públicas etc.).

**Gráfico 1** Distribuição da Diretrizes aprovadas (%)



**Fonte:** elaborado a partir de pesquisa no Relatório Final da 1ª CONSEG (BRASIL, 2009c, p. 80-3).

No quadro abaixo (Quadro 5) demonstramos os números em valores absolutos, distribuídos nos grupos estabelecidos, cada diretriz e os respectivos votos que ela obteve. O rol completo das diretrizes, devidamente legendadas conforme nossa classificação, é apresentado no Apêndice A.

**Quadro 5 – “Ranking” das Diretrizes Deliberadas na 1ª CONSEG**

Grupos	Diretrizes e votos parciais	Total de votos na Categoria
<b>(IC) Interesses corporativos</b>	(6.6-A: 1095 votos); (4.16: 1094 votos); (7.7-B: 1013 votos); (2.6 A: 868 votos); (3.13 A: 722 votos); (5.2 C: 707 votos); (2.18 B: 697 votos); (1.8 A: 514 votos); (2.19 A: 508 votos); (7.17 A: 507 votos); (2.6 C: 446 votos); (6.2 A: 339 votos); (3.2 A: 331 votos); (7.6 A: 313 votos); (3.20 B: 304 votos); (5.42 A: 187 votos).	9.645 VOTOS
<b>(PC) Prevenção comunitária</b>	(5.2 C: 707 votos); (5.52 A: 293 votos); (5.41 A: 200 votos); (5.9 c: 170 votos); (10.7.1. A: 580 votos).	1.950 VOTOS
<b>(PS) Participação social</b>	(1.1 A + 1.3: 799 votos); (1.13 A: 305 votos); (1.9 A: 283 votos); (6.17: 245 votos); (1.2 A: 177 votos).	1.809 VOTOS
<b>(AS) Aperfeiçoamento do Sistema de Segurança Pública</b>	(4.23 A: 427 votos); (4.4 A + 4.14: 254 votos); (1.29 B: 213 votos); (6.39: 205 votos); (7.2 A: 203 votos); (4.6 B: 199 votos); (5.28 A: 179 votos).	1.680 VOTOS
<b>(GV) Grupos Vulneráveis</b>	(5.30 A: 668 votos); (4.13 B: 220 votos); (4.9 A: 205 votos); (6.7 B: 194 votos).	1.287 VOTOS
<b>(VP) Valorização Profissional</b>	(3.1 A: 482 votos); (3.3 A: 228 votos); (3.19 A: 206 votos); (4.22 A: 170 votos).	1.086 VOTOS

**Fonte:** elaborado a partir de pesquisa no Relatório Final da 1ª CONSEG (BRASIL, 2009c, p. 80-3).

Em reforço à metodologia que adotamos nessa classificação e nas percepções a partir da técnica da observação participante, Saporì (2010) também percebe a preponderância de interesses corporativos nas deliberações da CONSEG:

As entidades representativas da sociedade civil, por sua vez, poderiam oferecer uma perspectiva mais abrangente do fenômeno, complementando as demandas pontuais das corporações profissionais. Questões atinentes à reforma das polícias, à atualização do código penal e do código de processo penal, à modernização da justiça criminal, entre outras, mereciam debate intenso e consequente formulação de propostas concretas. [...] a I CONSEG apenas desnudou a verdadeira “Torre de Babel” que caracteriza um campo simbólico, nos termos de Pierre Bourdieu, bastante incipiente, caracterizado por crenças que o sustentam ainda muito díspares, o que torna o jogo de linguagens que nele se joga e as coisas materiais e simbólicas que nele se geram manifestações relativamente caóticas. (SAPORI, 2010, p. 164).

Nossas conclusões preliminares indicam alguns fatores observados e refletidos, que seriam a causa dessa preponderância dos interesses corporativos em detrimento de aperfeiçoamento do sistema: (1) o poder de articulação que as instituições públicas têm na defesa de seus interesses; (2) a complexidade dos temas, que teria contribuído para que a sociedade civil não se sentisse segura em avaliar as razões; (3) a extensão e as implicações de determinados temas, canalizando suas reflexões em questões de domínio geral; (4) a

inexperiência da sociedade civil em espaços de participação social; (5) a insuficiente ação do Estado em dar publicidade e, assim, conclamar para a conferência parcela mais expressiva e plural da sociedade civil.

Nenhum desses fatores apontados são excludentes uns dos outros; parece ser inegável que as instituições conheçam o sistema com profundidade, tanto em suas bases normativas quanto burocráticas, podendo eleger seus interesses institucionais com razoável uniformidade e desprezível margem de divergência entre seus integrantes. A esse fator certamente se soma a inegável presença do poder hierárquico, representado pelos agentes que ocupam os níveis estratégicos de cada corporação, o que reforça a ideia de coesão de interesses.

Na sociedade civil o fenômeno é absolutamente inverso; o pluralismo natural desse grupo social não facilita o domínio dos meandros da burocracia estatal e, principalmente, das normas jurídicas que a enrijecem. Ao mesmo tempo, esse grupo se revela heterogêneo em sua formação, seja sob fatores profissionais, intelectuais e até mesmo socioeconômicos, dificultando a formação de consensos em temas mais complexos. A experiência da sociedade em participar de espaços de deliberação pública é pífia em nossa história republicana e, a despeito dos esforços do Ministério da Justiça em divulgar e conclamar a sociedade para participação naquela 1ª CONSEG, não houve emprego das mídias com maior capacidade de difusão (televisão, rádio e jornais), limitando-se a publicidade aos *sites* oficiais dos portais governamentais na rede mundial de computadores.

Podemos concluir que o inevitável – e talvez seja até recomendável sob o prisma democrático – aconteceu: as corporações ocuparam com eficiência esses fóruns para anotar na agenda pública suas reivindicações (*withinputs*, cf.: RUA, 2009).

Quanto à desorientação da sociedade civil em discutir e deliberar sobre temas complexos da burocracia estatal, isso pode e deve ser tomado como um desafio para a evolução e construção de uma sociedade participativa. Talvez o que se possa opor como crítica construtiva, seja exatamente a necessidade de se estimular a criação de novos e mais frequentes espaços públicos de discussão e deliberação.

Daí porque os resultados do processo de votação, em temas que orbitam nos espaços de tensão entre as corporações revelarem um panorama de contradições entre o continuísmo e as mudanças, como adiante são apresentados.

O segundo princípio mais votado (**455 votos; 23,88%**) restou assim redigido: “*Pautar-se na manutenção da previsão constitucional vigente dos órgãos da área, conforme*

*artigo 144 da Constituição Federal*”; isso evidencia o esforço das categorias policiais em manter o *status* constitucional já estabelecido (BRASIL, 2009c, p. 80).

Dentre as diretrizes deliberadas, a proposta do ciclo completo de polícia (*“Estruturar os órgãos policiais federais e estaduais para que atuem em ciclo completo de polícia, delimitando competências para cada instituição de acordo com a gravidade do delito sem prejuízo de suas atribuições específicas”*) foi vencedora com **868 votos (45,56%)**, mas a ação articulada dos delegados de polícia, ainda assim, fez consignar e submeter à plenária proposta de *“Negação do ciclo completo de polícia – Rechaço absoluto à proposta de criação do Ciclo Completo de Polícia”*, que obteve margem minoritária com **446 votos (23,41%)**, mas foi aprovada, confirmando as contradições (BRASIL, 2009c).

O inquérito policial foi mantido, com ressalva de modernização e mitigação de seu caráter cartorial, com **427 votos (22,41%)**:

Modernizar o inquérito policial num mecanismo ágil de investigação, de maneira a estipular instrumentos legislativos, diminuindo seu caráter essencialmente cartorial, prevalecendo a sua natureza jurídico-técnico-científica para a produção de provas com maior sustentabilidade no processo penal, e de tempo razoável para a duração do inquérito e do processo, privilegiando a eficiência, a resposta oportuna à sociedade e combatendo a morosidade. (BRASIL, 2009c, p. 80).

A proposta de desmilitarização das polícias obteve **508 votos (26,66%)**:

*Realizar a transição da segurança pública para atividade eminentemente civil; desmilitarizar as polícias; desvincular a polícia e corpos de bombeiros das forças armadas; rever regulamentos e procedimentos disciplinares; garantir livre associação sindical, direito de greve e filiação político-partidária; criar código de ética único, respeitando a hierarquia, a disciplina e os direitos humanos; submeter irregularidades dos profissionais militares à justiça comum.* (BRASIL, 2009c, p. 81).

Com **697 votos (36,58%)** foi aprovada a proposta de *“Regulamentar as Guardas Municipais como polícias municipais”*, sendo descartada a de municipalização da segurança pública (BRASIL, 2009c, p. 81).

#### **4.1 A municipalização dos serviços públicos de segurança**

Como apresentamos nos capítulos anteriores<sup>86</sup>, Torcato (2011) recorrendo à pesquisa historiográfica de Penna (1991) revela que o receio das influências político-partidárias locais, que poderiam comprometer a construção de um policiamento justo e

---

<sup>86</sup> Cf. Seção “2.5 Historiografia do papel dos municípios brasileiros na segurança pública ao longo do século XX” e “2.5.1 Os debates na Assembleia Nacional Constituinte sobre Guardas Municipais”.

eficiente, já na década de 1920 inaugurou no Brasil o paradigma de rejeição aos argumentos da municipalização dos órgãos de segurança pública.

Mesmo sem previsão constitucional, alguns prefeitos municipais brasileiros, eleitos no período da abertura política da década de 1980 criaram as primeiras “novas” guardas municipais em Santos-SP (1985), Curitiba-PR (1985), São Paulo (1986) e São José dos Campos-SP (1988). Dessa realidade histórica, somada à força dos grupos de pressão da Frente Municipalista, representada pelo Instinto Brasileiro de Administração Municipal, a Associação Brasileira de Municípios e Confederação Nacional dos Municípios, sobre os constituintes (1986-1988), que rompeu com a tradição constitucional para formar uma federação trina (HORTA, 1995; SANTANA, 1993; FERRARI, 1993 *apud* PIRES, 2005), onde as guardas municipais se institucionalizariam com *status* constitucional.

Os dados trazidos a partir de nossa revisão documental desde os anais da Assembleia Nacional constituinte (1986-1988), evidenciaram que Anteprojeto Constitucional produzido pela “Comissão Afonso Arinos” havia incorporado a proposta de que os municípios com mais de duzentos mil habitantes – e não outros – poderiam criar e manter guardas municipais próprias, contudo figurando como órgão auxiliar das polícias civis. A ligação dessas guardas municipais com as polícias civis estaduais se sustentava na predominância dos interesses estaduais no trato da preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Não se apresentava, assim, uma tese de municipalização da segurança, mas se submetia um órgão do poder público municipal (guardas municipais) à subordinação de outro do poder estadual (polícias civis). Nos debates constitucionais que se sucederam, isso ficou evidente no discurso do então Presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil, Cyro Vidal, defendeu a inexistência de limites populacionais para a criação das guardas e o que paradoxalmente chamava de “subordinação da atividade da guarda municipal, não a guarda municipal em si”. O que chamamos de proposta paradoxal, de Cyro Vidal, apoiado pelo constituinte José Tavares, explicava que as guardas municipais deveriam ter autonomia no manejo dos códigos de posturas municipais, todavia deveriam estar subordinadas às polícias civis, quando atuassem em atividades típicas de polícia estadual.

O marco populacional de 200 mil habitantes ainda seria reafirmado como argumento nos debates constituintes, na forma de um mecanismo capaz de evitar que as guardas municipais pudessem se transformar em instrumentos de pressão política a serviço de prefeitos; esse temor era reforçado pelos discursos do constituinte Roberto Brant, que chamou a proposta de criação de guardas como um “pesadelo”, entendia não estarem ainda as

sociedades suficientemente desenvolvidas nos pequenos municípios. Mesmo assim, na condição de relator, apresentou substitutivo acatando a retirada da barreira populacional para criação das guardas, mas limitando sua atuação à vigilância do patrimônio municipal. Roberto Brant chegou a dizer que “*a criação indiscriminada dessas guardas vai ser nefanda, nefasta; terrivelmente grave, um dos momentos mais graves deste processo constituinte. [...] Não quero ser responsável pelas consequências quando disserem: V. Ex.<sup>a</sup> foi Constituinte de 1987*” (BRASIL. 1987, p. 226).

Outros constituintes como César Maia, Aloysio Chaves que eram contrários à criação das guardas se somavam à Ricardo Fiúza que atacou a proposta trazendo como argumento: “*é realmente um absurdo, e o objetivo de botar na Constituição foi realmente esvaziar, porque senão nós vamos criar uma nova força policial sem disciplina, sem hierarquia, sem preparo, sem coisa nenhuma. [...], é um país de fato consumado, criaram esse monstro*”. Também o constituinte Prisco Viana, na relatoria da “Comissão da Organização eleitoral, partidária e garantia das instituições”, se não atacava gravemente as propostas de criação das guardas municipais, deslocava topograficamente sua posição de dentro dos órgãos de segurança pública para o capítulo que naquele texto cuidada das competências dos municípios.

Vencidos os debates nas subcomissões e comissões, na Comissão de Sistematização o constituinte Ibsen Pinheiro se somou aos que sustentavam que, uma vez admitida a criação das guardas, jamais se confundissem como integrantes do sistema de segurança, mas ficassem limitadas à proteção das instalações e dos serviços municipais, o que foi acatado pelo relator Adolfo Oliveira e pelo presidente, o então constituinte Fernando Henrique Cardoso. Promulgada a Constituição Federal as guardas municipais passaram a ser uma realidade e seus esforços lhes asseguraram um espaço constitucional dentre os órgãos do sistema de segurança pública, porém não dotados de *police power*, tal qual nos modelos sul europeus e norte-americanos apresentados em nossa pesquisa e sul-americanos referidos.

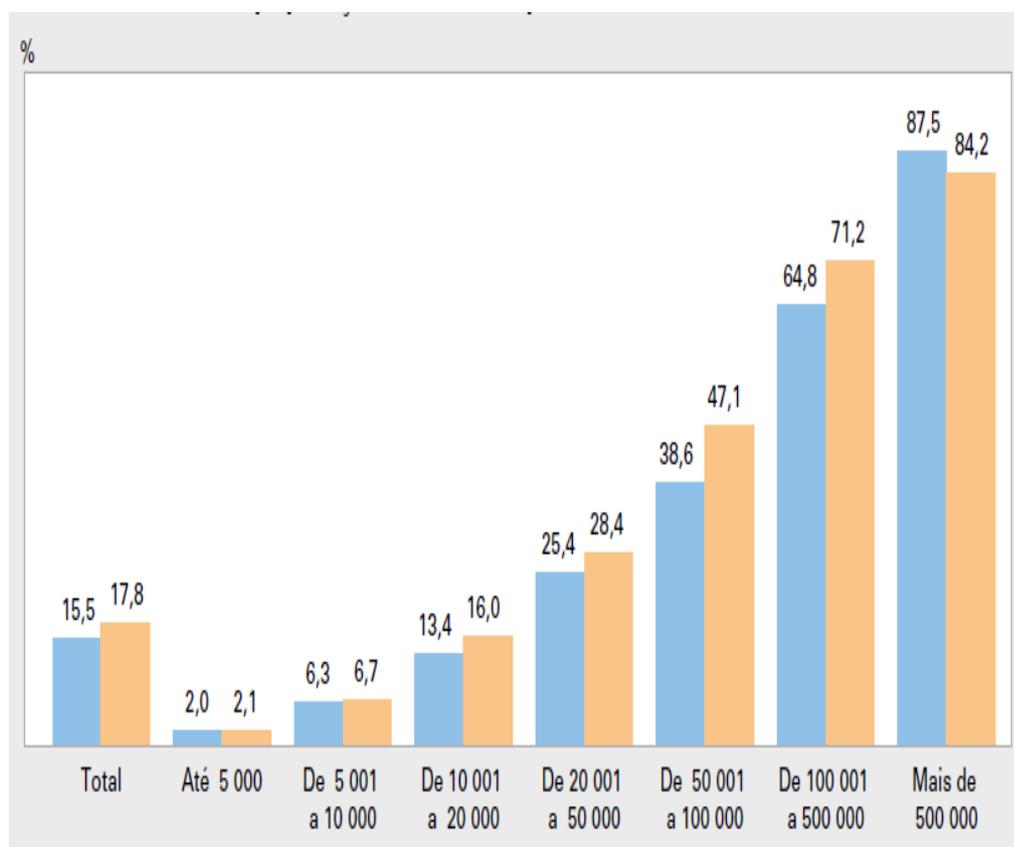
Ainda assim, as propostas de municipalização da segurança pública e de criação de polícias municipais continuam, como é o caso da PEC 534-A/2002 (“PEC das Guardas Municipais”) e aquelas que lhe foram apensadas, nas mais variadas formas, todas na linha municipalista, desde as que atribuem às Guardas Municipais funções de polícia ostensiva e de preservação da ordem, àquelas que lhe agregam atribuição de polícia judiciária e, finalmente, as que passam polícias civis e polícias militares à subordinação dos chefes de Executivo Municipal.

Na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública a argumentação discursiva e os arranjos firmados foram suficientemente eficazes para que se deliberasse com expressividade (oitava posição dentre as 40 diretrizes aprovadas), por constitucionalizá-las como polícias municipais.

Em nosso levantamento bibliográfico encontramos em Caruso, Muniz & Blanco (2007) uma radiografia que mostra que nos demais países da América Latina coexistem, sem registro de conflitos, polícias municipais com outras.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), trazidos pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC 2012), revelam que no período de 2006 a 2012 houve, observado o número global do país, um pequeno aumento no número de municípios que mantém guardas municipais (2,3%), que aconteceu em todas as classes de municípios divididos por faixas de densidade demográfica, exceto naqueles com mais de 500 mil habitantes, onde houve uma redução de 3,3%.

**Gráfico 2** - Municípios com Guarda Municipal, segundo as classes de tamanho da população – Brasil 2009-2012

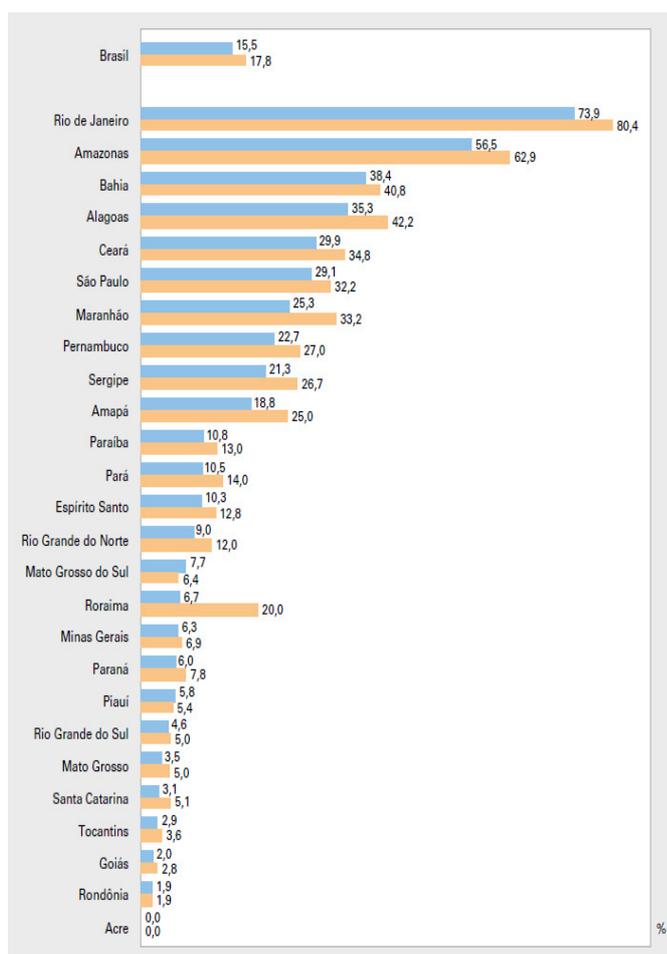


**Fonte:** IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2009-2012

Essas guardas estão distribuídas no país conforme se vê no Gráfico 3. Observa-se que Rio de Janeiro e Amazonas despontam à frente com respectivamente 80,4% e 62,9% de seus municípios com Guardas Municipais. O Rio de Janeiro tem uma população estimada pelo IBGE em 2013 de 16.369.179 habitantes em seus 92 municípios; Amazonas tem uma população de 3.807.921 habitantes em seus 62 municípios; mesmo não atingindo o mesmo nível percentual de municípios com Guarda Municipal instalada, é interessante perceber que no Estado de Roraima esse número saltou de 6,7% em 2006 para 20% em 2012 (Gráfico 3).

A questão que se coloca é: o que leva esses Estados a terem investido na criação de Guardas Municipais? A hipótese mais provável é a da precariedade de investimentos do Estado no aparelhamento de suas polícias militares, especialmente no que diz respeito ao efetivo. No Quadro 6 o efetivo das polícias militares é apresentado para reforçar essa hipótese.

**Gráfico 3 - Municípios com Guarda Municipal,**  
segundo Unidades da Federação, em ordem decrescente – Brasil 2009-2012



**Fonte:** IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2009-2012

A confrontação do Gráfico 3 com o Quadro 6 nos permite ver a distribuição da população residente e o número de municípios em cada Estado, abrindo espaço para a hipótese de que o aparelho policial dos Estados não esteja sendo suficiente para atender todos os municípios que, assim, se veem forçados a investir na segurança pública local.

**Quadro 6** – População estimada 2012 e número de municípios nos Estados brasileiros

<b>Estados e População</b>	<b>Número de Municípios</b>	<b>Estados e População</b>	<b>Número de Municípios</b>
<b>ACRE</b> 776.463 habitantes	22	<b>PARAÍBA</b> 3.914.421 habitantes	223
		<b>PERNAMBUCO</b> 9.208.550 habitantes	185
<b>ALAGOAS</b> 3.300.935 habitantes	102	<b>PIAUI</b> 3.184.166 habitantes	224
<b>AMAZONAS</b> 3.807.921 habitantes	62	<b>PARANÁ</b> 10.997.465 habitantes	399
<b>AMAPÁ</b> 734.996 habitantes	16	<b>RIO DE JANEIRO</b> 16.369.179 habitantes	92
<b>BAHIA</b> 15.044.137 habitantes	417	<b>RIO GRANDE DO NORTE</b> 3.373.959 habitantes	167
<b>CEARÁ</b> 8.778.576 habitantes	184	<b>RONDÔNIA</b> 1.728.214 habitantes	52
<b>ESPÍRITO SANTO</b> 3.839.366 habitantes	78	<b>RORAIMA</b> 488.072 habitantes	15
<b>GOIÁS</b> 6.434.048 habitantes	246	<b>RIO GRANDE DO SUL</b> 11.164.043 habitantes	497
<b>MARANHÃO</b> 6.794.301 habitantes	217	<b>SANTA CATARINA</b> 6.634.254 habitantes	295
<b>MINAS GERAIS</b> 20.593.356 habitantes	853	<b>SERGIPE</b> 2.195.662 habitantes	75
<b>MATO GROSSO DO SUL</b> 2.587.269 habitantes	79	<b>SÃO PAULO</b> 43.663.669 habitantes	645
<b>MATO GROSSO</b> 3.182.113 habitantes	141	<b>TOCANTINS</b> 1.478.164 habitantes	139
<b>PARÁ</b> 7.969.654 habitantes	144	<b>TOTAL</b> 198.242.953 habitantes	5569

**Fonte:** elaborado pelo autor a partir de dados coletados no portal do IBGE, 2013.

O Quadro 6 revela que a Polícia Militar do Amazonas conta com um efetivo de 7.618 policiais militares; esse dado, visto em conjunto com os apresentados pelo Ministério da Justiça em sua “Pesquisa perfil das instituições de segurança pública” vai nos ajudar a sustentar a hipótese levantada de que o aparelho policial militar é insuficiente e leva os municípios a investirem na criação de Guardas Municipais: “Em média, 45% dos efetivos

*estão alocados nas capitais, 36% no interior e 19% nas regiões metropolitanas. Já nos estados do Amazonas, Amapá, Ceará, Maranhão, Piauí, Roraima e Sergipe, mais de 70% do efetivo está localizado nas respectivas capitais”* (BRASIL, 2013c, p. 171). Sendo 7.618 policiais o efetivo total do Estado, dos quais 70% estão lotados na capital, fica evidente que pouco mais de 2 mil policiais estariam disponíveis para seus outros 61 municípios, levando a uma média de pouco mais de 35 policiais por município. A mesma lógica pode ser empregada ao caso de Roraima, com 488.072 habitantes distribuídos em seus 15 municípios e uma Polícia Militar com efetivo de 5.544 agentes.

O que se vê é que os grandes centros urbanos com toda sua complexidade e níveis de criminalidade são os primeiros a chamar a atenção dos gestores políticos estaduais, daí o aparelho policial é priorizado nas capitais enquanto a preocupação com os municípios fica num segundo plano. Ao mesmo tempo, o governo federal, principalmente a partir do primeiro mandato de Lula, vem atraindo os municípios a se responsabilizarem pela implementação de políticas públicas na área de segurança, pela via do financiamento de projetos com recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Bem verdade que já no segundo mandato do governo Fernando Henrique foi que surgiu o FNSP pela Medida Provisória nº 2.045-1, de 2000 (20 de junho de 2000), que foi revogada e reeditada como Medida Provisória nº 2.029, esta por sua vez reeditada mais nove vezes até que se fosse convertida na Lei nº 10.201, em 14 de fevereiro de 2001.

Foi no primeiro mandato do governo Lula que essa lei foi alterada para incluir em seu artigo 4º, § 3º o até hoje vigente inciso II, que condiciona o repasse de recursos do FNSP aos municípios à existência de Guarda Municipal:

Art. 4º O FNSP apoiará projetos na área de segurança pública destinados, dentre outros, a: [...]

§ 3º Terão acesso aos recursos do FNSP: (Redação dada pela Lei nº 10.746, de 10.10.2003)

[...]

II - o Município que mantenha guarda municipal [...].

Todavia, a fim de que os municípios não confundam condicionante com a hipótese de que a União custearia a criação de Guardas Municipais, o Manual de Orientações aos Proponentes para elaboração de propostas dirigidas ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) do Ministério do Planejamento, os editais lançados vêm repetindo em destaque a seguinte mensagem:

A SENASP NÃO disponibiliza recursos para a criação de Guardas Municipais, sendo este, papel do município. O que a União pretende é o apoio a projetos voltados à prevenção da violência e criminalidade, devendo o município ser o agente

articulador de políticas públicas multidisciplinares, visando a redução da vulnerabilidade criminal de crianças, adolescentes e jovens. (BRASIL, 2011, p. 31).

Ainda assim, o apoio no aparelhamento e capacitação das Guardas Municipais e ao desenvolvimento de projetos voltados à segurança pública, custeados pelo governo federal com recursos do FNSP, talvez seja um componente importante na decisão dos prefeitos em criarem suas Guardas; a ele se agrega o fato de que o efetivo das polícias militares não é o suficiente para dar vazão às demandas sempre crescentes, seja nos grandes ou pequenos centros urbanos.

O Quadro 7 mostra a distribuição dos 412.866 policiais militares nos Estados brasileiros (Fonte: MJ/SENASP), ao lado da respectiva população estimada em 2013 (Fonte: IBGE), do que se extraiu a proporção entre o número de habitantes e o de policiais militares.

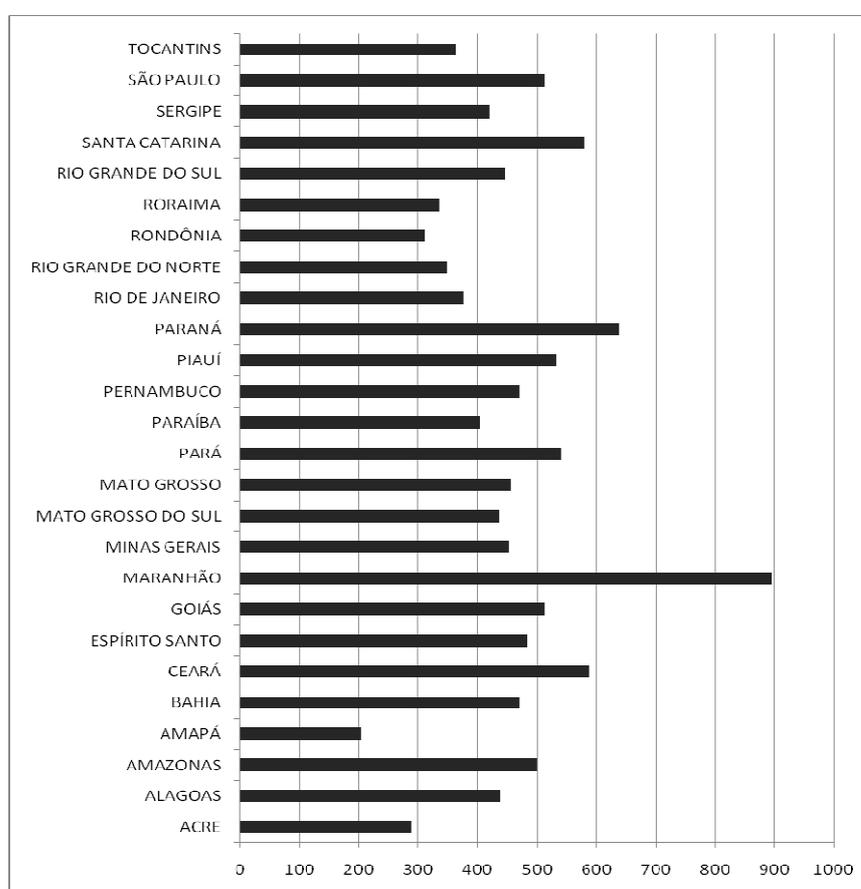
**Quadro 7** – Efetivo das PM nos Estados brasileiros e proporção com a população

ESTADO	POPULAÇÃO 2013	EFETIVO PM	PROPORÇÃO PM/HAB
ACRE	776.463	2.695	288,11
ALAGOAS	3.300.935	7.530	438,37
AMAZONAS	3.807.921	7.618	499,85
AMAPÁ	734.996	3.611	203,54
BAHIA	15.044.137	31.869	472,06
CEARÁ	8.778.576	14.934	587,82
ESPÍRITO SANTO	3.839.366	7.917	484,95
GOIÁS	6.434.048	12.547	512,79
MARANHÃO	6.794.301	7.585	895,75
MINAS GERAIS	20.593.356	45.489	452,71
MATO GROSSO DO SUL	2.587.269	5.919	437,11
MATO GROSSO	3.182.113	6.982	455,75
PARÁ	7.969.654	14.724	541,26
PARAÍBA	3.914.421	9.698	403,63
PERNAMBUCO	9.208.550	19.545	471,14
PIAUÍ	3.184.166	5.980	532,46
PARANÁ	10.997.465	17.244	637,75
RIO DE JANEIRO	16.369.179	43.547	375,89
RIO GRANDE DO NORTE	3.373.959	9.674	348,76
RONDÔNIA	1.728.214	5.544	311,72
RORAIMA	488.072	1.452	336,13
RIO GRANDE DO SUL	11.164.043	25.011	446,36
SANTA CATARINA	6.634.254	11.444	579,71
SERGIPE	2.195.662	5.211	421,35
SÃO PAULO	43.663.669	85.056	513,35
TOCANTINS	1.478.164	4.060	364,07

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do IBGE e MJ/SENASP (2013)

A partir dos dados demonstrados no Quadro 7 , elaboramos um cálculo de média simples para identificarmos a relação entre o número de habitantes e o número de policiais militares (PM/HAB) no país; **essa média é de 1 policial militar para cada grupo de 462 habitantes (1 PM/462 hab)**. Dentre todos os Estados da federação, mostra-se mais aparelhado em efetivo o Amapá (1PM/203 hab) e, no sentido oposto, o Maranhão (1PM/895 hab), como se observa no Gráfico 4, que permite a visualização das variações entre os Estados no país:

**Gráfico 4 – Proporção de PM por habitantes nos Estados brasileiros**



**Fonte:** o autor a partir de dados do IBGE e MJ/SENASP (2013).

As taxas de crescimento da população residente vêm crescendo na última década, como se vê na Tabela 2, notadamente em centros urbanos<sup>87</sup>. As demandas por segurança também crescem sem que o aparelho policial acompanhe essa variação. A título de exemplificação, os últimos aumentos consideráveis do efetivo da Polícia Militar do Estado de

<sup>87</sup> “O Censo Demográfico 2010 mostrou a continuidade do processo de diminuição do volume da população rural, na ordem de 2 milhões de pessoas entre 2000 e 2010” (SINOPSE DO CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011, p. 34).

São Paulo aconteceram em 1986 (mais 7 mil policiais)<sup>88</sup> e em 1989 (mais 12.917 policiais)<sup>89</sup>, levando a corporação ao número de 93.070 (noventa e três mil e setenta) policiais militares, quando suas taxas de crescimento populacional estão entre as maiores do país<sup>90</sup>: de 1,80% de 1991 a 2000 (5.443.478 indivíduos) e 1,09% de 2000 a 2010 (4.229.796 indivíduos); portanto, enquanto o efetivo da polícia paulista cresceu em quase 20 mil novos policiais (19.917) a população cresceu em quase 10 milhões de indivíduos (9.673.274). A relação entre o efetivo agregado e a população acrescida no período foi de 1 policial militar para cada grupo de 486 novos indivíduos do Estado.

**Tabela 2** – Taxa média geométrica de crescimento anual da população residente, segundo as grandes regiões e unidades da federação – 1991/2010

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Taxa média geométrica de crescimento anual da população residente (%)		Grandes Regiões e Unidades da Federação	Taxa média geométrica de crescimento anual da população residente (%)	
	1991/2000	2000/2010 (1)		1991/2000	2000/2010 (1)
<b>Brasil</b>	<b>1,64</b>	<b>1,17</b>	<b>Nordeste</b>		
<b>Norte</b>	<b>2,86</b>	<b>2,09</b>	Sergipe	2,03	1,49
Rondônia	2,24	1,25	Bahia	1,09	0,70
Acre	3,29	2,78	<b>Sudeste</b>	<b>1,62</b>	<b>1,05</b>
Amazonas	3,31	2,16	Minas Gerais	1,44	0,91
Roraima	4,58	3,34	Espírito Santo	1,98	1,27
Pará	2,54	2,04	Rio de Janeiro	1,32	1,06
Amapá	5,76	3,45	São Paulo	1,80	1,09
Tocantins	2,61	1,80	<b>Sul</b>	<b>1,43</b>	<b>0,87</b>
<b>Nordeste</b>	<b>1,31</b>	<b>1,07</b>	Paraná	1,40	0,89
Maranhão	1,54	1,52	Santa Catarina	1,87	1,55
Piauí	1,09	0,93	Rio Grande do Sul	1,23	0,49
Ceará	1,75	1,30	<b>Centro-Oeste</b>	<b>2,39</b>	<b>1,91</b>
Rio Grande do Norte	1,58	1,33	Mato Grosso do Sul	1,75	1,66
Paraíba	0,82	0,90	Mato Grosso	2,40	1,94
Pernambuco	1,19	1,06	Goiás	2,49	1,84
Alagoas	1,31	1,01	Distrito Federal	2,82	2,28

**Fonte:** Sinopse do Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011, p. 34.

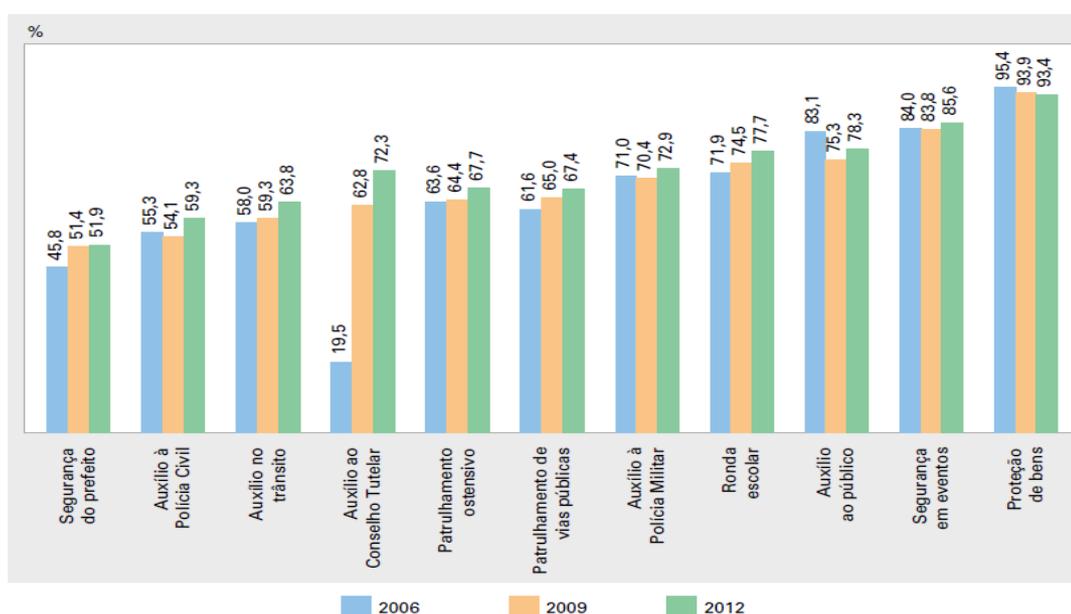
<sup>88</sup> SÃO PAULO (Estado). Lei nº 5.456, de 23 de dezembro de 1986.

<sup>89</sup> SÃO PAULO (Estado). Lei nº 6.451, de 12 de maio de 1989.

<sup>90</sup> “As Unidades da Federação com maior participação absoluta no crescimento populacional do País na década passada foram São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Pará e Ceará”. (Sinopse do Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011, p. 34).

Esses elementos de análise levam a entender o porquê de as Guardas Municipais estarem crescendo não só em quantidade, mas também na expansão de seu mandato constitucional, como órgãos incumbidos da proteção do patrimônio e serviços públicos municipais, para funções de natureza policial no policiamento ostensivo, em regra sob moldes de formação, liderança e ação paramilitares, ocupando o papel das polícias militares não tão adequadamente presentes em todos os municípios, como se observa nos dados apresentados no Gráfico 5:

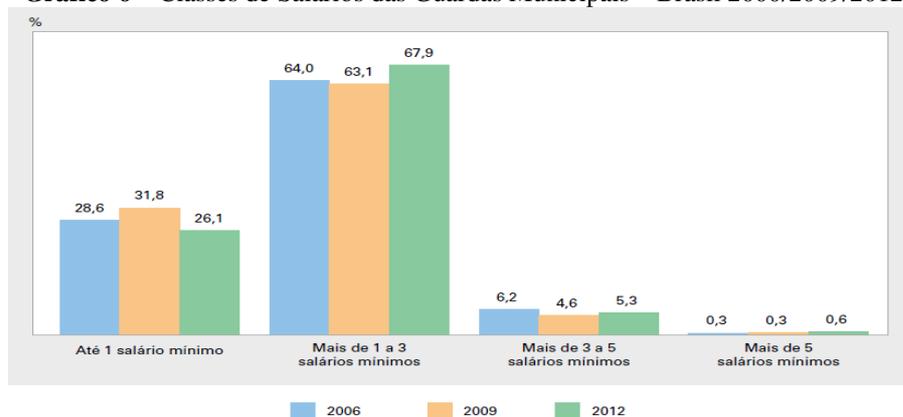
**Gráfico 5** – Evolução das principais funções das guardas municipais – Brasil 2006/2009/2012



**Fonte:** IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2009-2012

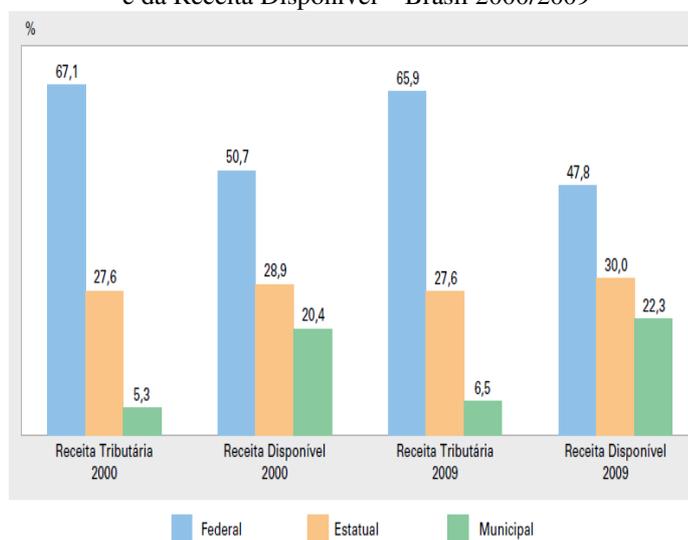
Entretanto, um fator preocupante é que a maioria dessas novas corporações municipais tem remuneração mensal que não supera 3 salários mínimos (Gráfico 6), o que permite inferir que a seleção de seus integrantes seja prejudicada sob o aspecto da qualificação e o seu trabalho seja considerada de baixa renda (BRUSKY; FORTUNA, 2002), mesmo comparado com os salários de policiais militares da base hierárquica que em 2011 tinham salários que variavam nos Estados da federação entre R\$1.679,32 (equivalente a 3,08 salários mínimos) a R\$ 4.007,14 (equivalente a 7,35 salários mínimos)<sup>91</sup>, segundo dados do Ministério da Justiça (BRASIL, 2013c, p. 15).

<sup>91</sup> O Ministério da Justiça (BRASIL, 2013c, p.15) não apresenta valores salariais dos policiais militares em equivalência a salários mínimos; o cálculo da relação entre os valores absolutos apresentados foi convertido pelo

**Gráfico 6 – Classes de Salários das Guardas Municipais – Brasil 2000/2009/2012**

**Fonte:** IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2009-2012

O Gráfico 7 é apresentado para que se perceba visualmente a discrepância entre as receitas municipais em relação às dos Estados e União:

**Gráfico 7 – Distribuição percentual da Receita Tributária e da Receita Disponível – Brasil 2000/2009**

**Fonte:** IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2009-2012

Além de possuírem a menor capacidade de captação de recursos a partir de receitas tributárias próprias, os municípios já têm grande parte de sua receita vinculada à saúde<sup>92</sup> e educação<sup>93</sup>, o que reduz seu nível de autonomia orçamentária. Quando, no exercício

autor a partir do valor fixado como salário mínimo em 2011 (“Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011: “Art. 1º O salário mínimo passa a corresponder ao valor de R\$ 545,00 (quinhentos e quarenta e cinco reais).”).

<sup>92</sup> Sobre financiamento da saúde pública por receitas vinculadas tomamos o trabalho de Lima & Andrade (2009).

de sua autonomia, o município assume encargos de gasto com pessoal, previdência e infraestrutura de uma Guarda Municipal ele compromete sua receita em algo que não lhe caberia despender verbas; os repasses do FNSP não se prestam senão a programas pontuais, que dependem de prévia aprovação dos respectivos projetos, depois de cumpridas todas as exigências burocráticas e desde que haja recursos orçamentários disponíveis no Ministério da Justiça. Além de aumentar sua dependência em relação ao governo federal o município compromete seu orçamento ao longo do tempo, especialmente em razão dos futuros gastos com a previdência.

Uma alternativa economicamente mais viável e que maximiza a segurança pública nos municípios é o estabelecimento de convênio com o Estado, para o emprego de seus policiais em regime de trabalho extraordinário, mediante custeio dos municípios convenentes.

Essa iniciativa surgiu em 2009 no Estado de São Paulo, inicialmente na forma de um natural consórcio entre entes federados (o município de São Paulo e o Estado)<sup>94</sup>, mas logo veio a necessidade de regulamentação mais pontual, que somente se concretizou em 2012.

O Ministério Público estadual propôs uma ação civil pública argumentando que a lei<sup>95</sup> proibia aos policiais o exercício de qualquer outra atividade, mesmo, como no caso, decorrentes de convênio firmado entre o Estado e municípios para a gestão associada de serviços públicos, cuja execução possa ser atribuída, mediante delegação municipal, à Polícia Militar. Em decorrência dessa demanda jurídica, o governador do Estado rapidamente apresentou um projeto de lei, logo promulgado como Lei Complementar nº 1.188, de 27 de novembro de 2012, deixando sem fundamento aquela ação civil pública. Ainda assim, o Juiz de Direito defendeu a iniciativa do Estado argumentando no sentido da necessidade de um maior controle e fiscalização de atividades ilegais e de oferecimento de proteção da sociedade:

[...] esta operação delegada abriu campo para alcançar outros objetivos específicos aos órgãos pactuantes, e a todos os cidadãos no geral, como bem descrito na resposta da Fazenda Estadual, tais como a preocupação de espaços e equipamentos públicos, acessibilidade de vias de circulação, estímulo à empresa nacional, a retomada do comércio regular e do emprego formal, sem prejuízo de incremento ao ataque à contrafação, ao descaminho e ao contrabando. (SÃO PAULO, 2012).

---

<sup>93</sup> CF/1988, Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

<sup>94</sup> Constituição Federal. Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei **os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados**, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (grifo nosso).

<sup>95</sup> A Lei nº 10.291, de 26 de novembro de 1968, trazia essa proibição já em seu primeiro artigo: “O Regime Especial de Trabalho Policial de que trata este artigo se caracteriza: [...] II - pela proibição do exercício de qualquer atividade particular remunerada, exceto as relativas ao ensino e à difusão cultural”.

## 4.2 A questão da unificação e da desmilitarização dos órgãos de segurança pública

Nos debates da 1ª CONSEG deliberou-se, com 508 votos, por um modelo de polícia desmilitarizada:

Realizar a transição da segurança pública para atividade eminentemente civil; desmilitarizar as polícias; desvincular a polícia e corpos de bombeiros das forças armadas; rever regulamentos e procedimentos disciplinares; garantir livre associação sindical, direito de greve e filiação político-partidária; criar código de ética único, respeitando a hierarquia, a disciplina e os direitos humanos; submeter irregularidades dos profissionais militares à justiça comum. (BRASIL, 2009c, p. 81).

O quadro a seguir mostra a consolidação dos dados coletados por meio dos questionários respondidos pelos profissionais entrevistados, sobre modelos de polícia, estratificados segundo corporação (polícia civil, polícia militar, bombeiro militar e guarda municipal) e patente ou cargo (oficiais ou praças nas corporações militares; delegados ou agentes policiais), revelando suas opiniões quanto à unificação, desmilitarização e competência legal (ciclo completo) dos órgãos policiais estaduais:

**Quadro 8 – Opinião dos profissionais quanto ao modelo de polícia**

	Praças PM	Oficiais PM	Agentes PC	Delegados PC	Bombeiros	Guardas Municipais	Sistema Penitenciário	TOTAL
Polícias Militares/Civis Unificadas estaduais civis	42,1%	15,8%	28,1%	43,7%	25,3%	27,3%	24,5%	34,4%
Polícias Militares/Civis Unificadas estaduais militares	18,8%	27,1%	3,0%	1,7%	19,1%	11,2%	12,0%	15,4%
Implantação de polícias atuando em circunscrição geográfica	6,3%	15,2%	6,7%	4,9%	6,2%	13,0%	8,7%	7,7%
Implantação de polícias atuando sobre certos tipos de crimes	9,8%	18,7%	13,4%	6,1%	13,0%	15,7%	18,1%	12,2%
Manutenção do modelo atual de polícia	14,6%	18,6%	41,0%	40,1%	18,0%	18,8%	22,2%	20,2%
Não tenho opinião formada sobre o assunto	8,4%	4,7%	7,7%	3,5%	18,5%	13,9%	14,6%	10,0%
<p>P. Na maioria dos países, as competências das polícias são definidas segundo dois critérios básicos: ou as polícias atuam em áreas geográficas próprias (“cada uma em seu quadrado”) ou as polícias atuam, de forma especializada, frente à natureza dos tipos penais (cada polícia é responsável por certos tipos de crimes), Desta forma, as polícias possuem o que se convencionou chamar de “ciclo completo de policiamento”. No Brasil, temos outro modelo, onde as polícias estaduais atuam na mesma área geográfica e tratam dos mesmos crimes, havendo uma divisão de competência que confere a cada uma delas metade do ciclo policial. Cabe às polícias militares as funções ostensivas de patrulhamento e prevenção e, às polícias civis, as funções judiciais de investigação. <b>Em sua opinião, o que seria o modelo mais adequado para a realidade brasileira atual? Fonte: Como pensam os profissionais de segurança pública no Brasil? SENASP/PNUD, 2009.</b></p>								

Os dados apresentados em relação à tese da unificação das polícias estaduais devem ser analisados em conjunto com a questão da investidura civil ou militar da(s) instituição policial(is), porque essas questões revelam de um lado as estratégias institucionais e subculturas de encampação de uma corporação pela outra e, de outra banda, o nível de refração à rigidez de mecanismos internos de controle por parte daqueles que ocupam os níveis menos elevados de ambas as instituições.

Analisando esses dados, no que toca diretamente ao modelo de administração (civil ou militar), Soares, Rolim & Ramos (2009) advertem:

É possível que essa rejeição ao modelo militar de um contingente tão expressivo de profissionais guarde relação direta com as opiniões manifestadas a propósito de alguns tópicos particularmente sensíveis, como hierarquia e disciplina, conforme veremos na próxima unidade (V), e com processos de vitimização (vide unidade XII), decorrentes do modo pelo qual o formato militar tem sido praticado e vivido, nas polícias brasileiras – e que não constitui o único modo de existência do modelo militar, o que significa que a rejeição de que tratamos pode ter como objeto a variante conhecida e experimentada entre nós do formato militar, e talvez não expresse oposição a toda e qualquer forma de organização policial militar. [...] Observe-se que esse fenômeno não ocorre na Polícia Civil, onde apenas 2,9% (3% dos agentes, e 1,7% dos delegados) desejam que as polícias se unam para a formação de uma instituição de natureza militar. (SOARES; ROLIM; RAMOS, 2009, p. 16-7).

Os autores prosseguem na apresentação e análise de mais dados, que confirmam que a grande rejeição ao modelo militarizado parte dos profissionais subalternos (não-oficiais)<sup>96</sup> e que tem suas origens no nível de rigor imposto pela hierarquia e disciplina nas corporações militares:

73,3% dos não-oficiais da Polícia Militar consideraram que ‘a hierarquia de sua instituição provoca desrespeito e injustiças profissionais’. Essa opinião, porém, é qualificada por outro conjunto de respostas: 81% dos não-oficiais sustentaram que ‘há muito rigor em questões internas e pouco rigor em questões que afetam a segurança pública’, p. 22; “Não casualmente, 53,9% dos respondentes da amostra ponderada relataram já terem sido vitimados por humilhação e desrespeito por parte de superiores hierárquicos; 21,1% sofreram o mesmo por parte de colega da mesma posição hierárquica e 7,2%, por colega de posição hierárquica inferior”, p. 54; “[...] Nesta hipótese, estaríamos diante do fenômeno da ‘violência simbólica’, como definido por Bourdieu (1989)”, p. 56), [...]. (SOARES; ROLIM; RAMOS, 2009, p. 22).

A pesquisa revelou que nas polícias civis ocorre o contrário: “*Questionados se ‘falta disciplina em sua instituição’, os delegados disseram ‘sim’ (70,9% contra 27,4%) e os agentes concordaram, ainda que formando uma maioria muito menos pronunciada (56,9% contra 40,5%)*” (SOARES; ROLIM; RAMOS, 2009, p. 24).

<sup>96</sup> Os autores empregaram a designação “não-oficiais” aos praças das polícias militares (soldados, cabos, sargentos e subtenentes), enquanto a categoria dos “oficiais” é composta por tenentes, capitães, majores, tenentes-coronéis e coronéis.

A crítica dos subalternos ao modelo militar de administração, observada em paralelo com a indisciplina autodignificada pela chefia e até os subalternos nas polícias civis, nos remete à reflexão sobre risco da unificação das polícias sob um modelo civil tal qual o existente; essa reflexão não parte da premissa de que, na Ciência da Administração, o único modelo capaz de conduzir à disciplina do trabalho seja o militar, mas é inegável que métodos de uma administração científica aos moldes tayloristas gozam de vantagem quando o objetivo é a busca de eficácia e resultados, entretanto como efeito colateral da estrutura burocrática operando sobre o funcionário é capaz de gerar tensões internas subjetivas, levando à insatisfação como aponta Chiavenato (2003):

“Todavia, ao estudar as consequências previstas (ou desejadas) da burocracia que a conduzem à máxima eficiência, Merton notou também as consequências imprevistas (ou não desejadas) que levam à ineficiência e às imperfeições. A essas consequências imprevistas, Merton deu o nome de disfunções da burocracia para designar as anomalias de funcionamento responsáveis pelo sentido pejorativo que o termo burocracia adquiriu junto aos leigos no assunto. Merton salienta que os cientistas deram muita ênfase aos resultados positivos da organização burocrática e descuidaram das tensões internas, enquanto o leigo, ao contrário, tem exagerado as imperfeições da burocracia. Para Merton, não existe uma organização totalmente racional e o formalismo não tem a profundidade descrita por Weber. O conceito popular de burocracia faz pensar que o grau de eficiência administrativa desse sistema social racional é baixíssimo. Isso porque o tipo ideal de burocracia sofre transformações quando operado por homens. Segundo Merton, o homem (excluído dos estudos de Max Weber, que descreveu um sistema social desumano e mecanicista), quando participa da burocracia, faz com que toda a previsibilidade do comportamento, que deveria ser a maior consequência da organização, escape ao modelo preestabelecido. Verifica-se, então, o que Merton chamou de disfunções da burocracia. Cada disfunção é uma consequência não prevista pelo modelo weberiano, um desvio ou exagero. (CHIAVENATO, 2003, p. 286).

O fator histórico no caso brasileiro (a ditadura de 1964-1985) é o preponderante nos discursos contrários à investidura militar das polícias, mas não é o único argumento; os rituais de iniciação e a “pedagogia” de formação empregada por quase todas as forças policiais de estética militar, geram um imaginário repulsivo que contribui em muito para as válidas críticas ao modelo. “Canções de Guerra”, cenas de submissão exagerada ao novo grupo são fortes ingredientes de exaltação à violência, presentes desde os modelos “inofensivos” de trotes universitários até os treinamentos militares de sua “Tropa de Elite”, condicionantes do pertencimento dos calouros ou recrutas, sob os auspícios daquilo que têm por “costumes” (ARRUDA, 2013).

Um dos mais críticos juristas à existência de polícias militares, Hélio Bicudo, contesta até mesmo o modelo militarizado de polícia adotado pelos países europeus:

A verdade é que os modelos adotados pelos países do primeiro mundo aconselham uma polícia civil a serviço do povo. Mas o general-ministro prefere, sem dúvida, a militarização das polícias. É o que se lê, ainda, no seu pronunciamento no fórum nacional, organizado por João Paulo dos Reis Veloso e Roberto Cavalcanti de

Albuquerque. À pergunta “se a atividade de segurança pública é atividade militar” ele responde que, segundo a doutrina de diversos países, as polícias podem ser militares e cita como exemplo França, Itália, Portugal e Chile, onde existem corporações militares com atribuições policiais. Tenha-se em vista que a pergunta deveria ter sido outra: a função policial é civil ou militar? E, depois: os militares devem exercer funções policiais civis? Ademais, os exemplos citados não abonam a tese do general-ministro, porque, na França, a *gendarmérie* é apenas um resquício tradicional, pois a polícia que conta é a polícia nacional, que é civil, e tanto na França quanto na Itália, ou em Portugal, os policiais são julgados nos crimes de função pela Justiça Comum. Quanto ao Chile e outros países da América Latina – que mantêm a “Polícia Militar” –, ressalte-se que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos tem feito reiteradas recomendações no sentido de que entreguem, com exclusividade, as atividades de policiamento às autoridades civis. Isto porque tal Comissão tem constatado que os índices de violações de direitos humanos se avolumam e restam, todavia, impunes quando se entrega a segurança pública ao mando militar. Nesse sentido, advirta-se que as recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos devem ser cumpridas pelos países que firmaram e ratificaram a Convenção Americana de Direitos Humanos, como é o caso do Brasil, pois, segundo a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, os Estados não se podem esquivar daquilo que convencionaram em nível internacional, devendo cumpri-lo de “boa-fé”. (BICUDO, 2000, p. 99).

As conclusões de Bicudo, entretanto, não correspondem à realidade quando ele refere que “a Comissão Interamericana de Direitos Humanos tem feito reiteradas recomendações no sentido de que entreguem, com exclusividade, as atividades de policiamento às autoridades civis”. O que os relatórios repetidamente trazem são recomendações de combate à violência policial, ao trato de questões de segurança pública como questões militares, à corrupção das agências policiais etc.

Interpretações equivocadas como as de Bicudo recentemente ganharam repercussão nacional, quando Chade (2012) publicou que “*Sob o argumento de que fere a Constituição, o Brasil rejeitou nessa terça-feira, 18, proposta apresentada na Organização das Nações Unidas (ONU) para acabar com a Polícia Militar*”.

Em nossa pesquisa chegamos ao referido relatório (UNITED NATIONS, 2012, p. 15, 18) onde constam duas recomendações do representante da Dinamarca:

119.14. *Adopt Bill No. 2442 in order to guarantee the independence and autonomy of the members of the National Preventive Mechanism, in conformity with Brazil's obligations under OPCAT (Denmark);*

119.60. *Work towards abolishing the separate system of military police by implementing more effective measures to tie State funding to compliance with measures aimed at reducing the incidence of extrajudicial executions by the police (Denmark);*

Na primeira a recomendação é de que seja aprovado o Projeto de Lei nº 2442/2011, do Poder Executivo, propõe a criação do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT), do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura

(CNPCT), e do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), este último seria o responsável pela prevenção e combate à tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, nos termos do artigo 3º do Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, promulgado pelo Decreto nº 6.085, de 19 de abril de 2007, sendo que seus membros gozariam de independência na sua atuação e garantia do seu mandato (Art. 8º).

A segunda recomendação é a que Chade repercutiu como notícia, porém interpretando-a mal. O trecho “*abolishing the separate system of military police*” foi interpretado fora do contexto do documento, onde a proposta foi a abolição do sistema de polícias separadas (militar e civil). Feita uma releitura, vale lembrar que o Reino da Dinamarca é um dos poucos países europeus que adota o modelo de polícia única, composta por aproximadamente 15 mil agentes, distribuídos em 14 distritos policiais, e chefiada pelo Ministério Público, que conta com 22 escritórios (DANMARK, [s.d.]); com uma população próxima da casa dos 6 milhões, habitando um território de 43.094 km<sup>2</sup>, onde são registrados 400 mil crimes ao ano, classificado como “o lugar mais feliz do mundo” (WEIR & JOHNSON, 2007; HELLIWELL & LAYARD, 2013).

A título de breve comparação, no Brasil tomado por amostragem o Estado de São Paulo, obsevamos possui um território de 248. 209.426 km<sup>2</sup> (quase seis vezes maior que a Dinamarca), uma população de 43.663.669 (sete vezes a população dinamarquesa) e um efetivo de 119.536 policiais (oito vezes maior que o efetivo dinamarquês), sendo 85.056 policiais militares e 34.480 policiais civis (BRASIL, 2013c), e quase 1,5 milhão de ocorrências criminais registradas no ano de 2013 (Fonte: Departamento de Polícia Civil, Polícia Militar e Superintendência da Polícia Técnico-científica)<sup>97</sup>, três vezes e meia a mais que a incidência criminal no Reino da Dinamarca.

Mas, no campo do apoio ou rejeição do modelo de polícias militarizadas, há que se considerar visões mais aprofundadas e concebidas em espaços de democracias consolidadas, ainda que tragam críticas ao modelo militar, como é o caso de Jean Paul-Brodeur (2004), apresentando uma Sociologia da Força Pública, onde defende o que chama de um *ethos* da força mínima.

---

<sup>97</sup> Foram registrados exatamente 1.414.840 casos de ocorrências criminais em 2013, conforme pesquisa realizada pelo autor no portal da Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/novaestatistica/Pesquisa.aspx?t=A&ano=2013>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

Para Brodeur o *ethos* da polícia surge do fato de que o mandato policial a empodera do monopólio do uso legítimo da força, garantindo-lhe uma “vantagem desproporcional sobre a maioria daqueles contra quem ela exercerá sua violência”. Esse natural desequilíbrio inicial conduz a polícia ao uso moderado dessa força para preservar sua legitimidade institucional, e são esses limitadores que “*se reforçam para produzir um ethos do uso mínimo da força*”. O problema, para Brodeur, é o risco da subversão do *ethos* de uso mínimo da força gerado pela doutrina jurídica ao permitir que essa força não seja a mínima, mas a “necessária” – um conceito perigosamente elástico, como acontece na maioria dos países.

Para o autor, o *ethos* militar – que traz subjacente a “força máxima” – presente em polícias militarizadas, exporia a maior risco ainda o *ethos* de uso mínimo da força – típico *ethos* de polícia – mas esse risco decorreria exatamente de um fenômeno presente nas sociedades ocidentais atuais, onde se verifica um “*aumento do ressentimento e da punição*”:

A polícia militarizada interiorizou o *ethos* militar e opera com um poder de fogo policial. [...] Vale salientar que essa variante não se limita aos países em via de transição democrática, como testemunham os casos do País Basco e da Irlanda do Norte. No segundo exemplo, o pessoal da polícia depende do mesmo Ministério do Exército. Ainda que ele não seja constituído por militares, ele compartilha muitos aspectos das suas tradições e da sua cultura profissional (podemos citar aqui o caso da Gendarmeria francesa, ou da Guarda Civil Espanhola). No último caso, aquele dos comandos especiais para controlar as multidões (comandos táticos) e para intervir em situações de crise (unidades do tipo SWAT), o pessoal da polícia é submetido a um treinamento do tipo militar, cuja responsabilidade fica, ademais, a cargo de soldados profissionais. Os modos de intervenção e as táticas empregadas por essas unidades são, igualmente, de tipo militar. [...] *Ethos* policial e *ethos* militar não devem ser vistos, portanto, como termos de uma polaridade, cujas duas extremidades estariam em equilíbrio sobre uma linha reta. Essa linha possui, ao contrário, uma grande declividade, em que o *ethos* policial da força mínima está acima, e o *ethos* militar da força máxima, abaixo. O aumento do ressentimento e da punição, nas sociedades ocidentais, favorece à mudança da força para baixo, quer dizer, em direção ao seu aumento. [...] Dentre todas as tendências que descrevemos, a do crescimento da militarização da polícia é a mais funesta. Ainda não é tarde demais para evitar o seu advento. (BRODEUR, 2004, p. 487, 489).

Na mesma linha, também Bayley (2001, p. 53-56) sustenta que na Europa, com a mudança de atores a operar o sistema de segurança pública – saem os militares e ocupam seu lugar polícias militarizadas (*gendarmes*) – teria havido o que chama de uma “especialização imperfeita”.

No caso brasileiro, é imprescindível trazer um registro histórico que permeia o tema: não só militares e policiais militares foram cooptados pela ditadura militar. Daí se constroem os arquétipos, que se vê como premissa inicial no argumento de Ratton, que apresenta conclusões de senso comum, mas não dá os fundamentos do ponto de partida de suas críticas:

Quartéis, destruição de inimigo, invasão e ocupação de territórios, justiça militar são incompatíveis com a atividade policial, que deve ser marcada pela lógica da cidadania. Polícia deve ser cidadão controlando cidadão, trabalhador controlando trabalhador, de forma legal e legítima, dentro do pacto social, antes de tudo prevenindo os crimes pelo policiamento ostensivo. E quando isto não for possível, deve-se investigar, prender e apresentar os autores da violência à Justiça. A repressão, quando necessária, deve ser feita de forma qualificada, dentro da técnica policial, e não militar” (RATTON, 2009, p. 56).

A ditadura brasileira (1964-1985) teve seu auge repressivo a partir de 1968 (OLIVEIRA, 2011), cooptou todas as forças de segurança externas e internas (forças armadas, polícias militares, polícias civis e polícia federal), formando um único e temido Sistema Nacional de Informações (SNI), tendo em seus tentáculos órgãos como o Departamento Estadual de Ordem Política e Social (DEOPS) e o Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI) em sua Operação Bandeirantes (OBAN); na OBAN eram utilizadas as mesmas técnicas autoritárias de controle político incorporadas no controle social da criminalidade. No âmbito da sociologia da violência, é recorrente a vinculação do nome do delegado de polícia Sérgio Fernando Paranhos Fleury ao temido “Esquadrão da Morte” (OLIVEIRA, 2011, p. 11), enquanto nos estudos do Direito Penal e Processual Penal seu nome é atribuído à Lei nº 5.941, de 1973 (“Lei Fleury”), discutida, votada e aprovada no cair das luzes do Congresso Nacional, alterando o Código de Processo Penal, para lhe beneficiar com a liberdade provisória, no caso de homicídio que lhe levaria à prisão (HÉLIO BICUDO, 2004).

O argumento vem com o escopo de rebater o recorrente sofisma discursivo, que apregoa serem indissociáveis a investidura militar e a prática de abusos, mostrando-se alheio ao fato histórico de que mesmo sendo instituições civis, as polícias federal e civis não fizeram mais que se somar ao regime de exceção.

Análises etnográficas apresentadas por Mingardi (1992) evidenciam que o modelo policial civil brasileiro é igualmente marcado pela violência, que se soma à corrupção, graças em muito pelo monopólio do inquérito policial; Mingardi chega a falar de uma “racionalidade” nessas práticas pelos policiais civis que não encontra na violência praticada pelos policiais militares é marcada por “motivos emocionais” (MINGARDI, p. 58).

Esse segundo argumento é tomado tão somente para sustentar o afastamento da tese de que o *ethos* dos militares de polícia seja fundador da violência, presente em qualquer polícia que conviva em ambientes saturados de desigualdade social, criminalidade, e impunidade, potencializados pela monopolização de uma burocracia legal e administrativa (o

inquérito policial), que se autoimuniza de qualquer tentativa de *accountability* ou controle externo.

#### **4.3 O “ciclo completo de polícia”: um conceito em construção, mas um tema central nos debates e deliberações**

Não há uma construção precisa no campo acadêmico, seja nas ciências jurídicas ou nas sociais, do conceito de “ciclo completo de polícia”; uma crítica porém se verifica recorrentemente: a ineficácia do modelo dual de segurança pública estadual, que faz os pesquisadores focarem sua observação no sistema e não simplesmente nos modelos e ideologias das agências policiais. Daí temos que:

Esta estrutura de policiamento, em cujo centro há uma “bi-partição”, produziu a realidade peculiar da existência de duas polícias nos estados que devem fazer, cada uma, a metade do “ciclo de policiamento”. Dito de outra forma, cada polícia estadual é, conceitualmente, uma polícia pela metade porque ou investiga ou realiza as tarefas de policiamento ostensivo. Uma delas efetua prisões, a outra colhe provas; uma patrulha, a outra recebe as denúncias, etc. É evidente que, na atividade prática de policiamento, tais divisões de responsabilidade quase nunca são observadas. Assim, 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. Tais sobreposições renovam a rivalidade entre as corporações, dão margem a ações judiciais patrocinadas pelas entidades de representação sindical das polícias e acirram disputas cuja base parece ser a própria irracionalidade do sistema de policiamento. (ROLIM, 2007, p. 12-3).

Silva (2003) chama de polícia completa: “*aquela que executa todas as fases da atividade policial: prevenção, repressão, investigação e apuração dos crimes*”. Giulian (1998) agregava em sua definição a ligação dessa polícia de ciclo completo ao sistema criminal:

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

Silva Filho (2001), pesquisador e consultor contratado pelo Instituto Fernand Braudel (São Paulo) para coordenar o desenvolvimento de pesquisas e análises na área da segurança pública e que também agrega em seu currículo ter sido Secretário Nacional de Segurança Pública entre julho e dezembro de 2002, chama a atenção para os fatores históricos

e políticos que fazem do sistema policial brasileiro um caso *sui generis* no cenário internacional, onde não ocorre a interpenetração de atividades preventivas e investigativas:

Não é verdadeira a ideia de que prevenção do crime – largamente atribuída às Polícias Militares – e a investigação das Polícias Cíveis sejam atividades tão diferenciadas e distanciadas que demandem organizações completamente diferentes em estrutura, treinamento, valores, áreas de operação, disciplina, normas administrativas e operacionais. O Brasil é caso raro no mundo nesse tipo de arranjo que decorreu não de racionalidade mas de meras contingências históricas e tristes conveniências de governos ditatoriais que permearam boa parte do século passado. Nas polícias modernas as funções de policiamento uniformizado e investigação devem boa parte de seus êxitos à interpenetração dessas funções, desde a fase de diagnóstico, planejamento e até a execução das ações.” (SILVA FILHO, 2001, p. 1).

Quando Rolim (2007) fala que as polícias militares “[...] *passam a registrar ocorrências em ‘termos circunstanciados’ (espécie de registros simplificados que dispensam a presença da estrutura de polícia judiciária)*”, o autor faz um perfeito diagnóstico, porque a tensão institucional cristalizada e latente entre as corporações, passa a extrapolar o mundo policial quando, em que em alguns Estados da federação, as polícias militares se articulam com o Poder Judiciário e o Ministério Público, para deslocar as polícias cíveis da posição de órgão monopolizador da interlocução dos “policiais de rua” (policiais militares) e as autoridades judiciais, estabelecendo um canal direto de comunicação de seus atendimentos de natureza criminal: esse fenômeno se dá pelo “termo circunstanciado”. Isso ocorre em Santa Catarina (Provimento TJSC nº 04/99), Paraná (Resolução nº 6/2004), Rio Grande do Sul (Portaria SJS nº 172/2000), São Paulo (Provimento TJSP nº 758/01), Mato Grosso do Sul (Instrução nº 05/04 – Conselho de Supervisão dos Juizados Especiais) e Alagoas (Provimento TJAL/CGJ nº 013/2007, a partir de normativas dos respectivos tribunais e gestores do poder executivo locais. Pode-se dizer que o registro de “termos circunstanciados” inaugura o exercício do “ciclo completo de polícia”, dispensando o trabalho das polícias cíveis e reduzindo seu poder institucional.

Atentas a esse cenário de tensa competição, lideranças institucionais se posicionam e agem; de um lado, a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL) e Associação dos Delegados de Polícia de São Paulo (ADPESP), ingressam no Supremo Tribunal Federal (STF) com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn), argumentando a usurpação de funções enquanto, no polo oposto, a Federação Nacional das Entidades de Oficiais Militares (FENEME), passaria a integrar a demanda na qualidade de “*amicus curiae*” (terceiro interessado na causa).

No caso paulista o Ministro César Peluso registrou em seu voto:

Ademais e a despeito de tudo, ainda que, para argumentar, se pudesse ultrapassar o plano de estrita legalidade, não veria inconstitucionalidade alguma, uma vez que, na

verdade, não se trata de ato de polícia judiciária, mas de ato típico da chamada polícia ostensiva e de preservação da ordem pública – de que trata o § 5º do artigo 144 – , atos típicos do exercício da competência própria da polícia militar, e que está em lavrar boletim de ocorrência e, em caso de flagrante, encaminhar o autor e as vítimas à autoridade, seja policial, quando seja o caso, seja judiciária, quando a lei o prevê. (BRASIL, 2008c, p. 41).

Em síntese, o “ciclo completo” dá autonomia às polícias militares; abre um canal direto, sem atravessadores, entre o policial de rua e o Juiz que aplica a lei e, mais que isso, no plano institucional, faz de ambas polícias órgãos independentes entre si. A partir dessa independência, pode-se abrir espaço para uma nova relação de integração das agências.

A expressão “ciclo completo de polícia” é fruto da influência das ciências jurídicas no campo da segurança pública; ela deriva de outra expressão usual na práxis e na doutrina forense: “ciclo de persecução penal”, que precisa ser entendida, para que então se estabeleça um conceito mais claro daquela outra.

“Persecução penal” ou, do latim *persecutio criminis* (numa tradução literal: “perseguição ao crime”) é a atividade que o Estado (“*lato sensu*”) desenvolve a partir do momento em que ocorre uma infração penal – um crime ou uma contravenção penal – buscando identificar o autor ou autores desse delito e trazer ao processo provas de que ele ocorreu (diz-se, autoria e materialidade delitivas). O objetivo final é o exercício do “*jus puniendi*” (direito de punir) monopolizado pelo mesmo Estado e aplicado pelo Poder Judiciário após provocação do Ministério Público ou, em casos excepcionais, pela própria vítima do crime (fala-se aí em crimes cujo processo se move por ação privada).

O “ciclo de persecução penal” começa no momento da prática delituosa, segue pela atividade policial de investigação ou mero registro formal (inquérito policial, auto de prisão em flagrante delito ou termo circunstanciado de ocorrência), adiante levada ao Poder Judiciário (Estado-Juiz), que a submete ao Ministério Público para o oferecimento da “denúncia” contra o(s) infrator(es) quando, nesse momento, se inicia o devido processo legal (“*due process of law*”) até a final absolvição ou condenação do réu; por fim, transitada em julgada a sentença penal condenatória, o ciclo se encerra com a execução da pena no sistema penitenciário.

Como já o apresentamos ao longo dessa pesquisa, o modelo de persecução penal adotado no Brasil reserva – *em regra* – às polícias civis a atividade referida pela doutrina como “**polícia judiciária**”; já essa expressão, é explicada pelo fato de que tal atividade tem como escopo final noticiar ao Poder Judiciário a prática de um delito, ainda que quem o faça seja um órgão do Poder Executivo: a polícia. Disso se percebe que nasce uma dicotomia no

mundo real da segurança pública: agentes oficiais das polícias militares são acionados pela população a prestar atendimento na ocorrência de delitos, porém o registro do caso e a comunicação ao Poder Judiciário são monopolizados pelas polícias civis, que fazem um papel burocrático de intermediação. Assim, duas polícias realizam uma parte do ciclo de persecução penal.

Numa síntese inicial da abordagem ao tema, pelo “ciclo completo” ambas as polícias (civil e militar) passariam a ser legalmente competentes para atuar na repressão aos delitos e, subsequentemente, no registro do caso e remessa ao Poder Judiciário sem qualquer intermediação. É o que alguns pesquisadores vem concluindo e publicando inclusive fora do Brasil, onde o modelo do ciclo completo é uma realidade histórica, como é o caso de Portugal, França, Espanha, Bélgica, Itália e Alemanha. Economicidade, complexidade social e revisão das dimensões do mandato policial são questões intimamente ligadas à adoção do modelo de polícias de ciclo completo, o que somente não teria ocorrido ainda “por razões de vaidades e disjunções classistas” (SANTOS JÚNIOR; FORMEHLE; PICCOLI, 2011).

Mas a discussão não é recente, pouco depois de promulgada a Constituição Federal de 1988, no início dos anos 90, Lazzarini (1991, p. 67) trazia a expressão “ciclo completo de polícia” para o debate:

A unificação, com efeito, em termos militares, mantido seja o sistema processual vigente, fatalmente levaria militares a presidir os anacrônicos inquéritos policiais, nas infrações penais comuns. Isso, entendendo, apesar da formação jurídico-policial dos oficiais de Polícia Militar, se afigura inaceitável para a comunidade jurídica, embora o ideal seja o denominado **ciclo completo de polícia** (o policial que atende a ocorrência leva-a diretamente ao juiz criminal competente). (Grifo nosso).

Lazzarini, numa densa crítica à temporariedade da “Carta de 88” que já no seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>98</sup> previa a revisão constitucional em 1993, lamentava que os constituintes não tivessem adotado o sistema dos Juizados de Instrução e avaliava todo o sistema de Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, particularmente quanto aos órgãos de segurança pública.

A tese do “ciclo completo de polícia” sustenta que esse modelo burocrático formal que adota a dicotomia entre os órgãos policiais se revela contraproducente, gerando subnotificação dos delitos e alimentando a rivalidade e hostilidade entre as forças policiais.

A referida rivalidade é tratada por Hagen e Wagner, que tomam como causa a indefinição da legislação e a busca de extensão do poder pelas instituições:

---

<sup>98</sup> Art. 3º. A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.

A indefinição da legislação infraconstitucional e a busca de extensão do poder possibilita o que acima foi referido como *guerra das polícias*. A polícia rodoviária federal realiza atividades de investigação em todas as suas áreas de atribuições, tanto da polícia federal no contrabando e descaminho, como em outras de atribuição das polícias civis estaduais. A polícia federal, através de convênios, delega atribuições para as polícias civis estaduais, especialmente na investigação e repressão do tráfico ilícito de drogas. A polícia civil invade atribuições da polícia militar com o uso de viaturas caracterizadas e realização de *blitze*, em um verdadeiro processo de policiamento preventivo ostensivo, e as polícias militares buscam a realização de policiamento repressivo, com a feitura de termos circunstanciados, investigação de delitos por meio de seus serviços de inteligência (inclusive com a solicitação de mandados de busca e apreensão ao Judiciário) e a difusão da pretensão de assumirem o *ciclo completo de polícia* e a lavratura do auto de prisão em flagrante delito pelo oficial de polícia militar. (HAGEN; WAGNER, 2009, p. 59)

A hostilidade também é notada por pesquisadores como decorrência do modelo dual de polícia:

Explico: em todo o mundo civilizado cada polícia atua desde os serviços de patrulhamento até as tarefas de investigação. Como regra, os patrulheiros atuam uniformizados e os policiais dos departamentos de investigação se dedicam ao esclarecimento de crimes. Estas duas dimensões básicas do trabalho policial conformam o chamado “ciclo de policiamento” e estão presentes em todas as polícias do mundo, menos no Brasil. Aqui, por razões históricas, optamos pela partição do ciclo, atribuindo à Polícia Militar (PM) o patrulhamento e à Polícia Civil (PC) a investigação, razão pela qual não temos duas polícias em cada estado, mas duas metades de polícia. É esta divisão do ciclo a responsável pela persistente hostilidade entre as duas polícias que, como regra, não dividem informações, não compartilham recursos e alimentam infinitas disputas de prerrogativas. (ROLIM, 2013, p. 1).

A subnotificação de delitos se deve basicamente a dois fatores: o descrédito do cidadão vitimado por crimes patrimoniais (FÉLIX, 2007) e outras infrações menores e o desinteresse dos policiais em registrar toda ocorrência policial havida. Tanto um quanto outro fator tem como causa uma falha do sistema: a burocracia policial e a falta de foco na investigação dos delitos; a polícia brasileira quase que se resume em registrar boletins de ocorrências que, em sua maioria, não são investigadas, ademais, na subcultura policial investigação e formalização de inquérito policial se confundem.

A subnotificação é objeto de estudo de vários pesquisadores (FÉLIX, 2007; LENG RUBER, 2000; KANT DE LIMA, 1989, 1995, 2000 e 2004; PAIXÃO, 1986; PASTORE, 1991, 1996; ADORNO, 2008; RIBEIRO, 2004; KAHN, 1999 entre outros). A subcultura policial que prestigia o formalismo em detrimento da efetiva investigação é recorrentemente citada como uma das causas indiretas dessa subnotificação:

Levando-se em conta os elevados graus de subnotificação da maior parte dos crimes, e a histórica e crônica incompetência do poder de investigação de nossa polícia, é lícito imaginar que as perdas, ao longo das diversas etapas do Sistema de Justiça Criminal brasileiro, sejam muitíssimo superiores àquelas que se conhecem em outros países; (LENG RUBER, 2000, p. 12).

Nesse sentido, valem também as conclusões de Kant de Lima apresentadas no Fórum de Debates: “*Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas*”, produzido pelo IPEA ao longo do ano 2000, quando observa que a produção de conhecimento científico sobre “ordem pública e as formas de sua legitimação, manutenção e reprodução” é densa, tanto nos países de tradição anglo-americana como também entre latinos e germânicos (Alemanha e a França), e se legitima constantemente ao subsidiar de maneira eficaz a “formulação e implementação de políticas públicas para o setor”, diferentemente do que ocorreria, segundo o autor, no Brasil. Kant de Lima sugere um comportamento que se alinha com a hipocrisia presente em nossa sociedade, na medida em que discursa em favor da igualdade, mas permite estruturas de poder formais e informais que prestigiam desigualdades e arbítrios:

Ora, mas é claro que isto tudo não está na lei sem que esteja na sociedade. [...] Assim, aqueles que estão explicitamente inseridos como interlocutores no espaço público, veem como legítima a sua apropriação particularizada e individual, não universal e coletiva. Surge daí o desprestígio da obediência literal à lei e a sua aplicação coletiva e universal – igualmente a todos – por parte de autoridades e da população, por esta prática se identificar com uma injustiça: sobrepor um sistema explicitamente igualitário a um sistema implicitamente hierárquico. (KANT DE LIMA In: IPEA, 2000, p. 12)

Paixão (1986) aponta a falta de um sistema confiável de controle de estatísticas criminais, essencial para o traçado de políticas públicas e ações policiais, sejam preventivas ou investigativas (reativas), agravado pelas altas taxas de subnotificação criminal, a que denomina “cifra negra” e “cifra cinzenta” da criminalidade. Referindo-se à “cifra negra”, o pesquisador aponta que algo entre 15% e 25% dos crimes chega ao conhecimento da polícia, excepcionando os casos de “roubo sério” e furtos de veículos que atingiriam o patamar de 60%; dentro daquilo que chamou “cifra cinzenta” estariam os crimes comunicados à polícia, mas que são indevidamente registrados, especialmente aqueles casos em que a autoria é desconhecida<sup>99</sup>.

Em estudo sobre o custo do crime na Grande São Paulo, Pastore (1991, p. 46) concluiu que a probabilidade de um infrator passar pelas etapas de ser preso em flagrante, indiciado pela polícia, julgado e condenado pela justiça para, ao final, cumprir a pena é de 0,001482, resultando que para cada 1.000 delitos praticados, apenas um deles leva ao cumprimento da pena.

---

<sup>99</sup> Paixão (1986) afirma: “a pesquisa recente tem demonstrado a tendência de delegacias no sentido de minimizar a seriedade de ocorrências cujos autores não foram identificados”.

Pastore (1996) chega a afirmar em entrevista:

O risco do crime é irrisório. É claro que os criminosos não lêem os meus estudos. E, nem precisam. Eles percebem na prática o que é detectado por pesquisas trabalhosas. Sabem muito bem que o crime está compensando nos dias atuais. O que fazer? é vidente que os fatores sociais têm um grande peso na determinação do crime. Mas, a precariedade dos aparelhos policial e judicial precisa ser urgentemente superada. é isso que foi feito em New York onde a sociedade continuou a mesma; o desemprego não se alterou; e as famílias seguiram criando as crianças da mesma maneira. E, por meio de medidas eficientes na área policial e judicial, o crime despencou 30% nos últimos dois anos.

Essas afirmações não fogem dos resultados da pesquisa realizada por Adorno (2008) a partir dos Livros de Registro de Ocorrência e Livro de Registro de Inquéritos Policiais, no período compreendido entre 1º de janeiro de 1997 a 31 de dezembro de 2001<sup>100</sup>, tendo como “*locus*” a socialmente heterogênea região sudoeste da cidade de São Paulo (área afeta à 3ª Seccional da Polícia Civil), que aglomera bairros nobres até regiões de exclusão social acentuada, onde encontrou registrados 344.767 boletins de ocorrência, dos quais somente 21.866 transformaram-se em inquéritos (**em valores relativos, isso representa 6,34%**); ponto relevante é que somente foram considerados os seguintes delitos (tentados ou consumados): homicídios, roubos, latrocínios e tráfico de drogas, furtos e porte de drogas para consumo.

Adorno observou que, do total de registros analisados, somente 6,36% se transformaram em inquéritos; observados esses números por categorias (“crimes violentos” e “crimes não violentos”), observou-se que essa proporção aumenta para o patamar de 9,42%, do que concluiu: “*Crimes contra o patrimônio têm uma baixíssima probabilidade de se transformarem em inquérito policial. Os homicídios, ao contrário, têm uma maior probabilidade de transformarem-se em inquérito policial*”.

Ribeiro (2004, p. 16-7), membro do Ministério Público do Distrito Federal e estudioso das questões que envolvem a segurança pública, também afirma que “*A má qualidade das investigações policiais é consenso entre juízes e promotores. Em São Paulo, no ano de 2003, 85 dos 4.866 inquéritos foram arquivados porque não traziam sequer indícios dos responsáveis*”.

Nesse sentido Cerqueira, Lobão e Carvalho (2005), sob o título “**O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil**”, apresentam um instigante e provocativo ensaio, em que são elencadas as mais comuns evasivas lançadas sobre o problema da

---

<sup>100</sup> Adorno fez esse recorte num período antigo, a fim de também atingir os resultados desses registros no âmbito judicial, uma vez que entre o registro inicialmente feito pela polícia e a sentença criminal costumeiramente leva anos.

segurança pública brasileiro. Os “Sete Mitos”<sup>101</sup> são apontados como as evasivas mais constantes das autoridades públicas encarregadas do controle social, que não teriam uma estratégia sólida para encarar o problema. Com efeito, monopolizar o tema entre os profissionais de segurança pública é, de igual equívoco, incidir num discurso excludente com o nítido escopo de afastar o tema da discussão pluralista e transdisciplinar; a tese de deva haver um recrudescimento dos mecanismos de controle social, especialmente da máquina policial, passando a operar mais acentuadamente sobre delinquentes em defesa dos “cidadãos de bem” reflete inconcebível maniqueísmo; atribuir ao problema uma exclusiva gênese social<sup>102</sup>, situando os mecanismos de controle como ferramentas paliativas, sugere uma fuga da responsabilidade, como, igualmente, a tese da complexidade, que beiraria a teoria do caos; reputar a escalada criminal à carência de recursos para a área de segurança pública, seria, por fim, adotar uma tese minimalista que levaria ao sofisma de que os meios materiais e humanos de controle social solucionariam o problema, levando a crer que numa economia sedimentada ele deixaria de existir.

Um fato relevante é de que por mais que se invista, seja com recursos públicos ou políticas públicas na prevenção criminal, o crime continuará ocorrendo em níveis aceitáveis ou não e, a partir de uma análise da relação entre custo e benefício (“*cost-benefit ratio*”), se torna inaceitável que a cada ação de repressão criminal imediata se imobilizem as patrulhas de policiamento por conta de uma “práxis” de polícia judiciária arcaica e que comporta uma releitura sem implicar violação ao princípio da legalidade, que, como já se disse, é ladeado constitucionalmente pelo princípio da eficiência, posto na cabeça do artigo 37 da Carta de 1988.

Já chamamos de “ciclo de ascensão criminal”<sup>103</sup>, situação em que, imobilizadas as patrulhas de policiamento ostensivo-preventivo para o registro de infrações penais nas delegacias de polícia, ficando as ruas à mercê de novos crimes, gerando um círculo vicioso, em detrimento da segurança pública e dos investimentos e políticas públicas canalizados para a prevenção, na mesma proporção em que as ações investigativas dirigidas à apuração penal, a

---

<sup>101</sup> Dizem os autores: “*Mais especificamente, relacionamos sete mitos que têm pautado a discussão das políticas de segurança pública no Brasil e que serão objeto de nossa análise na Seção 5: 1) “Segurança pública é um caso de polícia”; 2) “É preciso uma polícia dura, direitos humanos deveriam existir apenas para cidadãos de bem”; 3) “O problema é social, a polícia só pode enxugar gelo”; 4) “A questão é muito complexa, depende de toda a sociedade, os governos pouco ou nada podem fazer”; 5) “O problema é meramente de falta de recursos, com mais dinheiro os problemas serão resolvidos”; 6) “Com mais viaturas e policiais resolveremos o problema”; 7) “Com o crescimento econômico o problema será resolvido”.*”

<sup>102</sup> Durkheim (2007, p. 90) classificou o crime como um estado patológico e comparou o Estado com o médico que deve “*prevenir a eclosão das doenças com uma boa higiene e, quando se declaram, procurar curá-las*”.

<sup>103</sup> Silva Júnior (2000).

cargo das polícias civis, passam ceder considerável espaço, recursos e esforços à atividade meramente cartorial, explicando-se as baixíssimas taxas de esclarecimento.

Não que as ações preventivas não tenham importância, mas estudos demonstram que, na evolução criminal, a elucidação de crimes e a condenação dos autores tem papel mais incidente:

O estudo mais importante foi a experiência levado a cabo na cidade de *Kansas City* em 1972 e 1973 relativa a eficácia das patrulhas preventivas, com o apoio da *Police Foundation* (Kelling et al., 1991). Durante um ano os investigadores utilizaram na sua análise um conjunto de indicadores, designadamente, a estatística dos delitos, dos acidentes de viação, as chamadas de socorro, as queixas e denúncias, os recursos humanos e materiais utilizados pela polícia, inquéritos de vitimização, observações no terreno, sondagens de opinião sobre sentimento de insegurança etc. No fim desse ano, os resultados mostraram que o aumento ou diminuição das patrulhas de rotinas preventivas não tiveram nenhuma incidência sobre a criminalidade, sobre o medo dos cidadãos e nas atitudes da comunidade, face à polícia. (OLIVEIRA, 2006, p. 177).

É preciso realinhar os postulados jurídicos, os paradigmas doutrinários do sistema de segurança pública e reverter esse quadro através de ações mais frequentes das polícias militares no chamado “policimento velado” e no registro das infrações penais de menor potencial ofensivo por termos circunstanciados, lavrados pelo policial militar que primeiro tomar conhecimento da ocorrência.

O modelo de “Policimento Velado”<sup>104</sup>, criado no Estado de São Paulo nos anos 90, emprega policiais à paisana no policiamento de locais críticos, com o objetivo de identificar criminosos e seu “*modus operandi*” e, assim, coletando informações preciosas para o planejamento e ações de controle da criminalidade. Essa modalidade de policiamento parte da premissa da relativa eficácia do policiamento ostensivo empregado singularmente:

[...] a saturação de locais críticos por patrulhas ostensivas tem apresentado soluções paliativas e temporárias, pois as pessoas predispostas a cometerem ilícitos penais transferem-se para outros logradouros, voltado à origem assim que cessado o policiamento adicional [...]; o policiamento ostensivo da área conhece, em geral, apenas a parte ‘visual’ dos ilícitos e, em consequência, ao preservar a ordem pública, torna-se impotente para inibir, com efetividade, o crime, revelando-se, nesse caso, como elemento de limitada eficácia. (Normativa anexa à Diretriz n. PM3-002/02/96, da Polícia Militar do Estado de São Paulo [Mimeo]), p. 2).

Esse grau de relativa eficácia identificado e normatizado há quase duas décadas mais recentemente é reconhecido nas discussões acadêmicas e revela a diferença entre ostensividade e prevenção:

Muito limitadamente, quase como uma lembrança retórica, ainda há quem, no Brasil, assinala o papel “preventivo” que seria cumprido pelas Polícias Militares.

<sup>104</sup> Cf.: Anexo à Diretriz nº PM3-002/02/96 e regulamentado pela Nota de Instrução nº PM2-01/5.1/96 (normativas internas da Polícia Militar do Estado de São Paulo, [Mimeo]).

Afinal, se diz, os policiais fardados em policiamento ostensivo inibem a prática delituosa. O que ocorre, entretanto, é que os potenciais infratores não mudam de ideia ao perceberem que uma área determinada está policiada; eles mudam de local. Por isso, não se pode afirmar, salvo em uma compreensão ingênua, que a ostensividade seja preventiva. Muito mais correto seria afirmar que ela desloca o crime, ao invés de evitá-lo. O que torna a situação toda muito mais complexa vez que quando os comandantes ou os gestores na área alocam seus recursos de segurança (policiais, postos, viaturas, etc.) estão também, em uma escala não desprezível, decidindo, ainda que disso não tenham noção, os locais onde crime e violência irão mais provavelmente ocorrer (aqueles não policiados). (ROLIM; RODRIGUES, 2010, p. 14).

Também no seminário “Os Municípios e a Segurança Pública: o paradigma da prevenção”, promovido pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo no dia 3 de dezembro de 2012, Marcos Rolim volta a criticar o modelo do que chama de “ciclo de policiamento” bipartido:

O modelo de polícia construído no Brasil, entretanto, deriva da opção pela repartição do ciclo de policiamento. A Polícia Militar é encarregada da “prevenção”, pela presença ostensiva do patrulhamento fardado e outra – a Civil – é encarregada da investigação criminal. Assim, a especialização dos próprios patrulheiros como investigadores, em todo o mundo feita dentro das polícias, foi aqui dividida entre duas instituições com culturas e estruturas completamente distintas. O resultado é que nunca tivemos duas polícias nos estados, mas duas “metades de polícia”, cada uma responsável por metade do ciclo de policiamento” [...] Patrulhamento e investigação são, na verdade, faces de um mesmo trabalho que deve integrar as fases do planejamento da ação policial, desde o diagnóstico das tendências criminais até a formulação de planos de ação, monitoramento e avaliação de resultados. (SÃO PAULO (Estado). Ata da 2.651ª Sessão do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. **Diário Oficial do Estado** – Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, 31 jan. 2013, p. 89).

Ainda o paradigma da dicotomia policial e da separação cartesiana entre as atividades de polícia de segurança e de polícia judiciária refreiam as políticas de segurança pública nos níveis estratégico, tático e operacional. O “policiamento velado” é confundido com atividade investigativa e o registro de termos circunstanciados com ato de polícia judiciária privativos das polícias civis.

A tese do “ciclo completo de polícia” (“Implantação de polícias atuando conforme tipos de crimes”)<sup>105</sup> não foi tão bem acolhida pelos respondentes policiais militares (oficiais: 18,7%; praças: 9,8%) se comparados os percentuais atingidos pela opção de “Manutenção do

<sup>105</sup> “Ciclo completo de polícia” é um conceito que admite a coexistência de várias agências policiais atuando na mesma ou distintas circunscrições territoriais, porém cada uma seria integralmente responsável por uma determinada faixa de delitos ou por todos. França, Espanha, Itália, Alemanha, Portugal – na Europa – e os Estados Unidos da América são exemplos desse sistema. No Brasil, com o advento da Lei dos Juizados Especiais (Lei nº 9099, de 1995), forte corrente jurídica sustenta que as infrações penais de menor potencial ofensivo (faixa que abrange as Contravenções Penais e crimes cuja pena máxima cominada não supera 2 anos) poderiam ser registrados e dirigidos ao Poder Judiciário diretamente pelos policiais militares sem a intermediação da polícia civil, com o escopo de desburocratização do processo e incremento de celeridade, reservando as polícias civis às investigações de casos mais complexos. (SILVA JÚNIOR, 2010).

atual modelo” (oficiais: 18,6%; praças: 14,6%), talvez por má compreensão do conceito ou pela resistência à incorporação de novas responsabilidades; o mesmo tema revelou-se fortemente rejeitado pelos policiais civis, categoria que condensou maior incidência na manutenção do modelo atual (delegados concordantes com a “Implantação de polícias atuando conforme tipos de crimes”: 6,1%; delegados concordantes com a “Manutenção do atual modelo”: **40,1%**; agentes concordantes com a “Implantação de polícias atuando conforme tipos de crimes”: agentes concordantes com a “Manutenção do atual modelo”: **41%**).

#### **4.3.1 Uma perspectiva do “ciclo completo de polícia” a partir de modelos estrangeiros**

Com as cautelas, que qualquer tipo de comparação de objetos de pesquisa diversos requer, especialmente quando a questão envolve complexos modelos de agências estatais que se inter-relacionam com outras sob rígidos enclaves jurídicos, tudo fruto de arranjos históricos, culturais, econômicos e sociais muito particulares, entendemos indispensável na sustentação de nossa tese uma abordagem comparativa, colocando em perspectiva modelos internacionais. No Apêndice E apresentamos a base normativa estrangeira referida ao longo desta seção, que dá sustentação aos modelos de polícias de ciclo completo nos países tomados como referencial comparativo.

Nossa pesquisa, neste ponto, apresenta os modelos jurídicos que permitem sustentar um mandato policial e uma práxis com ciclo completo em alguns países da Europa (Inglaterra, Portugal, França, Itália e Alemanha) e nos Estados Unidos da América. A eleição para formação do universo comparativo não foi aleatória, mas se justifica por três parâmetros de observação adotados: (1) a relação histórica entre colonizadores e suas colônias; (2) modelo jurídico-político de Estado de concentração do poder; (3) o sistema jurídico desses países (“*common law*” ou “*civil law*”).

Afastou-se, na apresentação dos modelos europeus, o da Grã-Bretanha, que é feito em conjunto com o sistema norte-americano, não só por razões históricas de colonização, mas principalmente porque são Estados que adotam o sistema do direito consuetudinário<sup>106</sup> e não do direito continental como os demais.

Nossa pesquisa documental consistiu basicamente nos textos constitucionais desses países que, para não poluir o texto facilitando sua leitura, serão apresentadas em notas,

---

<sup>106</sup> A “*Common Law*” ou direito consuetudinário é um sistema de origem anglo-saxônica cuja construção é baseada em precedentes produzidos pelos tribunais (“*cases*”), enquanto a “*Civil Law*” tem origem germânico-romana e também é tratada como Direito codificado, pois sua construção é toda baseada em códigos e leis produzidas pelo legislativo.

enquanto a bibliográfica se restringiu à ciência jurídica, dado o escopo dessa parte da tese. Ponto que merece atenção será o sistema francês, responsável por irradiar aos colonizadores do Brasil o sistema de contencioso administrativo<sup>107</sup> e a dicotomia das atividades policiais (polícia administrativa e polícia judiciária).

Postas essas balizas e escopo da pesquisa, observa-se que quanto ao modelo de divisão espacial do poder, Portugal, França, Itália e Espanha adotam o modelo de Estado Unitário, havendo assim uma centralização do poder num único nível, diferentemente do que se vê na Alemanha, Estados Unidos e Brasil, que adotam modelos federativos, onde coexistem níveis autônomos de expressão do poder político, legislativo e administrativo. Ainda assim, mesmo entre os citados Estados Unitários, há distinções que revelam um Estado Unitário descentralizado, caracterizado pela divisão do território do Estado em diversas regiões e outras divisões territoriais menores como departamentos, comunas e “*arrondissements*”, como ocorre na França, ou Estado Regional no modelo Italiano ou, ainda, o Estado Autônomico no modelo Espanhol.

Portugal, como Estado Unitário descentralizado, assegura autonomia administrativa e legislativa às regiões dos arquipélagos de Açores e Madeira; o modelo francês semelhantemente reserva autonomia às suas colônias destacadas do território continental; a Itália mostra-se como Estado Unitário Regional, um modelo altamente descentralizado, intermediário entre os modelos federativo norte-americano e unitário; a Espanha (Constituição Espanhola, Art. 137) se apresenta como um Estado Autônomico (MAGALHÃES, 2001), um nível mais elevado de descentralização que, porém, ainda não atinge as características do modelo federal, encontrado, ressalvadas as variações de concentração e desconcentração do poder, em Estados como Alemanha (Constituição da Alemanha, Artigo 20), Estados Unidos (Constituição dos EUA, Emenda X) e Brasil (CRFB, Artigo 18).

Sob a ótica do modelo de jurisdição, também são diferentes França, Portugal, Itália e Espanha, porquanto adotam o sistema de dualidade de jurisdição, mantendo uma Jurisdição Administrativa (o “Contencioso Administrativo”) ao lado da Jurisdição “comum” (Penal e Civil), enquanto Brasil e Estados Unidos da América adotam o modelo de *jurisdição*

---

<sup>107</sup> O chamado contencioso absoluto surge na França após a Revolução, pelas Leis de 16-24 de agosto de 1790 e de 16 de “*fructidor*” do ano III. Macarel (1857, p. 434) explicava que criação de uma justiça administrativa (contencioso administrativo), distinta do poder judiciário (“Justice judiciaire”), provinha da concepção tomada na Assembléia Constituinte de 1789 de manter inabalado o princípio da separação dos poderes do Executivo em relação aos do Judiciário. Assim passaram a competir às autoridades judiciárias as questões ligadas ao direito penal e civil, de índole privada, cabendo à jurisdição administrativa as causas em que prepondera o interesse social (o Direito Administrativo), representado pela Administração Pública.

*única*, ou sistema de Unidade de Jurisdição, não se admitindo tribunais administrativos, mas submetendo-se toda querela ao Poder Judiciário único que, mesmo em questões de natureza administrativa, tem o poder de anular atos da Administração Pública que considere ilegalidade.

Ao apresentar o modelo norte-americano, vale advertir: os Estados Unidos da América adotam o modelo de jurisdição única, tal qual o Brasil a partir da República, mas seu sistema jurídico preponderante é do “*common law*”, mas com um misto de normas legais que fazem dele um modelo peculiar, porque herdaram dos ingleses a tradição de um ordenamento jurídico baseado em precedentes judiciais (“*cases*”), porém incorporaram nesse ordenamento o direito positivado como fonte normativa secundária (SOARES, 2000, p. 26). Esse hibridismo é tratado por Kelsen (1999, p. 178) ao afirmar que: “*A teoria, nascida no terreno da common law anglo-americana, segundo a qual somente os tribunais criam Direito, é tão unilateral como a teoria da Europa continental, segundo a qual os tribunais não criam de forma alguma Direito, mas apenas aplicam Direito já criado*”.

Outro ponto que também deve ser considerado é que, no campo da divisão espacial do poder, Brasil e Estados Unidos da América também mostram diferenças, apesar de ambos adotarem o modelo de Estado Federal. Por uma construção histórica, partiram os Estados Unidos da América do modelo de Confederação de Estados soberanos, que evoluiu para o modelo de federalismo centrífugo, onde ocorre o fortalecimento do poder do Estado-membro sobre o da União; assim, vista a relação concentração/difusão do poder, prevalece uma larga autonomia dos Estados-membros (CURY, 2006, p. 115-6).

Já no Brasil, como apontamos no primeiro capítulo, desde a sua independência até os dias atuais, passou sequencialmente pelos modelos de Estado Unitário (monarquia constitucional), federalismo centrífugo (Estado Republicano, 1889-1930), federalismo centrípeto (1930-1988) e federalismo de cooperação após 1988 (NOGUEIRA, 2001, p. 28-9; SILVA, 1994, p. 64-83, 89-93, 526; CURY, 2006).

Contudo, mesmo que o Brasil viva, após a Constituição Federal de 1988, um federalismo cooperativo no terreno das políticas públicas, no campo das competências legislativas relacionadas ao direito civil, penal e processual, nosso arranjo federativo ainda é centrípeto. Disso decorre a primeira razão de os Estados norte-americanos agirem com maior liberdade na definição de suas próprias leis penais e processuais, o que lhes assegura correspondente liberdade na definição de políticas públicas para o setor, legitimando uma infinidade de agências policiais autônomas a coexistirem e interagirem sem graves conflitos nos planos federal, estadual e municipal, diversamente do que aqui acontece.

A apresentação dos modelos adotados pelas agências policiais e judiciais estrangeiros se iniciará por Portugal.

Uma visita panorâmica aos sistemas judicial e policial português, logo nos leva ao fato de que a direção do inquérito cabe ao Ministério Público (Lei 48/2007, Artigo 263º) e à Polícia de Segurança Pública (PSP), uma instituição com mandato similar ao das polícias militares brasileiras, entretanto de investidura paramilitar, que tem atribuição precípua na chamada investigação criminal de proximidade, dirigida à pequena e média criminalidade (VALENTE, 2006, p. 63-102).

Ao lado da PSP Portugal conta também com sua Guarda Nacional, uma força policial de segurança pública, esta porém com investidura militar dotada de autonomia administrativa, à qual também são atribuídas competências para desenvolver as ações de investigação criminal (Lei n. 63/2007, Artigo 1º). Ainda, o país mantém sua Polícia Judiciária encarregada de auxiliar na administração da justiça, subordinada ao Ministério da Justiça, com a atribuição de coadjuvar às autoridades judiciárias na investigação e desenvolver e promover as ações de prevenção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes (Decreto-Lei nº 275-A/2000, Lei Orgânica da Polícia Judiciária). Assim, a Lei nº 21, de 10 de Agosto de 2000, organizou a investigação criminal em Portugal, definindo-a como “*o conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal, visam averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade descobrir e recolher as provas, no âmbito do processo*”, a ser dirigida, não pela polícia, mas pela autoridade judicial competente com a assistência de todos os mencionados órgãos de polícia criminal (Lei n. 21/2000 – Artigo 3º).

Por força do Código de Processo Penal português (Decreto-Lei nº 78/87, de 17 de Fevereiro, Livro VI “Das Fases Preliminares”), os atos de prisão em flagrante, por mandado judicial, atos cautelares e de polícia e inquérito, cabem aos juízes, revelando que o país adota o sistema de Juizado de Instrução, compreendidos. A comunicação de um crime pode ser feita por qualquer pessoa à autoridade judiciária, ao Ministério Público (CPP, Art. 1º) ou aos órgãos de polícia criminal, nos termos do que dispõe o artigo 244º do Código de Processo Penal (CPP), deflagrando-se então a persecução penal que, se tiver sido procedida inicialmente *ex officio* pelos órgãos de polícia criminal, por meio do que eles chamam “Auto de Notícia” (Artigo 243º), deverá ser remetido ao Ministério Público num prazo máximo de 10 dias na forma de um singelo Relatório (artigos 58º, 3; 243º, 3; 245º; 248, 1, do CPP português).

Para crimes que exijam uma investigação mais complexa, a legislação portuguesa ainda prevê um instrumento mais complexo: o “inquérito” (Artigo 262º). Esse inquérito é dirigido pelo Ministério Público, com o auxílio dos órgãos de polícia criminal que, nessa hipótese, ficam sob sua direta orientação e dependência funcional (Artigos 262º e seguintes). Mesmo no inquérito sob a direção do Ministério Público há atos que são reservados exclusivamente ao Juiz de Instrução, como é o caso do primeiro interrogatório de uma pessoa presa, a expedição de ordens de buscas e apreensões em escritórios de advogados, consultórios médicos ou estabelecimentos bancários, a devassa de correspondência apreendida e a declaração de perda de bens apreendidos em favor do Estado (Artigo 268º); outros atos ainda, somente poderão ser realizados pelos órgãos policiais e Ministério Público, mas dependerão de ordem ou autorização do Juiz de Instrução, como a realização de perícias e exames, as buscas domiciliares, as apreensões de correspondência, a interceptação de comunicações telefônicas (Artigo 269º) e outros que podem ser delegados pelo Ministério Público aos órgãos de polícia criminal, como coleta de depoimentos, efetivação de certas perícias em caso de urgência ou perigo na demora, realização de revistas e buscas e outros previstos em lei (Artigo 270º). O Ministério Público deve encerrar o inquérito num prazo máximo de 6 meses, se o réu estiver preso ou de 8 meses se estiver solto, podendo ser prorrogado para até 12 meses, isto nas investigações de crimes cuja investigação seja mais complexa, exigindo-se nestes comunicação ao Procurador-Geral da República (Artigo 276º).

Em caso de flagrância delitiva (CPP, Artigo 256º), a prisão feita pelos órgãos de polícia criminal deve ser imediatamente comunicada ao Ministério Público (Artigo 259º, “b”) que iniciará o chamado “processo sumário” (Art. 386º), se o crime for de pequena ofensividade (pena prevista ou recomendada, não superior a 5 anos (Artigo 381º). Nesses casos, dentro de 48 horas da detenção, o Ministério Público deve apresentar o preso ao juiz para audiência de julgamento em processo sumário, caso contrário deverá colocá-lo em liberdade (Artigos 385º, 2; 387º, 1). Ademais, a legislação portuguesa prevê o chamado “Processo Abreviado”, quando existirem provas simples e evidentes de autoria e materialidade delitiva, sendo realizada a audiência de julgamento dentro de 90 dias após a formalização da acusação (Artigo 391-A a 391-F).

Fora das hipóteses de flagrância, o código traz a possibilidade de “Detenção fora de flagrante delito” (artigo 257º), por mandado do juiz ou do Ministério Público (Art. 202º), quando houver fundadas razões para considerar que o acusado (“visado”) não se apresentaria espontaneamente perante a autoridade judiciária no prazo que lhe fosse fixado. Essa modalidade de prisão pode ser ordenada também pelas autoridades de polícia criminal,

quando se tratar de caso em que for admissível a prisão preventiva, existirem elementos que tornem fundado o receio de fuga e não for possível, dada a situação de urgência e de perigo na demora, esperar pela intervenção da autoridade judiciária.

Passemos à análise do modelo francês.

No modelo francês, apesar de ser um Estado Unitário, a França é administrativamente dividida em Coletividades Territoriais (“*Collectivités Territoriales de la République*”), que são criadas por lei, possuindo certo nível de autonomia, constitucionalmente garantido, mas limitado pelo que chamam “interesses nacionais” (Constituição Francesa, Art. 72). A norma que disciplina os limites dessa autonomia é lo “*Code général des collectivités territoriales*”. O Código, em seu “*Article L2111-1*” estabelece comunidades, divisões administrativas territoriais, regiões (Article L4111-1) e coletividades d’além mar (“*communes, les départements, les régions, les collectivités et les collectivités d’outre-mer régies*”).

Na “*commune*” o conselho municipal (L. 2121-2, L. 2513-1 e L. 2512-3), eleito pelo voto dos cidadãos, é o órgão deliberativo dos assuntos de interesse local, inclusive elegendo o prefeito (“*maire*”) e seu secretariado (“*adjoints*”), que pode ser composto de um só cargo ou mais.

A França tem como órgãos policiais *Police Nationale*, uma corporação de investidura civil subordinada ao Ministério do Interior, a *Gendarmerie Nationale* (Décret n° 2005-274), de investidura militar e subordinada ao Ministério da Defesa, todas bivalentes, operando nas funções de polícia administrativa e polícia judiciária, dentro de uma repartição de atribuições sob o critério territorial (*Code De Procedure Penale. Article 21-1*). A *Police Nationale* é encarregada das áreas urbanizadas com mais de cinco mil habitantes, cabendo as áreas rurais e urbanas menores à *Gendarmerie Nationale* – “*La Zone Gendarmerie Nationale*” – (BELIÈRE, 1996, p. 17), o que faz com que essa força prepondere no país, cobrindo mais de 90% de seu território e presta serviços à 50% da população francesa (BELIÈRE, 1996, p. 166).

O mandato policial no modelo francês não é monopolizado como no sistema brasileiro, o que evita áreas de conflito institucional que aqui se veem. O Código de Processo Penal francês (Artigo 16) estabelece que a expressão “oficial de polícia judiciária” (“*officier de police judiciaire*”) designa uma série de autoridades: os prefeitos e seus ajudantes (“*Les maires et leurs adjoints*”), os oficiais e graduados da *Gendarmerie Nationale* (“*Les officiers et les gradés de la gendarmerie*”), os inspetores-gerais, seus sub-diretores de polícia, os controladores-gerais, os comissários de polícia e os oficiais de polícia (“*Les inspecteurs*

*généraux, les sous-directeurs de police active, les contrôleurs généraux, les commissaires de police et les officiers de police*”) e os funcionários das guarnições da Polícia Nacional (“*Les fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application de la police nationale*”).

Os agentes das polícias municipais, apesar de terem competência de polícia judiciária no limite de suas comunidades, têm o dever de levar ao conhecimento dos oficiais da Polícia Nacional ou da *Gendarme* todos os crimes, delitos ou contravenções que tomarem conhecimento, para que, por meio do “*procès-verbaux*” o caso seja levado ao Procurador da República (*Article 21-2*).

O Ministério Público francês, também designado como Magistratura (“*magistrats du parquet*”), tal qual no modelo português, controla a investigação criminal, dispondo diretamente da polícia judiciária (*Article 21-2*). As infrações são classificadas em contravenções, delitos e crimes. O Código Penal imperial de 1810 em seu artigo 1 dizia : « *L'infraction que la loi punit de peines de police est une contravention, l'infraction que la loi punit de peines correctionnelles est un délit, l'infraction que la loi punit de peines afflictives et infamantes est un crime* ». O atual código penal francês manteve essa classificação e estabelecendo que:

*Article 111-1. Les infractions pénales sont classées, suivant leur gravité, en crimes, délits et contraventions.*

*Article 111-2. La loi détermine les crimes et délits et fixe les peines applicables à leurs auteurs. Le règlement détermine les contraventions et fixe, dans les limites et selon les distinctions établies par la loi, les peines applicables aux contrevenants.*

Isso toma relevância na fixação de competência jurisdicional determinada pelo Código de Processo Penal francês (*Code de Procédure Pénale*), que estabelece que as contravenções, classificadas em cinco classes (*Article 21-2*), são processadas e julgadas pelo “*Tribunal de police*” (as de quinta classe) e pela “*Jurisdiction de Proximité*” (aquelas das primeira à quarta classe, nos termos do *Code De Procédure Pénale. Titre III*), enquanto os crimes e delitos o são pelo “*Tribunal Correctionnel*” (artigo 381).

Outra distinção ocorre no que toca à instrução preparatória, que é obrigatória nos crimes, porém facultativa nos delitos:

*Article 79 L'instruction préparatoire est obligatoire en matière de crime ; sauf dispositions spéciales, elle est facultative en matière de délit ; elle peut également avoir lieu en matière de contravention si le procureur de la République le requiert en application de l'article 44.*

A investigação criminal se inicia por um inquérito preliminar (“*l'enquête préliminaire*”, *Code De Procédure Pénale. Article 75*) a cargo da polícia judiciária, que age

de ofício ou à ordem do Procurador da República ou, ainda, através da prisão em flagrante (*Code De Procédure Pénale. Titre II*), em que « *l'officier de police judiciaire se transporte sans désemparer au domicile de ces derniers pour y procéder à une perquisition dont il dresse **procès-verbal*** » (*Code De Procédure Pénale. Article 56*); os atos são formalizados através do simplificado “procès-verbal”:

*Article 429 Tout procès-verbal ou rapport n'a de valeur probante que s'il est régulier en la forme, si son auteur a agi dans l'exercice de ses fonctions et a rapporté sur une matière de sa compétence ce qu'il a vu, entendu ou constaté personnellement. Tout procès-verbal d'interrogatoire ou d'audition doit comporter les questions auxquelles il est répondu.*

Essas investigações são processadas pelo Ministério Público, inicialmente perante o Juiz de Instrução<sup>108</sup>, antecedendo ao que se seguirá perante o Tribunal (“*la cour d'assises*”), composto por uma Corte e pelo Júri (*Article 240 La cour d'assises comprend : la cour proprement dite et le jury*).

Sendo uma república federativa, tal qual no Brasil, o modelo alemão conta com órgãos policiais estaduais (*Landespolizei*<sup>109</sup>), dentro das quais há departamentos de polícia investigativa ou criminal (*Kriminalpolizei*) e, no plano federal, coexistem sua polícia federal (*Bundespolizei*) e um *Bureau* de Investigação Criminal Federal (*Bundeskriminalamt*), encarregado especialmente das investigações que tenham caráter transnacional, ligando-se, assim à Polícia Internacional (INTERPOL).

As seções 161 e 163 do Código de Processo Penal Alemão (*Strafprozeßordnung – StPO*) estabelecem que as autoridades policiais estão sob direta autoridade funcional do escritório do Promotor Público (*Staatsanwaltschaft*), a quem prestam conta imediata das ações de investigação criminal e prisões em situação flagrancial.

A instrução prévia (“*vorverfahren*” e “*ermittlungsverfahren*”), sob a presidência do Ministério Público, é prática antiga na Alemanha, que hoje, e desde 1974, diferentemente de Portugal e França, não adota o sistema de Juizado de Instrução. Essa atuação vem em favor da presteza e consistência das “Averiguações Preliminares”, um procedimento adotado pelo Código de Processo Penal Alemão (§ 165 da STPO) que atribui ao Ministério Público a assunção das investigações preliminares, sem, com isso, desfigurar esse sistema (LOPES JÚNIOR, 2003, p. 230).

<sup>108</sup> É na França que surgiu o modelo do Juizado de Instrução, existente até os dias de hoje por previsão no seu Código de Processo Penal (*Article 49*).

<sup>109</sup> *Polizei Baden-Württemberg, Bayerische Polizei, Der Polizeipräsident in Berlin, Polizei Brandenburg, Polizei Bremen, Polizei Hamburg, Hessische Polizei, Polizei Mecklenburg-Vorpommern, Polizei Niedersachsen, Polizei Nordrhein-Westfalen, Polizei Rheinland-Pfalz, Polizei im Saarland, Polizei Sachsen, Polizei Sachsen-Anhalt, Landespolizei Schleswig-Holstein, Thüringer Polizei.*

Na Espanha, tal qual Portugal e França, adota o Juizado de Instrução. Sua instrução criminal preliminar (algo semelhante ao inquérito policial brasileiro) também está estruturada em um complexo sistema, onde coexistem três formas distintas: o sumário, as diligências prévias e a “*instruction complementaria*”.

O Código Processual Penal Espanhol (LECrím) sofreu uma reforma pontual recentemente pela Lei nº 07/88 e, embora a regra geral seja a instrução a cargo do Juiz Instrutor, ela criou uma instrução preliminar híbrida, pois o promotor é um investigador paralelo que não tem poderes para decretar a prisão cautelar ou a liberdade provisória, mas pode citar suspeitos e testemunhas e inclusive deter o acusado que não atenda à citação cautelar; esse Ministério Público tem amplos poderes para investigar, mas a investigação do Juiz Instrutor é prioritária e preferente (LOPES JÚNIOR, 2003, p. 220; 230).

A polícia espanhola é composta por duas corporações: o *Cuerpo Nacional de Policía* (força de investidura paramilitar) e pela *Guardia Civil* (que, apesar da denominação, possui investidura militar, *Ley Orgánica 2/1986*), que dividem seu campo de atuação no território nacional, porém assegurando-se a ambas funções de investigação criminal:

*Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Don Juan Carlos I, Rey de España.*

*Artículo Once*

*1. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana mediante el desempeño de las siguientes funciones: [...]*

*Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del juez o tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes.*

*3. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, los miembros del Cuerpo Nacional de Policía podrán ejercer las funciones de investigación y las de coordinación de los datos a que se refieren los apartados G) y H) del número 1 de este artículo, en todo el territorio nacional. La Guardia Civil, para el desempeño de sus competencias propias, podrá asimismo realizar las investigaciones procedentes en todo el territorio nacional, cuando ello fuere preciso.*

Todavia, a partir do que dispõe o artigo 126 da Constituição Espanhola (*Artículo 126*), há uma terceira espécie de polícia nacional denominada “*Policía Judicial*”. Para compor essa polícia, o Ministério do Interior seleciona como integrantes alguns funcionários das “*Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*” (*Cuerpo Nacional de Policía* e *Guardia Civil*), além das “*Policías de las Comunidades Autônomas*” e das “*Corporaciones Locales*” (estas duas são adiante tratadas), que mantêm dependência administrativa com o Ministério do Interior, porém funcionalmente se subordinam aos juizes, tribunais e ao Ministério Público (“*Ministerio Fiscal*”) a que estiverem vinculados (*Ley Orgánica 2/1986, Artículo Treinta y uno*).

Na Espanha, considerada um Estado Autônomo (MAGALHÃES, 2002), com elevado nível de autonomia das entidades territoriais regionais (municípios, províncias e comunidades autônomas; *Constitución Española – Artículo 2*), a Lei Orgânica 2/1986 (*Artículo Cuarenta – Artículo Cuarenta y cuatro; Artículo Cincuenta y uno – Artículo Cincuenta y cuatro*), faculta às comunidades autônomas, assim como aos municípios, organizarem forças policiais (*Policías de las Comunidades Autónomas*<sup>110</sup> e *Policías Locales* ou *Corporaciones Locales*), mas com limitações de competência territorial e funcional, atuando exclusivamente em suas respectivas circunscrições e na função de manutenção da ordem, vigilância, e proteção de pessoas, órgãos, serviços e prédios, à semelhança das Guardas Municipais brasileiras, mas como órgãos policiais, enquanto aqui nossas Guardas se limitam constitucionalmente à proteção de bens e serviços dos municípios.

Já o modelo italiano, como bem demonstram Bueno e Bemtivoglio (1991), o antigo código de Rocco, fruto da reforma de 18 de junho de 1955 (Lei 517) vinha sofrendo recorrente oposição dentro da comunidade jurídica. Diferentemente do que se vê nas comunidades jurídicas italiana e portuguesa, na Itália sérias críticas eram dirigidas contra o chamado “Juízo de Instrução”, até que, em 30 de julho de 1988, depois de dezesseis meses, duas comissões, uma composta por juristas presididos pelo professor Gian Domenico Pisapia (Universidade de Pavia), e outra formada por vinte deputados e outros vinte senadores, apresentaram e aprovaram o atual diploma processual penal italiano, com uma nova roupagem voltada ao sistema acusatório (sistema oposto ao do Juizado de Instrução).

Ainda que pareça evolução tendente à uma postura mais liberal, o novo código sofreu críticas da magistratura judicante italiana, que preferia o sistema antigo ao novo “garantismo inquisitório”, sob o argumento de que os atos de instrução antes conduzidos por um magistrado passaram, nesse novo modelo acusatório, ao controle da polícia.

No modelo acusatório atual, bem próximo ao brasileiro, o Ministério Público deixou de ter o controle administrativo-judiciário da Polícia, antes exercido pela direta subordinação da Polícia ao Procurador Geral (*Legge Delega, Art. 326, Art. 327*). Atualmente, recebendo da polícia indícios, em regra sintetizados em um relatório, ou buscando-os de ofício, dentro de um novo modelo de “Investigação Preliminar” – *indagini preliminare* – sem valor probatório definitivo, o Ministério Público requisita – *la richiesta di rinvio a giudizio* – ao juízo a instauração de processo pelo rito ordinário, juízo imediato, juízo diretíssimo etc., quando, e só então, se dá início ao processo sob o crivo do contraditório, caso o juiz acolha –

---

<sup>110</sup> São exemplos de Polícias das Comunidades Autônomas a “*Mossos d'Esquadra*” da Catalunha, a “*Ertzaintza*” do País Basco e a Polícia Foral de Navarra.

*rinvio a giudizio* – pois, em contrário dá-se – *non luogo a procedere* – (semelhante ao nosso não recebimento da denúncia) o caso poderá ser levado a recurso perante o Tribunal de Apelação.

Seguidamente, por inovação do atual Código, o juiz designa, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, data para a “Audiência Preliminar” que acontecerá em trinta dias. Essa audiência se põe como um filtro destinado a evitar processos desnecessários, especialmente quando evidentes a inexistência de crime, a inimputabilidade ou a impunibilidade, a presença de excludentes da ilicitude<sup>111</sup>. Ainda tem a função de solucionar pequenas pendências de natureza cível aventadas quando se julga a inexistência de crime. Entretanto, quando notificado, o acusado pode renunciá-la, postulando ir diretamente ao chamado Juízo Imediato ou, uma vez inconformado com a decisão, pode ainda recorrer à Corte de Cassação.

A fase posterior é a instalação do chamado rito ordinário de debates, no entanto, criando uma nova oportunidade de simplificação do processo, o novo código previu os mencionados procedimentos especiais do “Juízo Abreviado”, “Juízo Imediato”, “Juízo Diretíssimo” e “Procedimento por Decreto”.

O chamado “Juízo Abreviado”, é requerido antes ou durante a “Audiência Preliminar”, pelo acusado com a anuência do Ministério Público e, se deferido pelo Juiz, resulta na antecipação do julgamento para a própria Audiência Preliminar, mas bloqueia a produção de novas provas. Veja-se que o aparente prejuízo é do acusado, até porque, mesmo em casos graves em que o juízo natural seria o júri popular, o juízo abreviado toma seu lugar. Contudo, dois fatores vem em benefício do acusado: (1) o direito de que, se condenado, ter redução de um terço da pena; (2) o Ministério Público fica impedido de apelar.

Já o Juízo Diretíssimo – *giudizio direttissimo* – e o similar Juízo Imediato pressupõem a inexistência da “Audiência Preliminar”. O primeiro, requerido pelo Ministério Público quando as provas forem evidentes (por exemplo, flagrância delitiva), e o segundo requerido pelo imputado, quando notificado para a audiência preliminar, que lhe evita o processo ordinário, mas permite que o imputado opte pelo Juízo Abreviado, obviamente atraído pela desejo de redução de pena e limitação de recursos do órgão acusador. Basicamente a diferença entre ambos é que no Juízo Imediato o Ministério Público conta com um prazo maior para produção de provas (noventa dias). É, pois, o Juízo Imediato, o intermédio entre o Juízo Diretíssimo e o Juízo Ordinário.

---

<sup>111</sup> São os casos em que o autor age em legítima defesa, estado de necessidade, exercício regular de direito ou estrito cumprimento do dever legal.

De todos esses porém, o mais simplificado e convidativo ao imputado é o “Procedimento por Decreto”. Reservado a casos de menor relevo, onde seja cabível a aplicação de pena pecuniária, reduzida a metade do mínimo legal, uma vez encerrada a Investigação Preliminar, o Ministério Público requer ao Juiz o decreto condenatório, também chamado de “monitório”.

Os temas “*segurança pública*” e “*ordem pública*” são tratados na Constituição Italiana (“*Costituzione della Repubblica Italiana*”) como de competência reservada ao Estado e não às províncias:

*Art. 117. 23*

*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.*

*Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:*

*[...]*

*h) ordine pubblico e li, ad esclusione della polizia amministrativa locale;*

*[...]*

*l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;*

Como órgãos policiais nacionais, a Itália conta com “*Polizia di Stato*”, subordinada ao Departamento de Segurança Pública (“*Dipartimento della Pubblica Sicurezza*”) do Ministério do Interior (“*Ministero dell'Interno*”), além da “*Arma dei Carabinieri*”, ambas, na função policial, sujeitas à autoridade judiciária nos termos da Constituição (Art. 109). A “*Arma dei Carabinieri*”, carrega a particularidade de ter dupla natureza: força policial e também força armada militar (*Legge 31 marzo 2000, n.78 – Art. 1*), regulamentada pelo Decreto Legislativo n. 297, de 5 de outubro de 2000 (Art. 3). A atividade de polícia judiciária (CPP, Art. 55) é atribuída pelo Código de Processo Penal (“*Codice di Procedura Penale*”) italiano aos oficiais e agentes de polícia judiciária, com exclusividade, porém esse rol abrange todos os órgãos policiais, assim entendidos aqueles da “*Polizia di Stato*”, da “*Arma dei Carabinieri*”, da “*Guardia di Finanza*”, dos “*Agenti di Custodia*” e do “*Corpo Forestale*”:

*Art. 57 Ufficiali e agenti di polizia giudiziaria -1. Salve le disposizioni delle leggi speciali, sono **ufficiali di polizia giudiziaria**:*

*a) i dirigenti, i commissari, gli ispettori, i sovrintendenti e gli altri appartenenti alla polizia di Stato ai quali l'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza riconosce tale qualità;*

*b) gli ufficiali superiori e inferiori e i sottufficiali dei carabinieri, della guardia di finanza, degli agenti di custodia e del corpo forestale dello Stato nonché gli altri appartenenti alle predette forze di polizia ai quali l'ordinamento delle rispettive amministrazioni riconosce tale qualità;*

*c) il sindaco dei comuni ove non abbia sede un ufficio della polizia di Stato ovvero un comando dell'arma dei carabinieri o della guardia di finanza.*

*2. Sono **agenti di polizia giudiziaria**:*

- a) il personale della polizia di Stato al quale l'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza riconosce tale qualità;
- b) i carabinieri, le guardie di finanza, gli agenti di custodia, le guardie forestali e, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, le guardie delle province e dei comuni quando sono in servizio.
3. Sono altresì ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni, le persone alle quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'art. 55.

Sendo um Estado Unitário Regional, a Constituição Italiana garante certo nível de autonomia às regiões e municípios (artigos 5, 114 e 131) que, assim, podem constituir seus próprios corpos policiais (“*polizia provinciale o locale*” e “*Polizia Municipale*”).

Contudo, apesar de a Lei nº 59, de 15 de março de 1997, do Parlamento Italiano, normatizar a delegação do Governo para a prestação de funções e missões para as regiões e as autoridades locais, reformando a Administração Pública com vistas à simplificação administrativa, seu artigo 1º lhe afastou das funções de ordem e segurança pública, além da administração da justiça, entre outras mantidas sob a autoridade do governo nacional:

***Legge 15 marzo 1997, n. 59***

***Art. 1.***

*1. Il Governo è delegato ad emanare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a conferire alle regioni e agli enti locali, ai sensi degli articoli 5, 118 e 128 della Costituzione, funzioni e compiti amministrativi nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella presente legge. Ai fini della presente legge, per "conferimento" si intende trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti e per "enti locali" si intendono le province, i comuni, le comunità montane e gli altri enti locali.*

*2. Sono conferite alle regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 4, comma 3, lettera a), della presente legge, anche ai sensi dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonchè tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici.*

*3. Sono esclusi dall'applicazione dei commi 1 e 2 le funzioni e i compiti riconducibili alle seguenti materie:*

*[...]*

*l) ordine pubblico e sicurezza pubblica;*

*m) amministrazione della giustizia;*

O Decreto Legislativo nº 112, de 31 de março de 1998, (“*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*”), na esteira da lei, cuidou de esmiuçar a limitação de competência de polícia administrativa das províncias e municípios, reduzindo-lhe a ações emergenciais e subsidiárias em relação às competências do governo nacional. Restaram assim reservadas ao Estado Italiano as questões ligadas à ordem pública, à segurança pública e ao

poder de polícia. O artigo 161 deixou, por fim, estabelecida uma competência residual às províncias e municípios em matéria de segurança e ordem pública.

À semelhança do que ocorre no modelo brasileiro, também na Itália registram-se conflitos de competência entre as autoridades nacionais e locais, como observa Licciardello (2013) a vista da “*Sentenza n. 290, anno 2001*”, em que a Corte Constitucional Italiana (“*La Corte Costituzionale*”), mitigando os conceitos de ordem pública e segurança pública, afetos ao Estado italiano face às autoridades locais, sob o fundamento de que, levando-se a extremos tais conceitos se esvaziaria a competência destes últimos, através de uma concentração de poder não desejável (LICCIARDELLO, 2013. Apêndice E).

Nesse sentido, Bombi (2008), comenta que não se pode confundir atividade de polícia administrativa, afeta concorrentemente aos governos locais e nacional, com a atividade de polícia de segurança, exclusiva do Estado italiano:

*A margine di questa questione e al fine di meglio definire quali sono le materie che, oggi, rientrano tra le competenze delle regioni (potere legislativo) e dei comuni (esercizio delle funzioni) è utile richiamare anche la Corte costituzionale che con la sentenza n. 290 del 2001 ha preso in esame la problematica, sottolineando i passaggi salienti che hanno cementato la distinzione tra polizia amministrativa e pubblica sicurezza: la prima di competenza delle regioni, la seconda dello Stato.*

O país, dividido em 50 Estados mais um Distrito Federal (Washington D.C.), tem cada um deles subdividido em Condados, com exceção da Louisiana, em que as subdivisões se chamam Paróquias, (“*Parishes*”, em inglês) e do Alasca, onde essas subdivisões estaduais são chamadas de Distritos (“*Boroughs*”). São responsáveis pelo governo regional os Conselhos Municipais - nas Cidades (“*Cities*” ou “*Towns*”), Vilas (“*Village*”), Municipalidades Regionais (“*Towns*”, “*Regional Municipality*”, “*Municipality*”, “*Hamlet*”) e Condados (“*Counties*”).

A figura central da persecução penal nos Estados Unidos da América é o Ministério Público, tanto no plano federal (“*Federal Prosecutors*”) quanto estadual (“*State Prosecutors*”). Diferentemente do modelo brasileiro, os membros do Ministério Público não realizam um trabalho de fiscais da lei (“*custus legis*”), mas de absoluta adversidade ao réu. Quanto à investidura nos Estados, eles são escolhidos por meio de eleições populares para um mandato de 4 anos enquanto, no âmbito federal, são indicados pelo “*The United States Attorney General*”, responsável pelos 94 distritos judiciais dos Estados Unidos (SIMON, 1989), cargo que corresponde ao Procurador-Geral da República brasileiro.

O efeito disto é que as relações entre os órgãos de persecução penal (polícia e Ministério Público) e o Judiciário não acontecem sob um modelo cercado de enclaves

burocráticos, o que os faz desapegados ao formalismo de regras, à exceção daquelas garantias constitucionais que formam o conceito de “*due process of law*” (Devido Processo Legal) trazido pela 5ª Emenda. Apesar de pequenas variações procedimentais nos códigos estaduais, o direito penal e processual penal norte-americanos acham-se razoavelmente “uniformizados” a partir do “*MPC- Model Penal Code*” e “*Federal Rules of Criminal Procedures*”, respectivamente, dando tratamento diferenciado às pequenas infrações (“*misdeemeanor*”) em relação aos delitos mais graves (“*felony*”). Segundo Jacobs (2001, p. 9), dois terços dos Estados adotaram, no todo ou em parte, o Código Penal Modelo (MPC), que foi delineado nos anos 1950 e 1960 pelo Instituto de Direito Norte-Americano, organização proeminente de reforma legal. O MPC é o trabalho mais influente da legislação básica criminal dos Estados Unidos.

A cultura processual norte-americana é bastante pragmática; assegura Jacobs (2001) que:

Mais de 90 das condenações são resultado de declarações de culpados. Para a maior parte dos réus que se declaram culpados, não existe ‘negociação’. Ao contrário, o réu aceitou a oferta de retirada de algumas acusações pelo procurador em troca da declaração de culpado do réu para uma ou mais acusações remanescentes. (JACOBS, 2001, p. 12)

Gorin & Carey (1999, p. 14), em entrevista concedida pela Procuradora Federal Rosa Rodriguez Mera, do Distrito do Sul da Califórnia, e a juíza Laura Safer Espinoza, do Estado de Nova York, revelam a práxis judicial americana, ressaltando aquela que os casos criminais são tratados como “reativos” ou “proativos”, assim considerados:

Os casos reativos são instantâneos: por exemplo, um crime que ocorreu no aeroporto, relacionado com drogas [...] Nos casos pró-ativos, que podem levar muito tempo para serem solucionados, há muito trabalho de investigação que é feito antes de ser efetuada uma prisão.

Havido um crime, cabe a figura da custódia (uma espécie de prisão cautelar), devendo o acusado ser apresentado perante o magistrado do local em até 48 horas, momento em que se declara culpado ou inocente e é fixada eventual fiança. Se o acusado declarar-se inocente, o juiz necessita decidir sobre a liberação antes do julgamento e, neste caso, se cauções ou outras condições necessitam ser impostas. Historicamente, os tribunais defenderam que o réu deve ser liberado, a menos que apresente risco de fuga. Tipicamente, apesar da suposta ligação entre caução e garantia de presença ao julgamento, os juízes estabelecem alta caução para indivíduos presos por delitos sérios, por estarem preocupados com a segurança pública, ou seja, se o réu cometer outros crimes caso liberado. A legislação federal permite a detenção antes do julgamento sem direito a caução em certas situações em

que o tribunal considere que o réu apresenta séria ameaça de perigo futuro para a comunidade e que nenhuma combinação de condições de liberação pode assegurar a segurança da comunidade” (JACCOBS, 2001, p. 10-11).

Relativamente à fiança (“*bail*”) determina a 8ª Emenda da Constituição dos Estados Unidos da América: “*Não poderão ser exigidas fianças exageradas, nem impostas multas excessivas ou penas cruéis ou incomuns*”. O tema tomou relevância no caso “*Brady v. U.S. Bail of \$5,000*”, em que o réu era indigente, ocasião em que a Suprema Corte entendeu a fiança era irrazoável no caso concreto e portanto inconstitucional, porque inviabilizaria o direito à liberdade mediante fiança, bem assim a presunção de inocência (JACCOBS, 2001, p. 16).

O próximo passo é a apresentação de acusação formal perante o Grande Júri, obrigatório a partir da promulgação da 6ª Emenda, e que é um órgão investigativo e que determinará, na presença de evidências (provas) suficientes, o indiciamento do acusado (JACOBS, 2001, p. 11). Nesse momento, a acusação é lida pelo magistrado, cabendo ao acusado, declarar-se culpado, inocente, inocente por insanidade ou, ainda, apresenta a declaração de “*nolo contendere*” (sem resposta) que, comenta Jaccobs (2001, p. 11), “*para fins práticos, é equivalente à declaração de culpado*”. O direito ao julgamento pelo Júri pode ser dispensado pelo acusado, porém, uma vez havido, somente se admite a condenação pela decisão unânime dos 12 jurados, dos quais um é nomeado coordenador dos debates secretos. Se os jurados decidirem pela inocência, não poderá haver nova acusação, se entenderem o réu culpado o Magistrado aplicará a pena, da qual são admitidos recursos às Cortes de Apelação, porém se não chegarem a uma conclusão o caso é encerrado e cabe ao Ministério Público optar pela apresentação de um novo processo.

Por conta de um sistema jurídico baseado numa Constituição sintética, num federalismo centrípeto (CURY, 2006), o modelo policial norte-americano é calcado preponderantemente naquilo que se pode chamar modelo de polícias municipais, resultando, como afirma Dantas (2005) que “*Existem nos EUA 1.600 agências policiais federais e autônomas, 12.300 departamentos de polícia municipal e de condado e 3.100 xerifados*”, todas realizando simultaneamente atividades de polícia de preservação da ordem e de investigação criminal (o chamado “ciclo completo de polícia”) em seus respectivos níveis.

Assim, o modelo norte-americano confrontado com o brasileiro é diametralmente oposto como assinalado; diverso na geopolítica do poder, no modelo jurídico, e no sistema judiciário, isto sem adentrar os componentes culturais e socioeconômicos de seu povo.

## 5 OS MEMBROS DO CONASP E DIRIGENTES DA SENASP

### 5.1 O público alvo e a metodologia empregada

Os públicos alvos da pesquisa foram dois: os membros do Conselho Nacional de Segurança Pública, especificamente na gestão 2011/2012, nele incluídos os suplentes, e a Secretaria Nacional de Segurança Pública por seus titulares na atual e anterior gestão.

A pesquisa junto aos membros do Conselho Nacional de Segurança Pública (Cf. Lista de Questionários – Apêndice “B”) foi feita por meio de questionário enviado na forma de arquivo eletrônico (formulário MSWord 2007), cuja matriz se acha apresentada no Apêndice “A”.

A entrevista estruturada foi dirigida exclusivamente ao ex-Secretário Nacional de Segurança Pública, o Professor Ricardo Brisola Balestreri, à frente da pasta durante o segundo mandato do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva.

Com o ex-Secretário Nacional da Segurança Pública a técnica adotada foi de entrevista por pautas (GIL, 2008, p. 112), com uma estruturação que envolveu as questões centrais da tese: municipalização da segurança pública; unificação e desmilitarização dos atuais órgãos estaduais de segurança pública; adoção do modelo de polícias de ciclo completo; e o papel do CONASP, como esfera pública de participação social.

Devido à agenda extremamente apertada, o primeiro convite feito a Balestreri para participar desta pesquisa como entrevistado aconteceu no dia 1º de abril de 2013 e a entrevista somente pôde ser viabilizada na noite de 19 de janeiro de 2014, a partir das 22h30 (horário de Brasília), por via de conversação telefônica que se estendeu por 2 horas e 9 minutos; o entrevistado se encontrava em sua residência na cidade de Natal (RN) e este pesquisador em São José do Rio Preto (SP). Toda a entrevista foi gravada (BALESTRERI, 2014) em arquivo eletrônico do tipo “*Som Wave*” contendo 1,33 GB (1.430.206.926 bytes) que é juntado à tese como documento na forma de um disco compacto gravável (CD-R *Recordable Compact Disc*).

Os 57 Conselheiros do CONASP aos quais foram dirigidos os questionários, representavam 20 entidades isoladas e outras 9 duplas formadas por entidades afins; 29 representações ou, se observadas isoladamente, 38 entidades com personalidade jurídica própria (Apêndice “B”). Desses 57 Conselheiros convidados a participar, 26 responderam ao chamado e outros 31 não responderam apesar de confirmação do recebimento; dentro deste grupo, um conselheiro se recusou em participar da entrevista alegando falta de tempo. A hipótese que levantamos para explicar o motivo das abstenções é a de que o baixo nível de

reconhecimento de seus mandatos somado à indefinição do papel do CONASP como esfera pública, imputados ao Ministério da Justiça pelos conselheiros respondentes e identificado na pesquisa sobre as atas das reuniões do Conselho, os tenha levado ao desinteresse.

Ainda assim, se confrontarmos o número de representações (29 entidades) e o número de respondentes (26), em valores absolutos tivemos uma excelente participação; se considerarmos por segmentos e categorias (Cf. no Apêndice “B”) observaremos uma abstenção predominante no segmento “Sociedade Civil” (15 pessoas dentre as 31, representando 3 dentre as 6 Entidades da categoria “Fóruns Redes e Movimentos Sociais”<sup>112</sup> não foram alcançadas pela pesquisa e 2 dentre as outras 6 da categoria “Entidades da sociedade civil na área de segurança pública”<sup>113</sup>).

A menor taxa de abstenção ocorreu no segmento dos “Trabalhadores”, onde apenas 6 pessoas deixaram de participar, enquanto outras 10 o fizeram. Nesse segmento, todas as 8 entidades representativas ou coligações de entidades apresentaram respondentes.

## **5.2 A discussão e análise dos dados coletados na *Survey* com os Conselheiros do CONASP e na entrevista com o ex-Secretário Nacional de Segurança Pública**

Esta seção será dividida em duas subseções: a primeira trazendo exclusivamente os resultados da *Survey* e uma segunda, onde será apresentado o resultado da entrevista realizada com o Professor Ricardo Brisola Balestreri, ex-Secretário Nacional de Segurança Pública.

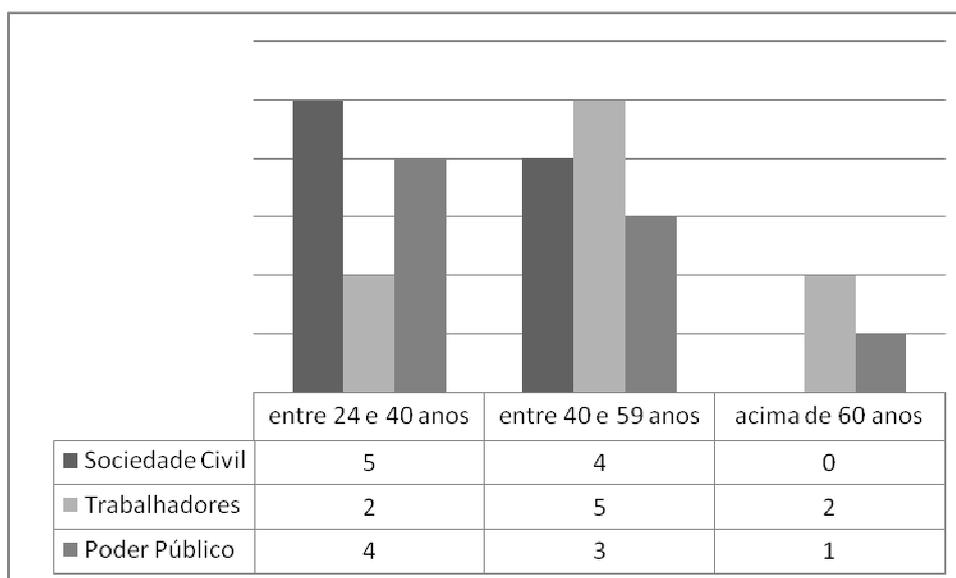
### **5.2.1 Os resultados da *Survey***

O perfil dos membros do CONASP entrevistados revela que a sua maioria (23) se divide entre os 24 e 40 anos (10 respondentes) e entre 40 e 59 anos de idade (11 respondentes; Gráfico 8). No grupo etário daqueles com idade entre 24 e 40 anos há preponderância de representantes da “Sociedade Civil” (5) enquanto esse número ocorre na categoria dos “Trabalhadores” na faixa dos 40 aos 59 anos.

---

<sup>112</sup> Entidades da categoria “Fóruns Redes e Movimentos Sociais” não alcançadas pela pesquisa: (1) Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais, (2) Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais e Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos e (3) Coletivo de Entidades Negras.

<sup>113</sup> Entidades da categoria “Entidades da sociedade civil na área de segurança pública” não alcançadas pela pesquisa: (1) Pastoral Carcerária Nacional e (2) Redes de Desenvolvimento da Maré e Observatório de Favelas do Rio de Janeiro

**Gráfico 8 – Faixa Etária dos Entrevistados**

**Fonte:** Pesquisa de campo na forma de Questionário Estruturado aplicado aos Conselheiros do CONASP em 2013.

Há preponderância masculina (25) entre os respondentes; apenas uma mulher respondeu ao questionário (Gráfico 9).

Esses questionários foram enviados para 15 homens e 8 mulheres da categoria “Sociedade Civil”, entretanto dentre estas somente 1 (uma) delas participou da pesquisa, enquanto dentre os homens 8 participaram. Na categoria “Trabalhadores” há somente uma mulher participando do CONASP, ao lado de 15 homens, porém ela também não participou da pesquisa. Na categoria dos representantes do “Poder Público”, foram convidados 14 homens e 3 mulheres a participarem da pesquisa; 8 deles participaram, mas nenhuma delas participou.

Não se pode inferir que o gênero tenha qualquer relação com o desejo de participar ou se abster, porque a metodologia de contato com os sujeitos da pesquisa e a estruturação do questionário não tomou esse fator questão como diferencial; conclui-se que a inexpressiva participação das mulheres foi aleatória e, ao menos na categoria dos “Trabalhadores” se explique pelo fato de que a presença de mulheres nas forças de segurança é algo relativamente recente e ainda reduzida.

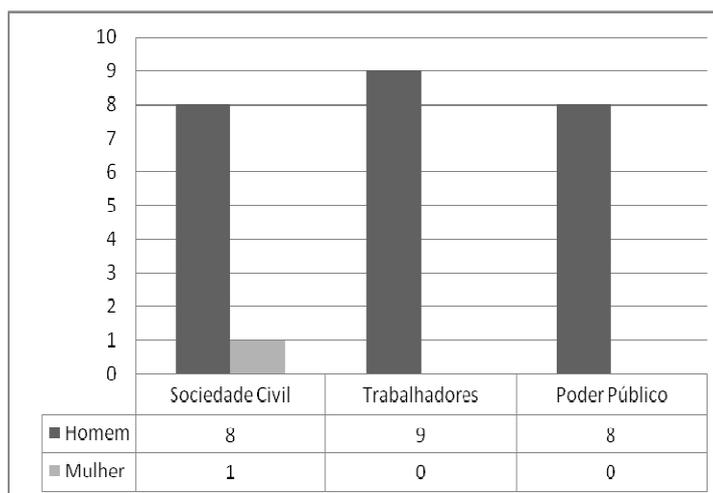
A despeito da participação na pesquisa ou abstenção, observa-se que as mulheres representam 34% do grupo “Sociedade Civil”, 17% do grupo “Poder Público” e apenas 6% do grupo “Trabalhadores”. Essa reduzida presença de mulheres nas forças policiais foi observada

nas poucas pesquisas sobre o tema<sup>114</sup>, que indicam que elas surgem nesse universo mais acentuadamente após a década de 1970 e, mais recentemente, ocupando papéis criados para uma “humanização” de setores do trabalho policial ou para atendimento de casos de violência doméstica (MUSUMECI; SOARES, 2004), o que se constatou em recente estudo conduzido e publicado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (BRASIL, 2013), apontando, inclusive, os obstáculos ao seu ingresso nas carreiras da segurança pública:

Os 23 documentos analisam a presença das mulheres nas polícias civis (8) e nas polícias militares (9)<sup>15</sup>. Constatou-se a ausência de trabalhos sobre mulheres nas polícias técnicas (peritas) e nos corpos de bombeiros<sup>16</sup>. Nos estudos que se dedicam a investigar a participação de mulheres nas polícias civis, predominam aqueles que abordam as experiências de delegadas de polícia<sup>17</sup>, contribuindo para a invisibilidade de mulheres que participam de outras carreiras policiais, como escrivãs ou agentes de polícia, por exemplo<sup>18</sup>. Nos estudos sobre as polícias militares a cobertura é mais ampla, com predomínio de mulheres praças – que também correspondem à maior parte dos efetivos nas corporações estaduais. (BRASIL, 2013, p. 28).

Um inventário dos obstáculos colocados às mulheres nas instituições de segurança pública mostra que estes são de diferentes tipos e naturezas. Alguns são formais – como a restrição para ingresso nas polícias militares que define o percentual de vagas que podem ser preenchidas por mulheres a cada novo concurso público (Calazans, 2003). Outros são informais, como o chamado ‘teto de vidro’ que inviabiliza o acesso das mulheres aos postos mais elevados da hierarquia policial (Silveira, 2009), e aqueles obstáculos que se expressam nas relações cotidianas, como a rejeição de mulheres para o desempenho de determinadas atividades, a recusa de alguns policiais em trabalhar com mulheres (Souza, 2011), as ‘piadinhas’ e ‘gracejos’, o assédio sexual e moral, a inadequação da infraestrutura para acolher mulheres em delegacias e batalhões, entre outros que são relatados pelas pesquisas. (BRASIL, 2013, p. 18).

**Gráfico 9 – Gênero dos Entrevistados**



**Fonte:** Pesquisa de campo na forma de Questionário Estruturado aplicado aos Conselheiros do CONASP em 2013.

<sup>114</sup> Musumeci & Soares (2004) são as mais citadas, porém sua pesquisa se restringe às polícias militares.

A partir das conclusões de Alencar *et al* (2013, p. 112-146), ao investigar os níveis de escolaridade e de renda familiar dos conselheiros do CONASP, nossa pesquisa teve como objetivo considerar as hipóteses de que esses fatores poderiam ser limitadores de uma participação social consciente dos conselheiros, revelando uma reprodução da desigualdade socioeconômica e cultural presentes na sociedade, ou se seriam novas formas de exercício coletivo do poder público, mais inclusivas que os tradicionais parlamentos do modelo democrático representativo:

Restrições econômicas ou sociais podem impedir que determinados indivíduos vocalizem suas opiniões e anseios. Podem ocorrer, inclusive, situações em que o comparecimento e a ação nos fóruns de participação constituam monopólio daqueles que não sofrem tais restrições e que podem regularmente se locomover, prescindir de horas de trabalho e ter voz ativa nos canais de mobilização e participação. Essa situação pode institucionalizar a exclusão, ao invés de estimular relações políticas mais igualitárias (Manor, 2004; Cleaver, 2005; Fuks; Perissinotto, 2006). A participação restrita a um grupo de privilegiados pode gerar um processo de elitização desses espaços, bem como tem o potencial de reforçar e reproduzir desigualdades se essas instituições somente promovem as vozes e valores daqueles que são mais articulados e facilmente acessíveis na comunidade (Hayward; Simpson; Wood, 2004; EVERSOLE, 2003). (ALENCAR *et al*, 2013, p. 119-20).

Alencar *et al* (2013, p. 129) realizaram pesquisa *survey* com 767 conselheiros nacionais, membros de 21 conselhos e 3 comissões nacionais, constatando que predominam aqueles que possuem nível universitário (Tabela 3). Se considerarmos aqueles que possuem nível de escolaridade superior e de pós-graduação o percentual é de 81,9%; se somarmos os que cursam o nível superior de ensino essa grupo passa a representar 89,4% dos conselheiros pesquisados.

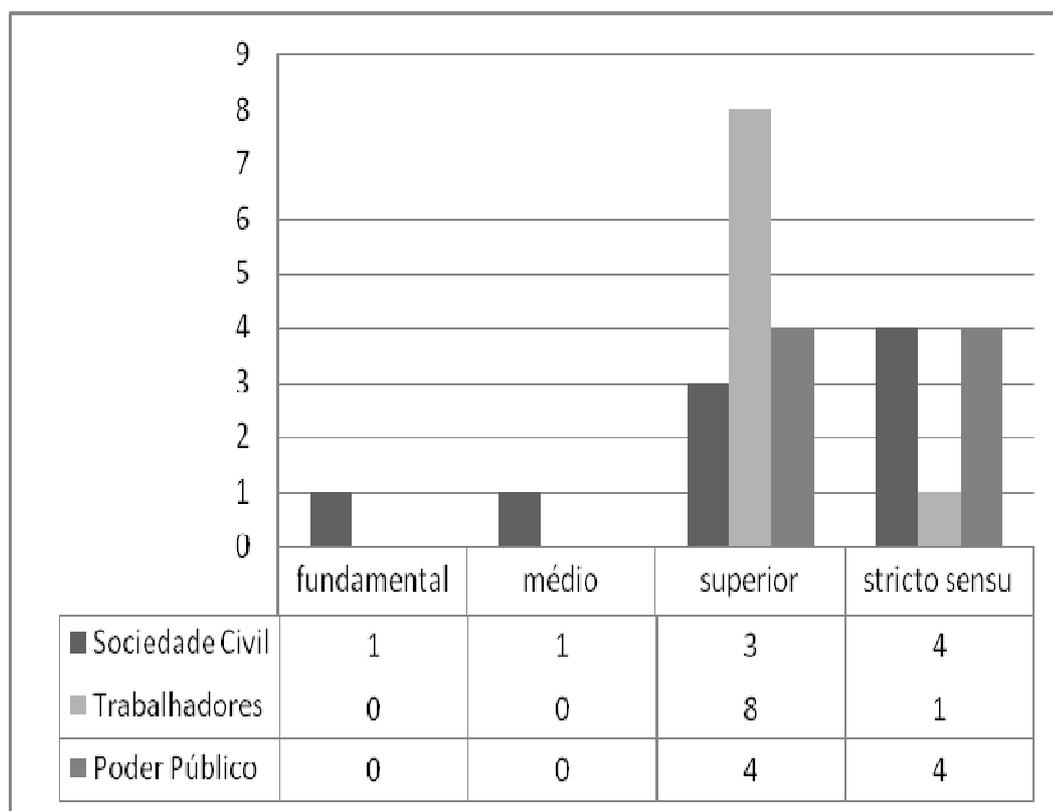
**Tabela 3** – Distribuição dos conselheiros por nível de escolaridade segundo o tipo de Conselho

Tipo de conselho	Nível de escolaridade (em %)					Total
	Ensino fundamental	Ensino Médio	Superior incompleto	Superior completo	Pós-graduação	
Políticas sociais	2,1	6,6	7,9	27,5	55,9	100
Garantias de direitos	4,3	14,8	12,2	24,3	44,3	100
Desenvolvimento Econômico	2,9	10,8	7,9	30,2	48,1	100
Infraestrutura e Meio Ambiente	0,0	6,1	3,3	23,9	66,6	100
Total	2,1	8,5	7,5	26,7	55,2	100

**Fonte:** Alencar *et al* (2013, p. 129).

Nossa pesquisa junto aos conselheiros do CONASP revelou que dos 26 respondentes, 24 possuem ensino superior (preponderando aqueles representantes da categoria dos trabalhadores), o que perfaz 92% do grupo, dos quais 9 cursaram pós-graduação “stricto sensu” (Gráfico 10). Daí porque pode-se inferir que nossa pesquisa coincidiu com as conclusões das pesquisas de Alencar *et al* (2013), de que nos Conselhos preponderam pessoas com nível superior de ensino (Gráfico 10 e Tabela 4).

**Gráfico 10 – Nível de Escolaridade dos Entrevistados**



**Fonte:** Pesquisa de campo na forma de Questionário Estruturado aplicado aos Conselheiros do CONASP em 2013.

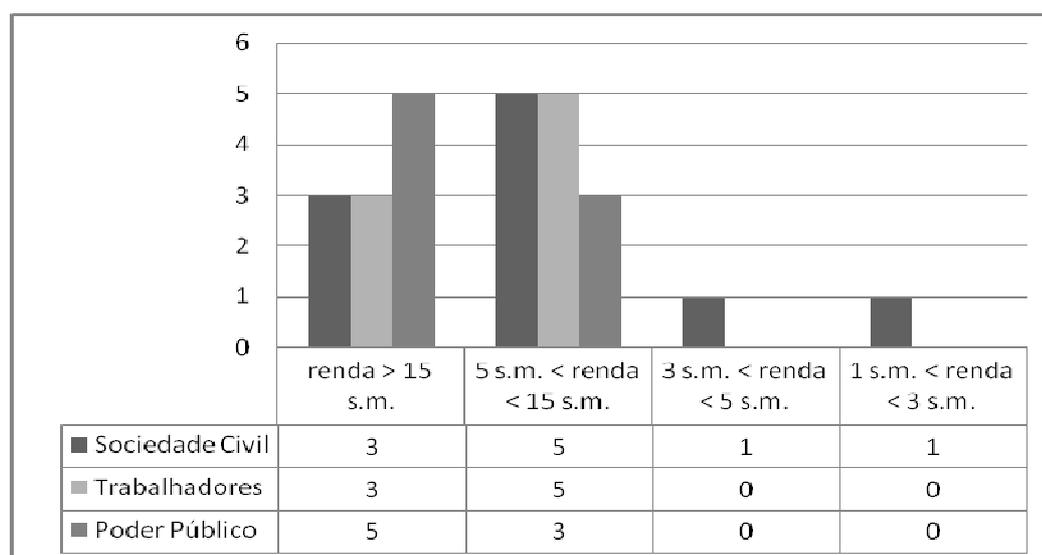
A pesquisa de Alencar *et al*, quando ao nível de renda familiar dos membros de Conselhos pesquisados (Tabela 4), apresenta faixas de valores expressos em Reais, enquanto a nossa adota como base o salário mínimo, daí porque, para fins de comparação, tomamos o valor do salário mínimo fixado para 2014 (R\$724,00) e, assim, nossa faixa de 1 a 3 salários mínimos corresponderá aos valores de R\$724,00 até R\$2.172,00, a faixa seguinte de 3 a 5 salários mínimos estará entre R\$2.172,00 e R\$3.620,00, a faixa de 5 até 15 salários mínimos partirá de R\$3.620,00 e atingirá R\$10.860,00 e, finalmente, a faixa acima de 15 salários mínimos superará os R\$10.860,00.

**Tabela 4** – Renda familiar dos conselheiros segundo setor de representação

Tipo de conselho	Renda Familiar em R\$ (em%)							Total
	Abaixo de 500	De 501 a 1.500	De 1.501 a 2.500	De 2.501 a 4.000	De 4.001 a 8.000	De 8.001 a 12.000	Acima de 12.000	
Poder público	0,4	0,7	1,8	5,1	29,6	27,0	35,4	100
Sociedade civil	2,8	10,2	10,4	18,5	24,6	13,8	19,7	100
Total	1,9	6,7	7,2	13,6	26,4	18,7	25,5	100 (n=745)

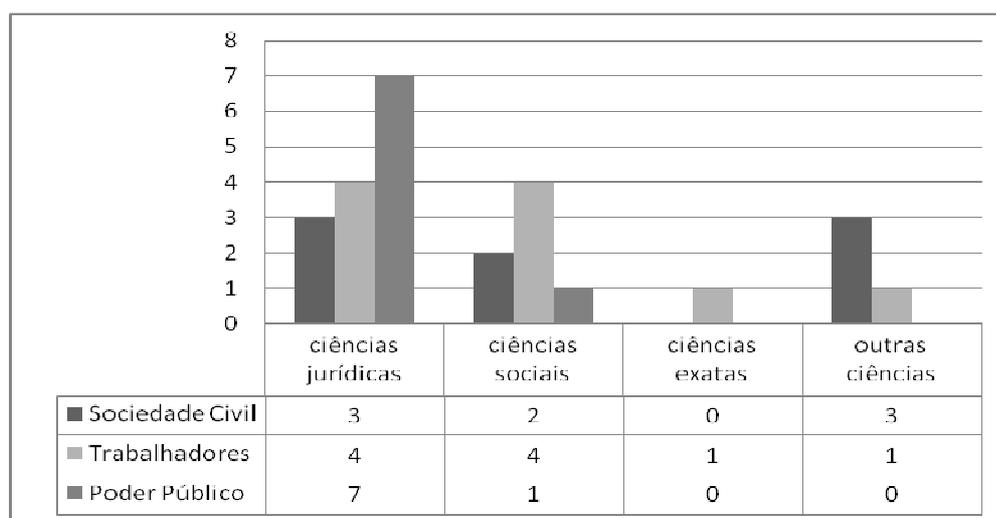
Fonte: Alencar et al (2013, p. 134).

Metade dos sujeitos da nossa pesquisa tem renda familiar entre R\$3.620,00 e R\$10.860,00 (5 até 15 salários mínimos); na faixa acima de R\$10.860,00 (acima de 15 salários mínimos) encontramos 42% e, em cada uma das duas outras faixas menores, encontramos apenas 4% dos respondentes (Gráfico 11).

**Gráfico 11** – Renda Familiar dos Entrevistados

Fonte: Pesquisa de campo na forma de Questionário Estruturado aplicado aos Conselheiros do CONASP em 2013.

Procuramos investigar a área de conhecimento daqueles que cursaram nível universitário, observando-se (Gráfico 12) que 14 dos 26 respondentes têm formação em ciências jurídicas, seguidos por 7 da área das ciências sociais. Interessante é que na categoria “Trabalhadores” se equivalem numericamente os com formação em ciências jurídicas daqueles das ciências sociais, contudo na categoria “Poder Público” essa relação é de 7 para 1.

**Gráfico 12 – Área de Formação dos Entrevistados**

**Fonte:** Pesquisa de campo na forma de Questionário Estruturado aplicado aos Conselheiros do CONASP em 2013.

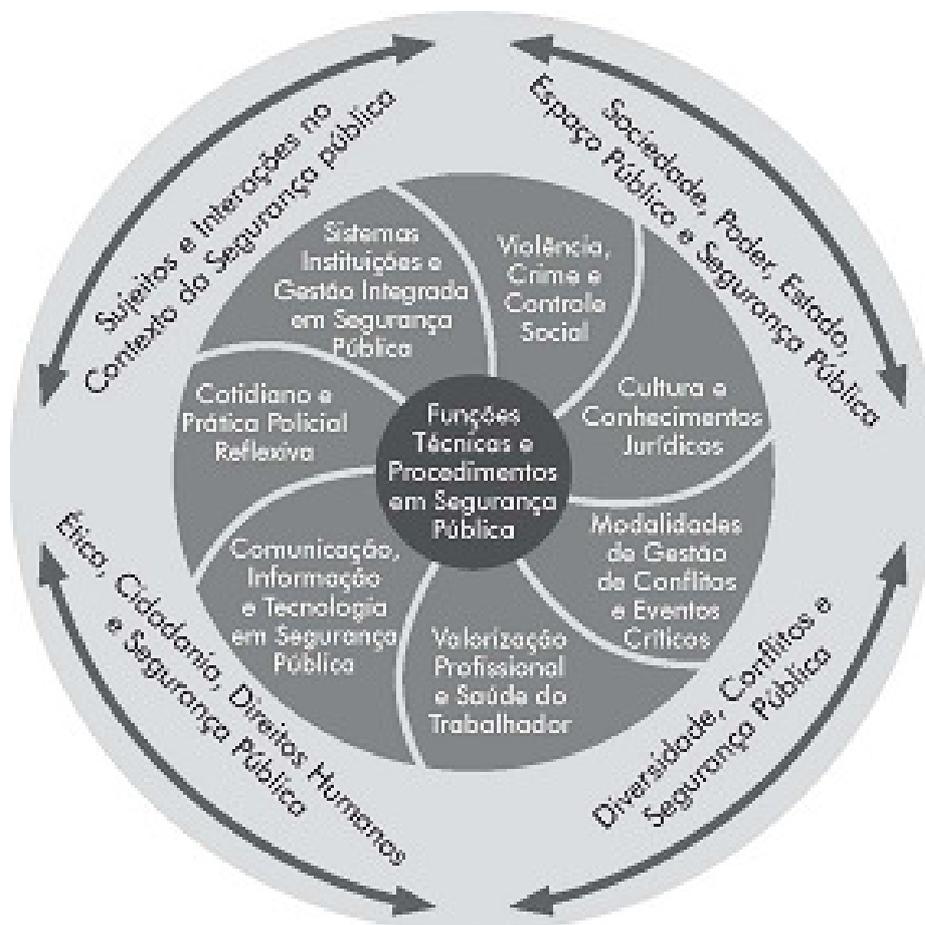
Como órgãos estatais incumbidos constitucionalmente da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, dentro do conceito de um Estado Democrático de Direito, o aparato de segurança pública se mostra como instrumento de coerção social (DURKHEIM, 2007, p. 134), tendo o Direito como sua base de legitimação; daí, a partir da supremacia da norma constitucional, se sobressaem os princípios da legalidade (“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”) e da anterioridade da lei penal (“não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”) que são o primeiro paradigma da formação e ação dos órgãos de segurança pública. Isto, sem dúvida, é o fator preponderante a atrair profissionais da segurança pública para a área das ciências jurídicas.

Todavia, visões de que a formação e a ação das agências policiais tão só focadas na ciência jurídica reproduziriam uma “lógica da repressão”, muito própria dos ramos do direito penal e processual penal, o que se revelaria inadequado quando se pensa numa segurança pública voltada para a “compreensão da natureza dos conflitos” (KANT DE LIMA, 2013, p. 52).

Essa nova perspectiva vem influenciando os gestores da segurança na construção de novos currículos das academias e na formação de uma atualizada doutrina de segurança pública brasileira; daí sugere-se que esses fatores sejam a causa da crescente presença de olhares e saberes próprios das ciências sociais na composição das matrizes curriculares propostas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública para a formação e capacitação dos profissionais das agências policiais brasileiras, apresentadas pela Matriz Curricular Nacional

para Ações Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública, como se observa na Figura 2.

**Figura 2** – Áreas Temáticas da Matriz Curricular Nacional

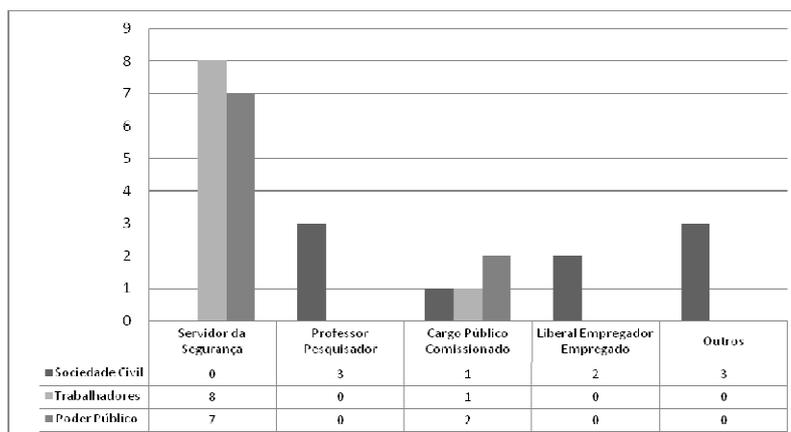


**Fonte:** Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública

Nossa pesquisa identificou que preponderaram servidores dos órgãos de segurança pública dentre os membros do CONASP que responderam ao questionário (Gráfico 13). Entretanto, sugere-se relativizar esse dado diante da taxa abstenção predominante no segmento “Sociedade Civil” (15 pessoas dentre as 31, representando 3 dentre as 6 Entidades da categoria “Fóruns Redes e Movimentos Sociais”<sup>115</sup> não alcançadas pela pesquisa e 2 dentre as outras 6 da categoria “Entidades da sociedade civil na área de segurança pública”<sup>116</sup>).

<sup>115</sup> Entidades da categoria “Fóruns Redes e Movimentos Sociais” não alcançadas pela pesquisa: (1) Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais, (2) Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais e Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos e (3) Coletivo de Entidades Negras.

<sup>116</sup> Entidades da categoria “Entidades da sociedade civil na área de segurança pública” não alcançadas pela pesquisa: (1) Pastoral Carcerária Nacional e (2) Redes de Desenvolvimento da Maré e Observatório de Favelas do Rio de Janeiro

**Gráfico 13 – Ocupação Profissional dos Entrevistados**

**Fonte:** Pesquisa de campo na forma de Questionário Estruturado aplicado aos Conselheiros do CONASP em 2013.

Ao questionarmos a ocupação profissional dos entrevistados buscavamos investigar em que grau, a presença de profissionais dos segmentos da segurança pública, poderia levar a agenda e pautas de discussão de caráter meramente corporativo. Para sondar essa hipótese, nosso levantamento e revisão bibliográfica recorreu à pesquisa de Oliveira (2012), que foi membro do CONASP e analisou todas as suas atas, no período compreendido de dezembro de 2010 até dezembro de 2011, quando se falava do “CONASP definitivo” sucessor do “CONASP Transitório” (CARDOSO; SILVA; BORBA, 2012)<sup>117</sup>, pois sucedia a 1ª CONSEG (foram 8 reuniões ordinárias: 9ª à 14ª Atas; e uma reunião extraordinária) e os desafios por ela deixados.

**Tabela 5 – Quantitativo de intervenções por segmento e reunião**

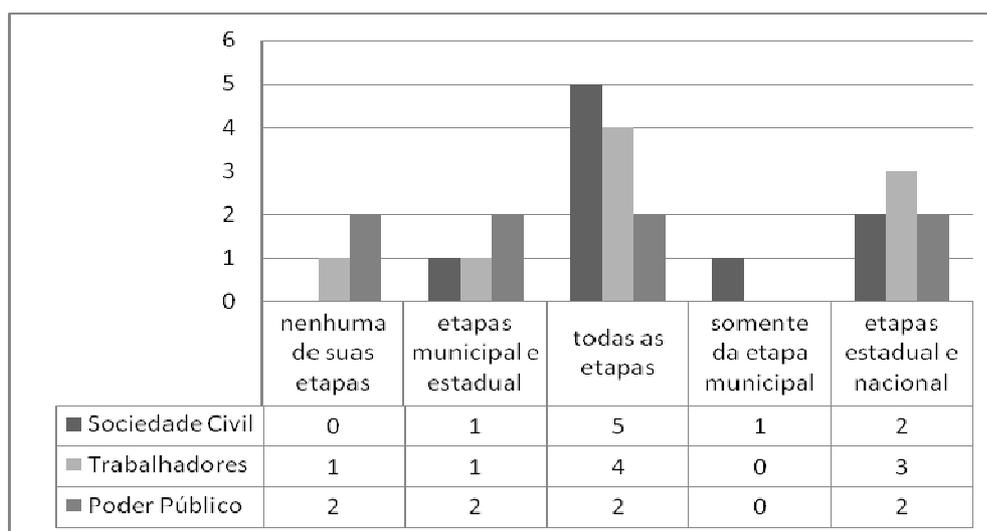
Segmento	9ª reunião ordinária	2ª reunião extraordinária	10ª reunião ordinária	11ª reunião ordinária	3ª reunião extraordinária	12ª reunião ordinária	13ª reunião ordinária	14ª reunião ordinária	TOTAL
Gestores	102	12	23	80	31	40	205	268	761
Sociedade Civil	95	44	38	87	23	36	122	178	609
Trabalhadores	152	64	28	82	18	14	100	108	567
Convidados	36	17	31	18	18	14	70	78	282
<b>TOTAL</b>	<b>385</b>	<b>137</b>	<b>120</b>	<b>267</b>	<b>90</b>	<b>104</b>	<b>497</b>	<b>632</b>	<b>2219</b>

**Fonte:** Oliveira (2012, p. 44)

<sup>117</sup> “O CONASP ‘transitório’ refere-se ao processo de reformulação que o Conselho passou após a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª Conseg), realizada em 2009. Neste contexto, a Comissão Organizadora Nacional (CON) da 1ª CONSEG tornou-se o CONASP e esta gestão perdurou até 2010, quando ocorreu o processo eleitoral para a escolha dos representantes definitivos. O CONASP ‘definitivo’ abrange a composição eleita, com o mandato para o biênio 2011-2012”. (CARDOSO; SILVA; BORBA, 2012)

A maioria dos respondentes (11) participou de todas as etapas da 1ª. CONSEG, 9 dos quais representando a Sociedade Civil, outros 8 como representantes dos Trabalhadores, enquanto somente 3 não tiveram qualquer participação; parcela semelhante deles somente participou das etapas municipal e estadual (4) ou das etapas estadual e nacional (Gráfico 14).

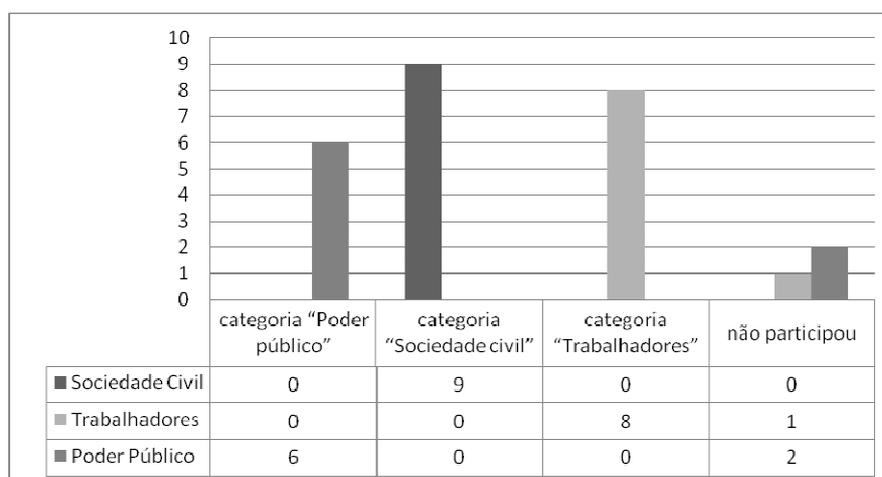
**Gráfico 14 – Etapas participadas na 1ª CONSEG**



**Fonte:** Pesquisa de campo na forma de Questionário Estruturado aplicado aos Conselheiros do CONASP em 2013.

Investigamos também dentre aqueles membros do CONASP, que participaram de alguma das etapas da 1ª CONSEG, qual a categoria que haviam representado, do que sobressairam-se representações da sociedade civil e dos trabalhadores do setor (Gráfico 15).

**Gráfico 15 – Categoria Representada na 1ª CONSEG**

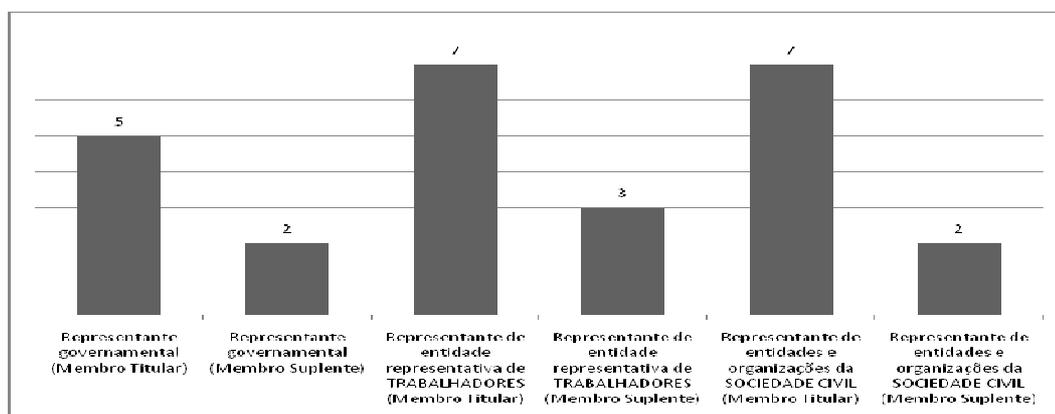


**Fonte:** Pesquisa de campo na forma de Questionário Estruturado aplicado aos Conselheiros do CONASP em 2013.

Da confrontação dos dados demonstrados nos Gráficos 15 e 16, se observa que essa representação por categorias na 1ª CONSEG se seguiu no CONASP, que foi formado a partir daquela conferência. Isso nos pareceu interessante, sob o ponto de vista de que pode representar uma continuidade de linhas de deliberações da conferência, agora pela esfera pública do conselho; essa continuidade tende a legitimar os conselheiros como representantes de seus segmentos e fortalecer o seu mandato na busca de efetivação do que fora deliberado na forma de diretrizes e princípios daquela conferência.

Se essa hipótese se evidenciar ao longo do tempo na condução dos debates do conselho, a tendência seria de reforço da legitimidade e de uma agenda já constituída, ao menos para o *start* de *outputs* dessa esfera pública de participação democrática.

**Gráfico 16 – Representatividade dos membros do CONASP entrevistados**



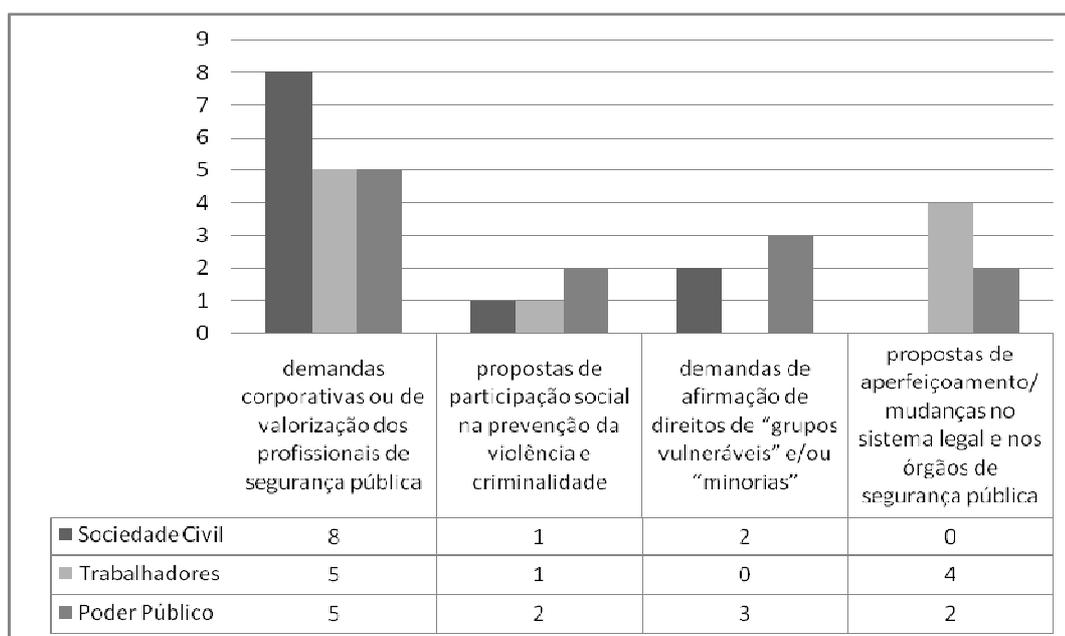
**Fonte:** Pesquisa de campo na forma de Questionário Estruturado aplicado aos Conselheiros do CONASP em 2013.

Buscando investigar, junto aos membros do CONASP entrevistados, as suas percepções sobre as demandas geradas (*inputs* e *withinputs*) e as propostas trazidas pela 1ª CONSEG e, assim, confrontá-las com nossa classificação e conclusões preliminares, apresentadas no Gráfico 1 e no Quadro 5 (*Ranking* das Diretrizes Deliberadas na 1ª CONSEG), foi perguntado aos entrevistados: “*Como Conselheiro Titular/Suplente ou Convidado do , em sua opinião, nos 10 princípios e 40 diretrizes sufragados pela 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, o que ficou mais fortemente evidenciado foram: [...]*”.

Verificou-se que também a maioria dos membros do CONASP entrevistados (18) percebeu a presença predominante de interesses corporativos nos debates daquela Conferência Nacional. O aperfeiçoamento do aparato normativo e das instituições foi constatado por apenas 6 dos entrevistados, representando 18,18% do universo; desses 6, nenhum representa a

categoria “Sociedade Civil”, mas 4 são da categoria dos “Trabalhadores” e os outros 2 são representantes do “Poder Público”. A reduzida expressividade de propostas voltadas à participação social na prevenção da violência e da criminalidade durante a 1ª CONSEG foi percebida pelos entrevistados (Cf. Gráficos 17 e 1).

**Gráfico 17 –** Percepções das Demandas e Propostas da CONSEG



**Fonte:** Pesquisa de campo na forma de Questionário Estruturado aplicado aos Conselheiros do CONASP em 2013.

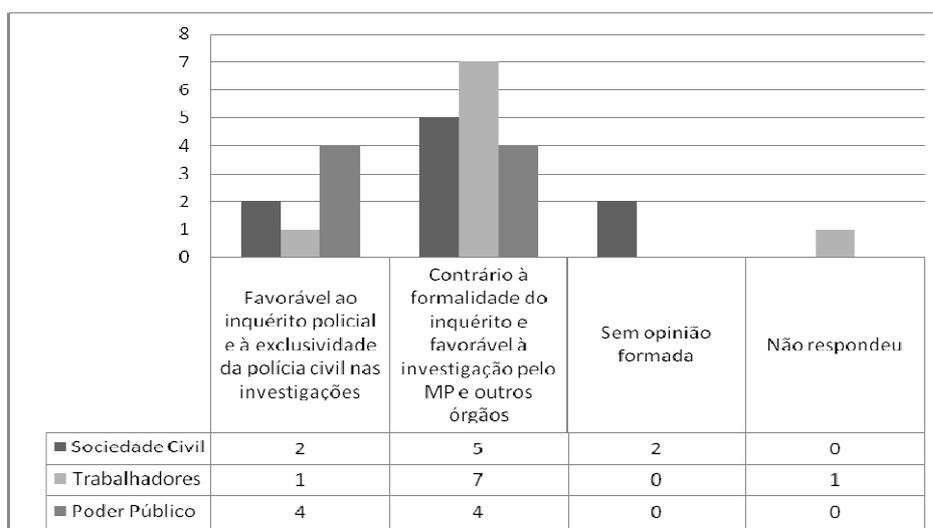
No espaço do questionário destinado para resposta aberta, um dos entrevistados afirma que os representantes da sociedade civil na verdade somente representam interesses das minorias, o que os deslegitimaria essa representação:

No CONASP há representações de entidades governamentais, classistas e de setores da sociedade civil mas não há representação da grande massa da sociedade civil (ex: trabalhadores de fábricas, comerciários, agricultores, etc). A sociedade civil presente no conselho se preocupa com pautas setoriais de minorias e não há quem defenda a grande massa de trabalhadores e cidadãos. Para ser mais específico e até singelo, não temos as reivindicações daquele trabalhador que pega o ônibus todos os dias e que sua principal preocupação é chegar em casa com segurança. Também não há uma representação na sociedade civil que tenha a natureza de mapear a corrupção. Estas lacunas levam a um distanciamento na construção de uma REAL política de segurança pública. Acredito que o CONASP sofre com esta falta de legitimidade a qual limita em muito o âmbito das discussões. O ambiente poderia ser muito mais produtivo mas o que impera são interesses específicos (legítimos mas não tão representativos). Como representante dos gestores eu gostaria de receber a cobrança direta e as críticas do setores mais representativos da sociedade brasileira. Gostaria que a dialética das discussões fossem construtivas e propositivas. Acredito que o CONASP merecia uma reformulação qualitativa e quantitativa. Confesso que ter participado do CONASP **foi uma experiência interessante mas pouco agregadora**. Chegaria até a dizer que **o nível das discussões é decepcionante**. Outra questão que deve ser anotada é o nível com que se determinam e **negociam os votos**. O campo das idéias é totalmente esquecido face um determinado segmento

estar apoiando outro em troca dos votos noutra rodada de negociações (“**me apoie nisto que eu ti apoio naquilo**”). Não gostaria de entrar na seara do campo da ética, mas o fato é que a construção propositiva de uma política de segurança fica soberbamente prejudicada. Com relação ao tema da segurança pública, acredito que com o passar dos anos o Estado brasileiro terá um olhar com mais acuidade e dotado de priorização. Em recentes pesquisas nacionais a segurança pública tem aparecido sempre entre os três temas de maior interesse da sociedade brasileira (ex: pesquisa IPEA). Nos anos 1980 temáticas como inflação, emprego e habitação eram as mais citadas, hoje a segurança pública já ultrapassou todas estas tendo disputado o primeiro lugar juntamente a temática da saúde. Em pouco tempo a segurança será um importante capital para os grupos políticos que implantarem ações e políticas de sucesso. Em breve viraremos a página dos anos de repressão e olharemos a segurança no viés puramente profissional de garantia e preservação de um direito fundamental do cidadão e dever do Estado. Segurança pública eficiente somente se constrói dentro do Estado Democrático de Direito. (**Entrevistado da Categoria Trabalhadores**).

Para avaliarmos o paradigma da separação entre as atividades policiais de investigação, que sugere uma exclusividade das polícias civis e federal, inviabilizando a participação de outros órgãos da segurança pública e do Ministério Público, foi feita a seguinte questão: “*Com relação às investigações criminais serem unicamente procedidas por meio de inquéritos policiais, presididos com exclusividade por delegados de polícia, o Sr.(a) se posiciona: [...]*”. Os dados tabulados se apresentam no Gráfico 18, verificando-se uma discreta diferença entre aqueles respondentes que se mostram favoráveis ao tradicional inquérito policial conduzido com exclusividade pela categoria dos delegados de polícia civil e os que rechaçam esse modelo por seu caráter burocrático-formalista:

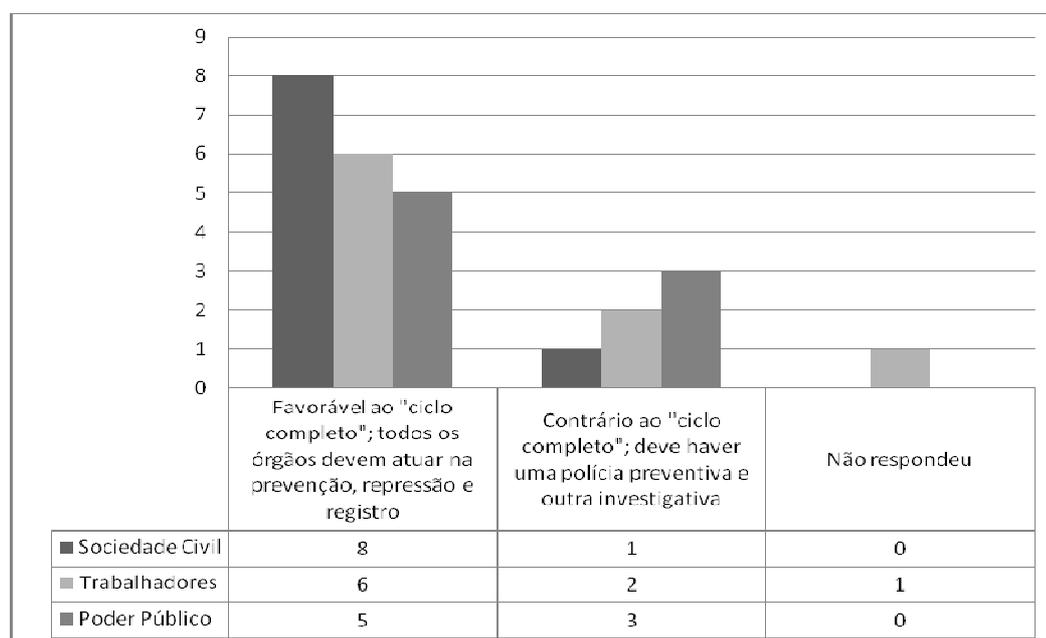
**Gráfico 18** – Exclusividade na Investigação Criminal e formalismo do Inquérito Policial



**Fonte:** Pesquisa de campo na forma de Questionário Estruturado aplicado aos Conselheiros do CONASP em 2013.

Pela conexão com esse tema, submetemos a proposta do “ciclo completo de polícia” – ou simplesmente “ciclo completo” – aos entrevistados, perguntando: “*Com relação ao chamado ciclo completo de polícia, o Sr.(a) se posiciona: [...]*”. As respostas permitiram construir o Gráfico 19, revelando que prepondera entre os respondentes a opção pelo “ciclo completo” (19 contra 6) ao mesmo tempo em que se registra uma rejeição ao formalismo do inquérito policial e à monopolização do poder de investigação criminal pelos delegados das polícias civis e federal (16 a favor do ciclo completo e contra o inquérito policial *versus* 6).

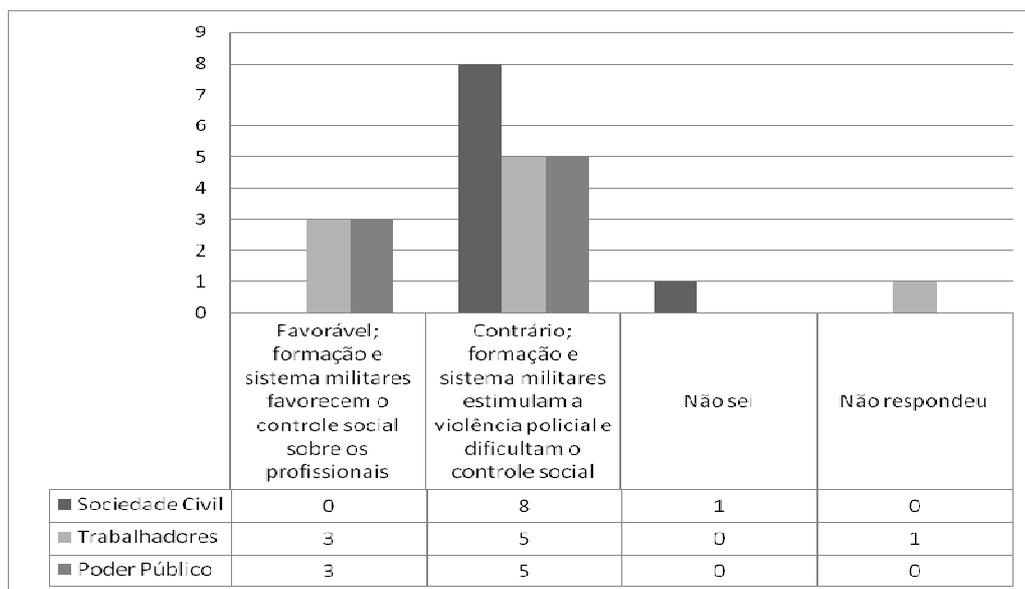
**Gráfico 19** – Opiniões sobre o “Ciclo Completo de Polícia”



**Fonte:** Pesquisa de campo na forma de Questionário Estruturado aplicado aos Conselheiros do CONASP em 2013.

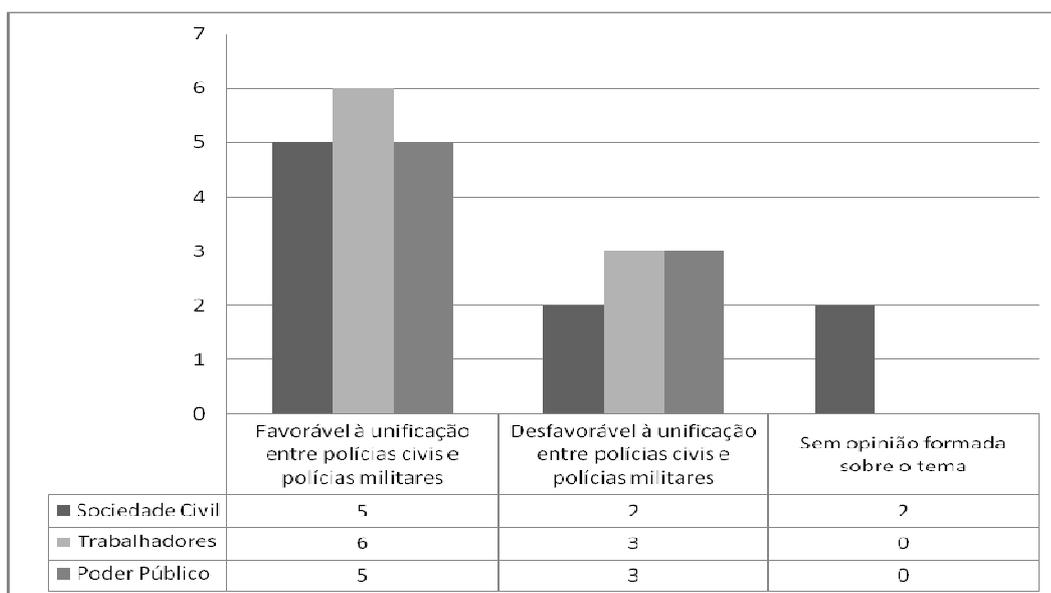
A preferência pelo modelo policial do ciclo completo se mostra coerente com a expressiva votação (868 votos) atingida pela proposta na 1ª CONSEG, o que a levou à quarta colocação entre as mais votadas: “*Estruturar os órgãos policiais federais e estaduais para que atuem em ciclo completo de polícia, delimitando competências para cada instituição de acordo com a gravidade do delito sem prejuízo de suas atribuições específicas*”.

A opção pelo modelo policial com ciclo completo, tal qual se verificou na conferência nacional, veio acompanhada pela negação à investidura militar aos profissionais da segurança pública e à unificação das instituições policiais dos Estados. A rejeição da investidura militar pelos conselheiros do CONASP entrevistados vem quando lhes perguntamos: “*Com relação à investidura militar para profissionais de segurança pública, o Sr.(a) se posiciona: [...]*”. Os resultados são apresentados no Gráfico 13.

**Gráfico 20 – Investidura Militar na Segurança Pública**

**Fonte:** Pesquisa de campo na forma de Questionário Estruturado aplicado aos Conselheiros do CONASP em 2013.

Vista a questão da opção por polícias de ciclo completo e do modelo de polícia militarizada, buscamos investigar a opinião dos entrevistados quanto à unificação das polícias, perguntando-lhes: “Com relação à unificação das forças policiais estaduais (polícias civis e polícias militares) numa só corporação, o Sr.(a) se posiciona: [...]”. O Gráfico 21 revela a preferência dos respondentes por um modelo de polícia unificada.

**Gráfico 21 – Unificação das Polícias Civil e Militar**

**Fonte:** Pesquisa de campo na forma de Questionário Estruturado aplicado aos Conselheiros do CONASP em 2013.

Da análise dos dados apresentados nos Gráficos 19, 20 e 21 conclui-se que o modelo policial preferido é o de polícia única, desmilitarizada e de ciclo completo.

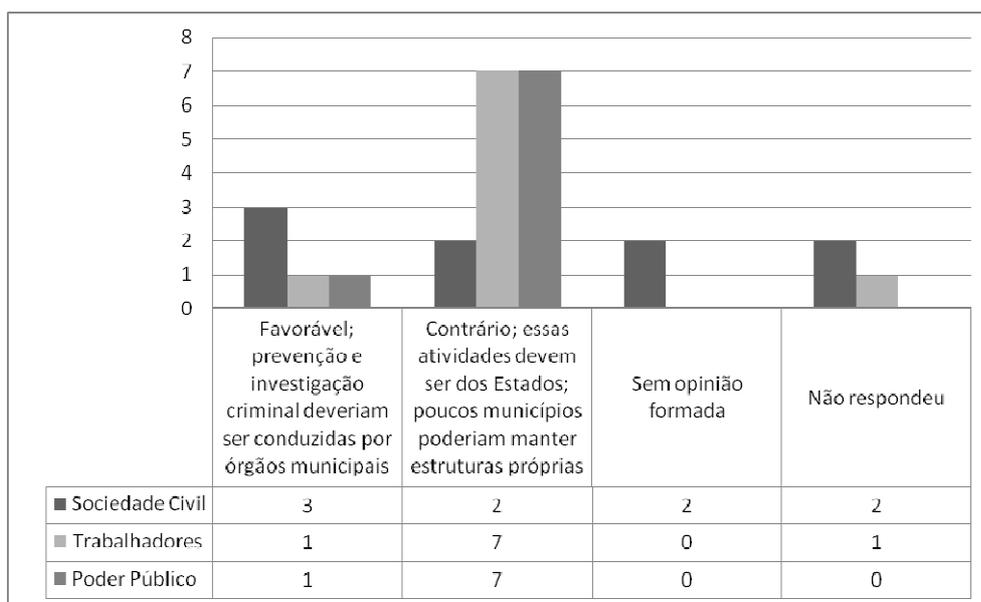
A municipalização da atividade de segurança pública não é algo que tenha adesão dos membros do CONASP entrevistados. Ao lhes perguntarmos, “*Com relação à municipalização da segurança pública, o Sr.(a) se posiciona: [...]*”, 16 dos respondentes se posicionaram contrariamente, entendendo que os Estados devem continuar como protagonistas principais no setor.

Nesse ponto, os conselheiros entrevistados se mostraram incoerentes com a deliberação da 1ª CONSEG onde a proposta atingiu 697 votos, conquistando o oitavo lugar dentre as 40 diretrizes aprovadas:

Regulamentar as Guardas Municipais como polícias municipais: definir suas atribuições constitucionais; regulamentar a categoria; garantir direitos estatutários, dentre eles jornada de trabalho, plano de carreira, aposentadoria, assistência física e mental, regime prisional diferenciado, programas habitacionais, seguro de vida, critérios do exame psicotécnico a cada quatro anos, concurso público, com exigência mínima de nível médio completo.

O argumento da incapacidade de os municípios aparelharem os serviços de segurança pública foi aceito pela maioria dos respondentes ao questionamento sobre a municipalização da segurança pública como se observa no Gráfico 22:

**Gráfico 22 – Municipalização da Segurança Pública**



**Fonte:** Pesquisa de campo na forma de Questionário Estruturado aplicado aos Conselheiros do CONASP em 2013.

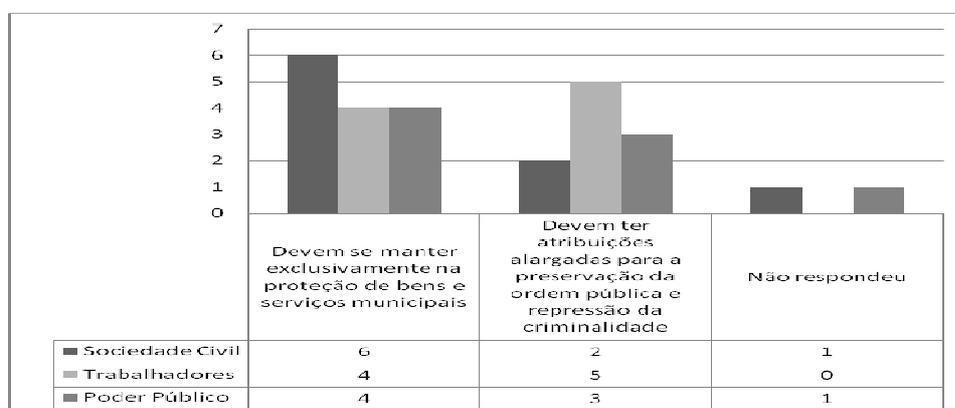
O Gráfico 22 mostra que a maioria dos respondentes (14 dentre os 26) foi coerente com suas respostas dadas na questão anterior (municipalização), ao se posicionar pela delimitação do mandato das Guardas Municipais, tal qual na moldura adotada pela Constituição de 1988, qual seja, destinando-as exclusivamente à proteção de bens e serviços municipais. Entretanto, num aparente paradoxo, considerável parte daquele universo de pesquisa (10 dos respondentes, 5 dentre os trabalhadores, 3 do poder público e 2 da sociedade civil) entenderam que deviam ocupar um *status* de polícia de preservação da ordem e de repressão criminal, quando questionados “Com relação ao papel das Guardas Municipais, o Sr.(a) se posiciona: [...]”:

No espaço aberto do questionário para livres considerações, um dos entrevistados respondeu:

Permita-me fazer uma observação. A questão 14 relativa ao papel das Guardas Civis Municipais, o senhor não formulou corretamente a questão. Ficou faltando uma outra alternativa: “*devem ter suas atribuições alargadas para atuar fundamentalmente na Prevenção como órgão complementar da Segurança Pública*”. Este é o pensamento de centenas de Gestores Municipais da qual me incluo e que é a base de Projeto de lei sobre Marco Regulatório das Guardas Civis Municipais que tramita no Congresso Nacional. **(Representante do Poder Público)**.

Foi muito importante essa observação, pois além de demonstrar o nível de esclarecimento do nosso público alvo, ela apresenta uma proposta alternativa (Guarda Municipal como “órgão complementar”) entre outras tantas que identicamente tramitam no Congresso Nacional; elencar cada uma das propostas que tramitam no Congresso seria impraticável numa *Survey* como esta, especialmente porque tema da tese não se limita ao papel das Guardas Municipais, que certamente merece aprofundamento por uma futura pesquisa.

**Gráfico 23 – Papel das Guardas Municipais**

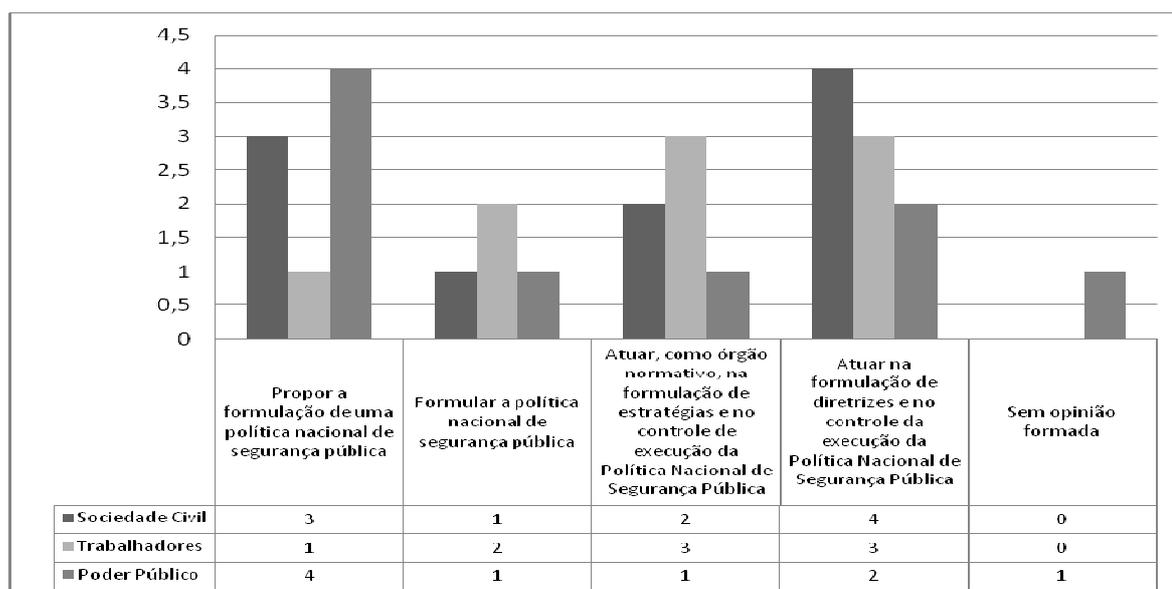


**Fonte:** Pesquisa de campo na forma de Questionário Estruturado aplicado aos Conselheiros do CONASP em 2013.

Perguntamos aos conselheiros o seguinte: “*Com relação à Política Nacional de Segurança Pública, o Sr.(a) entende que caiba ao Conselho Nacional de Segurança Pública: [...]*”. O objetivo do questionamento foi de aferir se os conselheiros tem a real compreensão de seu papel e do órgão que compõe. O Decreto nº 7.413, de 30 de dezembro de 2010, fez do CONASP um órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, limitadas ao âmbito interno suas deliberações, com atribuição de **formular e propor diretrizes** para as políticas públicas voltadas à promoção da segurança pública, prevenção e repressão à violência e à criminalidade, e atuar na sua articulação e controle democrático, além de **atuar na formulação de diretrizes e no controle da execução** da Política Nacional de Segurança Pública. Ocorre que entre “propor a formulação”, “formular” e “atuar na formulação” há sentidos bastante diversos sob a ótica da autonomia e do envolvimento no processo de construção de uma política pública e, antes disso, de suas diretrizes.

Quanto ao CONASP real, visto a partir das competências que lhe são atribuídas pela norma constitutiva (Decreto nº 7.413/2010), dos 26 respondentes somente 9 deles revelou conhecer os limites existentes; 6 dentre os entrevistados acreditam que o órgão tenha competência normativa enquanto outros 4 supõe que tenha competência para formular a política de segurança pública nacional. A maioria dos conselheiros entrevistados nesta *Survey* parece não perceber que o colegiado possui uma natureza preponderantemente consultiva e limitada competência deliberativa (Gráfico 24).

**Gráfico 24 – Percepção do papel atual do CONASP**

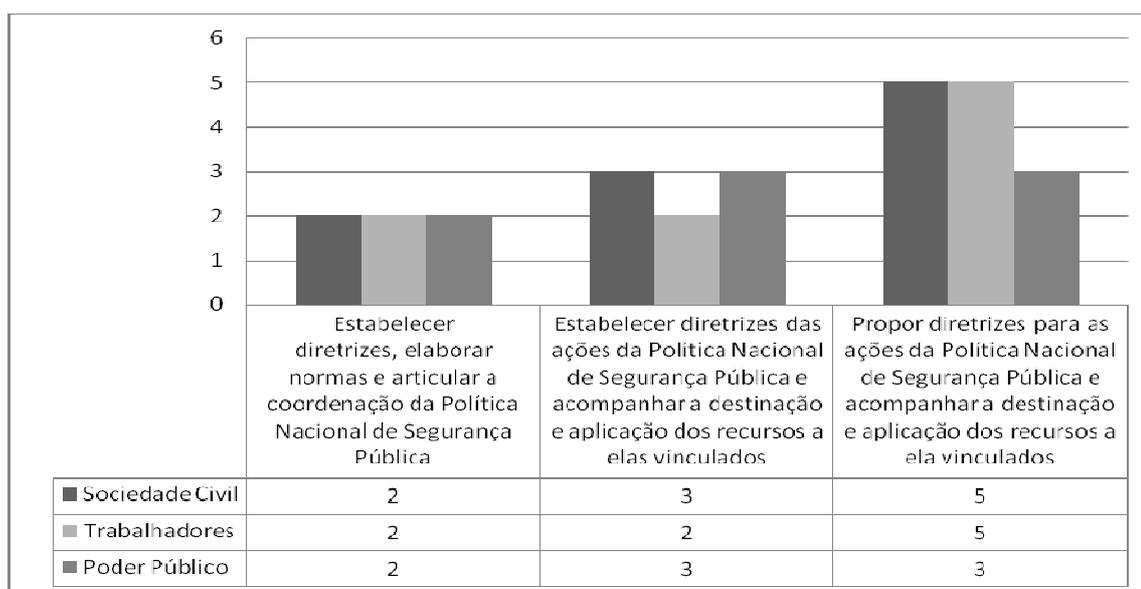


**Fonte:** Pesquisa de campo na forma de Questionário Estruturado aplicado aos Conselheiros do CONASP em 2013.

Em seguida, perguntamos: “Com relação à Política Nacional de Segurança Pública o Sr.(a) entende que **deva caber** ao CONASP: [...]”, este questionamento, por sua vez, deixou aos respondentes espaço para que optassem pelo modelo ideal de atuação do CONASP conforme suas particulares convicções.

Por sua vez, quando se fala do ideal para o CONASP (Gráfico 25), a maioria dos conselheiros respondentes (13) entende que deva ser a propositura de diretrizes para as ações da Política Nacional de Segurança Pública e o acompanhamento da destinação e da aplicação dos recursos a ela vinculados. Contudo, esse encargo que já é atribuído ao CONASP pelo Decreto nº 7.413/2010 e ainda não fez parte das discussões registradas em suas atas de 21 reuniões ordinárias (a última foi realizada no período de 04 a 05 de abril de 2013) e outras 3 extraordinárias<sup>118</sup>.

**Gráfico 25 – Atribuições ideais para o CONASP**



**Fonte:** Pesquisa de campo na forma de Questionário Estruturado aplicado aos Conselheiros do CONASP em 2013.

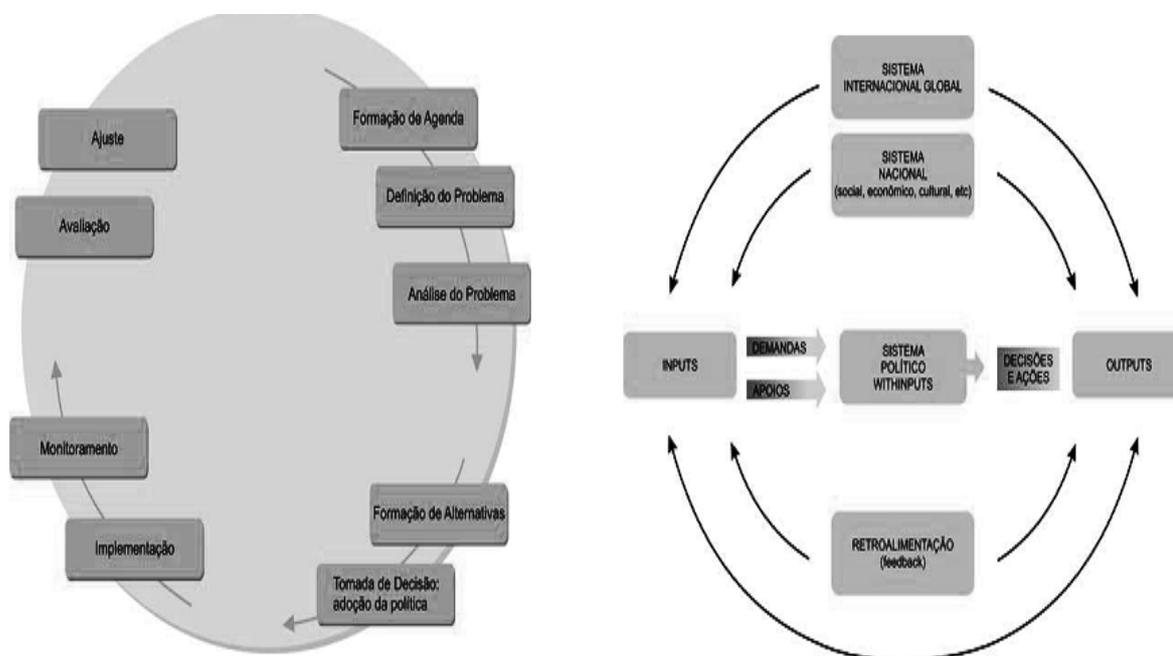
Para abordar a questão do sistema em que se insere o CONASP e dos *outputs* que ele produz na forma diretrizes de políticas públicas na área da segurança pública, buscamos apoio Rua (2009). A autora (RUA, 2009, p. 36) propõe uma associação entre dois modelos – o modelo sistêmico e o modelo do ciclo de política (*policy cycle*) –, apontando para uma sequência de etapas do processo, capazes de conduzir ao sucesso das políticas públicas: (1) formação da agenda; (2) formação das alternativas e tomada de decisão; (3) implementação e monitoramento; (4) avaliação. A figura 3 ilustra bem esse ciclo:

<sup>118</sup> Disponíveis em <<http://portal.mj.gov.br/CONASP/>>. Acesso em: 22 out. 2013.

O conceito de sistema implica uma série de instituições e atividades na sociedade que funcionam para transformar demandas em decisões imperativas requerendo suporte legitimador da sociedade como um todo. Implica também que os elementos do sistema são inter-relacionados, que ele pode responder a forças do seu ambiente e que fará isso para se autopreservar. As forças que afetam o sistema político são os *inputs* e o ambiente é qualquer condição ou circunstância definida como limite externo ao sistema político. Os *outputs* do sistema político são alocações imperativas de valores do sistema, expressas como decisões e políticas públicas. Os *inputs* são recebidos pelo sistema na forma de demandas e apoios; as demandas emergem quando indivíduos ou grupos, em resposta às condições ambientais, agem para afetar o conteúdo da política pública. (RUA, 2009).

**Figura 3** – O ciclo de políticas públicas e o Modelo Sistêmico

(representação dos *inputs*, *withinputs* e *outputs*)



Fonte: Rua (2009, p. 34, 36).

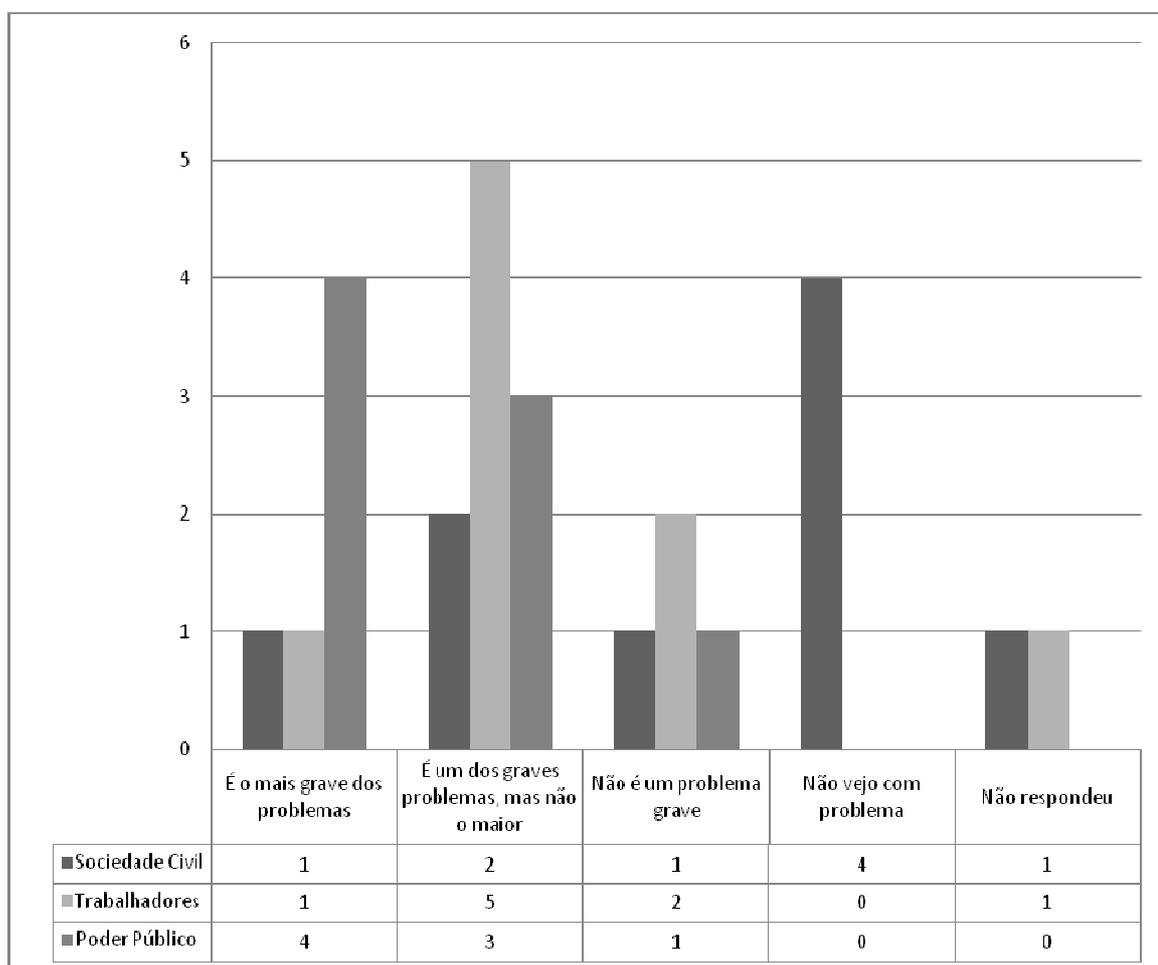
As questões seguintes, apresentadas no questionário e consolidadas nos dados que se seguem, buscam investigar se a visão dos conselheiros respondentes se afina com a teoria elitista ou se aproxima mais do modelo participativo de exercício da democracia.

Daí porque aos entrevistados foi perguntado: “*Diante da afirmação a seguir: o insuficiente nível de esclarecimento dos conselheiros do CONASP sobre o sistema nacional de segurança pública e seus problemas conjunturais; o Sr.(a) concorda mais: [...]*”.

O Gráfico 26 revela que somente 4 dos respondentes (todos do segmento “sociedade civil”) não viram como problema o nível de esclarecimento dos conselheiros; 6 deles, porém, entenderam que é o mais grave dos problemas (destes, 4 respondentes

representam o poder público). Representantes dos trabalhadores (5) e do poder público (3) percebem o baixo nível de esclarecimento como um dos graves problemas, ainda que não seja o maior. A conclusão é que os setores da burocracia estatal – representados no universo desta pesquisa pelos segmentos “Poder Público” e “Trabalhadores” – inseridos na burocracia pública (RUA, 2009, p. 40) se alinham, nesse ponto, ao pensamento dos teóricos elitistas, enquanto os representantes da sociedade civil se mostram mais abertos à discussão em espaços plurais.

**Gráfico 26** – A hipótese do baixo nível de esclarecimento dos membros do CONASP como um problema do CONASP

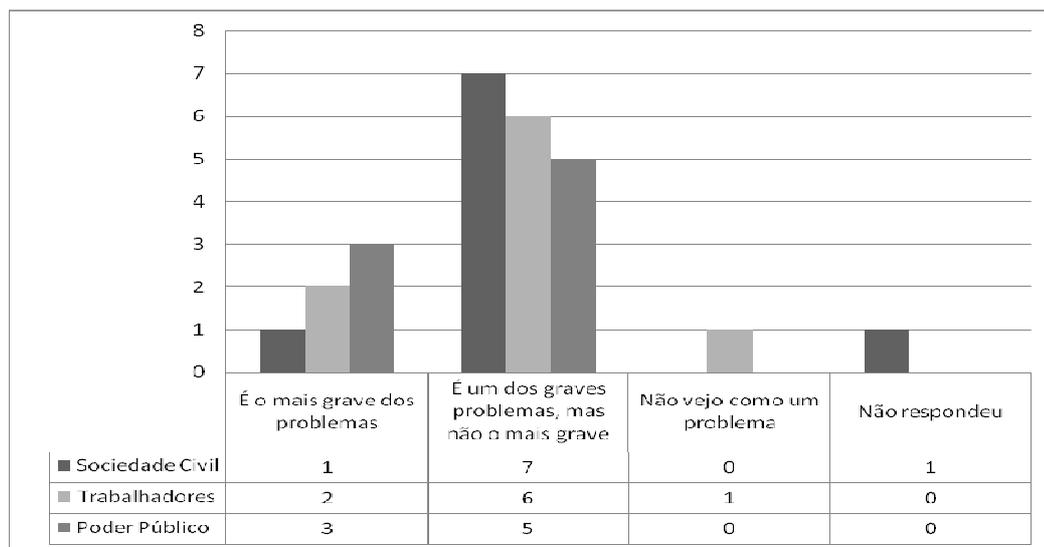


**Fonte:** Pesquisa de campo na forma de Questionário Estruturado junto aos Conselheiros do CONASP realizada em 2013.

Na busca dos fatores adversos postos à efetividade do CONASP, interessou investigar se os conselheiros respondentes também percebiam o que percebemos na pesquisa documental das 21 Atas de Reuniões Ordinárias e outras 3 Extraordinárias, qual seja, uma dispersão absoluta de temas em debate com baixíssima resolutividade. Analisadas essas referidas atas, o consenso e as consequentes deliberações só existiram em temas de senso

comum; essa inexistência de consenso é referida por Oliveira (2012). Pode-se chegar a essa conclusão a partir das respostas dadas pelos entrevistados quando lhes perguntamos: “*Diante da afirmação a seguir: ‘inexistência, no CONASP, de uma agenda de discussões; falta de foco e/ou de uma pauta nacional’; o Sr.(a) concorda mais: [...]’*”; os resultados estão colocados no gráfico a seguir:

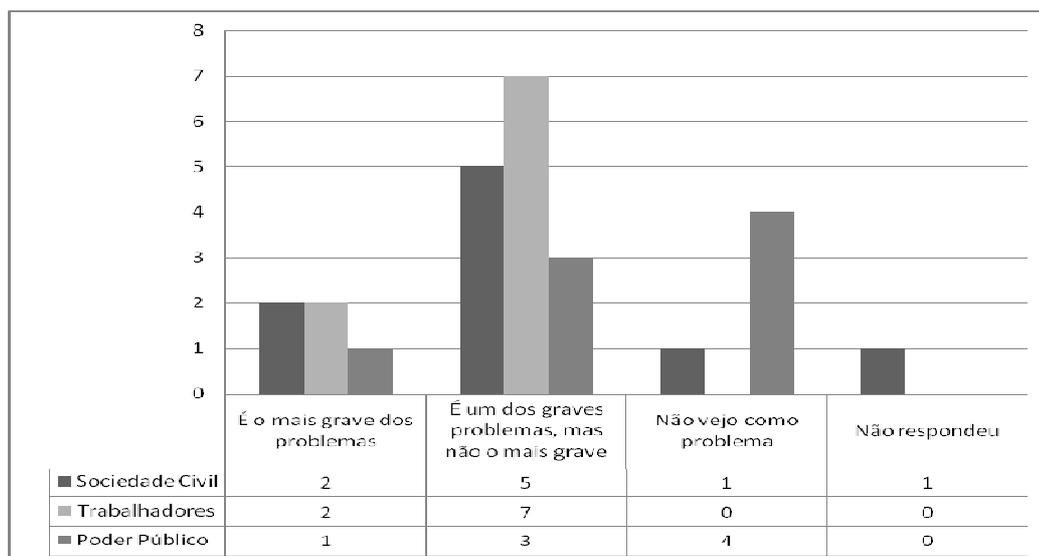
**Gráfico 27** – A falta de uma agenda de uma agenda de discussões no CONASP como problema



**Fonte:** Pesquisa de campo na forma de Questionário Estruturado junto aos Conselheiros do CONASP realizada em 2013.

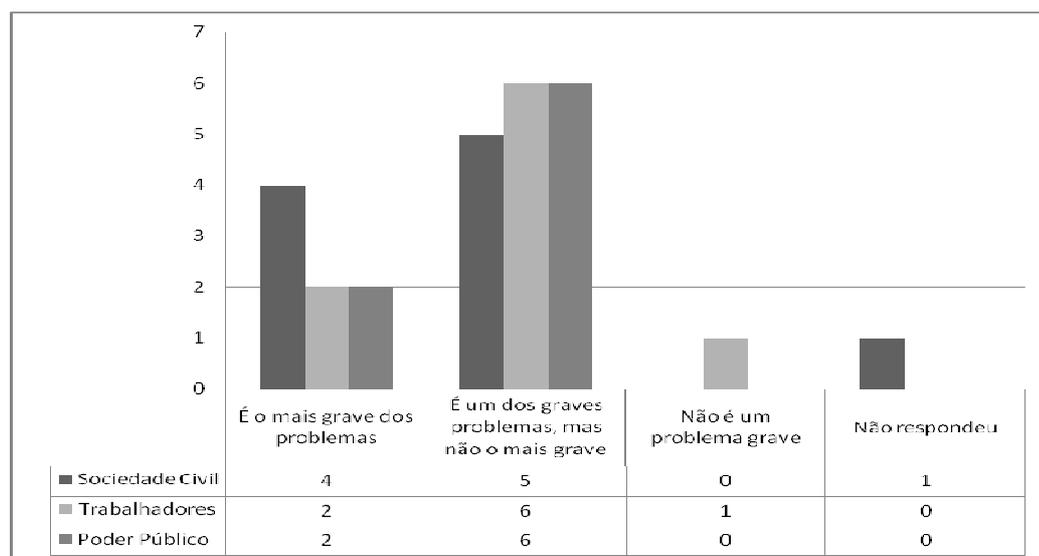
As questões seguintes postas aos entrevistados tiveram a intenção de tomar a percepção dos conselheiros quanto aos fatores capazes de comprometer a efetivação das deliberações (*outputs*) do órgão e a própria legitimidade dos proponentes. O limitado nível do poder de deliberação do CONASP, a falta de sintonia entre os entes federados corresponsáveis pela implementação de políticas públicas de segurança e o corporativismo dos conselheiros representantes do poder público e da categoria dos trabalhadores no setor de segurança pública foram os fatores levantados pela pesquisa e submetidos aos entrevistados.

Posta a questão “*Diante da afirmação a seguir: ‘ser um órgão federal (o ), com limitado poder deliberativo, atuando num modelo de segurança em que predomina a competência dos Estados’; o Sr.(a) concorda mais: [...]’*” a maioria dos respondentes concentrou suas opiniões de que a limitação do poder deliberativo do órgão é um dos graves problemas. Representantes dos trabalhadores e da sociedade civil consideraram como um dos graves (12 respostas) e como o mais grave (4 respostas), porém metade dos representantes do poder público não consideraram esse fator como problema, revelando percepções absolutamente antagônicas nessa questão.

**Gráfico 28** – Ser um órgão federal com limitado poder deliberativo, como problema do CONASP

**Fonte:** Pesquisa de campo na forma de Questionário Estruturado junto aos Conselheiros do CONASP realizada em 2013.

Perguntado aos entrevistados se “*Diante da afirmação a seguir: a falta de sintonia do CONASP com os governos federal e/ou estaduais, resultando em reduzida ou inexistente resolutividade de suas deliberações; o Sr.(a) concorda mais: [...]*”. O Gráfico 29 revela que a maioria entende esse fator como um dos graves problemas (17 respostas), enquanto outros o veem com o mais grave (8 respostas).

**Gráfico 29** – A falta de sintonia com os governos estaduais como causa da baixa resolutividade das deliberações do CONASP

**Fonte:** Pesquisa de campo na forma de Questionário Estruturado junto aos Conselheiros do CONASP realizada em 2013.

Essa percepção dos conselheiros respondentes não é fruto tão somente do modelo federal que assegura autonomia aos entes federados; tivesse sido regulamentado por lei a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades, como desde 1988 manda o § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, esse arranjo poderia diminuir o desentrosamento entre os órgãos das três esferas governamentais.

Em espaço aberto no questionário para considerações, um dos entrevistados consignou severa crítica ao governo federal e revela em seu ponto de vista que o CONASP não vem cumprindo o seu papel, mas simplesmente despendendo recursos públicos:

O mais grave dos problemas que existe no CONASP é que o **atual governo federal**, ainda não se dispôs a dividir as responsabilidades na implementação de uma política nacional de segurança pública e resiste em dividir a tarefa na busca de propostas e de novos paradigmas para a área. Até o momento o atual conselho ainda não se consolidou pela falta de uma legislação adequada (lei ao invés de decreto) diferentemente por exemplo do demais conselhos atuantes como o caso do Conselho da Saúde, Meio Ambiente etc. Com isso o presente conselho se torna engessado, **faz de conta que atua e o governo faz de conta que aceita os seus “conselhos”**. Consta-se portanto, a total falta de um mínimo sequer de independência nas suas deliberações. É como se não existisse, não é prestigiado pelo governo e consequentemente deixa de ser notado pela imprensa brasileira. O pior de tudo isso é que para se manter a estrutura **gasta-se recursos dos cofres públicos** e toda vez que uma deliberação implica em convidar e contratar equipes técnicas de estudo para subsidiar nas decisões e proposições do CONASP não há recurso. Parece-me que o governo federal herdou do governo passado **um “filho” bastardo que lhe causa incômodo** quando questiona e que “se mete onde não é chamado”, e se vê obrigado a aturá-lo por falta de coragem de matá-lo. (**Entrevistado da Categoria Trabalhadores**).

Outro entrevistado registrou semelhante crítica ao governo federal, atribuindo um descaso ao CONASP pelo Ministério da Justiça e à Presidência da República:

Relativamente à questão 23, é preciso esclarecer que não se trata de ausência de sintonia do Conasp com o Governo Federal, mas sim da **falta de reconhecimento**, por parte do Ministério da Justiça e da Presidência da República, do Conasp como um órgão de efetivo debate e construção da política de segurança pública. A maioria das estratégias, **especialmente no governo Dilma**, foram implementadas sem discussão com o Conasp. (**Entrevistado da Categoria Trabalhadores**).

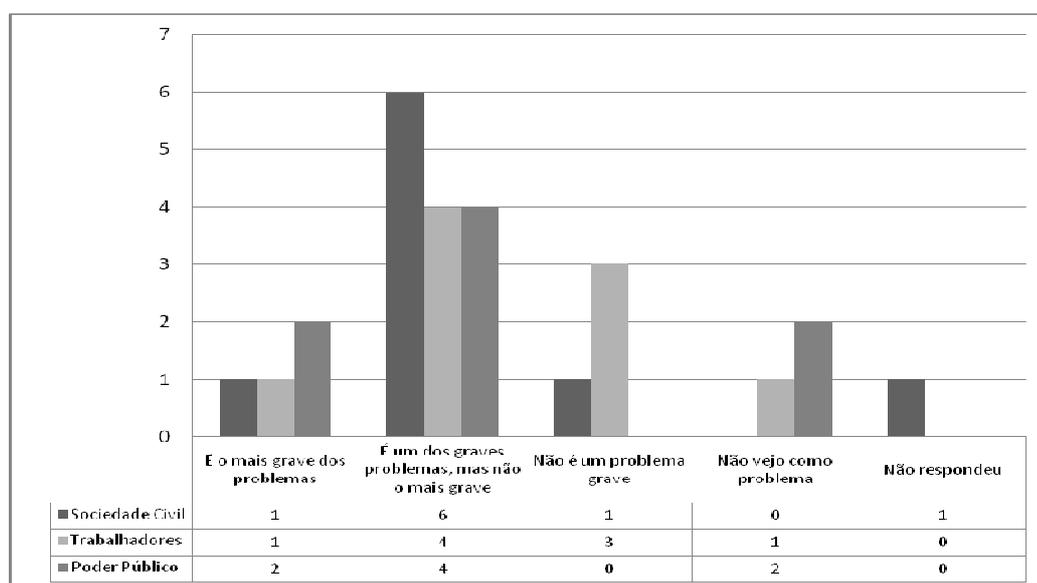
Mais um dos entrevistados corroborou as críticas ao governo federal:

Com base na minha participação, como membro titular das Comissões Organizadoras da 1ª CONSEG, nos níveis municipal, estadual e nacional, na condição de representante da classe Trabalhadora da Segurança Pública. Fundamentado em minha participação do CONASP transitório que regulamentou e realizou da primeira eleição para a composição do CONASP, quando a entidade que eu representava (Associação Brasileira de Criminalística) foi eleita e eu fui nomeado a membro efetivo da primeira composição de entidades eleitas para compor o CONASP. Por fim, fundamentado na minha participação como Conselheiro titular do CONASP, sem nunca ter faltado às reuniões ordinárias e extraordinárias, no final de 2011, depois de quase dois anos de participação efetiva, não vislumbrando perspectivas de implantação dos princípios e diretrizes da 1ª CONSEG e percebendo

a **total falta de apoio institucional** para o funcionamento efetivo do CONASP por parte do Governo (Ministério da Justiça), solicitei minha substituição como representante titular no CONASP. Verifico que as mudanças necessárias no sistema de segurança pública brasileiro só ocorrerão através da efetiva participação das organizações sociais, das entidades representativas dos trabalhadores de segurança pública e da pressão popular através da imprensa denunciando a falta de Políticas de Segurança Pública para o Brasil. Somente assim com essa efetiva participação será possível obter a consolidação do controle social e democrático no âmbito das Políticas e Gestão da Segurança Pública no Brasil. Conforme se verifica no atual **Governo da Presidente Dilma**, depois de mais de dois anos, ainda não foi apresentado um “Plano Nacional de Segurança Pública” a ser implantado, todas as iniciativas até agora foram esparsas, **sem definição de uma Política Nacional de Segurança Pública. (Entrevistado da Categoria Trabalhadores).**

Buscando aferir a percepção da autoimagem do CONASP, foi perguntado se “Diante da afirmação a seguir: ‘no CONASP, o excesso de corporativismo, politização e a burocracia limitam os avanços’; o Sr.(a) concorda mais: [...]”. A gravidade desse fator foi apontada pela maioria (10 respostas), mas outras respostas se distribuíram uniformemente entre os demais respondentes; somente 4 deles vê o corporativismo e a politização como o mais grave problema do processo deliberativo e 3 afirmam que não se trata de um problema.

**Gráfico 30** – Excesso de politização, corporativismo e burocracia, como problema do CONASP



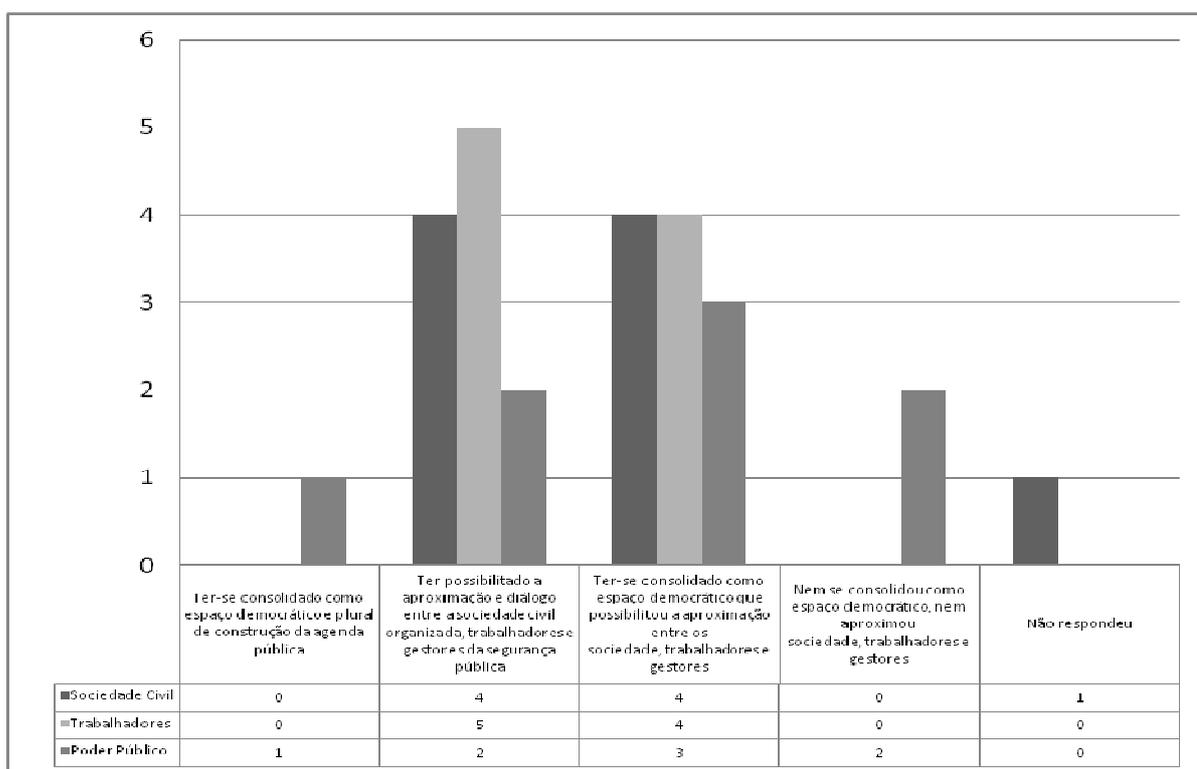
**Fonte:** Pesquisa de campo na forma de Questionário Estruturado junto aos Conselheiros do CONASP realizada em 2013.

Os dados apresentados apontam para uma maior convergência de percepções no sentido de faltar sintonia entre os entes federados e a limitada efetividade das deliberações do CONASP, para a implementação de políticas concretas para o setor de segurança pública.

A despeito desses fatores adversos, quase à unanimidade os entrevistados não revelaram ceticismo quando perguntado: “O Sr.(a) aponta como conquista(s) reais do

CONASP: [...]”. O gráfico 24 mostra que dos 26 submetidos à *Survey* 23 perceberam que o CONASP se consolidou como espaço plural na construção de uma agenda pública para o setor e possibilitou a aproximação e o diálogo com a sociedade civil e trabalhadores da área. Somente 2 respondentes entenderam que o CONASP não atingiu nada disso; esses respondentes se localizam na categoria “Poder Público” e, mesmo dentro dela, essa sua percepção contrasta com os outros 6.

**Gráfico 31 – Percepção das conquistas do CONASP**



**Fonte:** Pesquisa de campo na forma de Questionário Estruturado junto aos Conselheiros do CONASP realizada em 2013.

Essas percepções dos conselheiros entrevistados vai ao encontro do que fala Oliveira (2012):

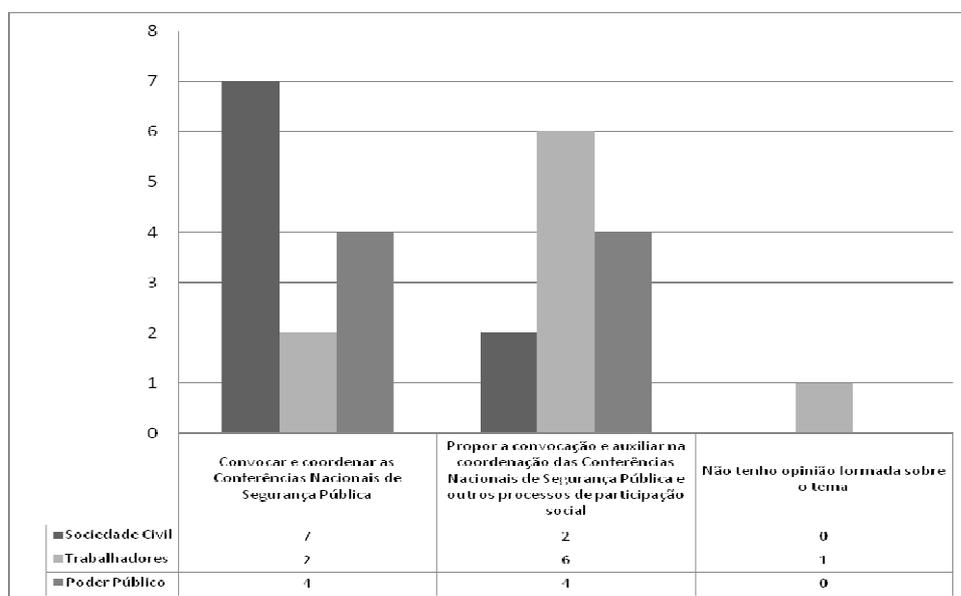
A despeito disso, pode-se concluir que, no que se refere à segurança pública, algo antes impensado agora é realidade: representantes da sociedade civil, gestores e trabalhadores dialogam na mesma mesa debatendo a política, e isto somente está sendo possível porque no momento posterior à Conferência Nacional foi criado, no âmbito do Ministério da Justiça, o Conselho Nacional de Segurança Pública. Os temas afetos à segurança pública, no âmbito Federal e respeitando o pacto federativo, a independência dos Estados membros agora já não são mais assunto apenas dos profissionais da segurança pública. A sociedade civil ganhou mais uma oportunidade de se empoderar da temática e exercer papel preponderante de accountability social, seja dos atores, seja do Estado no que se refere à implementação das políticas de segurança, significando um passo em sua transformação em Política de Estado, não de Governo. (OLIVEIRA, 2012, p. 50).

Oliveira segue apontando os desafios a serem enfrentados pelo CONASP: a consolidação de uma esfera pública e a definição de seu papel, protagonizando-se na formulação de políticas públicas para o setor ou apresentando-se como instrumento de controle social democrático (*Accountability*):

Dois grandes desafios esperam os Conselheiros do CONASP: a) será de transformarem o CONASP no efetivo canal de diálogo, interlocução, principalmente na formulação das políticas públicas da Segurança Pública, entre aqueles que o compõe - por sua representação tripartite -, com os Governos Federal, Estadual e Municipal, e o poder legislativo. b) de definir seu papel de atuação, focando-se num dos instrumentos da Democracia Participativa que é a participação social, quando sua atuação poderia ser na formulação das políticas públicas da segurança pública, principalmente nas transversais, e/ou atuar no controle social, monitorando, acompanhando as implementações da Política Pública de Segurança pública às quais não participou da Construção, e não restringirem-se em questões da área meio (administrativa) despendendo esforços, gastos públicos sem atingir seu objetivo conforme consta no decreto que o instituiu, e que o define como Consultivo e Deliberativo. (OLIVEIRA, 2012, p. 51).

As opiniões se divergiram e se dividiram em frequência igual (13 e 12 respostas) quando os respondentes pensam no papel do CONASP, em relação à futuras Conferências Nacionais: dizem uns que o conselho deva ser o responsável pela convocação enquanto outros lhe atribuem o papel de ser o órgão proponente da convocação para novas conferências nacionais. As respostas vieram ao se perguntar: “*Com relação aos processos de participação social para a deliberação das políticas públicas na área de segurança, o Sr.(a) acredita que deva caber ao CONASP: [...]*”; é o que mostramos no Gráfico 32:

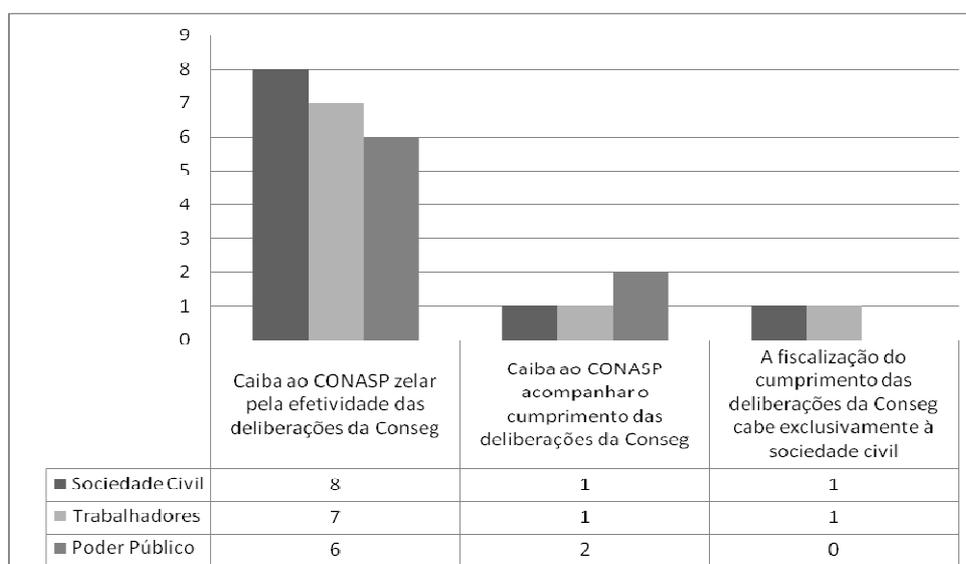
**Gráfico 32** – Percepção dos Conselheiros sobre o que deva caber ao CONASP para a participação social



**Fonte:** Pesquisa de campo na forma de Questionário Estruturado junto aos Conselheiros do CONASP realizada em 2013.

A maioria dos respondentes (21 respostas convergentes) acredita que o CONASP deva protagonizar o processo de participação social, zelando pela implementação das políticas públicas deliberadas na 1ª CONSEG, como se vê no Gráfico 33, que apresenta os dados tabulados das respostas quando perguntado: “Com relação à fiscalização das deliberações tomadas nas Conferências Nacionais de Segurança Pública e outros processos de participação social, o Sr.(a) acredita que: [...]”:

**Gráfico 33 – Efetivação das deliberações da 1ª Conseg**



**Fonte:** Pesquisa de campo na forma de Questionário Estruturado junto aos Conselheiros do CONASP realizada em 2013.

No espaço deixado no questionário para resposta aberta, um dos entrevistados registrou seu ânimo por uma evolução a partir da abertura à participação social propiciada pela 1ª CONSEG:

A I Conferência foi fundamental para todo processo que hoje está em curso nos rumos da segurança pública nacional. A criação, estruturação e consolidação do CONASP são resultados da I CONSEG. Acredito que ainda estamos dando os primeiros passos, mas queremos chegar no patamar de outros segmentos, como saúde e educação. Queremos consolidar o SUSP e ter, de fato, uma segurança pública cidadã. (Entrevistado da Categoria Sociedade Civil).

### 5.2.2 A entrevista com o ex-Secretário Nacional de Segurança Pública

No início da entrevista foi explicado ao Professor Ricardo Brisola Balestreri o tema da pesquisa, o contexto acadêmico em que ela se encerra (programa de Doutorado em Sociologia da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”) e os resultados da *Survey* aplicada aos Conselheiros do CONASP. Também foi solicitada sua autorização para gravação da conversação e publicação de seu conteúdo, havendo sua anuência.

Como se tratava de uma entrevista por pautas, num primeiro momento foi dada oportunidade para que o entrevistado falasse livremente sobre as questões gerais do tema; suas críticas se fecharam, principalmente, contra a falta de políticas públicas para o setor ao longo do governo de Dilma Rousseff que, segundo ele, teria destruído toda a construção do PRONASCI ao longo do governo de Lula. O entrevistado fez questão de não atribuir culpa à atual Secretária Nacional de Segurança Pública, Regina Miki, mas não poupou o Ministério da Justiça e a Presidência da República.

Em seguida foi pautada a hipótese de que o governo federal estaria, arditosamente, levando os municípios a assumirem encargos na área de segurança, na qual não existe fonte de receita própria, vinculada ou, ainda, obrigatoriedade de transferência de recursos da União. Contextualizada a questão, declarou o entrevistado: *“Segurança depende da boa vontade e da boa-fé do gestor do momento...”*.

No contexto dessa primeira pauta, o entrevistador apresentou ao entrevistado os dados constantes do Gráfico 7 (os municípios são os entes federados com menor receita tributária disponível). Das respostas dadas pelo entrevistado, merece destaque:

**Ricardo Brisola Balestreri:** *“Nós criamos o PRONASCI em cima de um estudo científico [...] para atender grandes regiões metropolitanas [...] ao final, próximo ao ano eleitoral, nós estávamos atendendo centenas de municípios, até municípios que não tinham criminalidade nenhuma [...] acaba sendo uma política clientelista. [...] Eu acho que o município teria um papel importante, numa reforma do sistema de segurança. [...]”*

A partir da citação feita pelo entrevistado sobre “reforma no sistema de segurança pública”, alargou-se a pauta para inquiri-lo sobre qual seria a proposta e o que ele pensava sobre “**unificação**” e “**desmilitarização**”:

**Ricardo Brisola Balestreri:** *“Eu propunha, no Brasil, que se criasse o Juizado de Instrução, passasse os delegados para o Poder Judiciário, transformar a polícia civil numa polícia especializada em crimes sofisticados [...] transformar a PM numa instituição de ciclo completo [...] criar nos municípios maiores, mais bem estruturados, polícias municipais, não para competir nem com a civil nem com a militar, mas para cuidar de delitos posturais, de contravenções...”*

*A conferência foi uma coisa que me atropelou, [...] os delegados conservadores, tentavam me convencer da proposta, de que era preciso unificar as polícias sob o comando deles, a guiza, digamos assim, que o militarismo é uma coisa ruim, e a minha posição é assim: o militarismo, se for tomado como estética militar, não só a beleza dos ritos militares, mas englobando hierarquia e disciplina, eu sou defensor disso; [...] desmilitarização virou*

*um mau slogan, explicando ninguém entende, acham que vão criar uma segunda polícia civil, e todo mundo se arrepia quando se fala isso; [...] eu era contrário à desmilitarização, e os delegados conservadores, particularmente os daí de São Paulo – os de São Paulo e do Rio de Janeiro – a maioria é ligada ao crime organizado, [...] eu diria: nem todos os delegados estão ligados ao crime, [...] na verdade só quem discute, quem se articula, são os conservadores. [...].*

*Essa questão da desmilitarização, no Brasil, eu acho que ela surgiu sob um clima de uma profunda repercussão histórica, dos movimentos reivindicatórios dos policiais de base do Brasil, e como toda proposta surgida num clima emocional, [...] Como de fato, o Estado brasileiro nunca soube dialogar com os policiais da base, da base militar ou civil, houve um sentimento de revolta, de ressentimento, se acumulando ao longo dos anos... O Estado brasileiro nunca admitiu a organização formal da polícia militar, em que pese o caráter militar da polícia, o caráter militar é antecedido pelo caráter policial, e como todo policial, tem uma lógica civil, eu diria, num aparente paradoxo – mas, que não é um paradoxo – de que a polícia militar, é uma polícia de ideologia, ou melhor diria, de ideário civil, na forma militar. Como essas coisas convivem bem? Toda polícia tem que ser eminentemente civil, porque ela é um setor de proteção ao direito do cidadão, e não de combate ao inimigo, ela é ideologicamente uma instituição civil, agora, ela é – na forma – uma instituição militar. Porque uma polícia ostensivo-preventiva, se vale da estética militar de uma maneira primorosa; [...] ela é mais eficiente e mais eficaz, [...] ela é uma polícia que se vale do ordenamento militar para fazer um trabalho de escala [...]; é uma polícia que tem o seu foco, que tem o seu dom maior, no trabalho de escala, envolve a ação de milhares de pessoas, então isso beneficia; [...] o Estado brasileiro nunca permitiu aos policiais militares o caminho natural da democracia, que seria o caminho da sindicalização. Se o Estado brasileiro tivesse permitido às polícias militares se sindicalizarem, nós hoje não teríamos o verdadeiro terror que temos, do ponto de vista da administração pública em relação aos movimentos grevistas, [...].*

Nesse ponto, o entrevistado passou a relatar sua experiência com setores dos trabalhadores da área de segurança que defendem a tese da desmilitarização; sua citação direta foi das lideranças da ANASPRA e seu depoimento trata de suas ponderações para uma revisão desse pensamento, já que o entrevistado é contrário à ideia.

Reforçando esta pauta de que a aversão ao modelo militar poderia ter assento no fato de que esses trabalhadores são tolhidos em seus direitos sociais de associação e reivindicação, o entrevistador ponderou que a Convenção nº 154 e a Recomendação 159 da

Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre o Incentivo à Negociação Coletiva, concluída em Genebra, em 19 de junho de 1981, e aprovada pelo Decreto nº 1.256, de 29 de setembro de 1994, bem como a Convenção nº 151, vigente na ordem jurídica brasileira por força do Decreto-Legislativo nº 206, de 07 de abril de 2010, impõem à República Federativa do Brasil a edição de normas jurídicas capazes de estabelecer **espaços de negociação coletiva**, como alternativa de ajustes democráticos das relações de trabalho no âmbito da Administração Pública, inclusive em relação aos militares. A Convenção nº 154, em seu Artigo 1º reserva que “*a legislação ou a prática nacionais poderão determinar até que ponto as garantias previstas na presente Convenção são aplicáveis às Forças Armadas e à Polícia e que, no que se refere à administração Pública, a legislação ou a prática nacionais poderão fixar modalidades particulares de aplicação*”, assim como o Artigo 1º, 3, da Convenção nº 151 “*será definida por leis ou regulamentos nacionais a extensão em que se aplicarão às forças armadas e à polícia as garantias providas nesta Convenção*”, o que não foi objeto de qualquer reserva ou ressalva do Estado brasileiro. À vista disso, declarou o entrevistado:

**Ricardo Brisola Balestreri:** “*Eu senti um amadurecimento dos líderes, não das bases; mas os líderes hoje percebem, que essa proposta de desmilitarização, ela não foi ao encontro da sociedade brasileira, porque a sociedade brasileira fica no seu imaginário pensando na hipótese de ter uma segunda polícia civil no Brasil, e isso é horripilante no ponto de vista do cidadão, que tem uma relação com a PM de amor e ódio, mas que sabe ele – o cidadão – que, na última instância, se ele precisar de alguém, de apoio ou de socorro, ele vai encontrar socorro na polícia militar; [...]*”.

Avançando no mesmo tema – desmilitarização – o entrevistado defendeu a ideia do que chamou um “conteúdo prático ideológico da desmilitarização desejada”. Na verdade, seria uma via alternativa e de consenso, que iria ao encontro das aspirações das categorias de base das polícias militares e que, numa interlocução recente, teria sido vista com bons olhos por elas. Disse o entrevistado:

**Ricardo Brisola Balestreri:** “*‘Conteúdo prático ideológico da desmilitarização desejada’, o que que é isso? Se vocês propuseram a reforma dos famigerados regulamentos disciplinares das polícias militares, [...] é um tema que vem sendo discutido há pelo menos uma década no Brasil, e não se tem coragem de implementar. [...] Acontece que o Estado brasileiro, quer tratar os policiais como ‘caso de polícia’, o Estado brasileiro, que se acostumou a criminalizar os movimentos sociais, hoje criminaliza os movimentos sociais da polícia...*

Em seguida, ao entrevistado foi perguntado o que pensa sobre a tese da “**Unificação**” das polícias estaduais. Sua resposta foi contrária e, no contexto, ele abordou a tese do “**ciclo completo de polícia**”. Disse ele:

**Ricardo Brisola Balestreri:** *“A unificação é uma ideia simplista, fruto do desespero relacionado a um sistema que não funciona [...] Em primeiro lugar, o que tem que unificar não são as polícias, tem que unificar o ciclo [...] ele não unifica, porque, no meu ponto de vista, a elite, a oligarquia brasileira, ela quer duas meias polícias, que são fortes para baixo e fracas para cima; são duas meias polícias, criadas para se atrapalharem mutuamente [...]. Falta pragmatismo nessa proposta de unificação! Em segundo lugar: [...] é uma ideia autoritária, do ponto de vista ideológico, do ponto de vista cultural! Em terceiro lugar: polícias únicas, de forma geral, só existem em ditaduras... Polícia única significa um tal poder de informação, de manipulação, que apenas um governo autoritário, ditatorial, consegue controlar uma polícia dessas. Num governo democrático, não há governo que controle uma polícia única! É a polícia quem controlaria o governo, pelo simples fato de que essa polícia única seria detentora de um tal arcabouço de informações de ordem privada, de ordem pública, de ordem legal, de ordem ilegal, de ordem moral, de ordem imoral, essa polícia seria detentora de um tal arcabouço de informações, que ela rapidamente iria dominar o poder político”.*

Volta à pauta a questão municipal e a criação de **Guardas Municipais** e declara o entrevistado:

**Ricardo Brisola Balestreri:** *“Eu acho que há um desespero crescente, na população brasileira pela falta de segurança [...] Eu acho é claro, o discurso governo do PT, incentiva isso, [...]. Aí os prefeitos no desespero, muitas vezes sem condições, suprem, digamos assim, visualmente, criando Guardas, Que a Guarda tem essa característica: fardada... [...] Os prefeitos, não tendo mais esperança de conseguir esse aporte de verbas do Estado ou da União, eles começam a tomar atitude, criando uma polícia própria”.*

A pauta agora é dirigida ao campo da participação social democrática, especificamente pelas vias da **1ª Conferência Nacional de Segurança Pública** e do Conselho Nacional de Segurança Pública. Declara, então, o entrevistado:

**Ricardo Brisola Balestreri:** *“[...] do ponto de vista da praticidade, esse Conselho não tem nenhum sentido, a não ser, digamos assim, um marketing falso de democracia do governo federal. [...] O Conselho é mais um órgão de expressão da demagogia do governo federal na área da segurança pública...”. [...] Isso é uma proposta de*

*iludir a opinião pública, de iludir as instituições de segurança. [...] O Estado brasileiro, na democracia, eu diria: a pueril democracia brasileira ... ela não tem estolfo para comportar um conselho deliberativo, numa área tão sensível como a da segurança pública. [...] E a história está mostrando que aquilo que vinha dizendo é verdade... O que é o CONASP? Existe algum CONASP? Alguém já ouvir falar desse órgão? O que que ele fez? O que que ele propôs? Que autonomia ele teve diante do governo federal? O CONASP é uma peça retórica do governo federal! É um enfeite, vamos dizer assim, para dar a impressão de as instituições de segurança pública passam por uma discussão democrática. Qual a política do CONASP? Qual a proposição da Conferência Nacional de Segurança Pública que o governo federal está seguindo? Esse governo, da Presidenta Dilma ... qual a Diretriz que o governo da Presidente Dilma está seguindo da Conferência Nacional de Segurança Pública? O que ela implementou na prática? [...] Quem é que diria que um governo do mesmo partido e de continuidade faria isso? [...] O CONASP é uma visão sintética da Conferência; ao desrespeitar a Conferência, também o CONASP... [...] Eu suponho que à luz da atual gestão da Presidente Dilma, eu suponho que o CONASP seja considerado um incômodo... [...] Você lembrou muito bem, a ausência do Ministro... Agora a pergunta: como é que você fecha um Conselho ...?*

É encerrada a entrevista por volta das 00h30, de 20 de janeiro de 2014.

Os dados colhidos por meio da entrevista corroboraram as percepções dos membros do CONASP, no que diz respeito ao posicionamento do Ministério da Justiça, e mesmo da Presidência da República, em relação ao Conselho e seu papel na construção de uma agenda para o setor da segurança pública. Coincidem as críticas contra o governo federal, acusado de não dispensar o CONASP ou ao setor atenções e políticas públicas que pautem as deliberações da 1ª CONSEG e do CONASP.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Essa tese teve como objetivo apresentar o sistema de segurança pública brasileiro, a partir de uma revisão histórica, política e normativa, capaz de nos conduzir à análise dos fatores norteadores do diagnóstico apresentado pelo ato convocatório da 1ª Conferência Nacional.

Se de um lado essa convocação indicava um baixo nível de eficiência do aparato estatal no controle da criminalidade e na contenção da violência, quais seriam as causas dessas disfuncionalidades? Essas causas teriam sido identificadas durante os debates da 1ª CONSEG, quando a sociedade brasileira e os atores que operam nesse sistema foram convidados para essa esfera pública de participação social democrática? As deliberações daquela arena pública indicavam um caminho para o aperfeiçoamento do sistema?

O Conselho Nacional de Segurança, que nasce no governo de Fernando Collor de Melo (Decreto nº 98.936/1990) na forma de um consórcio de agências públicas federais e estaduais e que evoluiu, no governo de Luis Inácio Lula da Silva, para uma esfera pública de democracia participativa deliberativa, legitimada pela 1ª CONSEG, estaria conduzindo bem o processo das mudanças para que aquele autodiagnóstico de baixo nível de eficiência fosse revertido? O que teria levado o CONASP à acomodação diante de um cenário inalterado?

No Brasil, historicamente a União tem papel reduzido na implementação de políticas públicas no setor da segurança pública; suas agências policiais operam num plano superior de criminalidade organizada, de mera fiscalização de trânsito viário em rodovias federais ou de rara ostensividade nas ferrovias federais desestatizadas. Nos municípios suas Guardas vêm buscando, desde a década de 1980, o *status* de polícia; na Assembleia Nacional Constituinte essas corporações conquistaram um espaço no texto da Carta de 1988, mas a ampliação de seu mandato ainda é buscada pela via de reformas constitucionais e sob o apoio de setores do governo federal que conceberam o PRONASCI e o novo FUSP.

Mas, nos moldes postos, o sistema policial brasileiro é suportado essencialmente pelos Estados-membros, por meio de corporações seculares, dotadas de culturas próprias e conflitantes, onde se opera uma dicotomia não só orgânica, mas acima dela e mais gravemente, o paradigma “polícia judiciária-polícia administrativa” de fundo hermenêutico-jurídico, e que é o gerador de uma ruptura no processo de prestação de serviços de segurança; a partir dessa dogmática, uma corporação (polícia militar) somente é responsável pela ação ostensiva com expectativa de resultados preventivos, enquanto a outra (polícia civil) é encarregada da investigação criminal: “duas meias polícias” como insiste Balestreri (2014).

Como se pode atuar no controle da criminalidade se essas agências não detêm autonomia gerencial plena? O resultado é que essas corporações conspiram para o insucesso recíproco, comprometendo a eficiência do todo enquanto sistema.

A partir da bibliográfica a partir de Adorno (2008), Pastore (1991), Mingardi (2007) entre outros, pôde revelar que os níveis de eficiência do sistema de segurança pública de fato não são satisfatórios. Esses dados foram suficientes para demonstrar que as taxas de esclarecimento de crimes são baixíssimas se comparadas com outras democracias; ao mesmo tempo, a ação de grupos de pressão corporativos e classistas, cristalizadas pelo bacharelismo, vem se mostrando eficiente na manutenção de um modelo cartorial – o inquérito policial – que opta pela burocratização e a formalização de práticas de deveriam estar vocacionadas para a investigação e inteligência policial. Essa mesma lógica cartorial opera como um complicador nas ações de polícia ostensivo-preventiva à medida em que imobiliza as patrulhas para o registro de boletins de ocorrência, que nem sempre evoluirão para investigação policial, formalização de inquéritos, denúncias pelo Ministério Público, aplicação de penas pelo Judiciário e finalização do ciclo pelo sistema penitenciário. Simultaneamente é deteriorado o aparato de policiamento comunitário e a expectativa de aplicação da lei; impunidade e redução das forças de proteção do cidadão acabam por gerar um ciclo de ascensão criminal num contexto socioeconômico de desigualdades que fertiliza o terreno gerando mais violência urbana.

A pesquisa demonstrou que nenhum dos modelos internacionais apresentados opera nessa lógica de ruptura do processo de controle da criminalidade pela dicotomização de um algo que deveria ser contínuo. O ciclo completo de polícia é adotado em toda a América Latina, Estados Unidos da América e Europa, onde não se cogita unificar agências policiais, mas atribuir a todas elas o domínio completo das fases de prevenção e repressão criminal sob a supervisão do Ministério Público e do Poder Judiciário, ao mesmo tempo em que essas sociedades detêm um elevado poder de *accountability*. As experiências, fruto da cultura e história dessas outras nações, também não se opõem à existência de agências policiais militarizadas ou paramilitarizadas coexistindo com corporações civis e interagindo com sociedades democráticas.

Fora da perspectiva do ciclo completo de polícia os embates institucionais se perpetuam irracionalmente, na forma daquilo que se chamou de “guerra das polícias” (HAGEN; WAGNER, 2009). Projetos de aproximação com a comunidade foram fadados ao fracasso ou não atingiram a plenitude de seus propósitos, pois na formulação de suas demandas a sociedade não conhece os entraves desse sistema e o sistema não se mostra aberto

ao aprimoramento. Ao se conceber a implantação de um programa de policiamento comunitário, é impossível compatibilizar suas premissas básicas de descentralização da autoridade e de permanência do policial junto às comunidades, quando seus atendimentos o levarão a passar horas numa delegacia, onde o sistema dicotomizado centraliza o poder decisório e leva ao abandono daquela comunidade. Os que operam no crescente mundo da criminalidade organizada não encontram barreiras burocráticas que os impeçam, contudo no Estado órgãos de segurança mantêm viva a lógica da separação, daí porque não é raro o Poder Judiciário ser chamado a se manifestar, como o fez o Superior Tribunal de Justiça nesses emblemáticos *cases*:

**A demarcação em sede constitucional, das atribuições das polícias militar e civil não se prestam a inibi-las de sua função maior, de combate ao crime** e não desconstitui a investigação como atividade estatal da *persecutio criminis*. As polícias são de igual modo o braço do Estado, e não podem se furtar a propiciar-lhe os meios ao seu alcance para consecução de seus fins. (STJ. RHC nº 1236-RJ. Relator Ministro José Dantas. Julgamento em 26 de junho de 1999).

Por outro lado, o retrocitado art. 144 da CF, em seu § 1º, inciso IV, preleciona que o exercício das funções de polícia judiciária da União compete, exclusivamente, à Polícia Federal. Entretanto, o mesmo artigo 144, em seu § 4º, afirma que as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais serão exercidas pela Polícia Civil, **sem, contudo, excluir a participação subsidiária da Polícia Militar**. (STJ. HC nº 233.302 – SP. Relator Ministro Gilson Dipp. Julgamento em 12 de junho de 2012).

Mas a questão aqui não tem no Direito seu fundo principal, a hermenêutica jurídica somente é mal utilizada para se prestar a interesses corporativos, como sustenta Nucci (2008, p. 535): “*Enfim, a separação das polícias é o principal problema enfrentado, mas tal situação, que é sobretudo política, não pode resvalar do direito da população de obter efetiva segurança, nem tampouco nas atividades judiciárias de fiel e escorreita colheita da prova*”.

Infelizmente nem a Conferência Nacional, tampouco o Conselho Nacional de Segurança Pública perceberam a real dimensão desse gargalo e o represamento das crescentes demandas sociais por segurança que ele causa em escala geométrica, imobilizando a polícia de segurança pública e mantendo a polícia investigativa como mero órgão cartorial de registros – máquinas de um sistema potente, mas operadas com inabilidade. Na Conferência Nacional os discursos se limitaram a corroborar a morbidez do aparato e, sem uma dose de pragmatismo, suas deliberações refletiram contradições lógicas; no Conselho Nacional semelhante fenômeno vem se reproduzindo pela falta de uma pauta e pelo descaso do Ministério da Justiça nos governos Lula e Dilma.

Ao governo federal caberia convocar sua majoritária base parlamentar no Congresso Nacional e regulamentar o dispositivo constitucional que disciplinaria a

organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades (Artigo 144, § 7º), contudo a esquiva vem se reproduzindo e a alternativa que se adota é o desvio de foco central, em direção a um aparente e perverso incentivo à municipalização do setor. Essa estratégia vem mascarada por políticas públicas, que se restringem a repasses gotejados de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública aos municípios, induzindo-os a que assumam a corresponsabilidade pela segurança pública, criando Guardas Municipais e alargando seu mandato para além do que a Constituição Federal admite, em ações típicas de polícia.

Os municípios, mesmo sendo os entes da federação com a menor distribuição das receitas tributária, carentes de um aparelho policial que dê conta das demandas sociais, acabam por serem lançados ou atraídos ao sistema: uma revisão da Odisseia de Homero. Daí a expansão das Guardas Municipais pelo país, trazendo uma legião de novos agentes mal remunerados – ainda sim impactando os cofres municipais – ao mesmo sistema que se mostra pouco eficiente. Diferentemente da saúde<sup>119</sup> e da educação. Essa fórmula mantém a União como expectadora de um fenômeno que ela não pretende encarar, sequer como agente articulador de políticas públicas, papel que lhe caberia num federalismo de cooperação.

Aos Estados, sem espaço para a mesma esquiva, restam tentar parcerias com os municípios, tal como faz São Paulo, para custeio de um adicional aparato da polícia ostensiva no desempenho de “Atividade Delegada”.

Os dados obtidos por meio da pesquisa bibliográfica, documental e de campo, permitem-nos sustentar que o baixo nível de eficiência das agências policiais brasileiras tem como causa principal o modelo burocrático-formal adotado, nem tanto por força normativa, mas essencialmente pelo paradigma enraizado que, alimentado pela monopolização da atividade de polícia judiciária, faz dos principais órgãos de proteção ao cidadão instituições rivalizadas e letárgicas.

A União vem se esquivando de seu poder político de articulação dos entes federados e se omitindo em regulamentar a norma constitucional que organizaria o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. Especialmente a pesquisa de campo junto aos conselheiros do CONASP e ao ex-Secretário Nacional de Segurança Pública, evidenciaram que o PRONASCI

---

<sup>119</sup> Constituição Federal, Artigo 195, § 10. “A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos”. “O Sistema Único de Saúde torna a responsabilidade linear alcançando a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 195.192, Rel. Min. Marco Aurélio, Diário do Judiciário, 31 mar. 2000).

foi deixado em segundo plano, tanto no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva quanto, mais gravemente, no da Presidente Dilma Rousseff, transformando-se o FNPS em instrumento do clientelismo político. No mesmo sentido, os dados colhidos na *Survey* e na entrevista por pautas, deixam à mostra o descaso que o governo federal dedica àquilo que foi deliberado pela 1ª CONSEG e às deliberações do CONASP.

Afastados os estereótipos, a investidura militar não inviabiliza boas práticas para o setor, ao contrário, agrega uma disciplina de execução do trabalho; todavia, as tensões internas advindas das relações hierarquizadas, merecem ser arrefecidas a partir de novos conceitos de liderança baseada na capacitação.

A pesquisa bibliográfica revelou que não é privativa das polícias civis a atividade de “polícia judiciária”, uma vez que a ela é exercida concorrentemente por outros órgãos, o que nos permite uma revisão na hermenêutica jurídica colocando em sintonia os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência. Essa revisão hermenêutica daria respaldo para a adoção do modelo de polícias de ciclo completo – tal qual foram apresentadas em nossa pesquisa – e de políticas públicas dirigidas à potencialização de recursos humanos e materiais das polícias militares, agregando-se em seus serviços o registro das ocorrências policiais de natureza criminal que não demandem investigações ulteriores, desonerando-se as polícias civis, às quais restaria um papel eminentemente investigativo.

Nas relações com a comunidade, em busca de legitimar seu mandato policial, as agências devem alargar os canais de comunicação e participação social. A comunidade, de sua parte, deve se articular e se empoderar da *accountability*, além de perceber que segurança é um dever do Estado, portanto direito e, ao mesmo tempo, responsabilidade de todos.

Finalmente, apesar de a 1ª Conferência Nacional trazer o lema “Participe dessa mudança”, nada mudou...

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADOMO, Rubens de Camargo Ferreira; CASTRO, Ana Lúcia de. O exercício da sensibilidade: pesquisa qualitativa e a saúde como qualidade. **Saúde e Sociedade** [online]. 1994, v. 3, n.2, p. 172-185.

ADORNO, Sérgio (Sérgio França Adorno de Abreu). Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política Brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

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

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

\_\_\_\_\_. **As instituições dos sistemas de segurança pública e justiça criminal: contexto atual.** Transcrição de vídeo-aula, NEV-USP, Curso à Distância em Gestão Organizacional em Segurança Pública e Justiça Criminal, 19, 25 maio 2008, São Paulo, 13 p., (mimeo).

Adorno, Theodor Wiesengrund. Notas marginais sobre teoria e práxis. In: ADORNO T. W. **Palavras e sinais.** Petrópolis: Vozes, 1995, p. 202-229.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. O Federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico. Tese. **Universidade Estadual de Campinas.** Instituto de Economia. Doutorado em Economia. Orientador: Prof. Dr. Frederico Mathias Mazzucchelli. 2003. Campinas.

AGGEGE, Soraya; ÉBOLI, Evandro. Estudo aponta despreparo de polícias no país. **O Globo**, Brasília, 27 jul. 2009.

ALBERNAZ, Elizabete. Reflexões sobre a investigação policial brasileira através do inquérito policial. In: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (Brasil). **Cadernos Temáticos da CONSEG.** a. I, 2009, n. 06. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**, Porto Alegre, A. 4, n. 8, jul./dez. 2002, p. 84-135.

ALENCAR, Joana. et al. Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 15, no 32, jan./abr. 2013, p. 112-146.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política.** 2005, n.24, p. 29-40.

AMANTINO, Antônio Kurtz. Democracia: a concepção de Schumpeter. **Revista Teoria e Evidência Econômica**, v. 5, n. 11, p. 127-140, maio 1998. Disponível em: <[http://www.upf.br/cepeac/download/rev\\_n10\\_1998\\_art7.pdf](http://www.upf.br/cepeac/download/rev_n10_1998_art7.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2012.

ARRUDA, Luiz Eduardo Pesce de. Polícia e direitos humanos: a responsabilidade das escolas; uma análise cotejada com Theodor Adorno. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP/Marília**, a. 2013, nov. 2013.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova** [online]. 2000, n. 50, p. 25-46.

\_\_\_\_\_. Governo Lula e o desafio da participação, **Teoria e Debate**, n. 54, jun. jul. ago. 2003.

\_\_\_\_\_. [Org.]. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**. 2000, n. 50, p. 25-46.

AZEVEDO, Ana Luísa Vieira de; RICCIO, Vicente e RUEDIGER, Marco Aurélio. A utilização das estatísticas criminais no planejamento da ação policial: cultura e contexto organizacional como elementos centrais à sua compreensão. **Revista Ciência e Informação**. [online]. 2011, vol.40, n.1, p. 9-21.

BABBIE, Earl. **Métodos de Pesquisa Survey**. Tradução de Guilherme Cezarino. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

BALESTRA, Florencia Fontám. **Prevenção do crime. Programas e casos nos Estados Unidos**. 2006. Disponível em: <<http://www.comunidadessegura.org>>. Acesso em: 16 jul. 2013.

BALESTRERI, Ricardo Brisola. **Direitos Humanos: coisa de Polícia**. Porto Alegre: CAPEC, 2002.

\_\_\_\_\_. **Entrevista concedida para uso pesquisa em doutorado** [19 jan. 2014]. Entrevistador: Azor Lopes da Silva Júnior. São Paulo, Unesp-FCLAr, 2014. 1 CR-R (62 min).

BAYLEY, David H. **Policing in America: Assessment and Prospects**. Washington (DC): Police Foundation, February, 1998.

BAYLEY, David H. & SKOLNICK, Jerome H. **Nova Polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas**. São Paulo: EDUSP, 2001.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves. Fontes de Dados Policiais em Estudos Criminológicos: Limites e Potenciais. In: FÓRUM DE DEBATES “CRIMINALIDADE, VIOLÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: UMA DISCUSSÃO SOBRE AS BASES DE DADOS E QUESTÕES METODOLÓGICAS”, 2000, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: IPEA, CeseC/UCAM, 2000. p. 88-110.

BERTAZZO, Juliana. A nova agenda internacional de segurança põe a democracia brasileira em risco? **Revista Brasileira de Política Internacional**. 2007, v.50, n. 2, p. 25-41.

BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. **Revista Estudos Avançados**. IPEA. 2000, v.14, n.40, p. 91-106.

BLANCO, Antônio Carlos Carballo. Sistema e funções de segurança pública no Brasil. In: FÓRUM DE DEBATES “CRIMINALIDADE, VIOLÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: UMA DISCUSSÃO SOBRE AS BASES DE DADOS E QUESTÕES METODOLÓGICAS”, 2000, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: IPEA, CeseC/UCAM, 2000. p. 25-36.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11. ed., 1998.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

BOHMAN, James. **Public Deliberation**. Cambridge: MIT Press, 1996.

BOMBI, Marilisa. Polizia amministrativa e pubblica sicurezza: nota a margine della sentenza Tar Lombardia, Sez. Brescia del 13 febbraio 2008 n. 69. **Diritto & Diritti**, 03 abr. 2008. Disponível em: <http://www.diritto.it/>. Acesso em: 24 jul. 2008.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Atas de Comissões**. Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, 23 maio 1987, p. 226. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1987.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. **Ata de Comissões**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto no 3.897, de 24 de agosto de 2001**. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. Brasília, 25 ago. 2001a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Conflito de competência legislativa entre União e Estado. ADIn 1540/MS. Requerente: Governador do Estado do Mato Grosso do Sul. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Tribunal Pleno, Brasília, DF, 25 de junho de 1997. **Diário da Justiça**, 16 nov. 2001, p. 7, Ementário v. 2052, p. 26, 2001b.

BRASIL. **Decreto no 5.484, de 30 de junho de 2005**. Aprova a política de defesa nacional, e dá outras providências. Brasília, 30 jun. 2005.

BRASIL. **Doutrina Militar de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2007.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa: Paz e segurança para o Brasil**. (Decreto no 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências). 2. ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2008a.

BRASIL. Câmara dos deputados. Departamento de Taquigrafia, Revisão e redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Texto com Redação Final. **Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado**. Audiência Pública nº 1.412/08, Brasília, 04 nov. 2008b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2862-SP, Atos normativos que atribuem a Polícia Militar a possibilidade de elaborar termos circunstanciados

[...] ação não conhecida, Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo e Partido da República, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Brasília, Diário da Justiça Eletrônico n. 803, Ementário n. 2318-1, 09 maio 2008c.

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

BRASIL. Ministério da Justiça. **Manual Metodológico Geral**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009b.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Ministério da Justiça: Brasília, 2009c.

BRASIL. **Manual de orientações aos proponentes para elaboração de propostas via SICONV nas ações de prevenção do Fundo Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça – Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2011.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). **Mulheres nas instituições de segurança pública: estudo técnico nacional**. Brasília: Ministério da Justiça, 2013a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 118.280-MG. Paciente: Romildo Santos. Impetrante: Defensoria Pública da União. Coator: Superior Tribunal de Justiça. Relatora: Ministra Rosa Weber. **Diário da Justiça**, n. 152, 07 ago. 2013b.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Pesquisa perfil das instituições de segurança pública**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2013c.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, 50(4), 1999.

\_\_\_\_\_. Democracia republicana e participativa. **Novos Estudos Cebrap**, 71, março 2005: 77-91.

\_\_\_\_\_. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, 2007, n. 28, p. 9-30.

BRODEUR, Jean-Paul. **Como reconhecer um bom policiamento**. Problemas e temas. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

\_\_\_\_\_. Por uma sociologia da força pública: considerações sobre a força policial e militar. **Caderno CRH: Revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA**, Salvador, v.17, n.42, p.481-489, set./dez., 2004.

BRUSKY, Bonnie; FORTUNA, João Paulo. 2002. **Entendendo a Demanda para as Microfinancas no Brasil: um Estudo Qualitativo de Duas Cidades**. PDI/BNDES. Disponível em: < <http://portal.mte.gov.br> >. Acesso em 15 dez. 2013.

BUONO, Carlos Eduardo de Athayde; BEMTIVOGLIO, Antonio Tomás. **A reforma processual penal italiana: reflexos no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

CALMON FILHO, Petrônio. **Reforma do CPP avança e governo cede ao lobby da polícia**. Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, São Paulo, 29 jan. 2001. Disponível em: <[www.ibccrim.org.br](http://www.ibccrim.org.br)>. Acesso em: 05 jul. 2010.

CANO, Ignácio. Registros Criminais da Polícia no Rio de Janeiro: problemas de confiabilidade e validade. In: Fórum de Debates “Criminalidade, violência e segurança pública no Brasil: uma discussão sobre as bases de dados e questões metodológicas”, 2000, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: IPEA, CeseC/UCAM, 2000. p. 111-121.

CARDOSO, Gabriela Ribeiro; SILVA, Fábio de Sá e; BORBA, Julian. A pluralidade de sociedades civis na segurança pública: deliberação e concepções de representação política no CONASP. In: Encontro Anual da ANPOCS, 36, 2012, Águas de Lindóia. **Anais...** Disponível em: <<http://portal.anpocs.org/>>. Acesso em: 05 jan. 2014.

CARUSO, Haydée; MUNIZ, Jacqueline; BLANCO, Antônio Carlos Carballo. **Polícia, Estado e Sociedade: práticas e saberes latino-americanos**. Rio de Janeiro: Publit, 2007.

CARVALHO, Fabiano Lima de. O Emprego das Forças Armadas Brasileiras no Combate ao Crime Organizado do Rio de Janeiro (2010). **Military Review – Revista Profissional do Exército dos EUA (Edição Brasileira)**. Jan-Fev. 2013. Disponível em: <[http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/Portuguese/MilitaryReview\\_20130228\\_art008POR.pdf](http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/Portuguese/MilitaryReview_20130228_art008POR.pdf)>. Acesso em: 18 maio 2013.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro; LOBÃO, Waldir Jesus de Araujo; CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata de. **O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.

CHADE, Jamil. Brasil diz não à ideia da ONU de pôr fim a PM. **O Estado de S. Paulo**, 19 de setembro de 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/>>. Acesso em: 20 set. 2012.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **O que é Ideologia?** 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2001.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração nas organizações**. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

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

COHEN, Albert K. **Delinquent boys: the culture of the gang**. New York: The Free Press, 1955.

COHEN, Joshua. Procedure and substance in deliberative democracy. In BOHMAN, J.; REHG, W. **Deliberative Democracy**. Cambridge: MIT Press, 1997.

COSTA, Arthur; GROSSI, Bruno C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, a. 1, ed. 1, 2007.

COSTA, Frederico Lustosa da. Relações estado-sociedade no Brasil: representações para uso de reformadores. **Dados**. 2009, v.52, n.1, p. 161-199.

COSTA, Marcos Antônio da Silva Costa. **Marcos Antônio da Silva Costa**: depoimento [10 abr. 2013]. Entrevistador: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Debate em Audiência Pública sobre a Portaria Interministerial nº 3.252/2012, que trata da transferência dos policiais ferroviários para o Departamento de Polícia Ferroviária Federal.

COUTO E SILVA, Golbery do. **Conjuntura política nacional: O poder executivo & Geopolítica do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.

CROCCO, Fábio Luiz Tezini. Georg Lukács e a reificação: teoria da constituição da realidade social. **Kínesis (Revista de Estudos dos Pós-Graduandos em Filosofia da UNESP – Marília)**, semestral, v. I, n. 02, Out 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Brasília: Líber Livro, 2006.

DAHRENDORF, Ralf. **A lei e a ordem**. Brasília, Bonn, Instituto Tancredo Neves/Fundação Friedrich Naumann, 1987.

DANMARK. **Politi I Danmark, på Færøerne og i Grønland**. [s.d.] Disponível em: < <http://www.yumpu.com/da/document/view/10755181/politi> >. Acesso em: 14 out. 2013.

DANTAS, George Felipe de Lima. As polícias norte-americanas. **Revista Eletrônica “O Quinto Poder”**, n. 95, 18 nov. 2005. Disponível em: [http://www.oquintopoder.com.br/informativo/ed95\\_II.php](http://www.oquintopoder.com.br/informativo/ed95_II.php). Acesso em 15 jul. 2011.

DELADURANTEY, Joseph C. Intelligence. In **The encyclopedia of Police Science**. New York & London: Garland Publishing, 1995.

DIAS NETO, Theodomiro. **Policimento comunitário e controle sobre a polícia: a experiência norte-americana**. São Paulo: IBCCRIM, 2000.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2007.

EVANS, Mark et al. ANTERO, Samuel A.; SALGADO Valéria Alpino Bigonha (Orgs.). **Participação Social: textos para discussão**. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI; Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Brasília: Editora IABS, 2013.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder. Formação do Patronato Político Brasileiro.** Rio de Janeiro: Globo, 1975.

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

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito – técnica, decisão, dominação.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional.** 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 26. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FLORES, Mário César. Defesa Nacional na ordem do Século 21. **Dossiê**, Ano 2, v. 1, Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.

FRASER, Nancy, 1992, “Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy”, In: C. Calhoun (Org.), **Habermas and the Public Sphere.** Cambridge, Ma., MIT Press.

\_\_\_\_\_. Reconhecimento sem ética? Tradução de Ana Carolina Freitas Lima Ogando e Mariana Prandini Fraga Assis. **Lua Nova.** 2007, n.70, p. 101-138.

FREITAS, Henrique; MOSCAROLA, Jean. Da observação à decisão: métodos de pesquisa e de análise quantitativa e qualitativa de dados. **RAE Eletrônica.** 2002, vol.1, n.1, pp. 1-30. ISSN 1676-5648.

FRIEDMANN, W. The community role in community policing. In: ROSENBAUM, D. P. (Org.). **The challenge of community policing – testing the promises.** London/New Delhi: Sage Publications, 1994.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

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

GOLDSTEIN, Herman. *Improving policing: a problem-oriented approach.* **Crime and Delinquency**, v. 25, April 1979.

GORIN, Stuart; CAREY, Bruce. Os Participantes do Processo Jurídico. Questões de Democracia, **Revista da USIA**, v. 4, n. 2, set. 1999.

GRAEFF, Beatriz Porfírio. **O Policial Militar em Tempos de Mudança: ethos, conflitos e solidariedades na Polícia Militar do Estado de São Paulo.** Brasília, 2006, 250 p. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília. Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Carla Costa Teixeira.

GRÜN, Roberto. A vingança do baixo clero: o desafio ao “PiG” e o estado do conflito cultural no tratamento da crise financeira. **Mana**. 2013, v.19, n. 2, p. 303-340.

GÜNTHER, Hartmut. (2003). Como Elaborar um Questionário (Série: **Planejamento de Pesquisa nas Ciências Sociais**, n. 1). Brasília, DF: UnB, Laboratório de Psicologia Ambiental.

\_\_\_\_\_. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão? **Psicologia: Teoria e Pesquisa**. 2006, vol.22, n.2, p. 201-209.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**. 1995, n. 36, p. 39-53.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. São Paulo: Editora Tempo Brasileiro, 2003.

HAGEN, Acácia Maria Maduro; WAGNER, Mário. As polícias civis no Brasil: mudanças e permanências. In: SOUZA, Luís Antônio Francisco de. (Org). **Políticas de segurança pública no estado de São Paulo: situações e perspectivas a partir do Observatório de Segurança Pública da UNESP**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009, p. 53-62.

HAYEK, Friedrich A. von. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HEBDIGE, Dick. **Subculture: the meaning of style**. Londres, Routledge, 1994.

Hélio Bicudo: a Justiça piorou no Brasil. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 18, n. 51, Ago. 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142004000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 23 jan. 2014.

HELLIWELL, John; LAYARD, Richard; SACHS, Jeffrey. **Word happiness report 2013**. New York: UN Sustainable Development Solutions Network, 2013.

Husserl, Edmund. **A Crise da Humanidade Européia e a Filosofia**. Porto Alegre: Edipucrs, 2002.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JACOBS, James B. Justiça Criminal nos Estados Unidos: Evolução da Legislação Criminal dos Estados Unidos. **Revista Questões de Democracia**, v. 6, n. 1, jul. 2001.

JAGUARIBE, Hélio. **Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1962.

KAHN, Túlio. Medindo a Criminalidade: Um Panorama dos Principais Métodos e Projetos Existentes. In: FÓRUM DE DEBATES “CRIMINALIDADE, VIOLÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: UMA DISCUSSÃO SOBRE AS BASES DE DADOS E

QUESTÕES METODOLÓGICAS”, 2000, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: IPEA, CeseC/UCAM, 2000. p. 59-87.

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

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

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

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

\_\_\_\_\_. Antropologia, Direito e Segurança Pública: uma combinação heterodoxa. *Cuadernos de Antropología Social*. 2013, n.37, pp. 43-57.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

KOPITTKE, Alberto Liebling; ANJOS, Fernanda Alves dos; OLIVEIRA, Mariana Siqueira de Carvalho. Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, A. 4, ed. 6, p. 146-59, fev/mar 2010, ISSN 1981-1659.

KRAEMER, RODRIGO. A construção da Polícia Rodoviária Federal: uma história sobre processos de militarização. Monografia. Orientador: Pedro Rodolfo Bodê de Moraes. Curso de Ciências Sociais. **Universidade Federal do Paraná**. Curitiba. 2006.

KUHN, Thomas Samuel. **A estrutura das revoluções científicas**. 6. ed. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAZZARINI, Alvaro *et al.* **Direito Administrativo da ordem pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

LAZZARINI, Alvaro. Da defesa do estado e das instituições democráticas na revisão constitucional de 1993. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 28, n. 111, p. 61-78, jul./set., 1991.

\_\_\_\_\_. A segurança pública e o aperfeiçoamento da polícia no Brasil. **Força Policial**. São Paulo, n. 5. jan/mar, 1995.

LEMLE, Marina. **Tolerância Zero: menos crimes mais racismo**. 2006. Disponível em: <http://www.comunidadessegura.org>. Acesso em: 16 jul. 2013.

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

LICCIARDELLO, Sebastiano. **Le autorizzazioni di polizia**. Milano: Giuffrè Editore, 2013.

LIMA, Luciana Dias de; ANDRADE, Carla Lourenço Tavares de. Condições de financiamento em saúde nos grandes municípios do Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**. 2009, v.25, n.10, p. 2237-2248.

LOPES JÚNIOR, Aury Celso Lima. **Sistemas de investigação preliminar no processo penal**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2003.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion: Revista de Filosofia**. 2010, v.51, n.121, p. 227-258. ISSN 0100-512X.

LUHMANN, Niklas. O enfoque sociológico da teoria e prática do direito. **Seqüência (Revista do Curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina)**, a. XV, n. 28, jun. 1994, p. 15-29, Santa Catarina.

MACAREL, M. **Cours D'Administration et de Droit Administratif**. Paris: Librairie de Jurisprudence de Henri Plon, 1857. Disponível em: <<https://archive.org/stream/coursdadministr00boulgoog#page/n7/mode/2up>>. Acesso em: 16 out. 2013.

MACAULAY, Fiona. Civil society-State partnerships for the promotion of citizen security in Brazil. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**. 2005, v.2, n.2, p. 146-173.

MACPHERSON, Crawford Brough. **A Democracia Liberal: origens e evolução**. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O território do Estado no Direito Comparado: novas reflexões. In: **Revista de Direito Comparado Luso-Brasileiro**, n. 21, p. 129-52, Rio de Janeiro, 2001.

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

MANIN, Bernard. Legitimidade e deliberação política. In: MATTOS, Paulo Todescan Lessa (Coord.). **Democracia deliberativa**. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007, p. 15-45.

\_\_\_\_\_; PRZEWORSKI, Adam.; STOKES, Susan C. Eleições e Representação. **Lua Nova** [online]. 2006, n.67, pp. 105-138.

MATHIAS, Suzeley Kalil e GUZZI, André Cavaller. Autonomia na lei: as forças armadas nas constituições nacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. 2010, v.25, n.73, p. 41-57.

MATHIAS, Suzeley Kalil. Fuerzas Armadas y Gobernabilidad en el Gobierno de Lula. In: Conferencia Sub-Regional “Seguridad Transnacional y Gobernabilidad”, CHDS/CALEN, 2005, Uruguay. **Anais...** Disponível em: < <http://www.resdal.org/> >. Acesso em: 07 jan. 2014.

MEDEIROS, Mateus Afonso. Aspectos Institucionais da Unificação das Polícias no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, 2004, p. 271-296.

MESQUITA NETO, Paulo de. Policiamento comunitário e prevenção do crime: a visão dos coronéis da Polícia Militar. **São Paulo em Perspectiva**. 2004, v.18, n.1, p. 103-10.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SANCHES, Odécio. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? **Cadernos de Saúde Pública** [online]. 1993, v.9, n.3, pp. 237-248. ISSN 0102-311X.

MINGARDI, Guaracy. **Tiras, gansos e trutas: cotidiano e reforma na polícia civil**. São Paulo: Scritta Editorial, 1992.

\_\_\_\_\_. **Relatório final de pesquisa: a investigação de homicídios: construção de um modelo**. Secretaria Nacional de Segurança Pública, São Paulo, 2005.

\_\_\_\_\_. In “Um marco histórico no combate à violência”, **Revista Época**, edição n. 476, 29 jun 2007.

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

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

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

MONET, Jean-Claude. **Polícias e sociedades na Europa**. 2. ed. São Paulo: Editora Universidade da Universidade de São Paulo, 2006.

MONTEIRO, Rejane Penna. **A Guarda Civil em Porto Alegre (1929-1938)**. Dissertação. Mestrado em História. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1991.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 25, n. 100, out/dez 1988, p. 127-62

MORRESI, Sérgio D. Robert Nozick e o liberalismo fora do esquadro. **Lua Nova Revista de Cultura e Política Revista de Cultura e Política**. 2002, n. 55-56, p. 285-296.

MORONI, A. J. Participamos, e daí? **Social Watch/Observatório da Cidadania Coordenação executiva** (2005). Disponível em: <[http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13\\_Biblioteca/](http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13_Biblioteca/)>. Acesso em: 15 jan. 2011.

MORONI, J. A. O direito a participação no governo Lula. In: 32nd International Conference an Social Welfare. **Anais...** (Eletrônico). 2006. Disponível em: <[www.icsw.org/global-conferences/Brazil/2006/papers/jose-antonio-moroni.pdf](http://www.icsw.org/global-conferences/Brazil/2006/papers/jose-antonio-moroni.pdf)> . Acesso em: 04 de julho de 2010.

MORIN, Edgar. **Introdução ao Pensamento Complexo**. Porto Alegre: Meridional Sulina, 2005.

MUSUMECI, Leonarda; SOARES, Bárbara M. Polícia e gênero: presença feminina nas PMs brasileiras. **Boletim de segurança e cidadania**. Rio de Janeiro; Centro de Estudos de Segurança e Cidadania; UCAM/ Universidade Cândido Mendes, ano 2, n. 4, 2004.

MUNIZ, Jacqueline. et al. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. **Tempo Social**, São Paulo, Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, v.9, n.1, p. 197-213, maio 1997.

\_\_\_\_\_. Registros de Ocorrência da PCERJ como fonte de informações criminais. In: **FORUM DE DEBATES – Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas**, 2000, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: IPEA, 2000, p. 122-144.

\_\_\_\_\_. A Crise de Identidade das Polícias Militares Brasileiras. **Security and Defense Studies Review**, v. 1, 2001, p. 177-198.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Da “accountability” seletiva à plena responsabilidade policial. (p. 21-73). In: CARUSO, Haydée; MUNIZ, Jacqueline & CARBALLO BLANCO, Antônio Carlos. **Polícia, estado e sociedade: práticas e saberes latino-americanos**. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de Processo Penal Comentado**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Shattan Ruas Pereira; NOBRE, Marcos. (Orgs) **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

NOBREGA JUNIOR, José Maria Pereira da. A militarização da segurança pública: um entrave para a democracia brasileira. **Revista Sociologia Política**. 2010, v.18, n. 35, p. 119-130.

NOGUEIRA, Octaviano. **Constituições brasileiras: 1824**. Brasília: Senado Federal/Ministério da Ciência e Tecnologia/Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

NOMURA, Eduardo. Falta interesse ao governo, diz Soares. **O Estado de S. Paulo**, 10 jan. 2005, Nacional, p. A4

O 'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova** [online]. 1998, n.44, p. 27-54.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **De Geisel a Collor: Forças Armadas, transição e democracia**. Campinas: Papirus, 1994.

OLIVEIRA, José Ferreira de. **As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento: a emergência do policiamento de proximidade**. Coimbra: Almedina, 2006.

OLIVEIRA, Luciano. Ditadura militar, tortura e história: a "vitória simbólica" dos vencidos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. 2011, v.26, n.75, p. 07-25.

OLIVEIRA, Heder Martins de. CONASP: sua contribuição para a política nacional de segurança pública em seu primeiro ano de mandato. Monografia. Orientador: Letícia Godinho de Souza. Curso de Especialização em Democracia Participativa e Movimentos Sociais. Departamento de Ciência Política. **Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte. 2012.

PAIXÃO, Antônio Luiz; BEATO FILHO, Cláudio Chaves. Crimes, vítimas e policiais. **Tempo Social – Revista de Sociologia**. USP, S. Paulo, v. 9, n. 1, p. 233-248, maio de 1997.

PASTANA, Débora. Justiça penal autoritária e consolidação do estado punitivo no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v.17, n.32, p. 121-184, Curitiba, fev. 2009.

PASTORE, José (Coord.). **Crime e violência urbana**. São Paulo: IPE-USP, FIPE, 1991.

\_\_\_\_\_. Desemprego e Criminalidade. **Jornal da Tarde**, São Paulo, 28 ago. 1996.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERALVA, Angelina. **Violência e Democracia: o paradoxo brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS (**MUNIC 2012**). Rio de Janeiro: IGBE, 2012.

PETINELLI, Viviane. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 1, Jun. 2011, p.228-250

PINHEIRO, Paulo Sérgio de Moraes Sarmiento. **Estratégias da ilusão: a revolução mundial e o Brasil: 1922-1935**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

PINTO FERREIRA, Luiz. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1995, 5 v.

PIO, Carlos; PORTO, Mauro. Teoria política contemporânea: política e economia segundo os argumentos elitistas, pluralistas e marxistas. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria

Izabel Valladão de; ALMEIDA, Alberto Carlos [Org.]. **O estudo da política: tópicos relacionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998, p. 291-314.

PIRES, Maria Coeli Simões. O município no federalismo brasileiro: constrangimentos e perspectivas. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 8, n. 13, p. 55-84, jan./dez. 2005.

PITKIN, Hanna Fenichel (1993), "Hobbes Concept of Representation", *In* P. T. King (ed.), **Thomas Hobbes: Critical Assessments: Politics and Law**. London, Routledge, (v. 3).

\_\_\_\_\_. PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e idéias. **Lua Nova** [online]. 2006, n.67, pp. 15-47.

PMRJ. Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. **Cadernos de Polícia – Policiamento Comunitário**. Rio de Janeiro: PMRJ, 1993.

PMESP. Polícia Militar do Estado de São Paulo. **Projeto Polícia Comunitária: implantação de modelo e ação educativa**. São Paulo: PMSP, Conselho Geral da Comunidade, 1993.

PÔRTO, Renata Maia Pimenta. Trabalho e saúde de policiais rodoviários federais. Dissertação. **Universidade Federal da Paraíba**. Mestrado em Psicologia Social. Orientador: Prof. Dr. Paulo César Zambroni de Souza. 2013. João Pessoa.

PORTO, Maria Stela Grossi. Polícia e violência: representações sociais de elites policiais do Distrito Federal. **São Paulo Perspectiva**. 2004, vol.18, n.1, pp. 132-141.

PROENÇA JUNIOR, Domício. Forças armadas para quê? Para isso. **Revista Contexto Internacional**. 2011, v.33, n.2, p. 333-373.

QUEIROZ, Danielle Teixeira. et. al. Observação participante na pesquisa qualitativa: conceitos e aplicações na área da saúde. **Revista de Enfermagem**. UERJ, Rio de Janeiro, 2007 abr/jun; 15(2):276-83.

RAMOS, Sílvia; PAIVA, Anabela. Mídia e violência: como os jornais retratam a violência e a segurança pública no Brasil. Rio de Janeiro. **Universidade Candido Mendes. Centro de Estudos de Segurança e Cidadania**. 2005. Disponível em: <[http://www.ucamcesec.com.br/arquivos/publicacoes/Midia\\_violencia\\_rel.zip](http://www.ucamcesec.com.br/arquivos/publicacoes/Midia_violencia_rel.zip)>. Acesso em: 27 jun. 2008.

RATTON, José Luiz. A controversa desmilitarização das polícias. Entrevistas sobre militarização da polícia no Brasil. In: **Viva Rio – Biblioteca Virtu@I**, 2009. Disponível em: <<http://www.comunidadessegura.org/pt-br/node/43209/73272>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. São Paulo: Ática, 2000.

\_\_\_\_\_. **A Theory of Justice**. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

\_\_\_\_\_. **Political Liberalism**. New York: Columbia University Press, 1993.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**. [online]. 2005, n.24, pp. 9-27. ISSN 0104-4478.

ROLIM, Marcos. A segurança como um desafio moderno aos direitos humanos. **Análises e propostas**, n. 34, São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/04807.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2013.

\_\_\_\_\_. **Novo modelo de polícia**. Disponível em: <[http://rolim.com.br/2006/index.php?option=com\\_content&task=view&id=898&Itemid=3](http://rolim.com.br/2006/index.php?option=com_content&task=view&id=898&Itemid=3)>. Acesso em: 07 jan. 2014.

\_\_\_\_\_; RODRIGUES, Roberto Nascimento. Estudo 40: Instituições, sistemas e gestão da segurança pública. In: **Projeto Perspectivas dos Investimentos Sociais no Brasil (PIS)**, Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Brasília: CAPES-UAB, 2009.

SANTOS, Everton Rodrigo. Ideologia e dominação no Brasil (1974-1989): um estudo sobre a Escola Superior de Guerra. **Sociedade e Estado**. [online]. 2007, vol. 22, n.1, pp. 153-185. ISSN 0102-6992.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. Violências e dilemas do controle social nas sociedades da “modernidade tardia”. **São Paulo em Perspectiva**, a. 18, n. 1, 2004.

SANTOS JÚNIOR, Aldo Antônio; FORMEHLE, Kelly Cristina; PICCOLI, Daniela Lain. O ciclo completo de polícia no Brasil. *Universidad de Jaén (España)*, **Revista de Antropología Experimental**, v. 11, p. 1-10, 2011.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 5.456**, de 23 de dezembro de 1986. Disponível em: <[www.al.sp.gov.br](http://www.al.sp.gov.br)>. Acesso em: 24 set. 2013.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 6.451**, de 12 de maio de 1989. Disponível em: <[www.al.sp.gov.br](http://www.al.sp.gov.br)>. Acesso em: 24 set. 2013.

SÃO PAULO (Estado). **Instruções para a Distribuição e o Completamento do Efetivo policial-militar territorial – I-28-PM**, Polícia Militar do Estado de São Paulo, 2003.

SÃO PAULO (Estado). 11ª Vara de Fazenda Pública. **Ação Civil Pública nº13528-25/2012**. Requerente: Ministério Público do Estado de São Paulo, 6º Promotor de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital. Requerido: Estado de São Paulo. Juiz de Direito Domingos de Siqueira Frascino. São Paulo, 10 de dezembro de 2012.

SAPORI, Luís Flávio; SOUZA, Silas Barnabé de. Violência Policial e Cultura Militar: Aspectos Teóricos e Empíricos. *Teoria e Sociedade*, n. 7, 2001, p. 173-214.

SAPORI, Luís Flávio. Torre de Babel. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, a. 4, n. 6, fev-mar. 2010, p. 160-5.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SCOLESE, Luiz Francisco Eduardo. Governo e polícia: inicial negociação. **Folha de S. Paulo**, 15 jul. 2001, p. C-4.

SILVA, Fabio de Sá e; DEBONI, Fábio. Participação social e governança democrática na segurança pública: possibilidades para a atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública. Brasília: IPEA, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

SILVA, Jorge da. **Segurança Pública e polícia: criminologia crítica aplicada**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 2003.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVA FILHO, José Vicente da. **Fundamentos para a reforma da polícia**. 2001. Disponível em <[http://www.coroneljosevicente.com.br/pesquisas/pesq\\_05.htm](http://www.coroneljosevicente.com.br/pesquisas/pesq_05.htm)> Acesso em: 03 out. 2013.

SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da. Prática policial: um caminho para a modernidade legal. **Revista Meio Jurídico**, São José do Rio Preto, a. III, n. 36, fev. 2000.

\_\_\_\_\_. O Princípio do Juiz Natural nos crimes militares diante da Emenda Constitucional nº 45. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, a. 95, v. 843, jan. 2006.

\_\_\_\_\_. Juizados Especiais Criminais: uma retrospectiva analítica dos 11 anos de vigência da Lei n. 9099/95. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, a. 96, n. 856, Fev. 2007a.

\_\_\_\_\_. A face oculta da Segurança Pública. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, a. XI, n. 259, p. 22-33, 31 out. 2007b.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos jurídicos da atividade policial**. 1. ed. São Paulo: Suprema Cultura, 2009.

SIMON, John Anthony. Considerações sobre o Ministério Público norte-americano. In: **Revista dos Tribunais**, n. 640, p. 16, São Paulo, RT, fev. 1989.

SINOPSE DO CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

SOARES, Guido Fernando da Silva. **Common Law: Introdução ao direito dos EUA**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. **Revista Estudos Avançados**, IPEA, 2006, v.20, n.56, p. 91-106.

\_\_\_\_\_. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Revista Estudos Avançados**, IPEA, São Paulo, v. 21, n. 61, 2007.

SOARES, Luiz Eduardo; ROLIM, Marcos; RAMOS, Sílvia. **O que pensam os profissionais de segurança pública no Brasil?** Síntese do Relatório de Pesquisa. Ministério da Justiça/SENASP, 2009.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, São Paulo, fev. 2003.

\_\_\_\_\_. Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**. 2005, n.24, p. 105-121.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de. Militarização da segurança pública no Brasil: respostas recentes a um problema antigo. In: Forum, n. 2, julio – diciembre. **Revista del Departamento de Ciencia Política**, Universidad Nacional, Medellín, 2011. Disponível em: <<http://www.revistas.unal.edu.co>>. Acesso em: 02 jan. 2013.

TORCATO, Carlos Eduardo Martins. Discurso médico e punitividade penal: a repressão aos “tóxicos” em Porto Alegre no final dos anos 1920. Especialização em Segurança Pública e Cidadania. **Universidade Federal do Rio Grande do Sul**. Orientador Prof. Dr. José Vicente Tavares dos Santos, Porto Alegre, 2011.

TORRES, Luiz Henrique. O conceito de história e historiografia. **BIBLOS – Revista do Instituto de Ciências Humanas e da Informação**, Fundação Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Rio Grande, v. 8, p. 53-59, 1996.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1986.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Report of the Working Group on the Universal Periodic Review - Brazil**. 9 July 2012. Disponível em: < <http://www.ohchr.org/> >. Acesso em: 12 ago. 2012.

VALENTE, António Costa. Polícia de Segurança Pública – Origem, evolução e actual missão. **Politeia**, Lisboa, ano III, n. 1, Janeiro-Junho 2006, p. 63-102.

WEIR, Bill; JOHNSON, Sylvia. Denmark: **The Happiest Place on Earth**. ABC News, 8 jan. 2007. Disponível em: < <http://abcnews.go.com/2020/story?id=4086092&page=1> >. Acesso em 17 nov. 2013.

WENDEL, Travis; CURTIS, Ric. Tolerância Zero – a má interpretação dos resultados. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 8, n. 18, p. 267-278, dezembro de 2002.

WIEVIORKA, Michel. O novo paradigma da violência. Tradução de Ademir Barbosa Júnior Revisão Técnica de Angelina Peralva e Paulo Menezes. **Tempo Social**. Revista de Sociologia da Universidade de São Paulo, São Paulo, a. 9, n. 1, p. 5-41, maio de 1997.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. **História**. 2010, v.29, n.2, p. 3-29.

WOLKMER, Antônio Carlos. História do Direito no Brasil. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em Busca das Penas Perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal**. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

ZALUAR, Alba. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 13, n.3, p.3-17set. 1999.

\_\_\_\_\_. Alba. Pátria mãe. **Folha de S. Paulo**, 13 ago. 2007a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1308200706.htm>>. Acesso em: 15 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Alba. O trabalho e as bolsas. **Folha de S. Paulo**, 20 ago. 2007b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2008200706.htm>>. Acesso em: 15 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Alba. Foco é precisão. **Folha de S. Paulo**, 27 ago. 2007c. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2708200706.htm>>. Acesso em: 15 set. 2013.

ZILLES, Urbano. Fenomenologia e teoria do conhecimento em Husserl. **Revista da Abordagem Gestáltica**. a. XIII, v. 2, p. 216-221, jul-dez, 2007.

ZAVERUCHA, Jorge. Frágil Democracia e a Militarização da Segurança Pública no Brasil. In: Encontro Anual da ANPOCS, 12, 1999, Caxambu. **Anais...** Disponível em: <<http://portal.anpocs.org/>>. Acesso em: 05 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. 2000. **Frágil Democracia. Collor, Itamar, FHC e os Militares (1990-1998)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

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

\_\_\_\_\_. 2003. (Des)controle Civil sobre os Militares no Governo Fernando Henrique Cardoso. **Revue Lusotopie**, Pessac Cedex, n. 11, p. 399-418. Disponível em : <<http://www.lusotopie.sciencespobordeaux.fr/zaverucha2003.pdf/>>. Acesso em : 20.dez.2012.

\_\_\_\_\_. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: TELES, Edson; SAFLATE, Vladimir (Orgs). O que resta da ditadura. São Paulo: Boitempo, 2010.

ZAVERUCHA, Jorge; MELO FILHO, Hugo Cavalcanti. Superior Tribunal Militar: entre o autoritarismo e a democracia. **Dados**. 2004, vol.47, n.4, pp. 763-797.

## APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO ESTRUTURADO

### PESQUISA DE CAMPO NA FORMA DE QUESTIONÁRIO ESTRUTURADO

(QUESTIONÁRIO Nº 01/85)

#### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Meu nome é **Azor Lopes da Silva Júnior** (Currículo Lattes disponível em: <http://lattes.cnpq.br/6088271460892546>), aluno regular do programa de doutorado em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, na Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (Rodovia Araraquara-Jaú, km 1, Bairro dos Machados - Caixa Postal 174, 14.800-901 Araraquara - SP, Telefones: (16) 3334-6212/6242/6106/6469/6112, Fax: (16) 3334-6264 ), sob orientação da Professora Doutora Maria Teresa Miceli Kerbauy (Currículo Lattes disponível em: <http://lattes.cnpq.br/4762029784021248>).

O Sr.(a), por sua condição de membro Titular, Suplente ou Convidado do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), está sendo convidado a participar, como voluntário, de minha pesquisa cujo título é “**O modelo de Segurança Pública brasileiro em debate na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública: um estudo sobre as discussões, deliberações e perspectivas**”<sup>120</sup>, que tem o apoio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, na pessoa da Dra. Regina Maria Filomena de Luca Miki.

Testes que fiz com voluntários, mostraram que esse questionário pode ser respondido de forma tranquila e consciente em **APENAS 15 MINUTOS**.

O objetivo geral deste projeto é investigar o sistema nacional de segurança pública sob a ótica da 1ª CONSEG e do Conselho Nacional de Segurança Pública, suas disfuncionalidades e perspectivas. Suas informações serão valiosas para a realização desta pesquisa de campo, na forma do presente questionário estruturado composto por breves 25 (vinte e cinco) questões de múltipla escolha.

Seus dados serão resguardados de forma sigilosa, inclusive o uso das informações, com o objetivo de não expor sua identidade. Após ser esclarecido sobre as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo e estando de acordo, preencha este questionário e me encaminhe por e-mail, o que valerá para os devidos fins como manifestação de seu consentimento livre e esclarecido, certificando que o Sr.(a) acolhe os presentes termos voluntariamente, para participar do estudo acima descrito, **não na condição de sujeito da pesquisa**, mas como opinador sobre seu objeto.

Para tanto, na condição de pesquisador, coloco-me ao seu inteiro dispor para sanar eventuais dúvidas, tanto pelo meio eletrônico ([azor@fclar.unesp.br](mailto:azor@fclar.unesp.br)) quanto por telefone (Residencial: 017 3353-7367e Celular: 017 9702-4896).

Caso lhe interesse, após defendida e aprovada a tese, terei muito prazer em retribuir sua colaboração, enviando-lhe uma cópia eletrônica.

Meu sincero agradecimento pela participação!!!

(Por favor assinale **SOMENTE UMA** das alternativas em cada questão)

**QUESTÃO 1. Sua faixa de idade é de:**

a. entre 18 e 23 anos.  b. entre 24 e 40 anos.  c. entre 40 e 59 anos.  acima de 60 anos.

**QUESTÃO 2. Seu gênero:**

a. homem.  b. mulher.

---

<sup>120</sup> Registro que, depois de enviados e recebidos os questionários, o título desta tese foi alterado por sugestão da Banca Examinadora, por ocasião do Exame Geral de Qualificação ocorrido em 30 de agosto de 2013, para: “*O modelo brasileiro de segurança pública e a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública*”.

**QUESTÃO 3. Seu nível de escolaridade:**

- a. fundamental incompleto ou completo.  c. médio completo ou incompleto.  
 b. superior completo.  d. mestrado ou doutorado completos ou incompletos.

**QUESTÃO 4. Sua área de formação em nível superior (exclusivamente para aqueles com ou em formação no nível superior):**

- a. ciências jurídicas.  b. ciências sociais.  c. ciências da saúde.  d. ciências exatas.  e. outras.

**QUESTÃO 5. Sua renda familiar:**

- a. mais de 15 salários-mínimos.  
 b. mais de 5 até 15 salários-mínimos.  
 c. mais de 3 até 5 salários-mínimos.  
 d. mais de 1 até 3 salários-mínimos.  
 e. até 1 salário-mínimo.

**QUESTÃO 6. Sua atual principal área de atuação profissional:**

- a. servidor público civil ou militar da área de segurança ou defesa.  
 b. professor ou pesquisador da rede pública ou particular de ensino.  
 c. ocupante de cargo público comissionado (cargo de livre nomeação).  
 d. ocupante de cargo público efetivo.  
 e. profissional liberal, empregador ou empregado do setor privado.  
 f. outra.

**QUESTÃO 7. O Sr.(a) participou da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública:**

- a. não, em nenhuma de suas etapas.  d. sim, somente da etapa municipal.  
 b. sim, nas etapas municipal e estadual.  e. sim, nas etapas estadual e nacional.  
 c. sim, participei de todas as etapas (municipal, estadual e nacional).

**QUESTÃO 8. O Sr.(a) participou da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública representando a:**

- a. categoria "Poder público" (Gestores).  d. categoria "Trabalhadores".  
 b. categoria "Sociedade civil".  e. participei como "Observador".  
 c. não participei.

**QUESTÃO 9. Como Conselheiro Titular/Suplente ou Convidado do , em sua opinião, nos 10 princípios e 40 diretrizes sufragados pela 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, o que ficou MAIS FORTEMENTE EVIDENCIADO foram:**

- a. demandas corporativas ou de valorização dos profissionais de segurança pública.  
 b. propostas de participação social na prevenção da violência e criminalidade.  
 c. demandas de afirmação de direitos de "grupos vulneráveis" e/ou "minorias".  
 d. propostas de aperfeiçoamento/mudanças no sistema legal e nos órgãos de segurança pública.  
 e. Não sei.  
 f. Não respondeu.

**QUESTÃO 10. Com relação às investigações criminais serem unicamente procedidas por meio de inquéritos policiais, presididos com exclusividade por delegados de polícia, o Sr.(a) se posiciona:**

- a. sou favorável à formalidade do inquérito como mecanismo de garantia de direitos; acredito que Ministério Público e outros órgãos não devem ter poder de investigação criminal.  
 b. sou contrário à formalidade do inquérito, pois prestigia a forma em detrimento da efetiva ação investigativa; acredito que o Ministério Público e outros órgãos podem contribuir na investigação criminal.  
 c. não tenho opinião formada sobre o tema.  
 d. Não sei.  
 e. Não respondeu.

**QUESTÃO 11. Com relação ao chamado CICLO COMPLETO DE POLÍCIA, o Sr.(a) se posiciona:**

- a. sou favorável; acredito que todos os órgãos policiais devam atuar na prevenção, repressão e registro formal dos crimes.

- b. sou contrário; acredito que deva haver uma polícia ostensiva encarregada exclusivamente da prevenção e uma outra polícia encarregada exclusivamente da investigação.
- c. não tenho opinião formada sobre o tema.
- d. Não sei.
- e. Não respondeu.

**QUESTÃO 12. Com relação à INVESTIDURA MILITAR para profissionais de segurança pública, o Sr.(a) se posiciona:**

- a. sou favorável; a formação e o sistema militar favorecem o controle social sobre profissionais que detêm poder de uso de força.
- b. sou contrário; a formação e o sistema militar estimulam a violência policial e dificultam o controle social da atividade policial.
- c. não tenho opinião formada sobre o tema.
- d. Não sei.
- e. Não respondeu.

**QUESTÃO 13. Com relação à MUNICIPALIZAÇÃO da segurança pública, o Sr.(a) se posiciona:**

- a. sou favorável; as atividades policiais de prevenção e investigação criminal deveriam ser conduzidas por órgãos municipais.
- b. sou contrário; as atividades de prevenção e investigação criminal devem se manter a cargo dos Estados/Distrito Federal, pois poucos municípios teriam condições de manter estruturas para esses serviços.
- c. não tenho opinião formada sobre o tema.
- d. Não sei.
- e. Não respondeu.

**QUESTÃO 14. Com relação ao papel das Guardas Municipais, o Sr.(a) se posiciona:**

- a. devem se manter exclusivamente com a atual função constitucional de proteção de bens e serviços municipais.
- b. devem ter suas atribuições alargadas para as atividades de preservação da ordem pública e repressão da criminalidade.
- c. não tenho opinião formada sobre o tema.
- d. Não sei.
- e. Não respondeu.

**QUESTÃO 15. Com relação à UNIFICAÇÃO DAS FORÇAS POLICIAIS ESTADUAIS (polícias civis e polícias militares) numa só corporação, o Sr.(a) se posiciona:**

- a. favoravelmente à unificação entre polícias civis e polícias militares.
- b. desfavoravelmente à unificação entre polícias civis e polícias militares.
- c. não tenho opinião formada sobre o tema.
- d. Não sei.
- e. Não respondeu.

**QUESTÃO 16. Com relação à Política Nacional de Segurança Pública, o Sr.(a) entende que caiba ao Conselho Nacional de Segurança Pública (doravante simplesmente CONASP):**

- a. propor a formulação de uma política nacional de segurança pública.
- b. formular a política nacional de segurança pública.
- c. atuar, como órgão normativo, na formulação de estratégias e no controle de execução da Política Nacional de Segurança Pública.
- d. atuar na formulação de diretrizes e no controle da execução da Política Nacional de Segurança Pública.
- e. não tenho opinião formada sobre o tema.
- f. Não sei.
- g. Não respondeu.

**QUESTÃO 17.** Com relação à Política Nacional de Segurança Pública o Sr.(a) entende que **DEVA CABER** ao :

- a. estabelecer diretrizes, elaborar normas e articular a coordenação da Política Nacional de Segurança Pública.
- b. estabelecer diretrizes para as ações da Política Nacional de Segurança Pública e acompanhar a destinação e aplicação dos recursos a elas vinculados.
- c. propor diretrizes para as ações da Política Nacional de Segurança Pública e acompanhar a destinação e aplicação dos recursos a ela vinculados.
- d. não tenho opinião formada sobre o tema.
- e. Não sei.
- f. Não respondeu.

**QUESTÃO 18.** Com relação aos **PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL** para a deliberação das políticas públicas na área de segurança, o Sr.(a) acredita que **DEVA CABER** ao :

- a. convocar e coordenar as Conferências Nacionais de Segurança Pública.
- b. propor a convocação e auxiliar na coordenação das Conferências Nacionais de Segurança Pública e outros processos de participação social.
- c. não tenho opinião formada sobre o tema.
- d. Não sei.
- e. Não respondeu.

**QUESTÃO 19.** Com relação à **FISCALIZAÇÃO DAS DELIBERAÇÕES TOMADAS** nas Conferências Nacionais de Segurança Pública e outros processos de participação social, o Sr.(a) acredita que:

- a. caiba ao zelar pela efetividade das suas deliberações.
- b. caiba ao simplesmente acompanhar o cumprimento das suas deliberações.
- c. a fiscalização quanto ao cumprimento das deliberações cabe exclusivamente à sociedade civil organizada.
- d. não tenho opinião formada sobre o tema.
- e. Não sei.
- f. Não respondeu.

**QUESTÃO 20.** Diante da afirmação a seguir: o insuficiente nível de esclarecimento dos conselheiros do CONASP sobre o sistema nacional de segurança pública e seus problemas conjunturais; o Sr.(a) concorda mais:

- a. É o mais grave dos problemas.
- b. É um dos graves problemas, mas não o mais grave.
- c. Não é um problema grave.
- d. Não vejo como um problema.
- e. Não sei.
- f. Não respondeu.

**QUESTÃO 21.** Diante da afirmação a seguir: inexistência, no CONASP , de uma agenda de discussões; falta de foco e/ou de uma pauta nacional; o Sr.(a) concorda mais:

- a. É o mais grave dos problemas.
- b. É um dos graves problemas, mas não o mais grave.
- c. Não é um problema grave.
- d. Não vejo como um problema.
- e. Não sei.
- f. Não respondeu.

**QUESTÃO 22.** Diante da afirmação a seguir: ser um órgão federal (o CONASP), com limitado poder deliberativo, atuando num modelo de segurança em que predomina a competência dos Estados; o Sr.(a) concorda mais:

- a. É o mais grave dos problemas.
- b. É um dos graves problemas, mas não o mais grave.
- c. Não é um problema grave.
- d. Não vejo como um problema.
- e. Não sei.
- f. Não respondeu.

**QUESTÃO 23.** Diante da afirmação a seguir: a falta de sintonia do com os governos federal e/ou estaduais, resultando em reduzida ou inexistente resolutividade de suas deliberações; o Sr.(a) concorda mais:

- a. É o mais grave dos problemas.
- b. É um dos graves problemas, mas não o mais grave.
- c. Não é um problema grave.
- d. Não vejo como um problema.
- e. Não sei.
- f. Não respondeu.

**QUESTÃO 24.** Diante da afirmação a seguir: no , o excesso de corporativismo, politização e a burocracia limitam os avanços; o Sr.(a) concorda mais:

- a. É o mais grave dos problemas.
- b. É um dos graves problemas, mas não o mais grave.
- c. Não é um problema grave.
- d. Não vejo como um problema.
- e. Não sei.
- f. Não respondeu.

**QUESTÃO 25.** O Sr.(a) aponta como conquista(s) reais do :

- a. ter-se consolidado institucionalmente como espaço democrático e plural de construção da agenda pública na área de segurança
- b. Ter possibilitado a aproximação e diálogo entre os segmentos da sociedade civil organizada, trabalhadores e gestores da segurança pública, revelando a existência de mais convergências que divergências.
- c. As duas alternativas anteriores (“a” e “b”) são corretas.
- d. Nenhuma das alternativas é correta.
- e. Não sei.
- f. Não respondeu.

**O Sr.(a) participou ou participa do na condição de:**

- a. Representante governamental (Membro Titular).
- b. Representante governamental (Membro Suplente).
- c. Representante TITULAR de entidade representativa de TRABALHADORES da área de segurança pública.
- d. Representante SUPLENTE de entidade representativa de TRABALHADORES da área de segurança pública.
- e. Representante TITULAR de entidades e organizações da SOCIEDADE CIVIL.
- f. Representante SUPLENTE de entidades e organizações da SOCIEDADE CIVIL.
- g. Convidado ou Observador (Senado Federal, Câmara dos Deputados, CNJ, CNMP e Defensoria Pública).

**Caso o Sr.(a) tenha alguma opinião ou contribuição adicional a considerar de forma livre, sobre a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, sobre o ou sobre o tema “segurança pública”, gostaria muito que o Sr.(a) aproveitasse o espaço abaixo ou, ainda, me coloque à sua disposição para recebê-las por correio eletrônico ou pelos telefones (017) 3353-7367 ou (017) 9702-4896.**

[Clique aqui para digitar texto.](#)

**Por favor, agora, simplesmente salve este arquivo com o MESMO NOME.**

**Ao final, por favor, me envie pelo e-mail: [azor@fclar.unesp.br](mailto:azor@fclar.unesp.br)**

Muito obrigado por sua participação!!!

APÊNDICE B – LISTA DE QUESTIONÁRIOS APLICADOS<sup>121</sup>

LISTA DE QUESTIONÁRIOS APLICADOS							
Nº	Segmento	Categoria	Entidade	Representante	Nº do Questionário	Participação na pesquisa (Sim ou Não)	
						SIM	NÃO
1	SOCIEDADE CIVIL	Fóruns Redes e Movimentos Sociais	Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais	Márcio da Silveira Marins	86		X
				Carlos Faustino Firmino de Sousa (“Keila Simpson”)	87		X
2			Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais e Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos	Yves do Amaral Lesbaupin	88		X
				Analba Brazão Teixeira	63		X
3			Coletivo de Entidades Negras	Marcos Fábio Rezende Correia	81		X
				Jane Maria Silva	02		X
4			Fórum Nacional de Juventude Negra	Elder Costa Santos	10	X	
				Marta Carmelita Bezerra de Almeida	89		X
5			Movimento Nacional de Direitos Humanos	Cynthia Maria Pinto da Luz	54	X	
				Gilson Cardoso	56		X
6			Rede Desarma Brasil	Almir Laureano dos Santos	83		X
				Everardo de Aguiar Lopes	45	X	
7	Entidades da sociedade civil na área de segurança pública	Conselho Federal de Psicologia	Pedro Paulo Gastalho de Bicalho	24	X		
			Cynthia Rejane Corrêa Araújo Ciarallo	61		X	
8		Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares	Célia Dantas Gentile Rique	35		X	
			Manoel Severino Moraes de Almeida	72	X		
9		Instituto de Estudos da Religião e Instituto de Estudos Socioeconômicos	Andre Luiz de Jesus Rodrigues	08	X		
			Alexandre Ciconello Ganança	05	X		
10		Pastoral Carcerária Nacional	Geraldo Soares Wanderley	25		X	
			Irmã Maria José Monteiro de Oliveira	40		X	
11		Redes de Desenvolvimento da Maré e Observatório de Favelas do Rio de Janeiro	Eliana Sousa Silva	15		X	
			Raquel Willadino Braga	31		X	
12		Viva Rio	Sebastião Correia dos Santos	49	X		
			Osmar Vargas Oliveira	91	X		
13	TRABALHADORES	Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais e Associação Brasileira de Criminalística	Agadeilton Gomes Lacerda de Menezes	07		X	
			Celito Cordioli	80	X		
		Associação dos	Abelmídio de Sá Ribas	92	X		

<sup>121</sup> Destaco que a numeração dos questionários supera o rol de 57 destinatários, porque em alguns casos mais de um endereço de correio eletrônico foi listado. Em alguns casos o contato, envio e recebimento só foi possível por meio da rede social Facebook.

14	TRABALHADORES	Oficiais Militares Estaduais do Brasil	Abelardo Camilo Bridi	79	X	
15		Associação dos Delegados de Polícia do Brasil e Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal	Benito Augusto Galiani Tiezzi	93		X
			Marcos Leôncio Sousa Ribeiro	01	X	
16		Associação Nacional de Entidades de Praças Militares Estaduais	Heder Martins de Oliveira	44	X	
			João Carlos Goulart Domingues	76		X
17		Confederação Brasileira dos Trabalhadores Policiais Cíveis	Jânio Bosco Gandra	16	X	
			Divinato da Consolação Ferreira	26		X
18		Federação dos Profissionais em Papiloscopia e Identificação	Nilton Edemar Pfeifer	12	X	
			Simone de Jesus	95		X
19		Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais	Marcos Dias dos Santos	97	X	
			João Batista de Barros Junior	62		X
20		Sindicato dos Agentes Penitenciários Federais	José Roberto Neves	06		X
			Ariovaldo Toledo Penteadó Júnior	98	X	
21		Conselho de Dirigentes dos Órgãos Periciais do Brasil	Humberto Jorge de Araújo Pontes	99		X
			Silvio Luiz Ramos Garcez	33		X
22		Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil	Eraldo José Augusco	32		X
			Marco Antonio Monteiro de Castro	18	X	
23		Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares	Vicente Antonio Mariano Ferraz	13	X	
24		Conselho Nacional de Secretários de Segurança Pública	Wantuir Francisco Brasil Jacini	100	X	
			Diógenes Curado Filho	101		X
25	Conselho Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Segurança Pública e Conselho Nacional das Guardas Municipais	Benedito Domingos Mariano	09	X		
		Gilson Menezes	102		X	
26	Departamento de Polícia Federal (DPF) e Departamento de Polícia Rodoviária Federal	Luiz Carlos Nóbrega Nelson	48	X		
		José Lopes Hott Júnior	27	X		
27	Ministério da Justiça	Paulo Abrão Pires Júnior	104		X	
		Maria Augusta Boulitreau Asserati	42		X	
28	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia	Fernando Antonio dos Santos Matos	105	X		
		Cibele Kuss	106		X	
29	Secretaria-Geral da Presidência da República	Maria Victoria Hernandez	65		X	
		João Francisco da Mota Junior	84		X	
30	SENASP	Vice-Presidência	Agnaldo Augusto Cruz	43	X	
<b>TOTAIS</b>		<b>38 Entidades</b>	<b>57 pessoas representantes</b>	<b>57</b>	<b>26</b>	<b>31</b>

## **APÊNDICE C – Tabulação dos votos por categoria temática**

Segundo a classificação que adotamos, convencionam-se as seguintes categorias:

1. (IC) Interesse Corporativo;
2. (PS) Participação Social;
3. (PC) Prevenção Comunitária;
4. (GV) Grupos Vulneráveis;
5. (AS) Aperfeiçoamento do Sistema;
6. (VP) Valorização Profissional.

### **Observações:**

1. A sequência de Diretrizes apresentadas obedece à ordem decrescente de número de votos obtidos em sua aprovação;
2. Seguindo a classificação proposta pelo autor, entre parênteses são indicados o número da proposta aprovada como diretriz e o número de votos de aprovação que obteve na plenária da Conferência Nacional;
3. O primeiro dígito representa o respectivo eixo temático e é seguido do número e letra que indicam a ideia variante aprovada.

### **ROL DE DIRETRIZES PRIORIZADAS**

1. 6.6 A - Manter no Sistema Prisional um quadro de servidores penitenciários efetivos, sendo específica a eles a sua gestão, observando a proporcionalidade de servidores penitenciários em policiais penais. Para isso: aprovar e implementar a Proposta de Emenda Constitucional 308/2004; garantir atendimentos médico, psicológico e social ao servidor; implementar escolas de capacitação. (1095 votos). (IC)
2. 4.16 - Promover a autonomia e a modernização dos órgãos periciais criminais, por meio de orçamento próprio, como forma de incrementar sua estruturação, assegurando a produção isenta e qualificada da prova material, bem como o princípio da ampla defesa e do contraditório e o respeito aos direitos humanos. (1094 votos). (IC)
3. 7.7. B - Manter as atribuições constitucionais e a autonomia dos corpos de Bombeiros Militares, definição de piso salarial nacional; formação e capacitação continuada, bem como melhores condições de trabalho com equipamentos adequados. (1013 votos). (IC)

4. 2.6 A - Estruturar os órgãos policiais federais e estaduais para que atuem em ciclo completo de polícia, delimitando competências para cada instituição de acordo com a gravidade do delito sem prejuízo de suas atribuições específicas. (868 votos). (IC)

5. 1.1 A (+1.3) - Criar, implantar, estruturar, reestruturar em todos os municípios, conselhos municipais de segurança, conselhos comunitários de segurança pública, com poderes consultivo e deliberativo, propositivo e avaliador das Políticas Públicas de Segurança, com representação paritária e proporcional, com dotação orçamentária própria, a fim de garantir a sustentabilidade e condições necessárias para seu efetivo funcionamento e a continuidade de CONSEG como fórum maior de deliberações. Estruturar os GGIs (Estadual e Municipal) como forma de integrar a sociedade e o poder executivo, com a composição paritária e proporcional. (799 votos). (PS)

6. 3.13. A - Instituir lei orgânica que proteja direitos como um sistema remuneratório nacionalmente unificado, com paridade entre ativos e inativos, aposentadoria especial com proventos integrais, de 25 anos de serviço para mulher e 30 anos para homens, desde que tenham no mínimo 20 anos de efetivo serviço, para profissionais de segurança pública, instituindo cota compulsória à inatividade em favorecimento da progressão funcional e que garanta aposentadoria integral. (722 votos). (IC)

7. 5.2 C - Desenvolver e estimular uma cultura da prevenção nas políticas públicas de segurança, através da implementação e institucionalização de programas de policiamento comunitário, com foco em três aspectos: um, dentro das instituições de segurança, com estudos, pesquisas, planejamento, sistemas de fiscalização e policiamento preventivo, transparência nas ações policiais, bem como a própria reeducação e formação das forças policiais; reduzindo a postura militarizada (IC); dois, com programas educativos de prevenção dentro das escolas, famílias, movimentos sociais e culturais e a comunidade como um todo; três, apoiados no desenvolvimento de redes sociais e intersetoriais para a criação de uma ampla rede de prevenção e segurança. (707 votos). (PC)

8. 2.18 B - Regulamentar as Guardas Municipais como polícias municipais: definir suas atribuições constitucionais; regulamentar a categoria; garantir direitos estatutários, dentre eles jornada de trabalho, plano de carreira, aposentadoria, assistência física e mental, regime prisional diferenciado, programas habitacionais, seguro de vida, critérios do exame

psicotécnico a cada quatro anos, concurso público, com exigência mínima de nível médio completo. (697 votos). (IC)

9. 5.30 A - Criar mecanismos de combate e prevenção a todas as formas de preconceitos e discriminações e a impunidade de crimes por motivações preconceituosas, com os recortes em pessoas com deficiência, geracional, étnico-racial, orientação sexual e identidade de gênero. (668 votos). (GV)

10. 7.1. A - Inserir no currículo e no calendário escolar em todos os sistemas de ensino: Semana de Prevenção a sinistros; aulas de primeiros socorros; temas afetos à Defesa Civil, à Educação para o Trânsito, à pessoa com deficiência, à Educação Ambiental e à Segurança pública. (580 votos). (PV)

11. 1.8 A - Definir e regulamentar o papel e as atribuições constitucionais dos municípios no tocante à Segurança Pública. (514 votos). (IC)

12. 2.19 A - Realizar a transição da segurança pública para atividade eminentemente civil; desmilitarizar as polícias; desvincular a polícia e corpos de bombeiros das forças armadas; rever regulamentos e procedimentos disciplinares; garantir livre associação sindical, direito de greve e filiação político-partidária; criar código de ética único, respeitando a hierarquia, a disciplina e os direitos humanos; submeter irregularidades dos profissionais militares à justiça comum. (508 votos). (IC)

13. 7.17. A - Incluir os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal no Plano Nacional de Segurança Pública, bem como: criar Comissões Municipais de prevenção de acidentes e desastres custeadas pelo governo federal, criar uma Secretaria Executiva de Defesa Civil, e garantir a coordenação da Defesa Civil sob responsabilidade dos Corpos de Bombeiros. (507 votos). (IC)

14. 3.1. A - Criar planos de carreira com piso salarial digno, justo e igualitário, para os profissionais de segurança pública, nas três esferas governamentais, com reajuste periódico, visando à garantia da dedicação integral e exclusiva desses profissionais ao serviço de segurança pública. (482 votos). (VP)

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

16. 4.23. A - Modernizar o inquérito policial num mecanismo ágil de investigação, de maneira a estipular instrumentos legislativos, diminuindo seu caráter essencialmente cartorial, prevalecendo a sua natureza jurídico-técnico-científica para a produção de provas com maior sustentabilidade no processo penal, e de tempo razoável para a duração do inquérito e do processo, privilegiando a eficiência, a resposta oportuna à sociedade e combatendo a morosidade. (427 votos). (AS)

17. 6.2 A - Garantir o acesso à justiça e assistência jurídica gratuita àqueles em conflito com a lei, por intermédio da implementação e fortalecimento das defensorias públicas, assegurando maior celeridade aos processos e aos benefícios da Lei de Execução Penal. (339 votos). (IC)

18. 3.2. A - Criar e implantar carreira única para os profissionais de segurança pública, desmilitarizada com formação acadêmica superior e especialização com plano de cargos e salários em nível nacional, efetivando a progressão vertical e horizontal na carreira funcional. (331 votos). (IC)

19. 7.6. A - Criar mecanismos legais que garantam recursos orçamentários e financeiros mínimos e proporcionais para adoção de políticas públicas na área de prevenção de acidentes. (313 votos). (IC)

20. 1.13 A - Reestruturar o Conselho Nacional de Segurança Pública e reformular os Conselhos estaduais e municipais, considerando os princípios de democracia, representatividade, paridade, autonomia, transparência, e tendo como foco principal o combate à corrupção, a prestação de serviços de qualidade à população e a articulação permanente com as forças sociais. Para isso: eleger seus membros bienalmente, por meio de conferências e fóruns nos quais haja plena participação social; adequar suas ações às realidades locais e regionais, operando os instrumentos democráticos de controle com monitoramento de dados quantitativos e qualitativos das situações de violência e ocorrências criminais; trabalhar em ações de caráter consultivo, propositivo, fiscalizatório e deliberativo, adequando suas resoluções às orientações e regulamentações do Ministério da Justiça; manter estreita relação com todos os conselhos da área de segurança e outros, de modo a facilitar a

articulação de ações; gerir todos os seus recursos participativamente, cuidando para que sejam efetivamente utilizados no alcance de seus objetivos. Elaborar e aprimorar a estrutura político-administrativa do Conselho Nacional de Segurança Pública em harmonia legal com os conselhos estaduais e municipais de segurança, considerando os princípios de democracia, representatividade, paridade, autonomia e transparência, focado no combate à corrupção e na qualidade de prestação de serviço a população. (305 votos). (PS)

21. 3.20.B - Revisar, atualizar e democratizar os regulamentos e procedimentos disciplinares militares, conforme o artigo 5º da Constituição Federal. (304 votos). (IC)

22. 6.52 A - Priorizar na agenda política, administrativa e financeira dos governos para a estruturação de um Sistema Nacional de Penas e Medidas Alternativas, criando estruturas e mecanismos nos Estados e o Distrito Federal, no âmbito do Executivo, estruturando e aparelhando os órgãos da Justiça Criminal e priorizando as penas e medidas alternativas, a justiça restaurativa e a mediação de conflitos. (293 votos). (PC)

23. 1.9. A - Criar, estruturar, implantar, compor, e fortalecer, democraticamente, Gabinetes de Gestão Integrada nos três níveis de governo, para: promover a atuação conjunta e coordenada dos organismos de segurança pública com entidades públicas e privadas, respeitando e acatando as diretrizes e deliberações dos conselhos de segurança pública. (283 votos). (PS)

24. 4.4 A (+4.14) - Fortalecer e utilizar as Unidades de Inteligência Policial como base para o desenvolvimento de ações direcionadas a alvos específicos, visando a reduzir o impacto negativo da ação policial repressiva na comunidade como um todo. Investir nas áreas de inteligência e tecnologia de combate às organizações criminosas. Aperfeiçoar e integrar a rede de captação, circulação, processamento e disseminação de informações e conhecimento de inteligência de segurança pública, além de promover intercâmbio nacional e internacional com outros órgãos de inteligência, aperfeiçoando o sistema judicial. (254 votos). (AS)

25. 6.17 - Definir diretrizes norteadoras para a gestão democrática do sistema prisional, estabelecendo normas nacionais, com fortalecimento, reforma, oficialização e incentivo à criação de Conselhos Penitenciários Federal, Estadual e Municipais como instância deliberativa e órgão de fiscalização, de ouvidorias e de corregedorias do sistema, com ampla

composição e participação, com incumbência de fomentar a gestão compartilhada, facilitar o controle social através de mecanismos autônomos e paritários. (245 votos). (PS)

26. 3.3. A - Instituir políticas de valorização, qualidade de vida, apoio biopsicossocial, ético e profissional dos trabalhadores da área de Segurança Pública. (228 votos). (VP)

27. 4.13.B (+4.24) - Instituir, construir e aumentar o número de delegacias especializadas e distritais com atendimento a grupos vulneráveis e especiais, com profissionais especialistas em crimes de intolerância social, capazes de desenvolver ações de sensibilização e capacitação continuada dos policiais para atendimento e acolhimento de vítimas, garantindo a elas e seus familiares todos os seus direitos, bem como a eficiência no programa de proteção a testemunhas e denunciantes. Para isso, se necessário, fortalecer abrigos, ações e programas de proteção a vítimas, garantindo: a implantação de comitês gestores em nível estadual e municipal de monitoramento do pacto de enfrentamento à violência contra as mulheres; a implantação das Delegacias Legais e Delegacias da Mulher nos municípios ainda não contemplados e unidades de perícia técnico-científica; realização de plantões de atendimento durante o final de semana e feriados; promoção de programas para a erradicação da intolerância e da violência de gênero, da pessoa idosa, de crimes raciais, e contra GLBT. (220 votos). (GV)

28. 1.29. B - Implantar, manter e aprimorar o Programa Nacional de Segurança Pública com a Cidadania (PRONASCI) em todos os espaços do território nacional como política permanente de Estado. (213 votos) (AS)

29. 3.19. A - Prover os servidores da segurança pública das prerrogativas constitucionais dos integrantes do Ministério Público e do Poder Judiciário. (206 votos). (VP)

30. 6.39 - Desvincular totalmente a custódia de presos, tanto provisórios como condenados, das secretarias de segurança pública conforme as recomendações internacionais. (205 votos). (AS)

31. 4.9. A - Promover políticas que estimulem a construção de redes de atendimento intermultidisciplinar para grupos vulneráveis com unidades especializadas dos Órgãos de segurança pública e do sistema de justiça, com equipamentos adequados e profissionais em

quantidade suficiente, dentro da filosofia do policiamento comunitário, respeitando a heterogeneidade dos diversos grupos sociais, evitando abusos e intensificando o combate ao trabalho escravo, ao tráfico de seres humanos, à exploração sexual de crianças e jovens, à homofobia, ao racismo e à violência familiar. (205 votos). (GV)

32. 7.2. A - Estruturar e ampliar a rede do Sistema de Prevenção, Atendimentos emergenciais e acidentes em todos os municípios do Brasil, priorizando os serviços aos municípios onde seja reconhecido o risco de acidentes ou desastre. (203 votos). (AS)

33. 5.41 A - Manter a maioridade penal em 18 anos e o tempo de cumprimento de medidas sócio-educativas de acordo com a legislação vigente. (200 votos). (PC)

34. 4.6. B - Implementar uma Política Nacional de Combate ao Crime Organizado para intensificar, ampliar e realizar ações policiais qualificadas, criar sistema de bloqueio de celulares e rádios em presídios como medida de soberania e proteção a toda a população, com vistas à redução da violência e criminalidade, e ao combate estratégico do crime organizado de todos os tipos. Para isto, se necessário, deve-se: identificar o ciclo criminal de cada região, reforçar o policiamento rodoviário e instalar postos policiais nas rotas do tráfico; criar unidades especializadas integradas às unidades de inteligência para atuarem em centros urbanos e rurais, rodovias, portos, aeroportos e fronteiras; envolver o Poder Judiciário, Ministério Público, Polícias e outros órgãos nas ações; modernizar o ordenamento jurídico; criar Varas Criminais Especiais para o Crime Organizado; acabar com a estrutura prisional criminalizatória e promover punições severas. (199 votos). (AS)

35. 6.7. B - Melhorar os serviços de saúde dos reclusos e profissionais, atendendo às especificidades de idade e gênero. Implantação do programa de saúde da família com profissionais de todas as áreas, em número suficiente. Fornecer alimentação adequada. Construir hospitais penitenciários em todos os estados. Considerar os princípios de reforma psiquiátrica. Criação de CAPS para tratamento dos dependentes de álcool, drogas e pessoas com sofrimento mental, com participação familiar. (194 votos). (GV)

36. 5.42. A - Fortalecer a Defensoria Pública, com a sua estruturação em todas as comarcas do país, como instrumento viabilizador do acesso universal à justiça e à defesa técnica, bem como criar os juizados especiais em âmbito nacional e ampliar a efetivação dos já existentes, como forma de aperfeiçoar a prestação jurisdicional. (187 votos). (IC)

37. 5.28. A - Reafirmar e cumprir o Estatuto do Desarmamento como política de Estado, observando a efetivação dos convênios com os Estados-Membros para o recolhimento voluntário de armas, o fortalecimento da fiscalização do uso de armas pelo SENARM (Serviço Nacional de Registro de Armas) e a integração dos sistemas de cadastro de armas. (179 votos). (AS)

38. 1.2. A - Criar, reformular e estruturar, o funcionamento dos Conselhos de Segurança Pública nos três níveis governamentais, assim como os Conselhos Comunitários, sendo espaços deliberativos da Política de Segurança Pública, de forma paritária e proporcional (Sociedade Civil, Gestores e Trabalhadores) integrando-os aos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI). (177 votos). (PS)

39. 5.9. C - Instituir programas de prevenção primária da violência, com foco nas áreas de, trânsito, saúde, educação, cultura, lazer, esporte, assistência social e urbanismo para a intersetorialidade das políticas de segurança pública e incentivando a adoção da filosofia de policiamento comunitário. (170 votos). (PC)

40. 4.22. A - Tipificações específicas de crimes cometidos contra profissionais de segurança e operadores do direito no exercício ou não da função, e contra seus familiares, com a revisão das leis penais e processuais e segurança transformando esses crimes em hediondos. (170 votos). (VP)

### **PRINCÍPIOS DELIBERADOS**

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

2. Pautar-se na manutenção da previsão constitucional vigente dos órgãos da área, conforme artigo 144 da Constituição Federal. (455 VOTOS)

3. Ser pautada pela defesa da dignidade da pessoa humana, com valorização e respeito à vida e à cidadania, assegurando atendimento humanizado a todas as pessoas, com respeito às diversas identidades religiosas, culturais, étnico-raciais, geracionais, de gênero, orientação sexual e as das pessoas com deficiência. Deve ainda combater a criminalização da pobreza, da juventude, dos movimentos sociais e seus defensores, valorizando e fortalecendo a cultura de paz. (402 VOTOS)

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

5. Pautar-se pelo reconhecimento jurídico-legal da importância do município como co-gestor da área, fortalecendo sua atuação na prevenção social do crime e das violências. (258 VOTOS)

6. Ser pautada na intersetorialidade, na transversalidade e na integração sistêmica com as políticas sociais, sobretudo na área da educação, como forma de prevenção do sinistro, da violência e da criminalidade, reconhecendo que esses fenômenos têm origem multicausal (causas econômicas, sociais, políticas, culturais, etc.) e que a competência de seu enfrentamento não pode ser de responsabilidade exclusiva dos órgãos de segurança pública. (243 VOTOS)

7. Reconhecer a necessidade de reestruturação do sistema penitenciário, tornando-o mais humanizado e respeitador das identidades, com capacidade efetiva de ressocialização dos apenados, garantindo legitimidade e autonomia na sua gestão, privilegiando formas alternativas à privação da liberdade e incrementando as estruturas de fiscalização e monitoramento. (135 VOTOS)

8. Estar fundamentada no fortalecimento da família, na educação como garantidora da cidadania e de condições essenciais para a prevenção da violência. Deve ser assumida por

todos os segmentos da sociedade com vistas ao resgate de valores éticos e emancipatórios. Deve ainda considerar os trabalhadores da área como educadores, enfatizando sua formação humanista. (122 VOTOS)

9. Estabelecer um sistema nacional de conselhos de segurança autônomos, independentes, deliberativos, participativos, tripartites para favorecer o controle social nas três esferas do governo, tendo o Conselho Nacional de Segurança Pública – como importante instância deliberativa de gestão compartilhada. (112 VOTOS)

10. Estar pautada na valorização do trabalhador da área por meio da garantia de seus direitos e formação humanista, assegurando seu bem estar físico, mental, familiar, laboral e social. (108 VOTOS).

## **APÊNDICE D – Mídia CD-R**

Conteúdo: 1 arquivo digital no formato *MPEG audio Layer-3* (MP3),  
134 MB (141.362.471 bytes).

Entrevista por Pautas com Ricardo Brisola Balestreri, com duração de 73 minutos e 37 segundos.

**APÊNDICE E – ROL DAS PROPOSTAS DE EMENDAS À CONSTITUIÇÃO  
APENSADAS À PEC nº 534, DE 2002**

**PEC 95/1995** (Autor: Fernando Zuppo, que também dá às Guardas Municipais poder de polícia ostensiva);

**PEC 247/1995** (Autor: Alexandre Ceranto, trata as Guardas Municipais como forças auxiliares de segurança);

**PEC 343/1996** (Autor: Jorge Anders, considera as Guardas Municipais como forças complementares de segurança pública);

**PEC 392/1996** (Autor: Corauci Sobrinho, também considera as Guardas Municipais como órgãos de segurança complementar);

**PEC 409/1996** (Autor: Régis de Oliveira, que permite, aos municípios com mais de 200 mil habitantes, assumirem as Polícias Cíveis e Militares),

**PEC 87/1999** (Autor: Wanderley Martins, que substitui a expressão “Guardas Municipais” para “Polícias Municipais”);

**PEC 124/1999** (Autor: Félix Mendonça, que cria as “Polícias Cíveis Municipais” de ciclo completo);

**PEC 154/1999** (Autor: Rodrigo Maia, que transfere, nos municípios com mais de 2 milhões de habitantes, os efetivos e recursos das Polícias Cíveis e Militares);

**PEC 240/2000** (Autor: Rubens Furlan, que transfere, nos municípios com mais de 200 mil habitantes, o efetivo e competência policial para o Poder Público Municipal);

**PEC 250/2000** (Autor: Ronaldo Vasconcellos, que dá às Guardas Municipais competência de polícia judiciária e de preservação da ordem);

**PEC 226/2000** (Autor: Wilson Santos, que dá às Guardas Municipais, nos municípios com mais de 100 mil habitantes, poder de polícia com ciclo completo);

**PEC 275/2000** (Autora: Luíza Erundina, que cria Polícias Cíveis e Polícias Militares nos Municípios com mais de 500 mil habitantes);

**PEC 276/2000** (Autor: Cunha Bueno, pela qual, nos municípios com mais de 1 milhão de habitantes as Guardas Municipais assumiriam as funções das Polícias Cível e Militar);

**PEC 280/2000** (Autor: Antônio Palocci, que subordina as Polícias Cíveis e Militares aos Prefeitos Municipais);

**PEC 284/2000** (Autor: Rubem Medina, que dá às Guardas Municipais poder de polícia de preservação da ordem pública);

**PEC 291/2000** (Autor: Mauro Benevides, que dá poder de polícia de ciclo completo complementar ao das Polícias Civil e Militar nos municípios com mais de 2 milhões de habitantes);

**PEC 317/2000** (Autor: Francisco Garcia, que dá às Guardas Municipais, nos municípios com mais de 500 mil habitantes, poder de polícia de preservação da ordem pública);

**PEC 449/2001** (Autor: Edmar Moreira, que extingue as Guardas Municipais);

**PEC 532/2002** (Autor: João Herrmann, que cria Guardas Municipais com poder de polícia ostensiva);

**PEC 49/2003** (Autor: Carlos Souza, dá às Guardas Municipais poder de polícia ostensiva);

**Emenda à PEC 534/2002** (Autor: Zenaldo Coutinho, Vic Pires, Alberto Fraga, Cabo Júlio (Comissão Especial), autorizando que, por Lei Estadual, por convênio com os municípios, as Guardas Municipais, sob controle da Polícia Militar, assumissem poder de polícia ostensiva).

**APÊNDICE F – Textos legais estrangeiros que dão suporte jurídico ao  
ciclo completo de polícia**

**Portugal. Constituição da República Portuguesa** – Artigo 6º (Estado Unitário) – 1. O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonômico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública. 2. Os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autônomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio.

**França. Constitution du 4 Octobre 1958** – Article 72 : *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa. Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune. Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.*

**Itália. Costituzione de lla Repubblica Italiana** – Art. 5 - *La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo [118]; adegua i principi ed i metodi della sua*

*legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento [114 e segg., IX]. [...] Art. 114. (2) La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni [131] e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento. [...] Art. 118. (1) Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.*

**Constitución Española** – Artículo 137 – *El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*

**Alemanha. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland** – Artikel 20 [Grundlagen staatlicher Ordnung, Widerstandsrecht] Article 20 [Fondements de l'ordre étatique, droit de résistance] (1) *Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.* (Tradução livre do autor: “**Lei Fundamental da República Federal da**

**Alemanha** – Artigo 20 [Fundamentos da organização do Estado, Direito de resistência] (1) *A República Federal da Alemanha é um Estado Federal democrático e social”.*

**Constituição dos Estados Unidos da América, Emenda X** – Os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por ela negados aos Estados, são reservados aos Estados ou ao povo. (Tradução livre do autor).

**Constituição dos Estados Unidos da América, Emenda VI** – Em todos os processos criminais, o acusado terá direito a um julgamento rápido e público, por um júri imparcial do

Estado e distrito onde o crime houver sido cometido, distrito esse que será previamente estabelecido por lei, e de ser informado sobre a natureza e a causa da acusação; de ser acareado com as testemunhas de acusação; de fazer comparecer por meios legais testemunhas da defesa, e de ser defendido por um advogado. (Tradução livre do autor).

**Constituição da República Federativa do Brasil (1988)** – Art. 18 - A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

**Constitución Española** – *Artículo 137* – *El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*

**Alemanha. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland** – *Artikel 20 [Grundlagen staatlicher Ordnung, Widerstandsrecht] Article 20 [Fondements de l'ordre étatique, droit de résistance] (1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.*

**Alemanha. Strafprozeßordnung – StPO** (Código de Processo Penal Alemão) § 161 – (1) Zu dem in § 160 Abs. 1 bis 3 bezeichneten Zweck ist die Staatsanwaltschaft befugt, von allen Behörden Auskunft zu verlangen und Ermittlungen jeder Art entweder selbst vorzunehmen oder durch die Behörden und Beamten des Polizeidienstes vornehmen zu lassen, soweit nicht andere gesetzliche Vorschriften ihre Befugnisse besonders regeln. Die Behörden und Beamten des Polizeidienstes sind verpflichtet, dem Ersuchen oder Auftrag der Staatsanwaltschaft zu genügen, und in diesem Falle befugt, von allen Behörden Auskunft zu verlangen.

**Portugal. Lei n. 63/2007**, de 6 de Novembro (Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana). Artigo 1º Definição. 1 — A Guarda Nacional Republicana, adiante designada por Guarda, é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa. [...] Artigo 3º Atribuições. 1 — Constituem atribuições da Guarda: [...] e) Desenvolver as acções de investigação criminal e contra-ordenacional que lhe sejam atribuídas por lei, delegadas pelas autoridades judiciárias ou solicitadas pelas autoridades administrativas;

**Portugal. Lei n. 21/2000 – Artigo 3º** - Órgãos de polícia criminal – 1 - São órgãos de polícia criminal de competência genérica: a) A Polícia Judiciária; b) A Guarda Nacional Republicana; c) A Polícia de Segurança Pública. 2 - São órgãos de polícia criminal de competência específica todos aqueles a quem a lei confira esse estatuto.

**Portugal.** O artigo 1º, alínea “b”, do **Código de Processo Penal português** define Autoridade judiciária como sendo “o juiz, o juiz de instrução e o Ministério Público, cada um relativamente aos atos processuais que cabem na sua competência”, e a alínea “c” como órgãos de polícia criminal “todas as entidades e agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer actos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados por este código”; a alínea “d” define como Autoridade de polícia criminal “os directores, oficiais, inspectores e subinspectores de polícia e todos os funcionários policiais a quem as leis respectivas reconhecerem aquela qualificação”.

**Portugal. CPP: “Artigo 256º** Flagrante delito – 1 – É flagrante delito todo o crime que se está cometendo ou se acabou de cometer. 2 – Reputa-se também flagrante delito o caso em que o agente for, logo após o crime, perseguido por qualquer pessoa ou encontrado com objectos ou sinais que mostrem claramente que acabou de o cometer ou nele participar. 3 – Em caso de crime permanente, o estado de flagrante delito só persiste enquanto se mantiverem sinais que mostrem claramente que o crime está a ser cometido e o agente está nele a participar”.

**Portugal. Código de Processo Penal – Artigo 386º** - Princípios gerais do julgamento – 1 – O julgamento em processo sumário regula-se pelas disposições deste Código relativas ao julgamento por tribunal singular, com as modificações constantes deste título. 2 – Os actos e termos do julgamento são reduzidos ao mínimo indispensável ao conhecimento e boa decisão da causa.

**Portugal.** Os crimes cuja pena máxima abstratamente cominada for superior a 5 anos de prisão são de competência do Tribunal Colectivo (Artigo 14º) ou do Tribunal do Júri, prevalecendo a competência deste sobre a daquele. Competem ao Júri, quando sua intervenção tiver sido requerida pelo Ministério Público, assistente ou argüido (réu), julgar os crimes contra a segurança do Estado (Capítulo I, do Título V, do Código Penal Português), o Artigo 240º (Discriminação racial, religiosa ou sexual), o Artigo 243º (Tortura e outros

tratamentos cruéis, degradantes ou desumanos), o Artigo 244º (Tortura e outros tratamentos cruéis, degradantes ou desumanos graves) e o Artigo 245º (Omissão de denúncia), aqueles cuja pena máxima prevista em abstrato for superior a 8 anos de prisão, todos do Código Penal Português, além daqueles previstos na Lei Penal Relativa à Violação do Direito Humanitário Internacional. O código define como “provas simples e evidentes” quando “a) O agente tenha sido detido em flagrante delito e o julgamento não puder efectuar-se na forma de processo sumário; b) A prova for essencialmente documental e possa ser recolhida no prazo previsto para a dedução da acusação; ou c) A prova assentar em testemunhas presenciais com versão uniforme dos factos.

**Portugal. CPP: Artigo 202** – Prisão preventiva – 1 – Se considerar inadequadas ou insuficientes, no caso, as medidas referidas nos artigos anteriores, o juiz pode impor ao arguido a prisão preventiva quando: a) Houver fortes indícios de prática de crime doloso punível com pena de prisão de máximo superior a 5 anos; b) Houver fortes indícios de prática de crime doloso de terrorismo, criminalidade violenta ou altamente organizada punível com pena de prisão de máximo superior a 3 anos; ou c) Se se tratar de pessoa que tiver penetrado ou permaneça irregularmente em território nacional, ou contra a qual estiver em curso processo de extradição ou de expulsão”. O código, em seu artigo 1º, define terrorismo como “as condutas que integrem os crimes de organização terrorista, terrorismo e terrorismo internacional”, criminalidade violenta como “as condutas que dolosamente se dirigirem contra a vida, a integridade física ou a liberdade das pessoas e forem puníveis com pena de prisão de máximo igual ou superior a 5 anos” e criminalidade altamente organizada como “as condutas que integrem crimes de associação criminosa, tráfico de pessoas, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes (drogas) ou de substâncias psicotrópicas, corrupção, tráfico de influência ou branqueamento (lavagem de dinheiro, disposto no Artigo 368-A do Código Penal Português)”.

**França. Constitution du 4 Octobre 1958** – Article 72 : *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74.*

**França. Constitution du 4 Octobre 1958** – Article 72 : [...] *Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa. [...].*

**França. Constitution du 4 Octobre 1958** – Article 72 : [...] *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. [...] Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.*

**França. Code général des collectivités territoriales. Article L2111-1** – *Le changement de nom d'une commune est décidé par décret en Conseil d'Etat, sur demande du conseil municipal et après consultation du conseil général. Toutefois, les changements de noms qui sont la conséquence d'une modification des limites territoriales des communes sont prononcés par les autorités compétentes pour prendre les décisions de modification.*

**França. Code général des collectivités territoriales. Article L3111-1** – *Le changement de nom d'un département est décidé par décret en Conseil d'Etat sur la demande du conseil général.*

**França. Code général des collectivités territoriales. Article L4111-1** – *Les régions sont des collectivités territoriales. Elles sont créées dans les limites territoriales précédemment reconnues aux établissements publics régionaux. Article L4111-2* – *Les régions peuvent passer des conventions avec l'Etat, ou avec d'autres collectivités territoriales ou leurs groupements, pour mener avec eux des actions de leur compétence. Article L4111-3 (Créé par Loi 96-142 1996-02-21 jorf 24 février 1996)* – *La création et l'organisation des régions en métropole et outre-mer ne portent atteinte ni à l'unité de la République ni à l'intégrité du territoire.*

**França. Code général des collectivités territoriales (CGCT). Article LO6111-1** – *[Créé par Loi n°2007-223 du 21 février 2007 - art. 3 JORF 22 février 2007] Mayotte comprend la Grande-Terre, la Petite-Terre, ainsi que les autres îles et îlots situés dans le récif les entourant. Mayotte fait partie de la République. Elle ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2007-547 DC du 15 février 2007]. Elle constitue une*

*collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution qui prend le nom de : "collectivité départementale de Mayotte". La collectivité départementale de Mayotte s'administre librement par ses élus et par la voie du référendum local, dans les conditions prévues par le présent code. La République garantit la libre administration de Mayotte et le respect de ses intérêts propres, en tenant compte de ses spécificités géographiques et historiques.*

**França.** « Décret n° 2005-274 du 24 mars 2005 portant organisation générale de la gendarmerie nationale » organiza a Gendarmerie Nationale ; o « Décret n°2000-558 du 21 juin 2000 fixant l'organisation militaire territoriale » fixa as regiões de Gendarmerie no território francês.

**França. Code De Procedure Penale.** *Article 21-1 Les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints ont compétence dans les limites territoriales où ils exercent leurs fonctions habituelles ainsi que dans celles où l'officier de police judiciaire responsable du service de la police nationale ou de l'unité de gendarmerie auprès duquel ils ont été nominativement mis à disposition temporaire exerce ses fonctions. Lorsqu'ils secondent un officier de police judiciaire, ils ont compétence dans les limites territoriales où ce dernier exerce ses attributions en application des dispositions de l'article 18. Article 21-2 Sans préjudice de l'obligation de rendre compte au maire qu'ils tiennent de l'article 21, les agents de police municipale rendent compte immédiatement à tout officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance. Ils adressent sans délai leurs rapports et procès-verbaux simultanément au maire et, par l'intermédiaire des officiers de police judiciaire mentionnés à l'alinéa précédent, au procureur de la République.*

**França. Code De Procédure Pénale.** *Article 12 – La police judiciaire est exercée, sous la direction du procureur de la République, par les officiers, fonctionnaires et agents désignés au présent titre . [...] Article 38 – Les officiers et agents de police judiciaire sont placés sous la surveillance du procureur général. Il peut les charger de recueillir tous renseignements qu'il estime utiles à une bonne administration de la justice .*

**França. Code pénal. Partie législative. Article 131-13 – Constituent des contraventions les infractions que la loi punit d'une amende n'excédant pas 3 000 euros. Le montant de l'amende**

*est le suivant : 1° 38 euros au plus pour les contraventions de la 1<sup>re</sup> classe ; 2° 150 euros au plus pour les contraventions de la 2<sup>e</sup> classe ; 3° 450 euros au plus pour les contraventions de la 3<sup>e</sup> classe ; 4° 750 euros au plus pour les contraventions de la 4<sup>e</sup> classe ; 5° 1 500 euros au plus pour les contraventions de la 5<sup>e</sup> classe, montant qui peut être porté à 3 000 euros en cas de récidive lorsque le règlement le prévoit, hors les cas où la loi prévoit que la récidive de la contravention constitue un délit.*

**França. Code De Procédure Pénale. Titre III Du jugement des contraventions. Chapitre Ier De la compétence du tribunal de police et de la juridiction de proximité. Article 521** *Le tribunal de police connaît des contraventions de la cinquième classe. La juridiction de proximité connaît des contraventions des quatre premières classes. Un décret en Conseil d'Etat peut toutefois préciser les contraventions des quatre premières classes qui sont de la compétence du tribunal de police. Article 381* *Le tribunal correctionnel connaît des délits. Sont des délits les infractions que la loi punit d'une peine d'emprisonnement ou d'une peine d'amende supérieure ou égale à 3750 euros.*

**França. Code De Procédure Pénale. Article 75** *Les officiers de police judiciaire et, sous le contrôle de ceux-ci, les agents de police judiciaire désignés à l'article 20 procèdent à des enquêtes préliminaires soit sur les instructions du procureur de la République, soit d'office ».*

**França. Code De Procédure Pénale. Titre II Des enquêtes et des contrôles d'identité. Chapitre Ier Des crimes et des délits flagrants : Article 53 - Article 74-2 ; Chapitre II De l'enquête préliminaire : Article 75 - Article 78.**

**França. Code De Procédure Pénale. Titre III Des juridictions d'instruction. Chapitre Ier Du juge d'instruction juridiction d'instruction du premier degré. Article 79 - Article 190.** *« Article 49 Le juge d'instruction est chargé de procéder aux informations, ainsi qu'il est dit au chapitre Ier du titre III. Il ne peut, à peine de nullité, participer au jugement des affaires pénales dont il a connu en sa qualité de juge d'instruction. Le juge d'instruction exerce ses fonctions au siège du tribunal de grande instance auquel il appartient »).*

**Alemanha “StPO § 161:** “Para a finalidade descrita no parágrafo precedente, poderá a Promotoria de Justiça exigir informação de todas as autoridades públicas e realizar averiguações de qualquer classe, por si mesma ou através das autoridades e funcionários da

Polícia. As autoridades e funcionários da Polícia estarão obrigados a atender a petição ou solicitação da Promotoria”. (Tradução livre do autor).

**Espanha. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo. Artículo Noveno** – *Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ejercen sus funciones en todo el territorio nacional y están integradas por: El Cuerpo Nacional de Policía, que es un instituto armado de naturaleza civil, dependiente del Ministro del Interior. La Guardia Civil, que es un instituto armado de naturaleza militar, dependiente Del Ministro del Interior, en el desempeño de las funciones que esta Ley le atribuye, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que este o el Gobierno lê encomienden. En tiempo de guerra y durante el estado de sitio, dependerá exclusivamente Del Ministro de Defensa.*

**Espanha. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo. Artículo Once [...] 2.** *Las funciones señaladas en el párrafo anterior serán ejercidas con arreglo a la siguiente distribución territorial de competencias: Corresponde al Cuerpo Nacional de Policía ejercitar dichas funciones en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine. La Guardia Civil las ejercerá en el resto del territorio nacional y sumar territorial.*

**Espanha. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA** (Aprobada por las Cortes el 31 de octubre de 1978, Ratificada en referéndum de 6 de diciembre de 1978, Sancionada por S. M. el Rey el 27 de diciembre de 1978) – **Artículo 126** – *La policía judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca.*

**Espanha. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo. Artículo Treinta y uno – 1.** *En el cumplimiento de sus funciones, los funcionarios adscritos a Unidades de Policía Judicial dependen Orgánicamente del Ministerio del Interior y funcionalmente de los jueces, tribunales o Ministerio Fiscal que estén conociendo del asunto objeto de su investigación.*

**Espanha. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA** – **Artículo 2** – *La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas. [...] Artículo 137* – *El Estado se organiza*

*territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. [...] Artículo 140 – La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Éstos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto. [...] Artículo 141 – 1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica. [...] Artículo 143 – 1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.*

**Espanha. “Legge Delega”:** Art. 326: (Finalidade da investigação preliminar) “O Ministério Público e a Polícia Judiciária realizarão, no âmbito de suas respectivas atribuições, a investigação necessária para o termo inerente ao exercício da ação penal”. Art. 327: (Direção da investigação preliminar): “O Ministério Público dirige a investigação e dispõe diretamente da Polícia Judiciária”.

**Itália. Decreto Legislativo nº 112, de 31 de março de 1998. Art. 159. Definizioni. 1. Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla polizia amministrativa regionale e locale concernono le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.**

**2. Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica di cui all'articolo 1, comma 3, lettera l), della legge 15 marzo 1997, n. 59, concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il**

*complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni.*

*Art. 160. Competenze dello Stato. 1. Ai sensi dell'articolo 1, commi 3 e 4, e dell'articolo 3, comma 1, lettera a), della legge 15 marzo 1997, n. 59, sono conservati allo Stato le funzioni e i compiti di polizia amministrativa nelle materie elencate nel predetto comma 3 dell'articolo 1 e quelli relativi ai compiti di rilievo nazionale di cui al predetto comma 4 del medesimo articolo 1.*

*2. L'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza resta disciplinato dalla legge 1 aprile 1981, n. 121, e successive modifiche ed integrazioni, che individua, ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, le forze di polizia.*

**Itália.** (LICCIARDELLO, 2013). *L'art. 159, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998 precisa che le funzioni e i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni. E' opportuno chiarire che tale definizione nulla aggiunge alla tradizionale nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica tramandata dalla giurisprudenza di questa Corte, nella quale la riserva allo Stato riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento. E' dunque in questo senso che deve essere interpretata la locuzione "interessi pubblici primari" utilizzata nell'art. 159, comma 2: non qualsiasi interesse pubblico alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, ma soltanto quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile. Una siffatta precisazione é necessaria ad impedire che una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico si converta in una preminente competenza statale in relazione a tutte le attività che vanificherebbe ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali. Lo stesso art. 159, al comma 1, definisce le funzioni e i compiti di polizia amministrativa regionale e locale, alla quale riconduce le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati a soggetti giuridici e alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle Regioni e degli enti locali, purchè non siano coinvolti beni o interessi specificamente*

*tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, poichè in questo caso si esulerebbe dai compiti di polizia amministrativa e si ricadrebbe in un ambito di attività riservate allo Stato.*

**Itália. LEGGE 31** marzo 2000, n.78 – Art. 1. (*Delega al Governo per il riordino dell'Arma dei carabinieri*) 1. *Al fine di assicurare economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse delle attività istituzionali, il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, per adeguare, ferme restando le previsioni del regolamento approvato con regio decreto 14 giugno 1934, n. 1169, e successive modificazioni, non in contrasto con quanto previsto dal presente articolo, l'ordinamento ed i compiti militari dell'Arma dei carabinieri, ivi comprese le attribuzioni funzionali del Comandante generale, in conformità con i contenuti della legge 18 febbraio 1997, n. 25.* 2. *Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, fermi restando la dipendenza funzionale dal Ministro dell'interno per quanto attiene ai compiti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché l'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria alle dipendenze e sotto la direzione dell'autorità giudiziaria, ai sensi del codice di procedura penale, sono osservati i seguenti principi e criteri direttivi: a) collocazione autonoma dell'Arma dei carabinieri, con rango di Forza armata, nell'ambito del Ministero della difesa, con dipendenza del Comandante generale dal Capo di stato maggiore della difesa, secondo linee coerenti con le disposizioni della legge 18 febbraio 1997, n. 25, per l'assolvimento dei seguenti compiti militari: [...].*

**Itália. Decreto Legislativo 5 ottobre 2000, n. 297** (“*Norme in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, a norma dell'articolo 1 della legge 31 marzo 2000, n. 78*”) Art. 3. *Compiti: 1. L'Arma dei carabinieri espleta i compiti previsti dal presente decreto, dal regio decreto 14 giugno 1934, n. 1169, e successive modificazioni, nonché da altre leggi e regolamenti vigenti. 2. L'Arma dei carabinieri esercita funzioni di polizia giudiziaria e di sicurezza pubblica ai sensi della legislazione vigente. 3. L'Arma, quale struttura operativa nazionale di protezione civile, ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225, provvede prioritariamente ad assicurare la continuità del servizio d'istituto nelle aree colpite dalle pubbliche calamità. Concorre inoltre a prestare soccorso alle popolazioni interessate agli eventi calamitosi. 4. L'Arma svolge compiti di Polizia militare, ai sensi dell'articolo 6 del presente decreto e delle altre disposizioni vigenti in materia. 5. Alle attività di raccolta delle informazioni si applicano, in quanto compatibili, i principi della legge 31 dicembre 1996, n. 675.*

**Itália. Código de Processo Penal:** “Art. 55 (*Funzioni della polizia giudiziaria*) -1. *La polizia giudiziaria deve, anche di propria iniziativa, prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale*”.

**Itália. Costituzione della Repubblica Italiana – Art. 5.** *La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principî ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.*

**Itália. Costituzione della Repubblica Italiana – Art. 114.** *La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principî fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.*

**Itália. Costituzione della Repubblica Italiana – Art. 131.** *Sono costituite le seguenti Regioni: Piemonte; Valle d'Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto; Friuli-Venezia Giulia; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi; Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna.*

**Estados Unidos da América. 5ª. Emenda:** “[...] ninguém poderá pelo mesmo crime ser duas vezes ameaçado em sua vida ou saúde; nem ser obrigado em qualquer processo criminal a servir de testemunha contra si mesmo; nem ser privado da vida, liberdade, ou bens, sem o **devido processo legal**; [...]”. 6ª. Emenda: “Em todos os processos criminais, o acusado terá direito a um julgamento rápido e público, por um júri imparcial do Estado e distrito onde o crime houver sido cometido, distrito esse que será previamente estabelecido por lei, e de ser informado sobre a natureza e a causa da acusação; de ser acareado com as testemunhas de acusação; de fazer comparecer por meios legais testemunhas da defesa, e de ser defendido por um advogado”. (Tradução livre do autor).

## ANEXO A – CARTA DE CONSTITUIÇÃO DA ENASP

### CARTA DE CONSTITUIÇÃO DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA – ENASP<sup>122</sup>

O Ministro da Justiça e os Presidentes do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público,

CONSIDERANDO que a justiça e a segurança são valores supremos, contemplados e garantidos pela Constituição Federal;

CONSIDERANDO que a efetividade da segurança pública é da responsabilidade do Estado e dos órgãos que compõem o Sistema de Justiça;

CONSIDERANDO a importância do planejamento conjunto de ações e da adoção de estratégias comuns pelos órgãos que compõem o Sistema de Justiça, para a plena eficácia dos programas voltados à efetividade da segurança pública;

CONSIDERANDO a existência de outras experiências bem sucedidas de articulação transversal de órgãos públicos para a consecução de fins específicos, a exemplo da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA.

#### DECIDEM

Constituir a ESTRATÉGIA NACIONAL DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA – ENASP, com o objetivo de planejar e implementar a coordenação de ações e metas, em âmbito nacional, para cuja execução haja necessidade de conjugação articulada de esforços dos órgãos de justiça e de segurança pública, do Poder Judiciário e do Ministério Público.

A ENASP reunirá representantes dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público, da advocacia pública e privada, da Defensoria Pública, em âmbito federal e estadual, e será coordenada por um Gabinete de Gestão Integrada, composto por representantes do Ministério da Justiça, do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, funcionando a Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça, como sua Secretaria Executiva.

---

<sup>122</sup> Disponível em: < <http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Enasp/carta-de-constituicao-da-enasp.pdf> >. Acesso em: 20 abr. 2013.

A ENASP, em sua composição plena, reunir-se-á, no mínimo, uma vez por ano, para o planejamento de ações conjuntas, avaliação do cumprimento de suas metas e criação dos grupos responsáveis pela respectiva coordenação ao longo de cada período definido.

Decidem as autoridades subscritoras pela adoção do consenso como método de encaminhamento das discussões e aprovação das ações que dependerão de implementação conjunta.

Brasília, 22 de fevereiro de 2010.

**LUIZ PAULO TELES BARRETO**

Ministro da Justiça

**GILMAR FERREIRA MENDES**

Presidente do Conselho Nacional de Justiça

**ROBERTO MONTEIRO GURGEL SANTOS**

Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público