II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CRIMINOLOGIAS E POLÍTICA CRIMINAL I

GUSTAVO NORONHA DE AVILA

THAIS JANAINA WENCZENOVICZ

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho -Unifor – Ceará
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

C928

Criminologias e política criminal I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Gustavo Noronha de Avila; Thais Janaina Wenczenovicz – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-245-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Criminologias. 3. política criminal. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CRIMINOLOGIAS E POLÍTICA CRIMINAL I

Apresentação

Reflexionar criminologias e política criminal em tempos de sindemia é sempre um desafio. Desafio esse aceito por diversos discentes e docentes no II Encontro Virtual do CONPEDI. Em tempos de excepcionalidade traz a tona debates diversificados, frente as novas demandas impulsionadas pela condição sanitária imposta desde março de 2020 no Brasil.

Inicialmente, Roberto e Tatiana Veloso discutiram os problemas da pandemia e os seus impactos em termos de violência de gênero. A seguir, a partir de um recorte antirracista, foi discutido fundamental tema da vulnerabilidade intensa das mulheres negras no sistema carcerário.

Ronaldo Alves Marinho da Silva, Carlos Alberto Ferreira dos Santos e João Batista Santos Filhos analisaram o tema da vulnerabilidade das mulheres negras na sociedade e no sistema carcerário brasileiro. A seguir, Gusthavo Bacellar, a partir da noção de associação diferencial, analisou as relações ente violência doméstica e a criminalidade urbana.

Paulo Joviniano e Karla Prazeres discutiram as imputações penais e tratamento da política criminal legislativa em relação aos crimes cibernéticos e digitais. Dos mesmos autores. temos uma discussão acerca dos princípios de direito penal implícitos e sua fundação político-criminal em nossa Constituição.

O tema do estelionato e o seu tratamento jurídico-penal no Pacote Anticrime, na sequência, foi trabalhado por Camila Tavares de Albuquerque. Também sobre a Lei 13.964/2019, Patrick Braga e Francisco Santos problematizaram a (dês)proporcionalidade da inclusão da hipótese de qualificadora do crime de furto quando do uso de explosivo que cause perigo comum enquanto hedionda.

Em seguida, Liziane Menezes de Souza e Renata Almeida da Costa debateram a exposição de dados pessoais de acusados pelo Estado, a partir de abordagem empírica. As interpretações sobre a teoria da dupla imputação, na definição da autoria de delitos em matéria ambiental, foram analisadas por Felipe Braga de Oliveira e Luciana de Souza Breves.

Matheus Felipe de Castro e Helinto Schuster investigaram sobre os elementos que levará à criação da chamada "nova" lei de abuso de autoridade, a partir de um viés crítico-garantista.

Após, Ythalo Loureiro discute as possibilidades de desmilitarização das polícias militares desde um modelo constitucional de segurança pública.

Dando prosseguimento, temos a pesquisa de Alexandre Rodrigues acerca da administrativização do direito penal e a sua (des)necessidade na chamada sociedade do risco. Na sequência, o fenômeno da corrupção, no Brasil, a partir das perspectivas criminológicas, é debatido por Marco Fonseca, Claudio Guimarães e Márcio Teixeira.

Carolina Carraro Gouvea analisa os fundamentos da pena a partir das teorias justificacionistas. Por fim, Ronaldo Silva, Carlos Santos e João Batista Santos analisam a fracassada política antidrogas e o papel das políticas públicas na discussão das drogas.

Temos um conjunto de textos heterogêneo, plural e orgânico que enaltecem o papel do pesquisador do Direito em tempos pandêmicos. O sistema de justiça criminal, que invisibiliza o desafio da doença nas prisões, destino último dos processos de criminalização, precisa ser discutido a partir de olhares qualificados como os trazidos nos textos abaixo.

Desejamos uma ótima leitura!

Profa. Dra. Thaís Janaina Wenczenovicz - UERGS/UNOESC

Prof. Dr. Gustavo Noronha de Ávila - UNICESUMAR

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Criminologias e Política Criminal I apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Criminologias e Políticas Criminais. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

DESMILITARIZAÇÃO DAS POLÍCIAS MILITARES E UNIFICAÇÃO DO MODELO POLICIAL: AS PERSPECTIVAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA

DEMILITARIZATION OF "POLÍCIAS MILITARES" AND UNIFICATION OF THE POLICE MODEL: THE PERSPECTIVES OF CONSTITUTIONAL REFORM OF THE PUBLIC SECURITY SYSTEM

Ythalo Frota Loureiro [1]

Resumo

O artigo analisa os argumentos entorno da desmilitarização e da unificação das polícias no Brasil. Utiliza-se uma pesquisa bibliográfica, privilegiando os pontos de vista contraditórios e a racionalidade dos mencionados institutos jurídicos. Por fim, verifica-se algumas propostas de emenda constitucional sobre os temas. Como resultado, verificou-se que há justificativas aparentemente fortes, mas empiricamente fracas, evidenciando-se uma profunda divergência entre aqueles que defendem ou criticam eventuais reformas constitucionais nas polícias. Há a necessidade de uma nova metodologia de estudos, focada nas relações entre polícias e forças armadas para avançar nas eventuais reformas das instituições policiais.

Palavras-chave: Desmilitarização, Polícias militares, Unificação das polícias

Abstract/Resumen/Résumé

The article analyzes the arguments surrounding the demilitarization and the unification of the police in Brazil. A bibliographical research is used, privileging the contradictory points of view and the rationality of the mentioned legal institutes. Finally, there are some proposals for constitutional amendments on the themes. As a result, there are apparently strong justifications, but empirically weak, showing a deep divergence among those who defend or criticize possible constitutional reforms in the police. There is a need for a new methodology of studies, focused on relations between police and army to advance the eventual reforms of police institutions.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Demilitarization, Military police, Police unification

[1] Promotor de Justiça do Estado do Ceará e Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (2020-2022).

INTRODUÇÃO

As primeiras duas décadas do atual milênio se notabilizaram por intensas discussões sobre as possíveis reformas legislativas e administrativas do modelo policial brasileiro. Entre as várias temáticas envolvendo a segurança pública, a desmilitarização da polícia militar e a unificação do modelo policial encontram um campo aberto de divergências profundas dentro e fora das instituições policiais.

A desmilitarização é um conceito introduzido sob o pré-conceito de que a organização paramilitar é danosa ao desenvolvimento das atividades de polícia em um regime democrático. A unificação do modelo policial, por outro lado, significaria a adoção do ciclo completo da atividade policial, sob o argumento que o fracionamento dos serviços de segurança pública depõe contra a racionalidade do sistema de prevenção e de persecução criminal.

Ocorre que, apesar de poucas vezes lembrado, o modelo de polícia mais difundido no mundo tem inspiração paramilitar (a gendamaria da experiência francesa), pois está na própria gênese da criação da polícia. Ademais, o Brasil já possui algumas experiências fracassadas de integração das polícias estaduais e de policiamento de *hot spots*. A introdução de novas tecnologias de mapeamento de crime, com o uso de recursos de georreferenciamento, apesar, não mantiveram a diminuição dos índices de criminalidade, nem aumentaram a eficiência da atividade policial de modo consistente e significante.

O presente trabalho tem como objetivo expor os argumentos que defendem e criticam as ideias de desmilitarização e de unificação do modelo policial. Para tanto, utiliza-se uma pesquisa bibliográfica em livros, teses, dissertações, artigos científicos, privilegiando os pontos de vista contraditórios e a racionalidade de suas alegações. Por fim, verifica-se algumas propostas de emenda constitucional sobre os mencionados temas.

Trabalhamos a hipótese de que há argumentos aparentemente fortes, mais empiricamente fracos, em ambos os lados. Isto expressaria uma profunda divergência entre aqueles que defendem ou criticam a desmilitarização e a unificação do modelo policial, o que inviabilizaria o avanço de eventuais reformas constitucionais.

1. O CONTEXTO DA REFORMA DA SEGURANÇA PÚBLICA

No relatório final da Comissão Nacional da Verdade (CNV), emitido em 2014, houve a recomendação de desmilitarização das polícias militares estadual, pois a sua vinculação às Forças Armadas é uma “anomalia” para o sistema democrático. Para a CNV, a vinculação

impede “a unificação das forças de segurança estaduais” e obriga as polícias funcionem a partir de pressupostos militares, “incompatíveis com o exercício da segurança pública no Estado democrático de direito, cujo foco deve ser o atendimento ao cidadão” (BRASIL, 2014)[1].

A desmilitarização das polícias militares é um conceito que denota questões substanciais e procedimentais (SOARES, 2019). Dentro de um panorama material, desmilitarizar é optar por uma estrutura que, a princípio, estaria em sintonia com as necessidades de promoção da cidadania. Por sua vez, a desmilitarização combate a perspectiva militar, que estimula a desabilitação ou eliminação de um inimigo, no caso o criminoso, que, muitas vezes é cotidianamente confundido com um indivíduo pobre e negro. A desmilitarização, no seu aspecto formal, seria “libertar a polícia da obrigação de imitar a centralização organizacional do Exército”, passando a “promover com equidade e na medida de suas possibilidades e limitações a garantia dos direitos dos cidadãos” (SOARES, 2019, p. 63).

Por outro lado, segundo Rocha (2013, p. 244), “Seguindo suas próprias convicções, as polícias militarizadas defendem que é a distinção militar que as caracteriza e as fazem melhor”. O mundo militar estimula a disciplina e a hierarquia qualificada de um conjunto de servidores encarregados pelo exercício do monopólio da força legítima do Estado. Afinal, é preciso controlar de modo firme os funcionários públicos autorizados a portarem armas de fogo. Deste modo, o argumento em favor da desmilitarização carece de evidências empíricas, de modo que ela seria uma “mudança não relevante” e que o “desempenho da polícia, tanto no que se refere ao controle do crime, como ao atendimento ao público, tende a melhorar na medida em que a democracia do país amadurece” (PINC, 2011, p. 69). Seria melhor investir na regulamentação da atividade policial militar e na modernização do policiamento, voltados a um ambiente democrático. Isto reforça a ideia de policiamento de *hot spots*, que se tornou “bastante comum nos EUA e em outros países”, “muito influenciado pelas novas tecnologias de mapeamento do crime com o uso de recursos de georrefenciamento” (ROLIM, 2006, p. 63).

De fato, investir no policiamento *hot spots* independem do modelo de polícia, contudo, é uma atividade quase-reativa. As técnicas de “previsão do crime” são ferramentas gerenciais, atreladas a *prevenção terciária*, cujo alvos específicos são as áreas e horários de maior incidência de crimes e criminosos conhecidos. O policiamento *hot spot* raramente tem relação

[1] De modo semelhante, o Relatório Final da Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência, destacou que “organizações de direitos e humanos e especialistas em segurança pública defendem que o modelo de polícia precisa ser revisto, considerando questões como a desmilitarização e a instituição de um ciclo completo” (CEARÁ, 2016).

com os fatores de risco e pouco pode favorecer a *prevenção primária* (políticas públicas que têm como alvo a comunidade inteira) e a *prevenção secundária* (medidas para proteção de pessoas com alto risco de se iniciarem na criminalidade) (ROLIM, 2006).

Na verdade, o policiamento policial não-militarizado seria melhor para implementação de uma política de segurança pública, voltada à eliminação dos fatos de riscos: *a)* individuais: potencialidades criminais nos indivíduos; *b)* comunitários: condições sociais e institucionais; *c)* situacionais: redução de oportunidades de crime; e *d)* sistêmicos: desencorajamento, incapacitação e reabilitação oferecido pelas agências da justiça criminal (BITTNER, 2003; ROLIM, 2006). O tema é complexo e abrange as desvantagens do modelo burocrático-militar e o grau de interesse daquele que comandam a segurança pública, como se verá a seguir.

1.1. O controle do comportamento dos policiais no modelo de organização paramilitar

Controlar as atitudes dos policiais é desinibir os abusos que possam cometer. O mais eficiente sistema para tanto seria aquele forjado na disciplina burocrático-militar. Ocorre que este tipo de organização traz consigo problemas que já se apresentam crônicos. Na verdade, os méritos da forma paramilitar de organização da polícia "nunca foram explicitamente demonstrados ou mesmo defendidos" (BITTNER, 2003, p. 144), pois favorece a desigualdade entre a proliferação de regulamentos internos e a negligência de regulamentos relativos aos procedimentos empregados em campo. Os policiais são inibidos de lidar com os cidadãos, sob o temor que venham a infringir o sistema de controle disciplinar interno.

Na organização paramilitar, existe uma preocupação excessiva em controlar os esforços policiais, através de um eficiente corpo legislativo punitivo, que acaba provocando o efeito contrário: os policiais de rua desenvolvem atitudes mais reativas do que pró-ativas e, o que é pior, utilizam técnicas nitidamente repressivas e violentas que precipitam a arbitrariedade ou o abuso de poder, tendo como alvo prioritário as comunidades pobres e negras. De fato, os policiais, de maneira geral, parecem estar mais aptos a agir numa estrutura burocrática autoritária, em que não é preciso assumir a difícil tarefa de se relacionar com a Sociedade, senão, apenas cumprir os comandos regulamentares, com eficiência e precisão. Ocorre que fazer polícia não é uma simples questão de técnica. A estrutura policial, que estiver voltada a controlar o comportamento dos policiais dentro departamentos e não durante a atividade de policiamento, sofre limitações reais intransponíveis.

Os métodos de disciplina burocrático-militar são incapazes de avaliar e recompensar os policiais pelo exercício de sua atividade-fim, ou seja, o policiamento das ruas. No caso dos antigos departamentos de polícias norte-americanos, não havia nenhum padrão de procedimento correto, tal como nenhuma instigação para se agisse bem, uma vez que "as recompensas eram limitadas e distribuídas segundo o favoritismo pessoal" (BITTNER, 2003, p. 146). Com a introdução de métodos de disciplina burocrático-militar, as recompensas vincularam-se a comportamento de disciplina interna dos policiais, cujos "julgamentos que são transmitidos não têm praticamente nada a ver com o trabalho do policial na comunidade, sem qualquer exceção significativa" (BITTNER, 2003, p. 147). Portanto, o reconhecimento ou mérito da atividade policial é dado a quem age bem no departamento, e não fora dele, onde todos os deveres reais estão localizados. Neste sistema de recompensas, é nitidamente possível que policiais de comportamento violento com a população, no trato da atividade de policiamento, tenham fichas disciplinares impecáveis e irrepreensíveis. No sistema paramilitar, é possível que policiais com graves e extensos antecedentes criminais sejam disciplinarmente irreprocháveis. O trabalho real, por sua extrema complexidade, não é estabelecido pelas regulamentações paramilitares, assim, não fornecem uma base real para avaliar o policial.

Por outro lado, o rigor excessivo dos regulamentos disciplinares provoca entre os policiais um sentimento de cumplicidade, alimentado pelo espírito de camaradagem ou *esprit de corps*. Além do estilo de regulamentação e controle internos, o caráter paramilitar da polícia estabelece um espírito corporativista. Para Skolnick e Bayley (2002), existem vários fatores que favorecem a construção de um espírito de corpo entre os policiais. Eles prestam um serviço de emergência, muitas vezes em horários noturnos e sem interrupção, inclusive nos finais de semana e horários estranhos. As folgas em dias de semana obrigam os policiais a se relacionar com pessoas com vivência semelhante e que não podem frequentar lugares que não combinam com a profissão, o que torna a convivência entre os policiais, inclusive nos dias de folga inevitável. Como frisou Bittner (2003), o mesmo sentimento fraternal que une os policiais, também os segregam com resto da sociedade. E neste sentido, o regulamento que determina a existência do espírito de corpo acaba por estabelecer uma rota de fuga para responsabilização disciplinar. A camaradagem impõe entre os policiais, no que diz respeito às infrações disciplinares relativas ao comportamento no interior dos departamentos, um código de silêncio, para eles necessário para suavizar o excessivo rigor da disciplina militar.

Outra patologia que decorre dos métodos burocrático-militares diz respeito à comunicação. Ela, em geral, se move somente de cima para baixo na cadeia de comando e,

geralmente, não se relaciona com a realidade do trabalho policial exercido pelas categorias mais baixas – e mais numerosas – da hierarquia. Isto ocorre porque as estruturas militares não se preocupam em manter canais abertos para discutir todos os aspectos do trabalho policial, especialmente o trabalho que é desenvolvido na rua. Mesmo as ocorrências rotineiras, que estão longe da incidência dos regulamentos, por não estarem previstas, são registradas de forma frágil e não encontram nos escalões superiores nenhum retorno. Bittner (2003) explica que, no modelo paramilitar, a comunicação de baixo para cima é absolutamente isenta de discussão, não passando de informes técnicos, dentro dos parâmetros do regulamento.

1.2. O interesse pela desmilitarização

O tema da desmilitarização estimulou a pesquisa realizada por Costa (2016) junto à policiais militares do Estado da Paraíba. A maioria dos praças (soldados, cabos, sargentos e subtenentes) entende que a desmilitarização poderia diminuir a rigidez de como são tratados pelos oficiais e poderia viabilizar o direito de liberdade de expressão e de reivindicar melhores condições de trabalho. De modo diverso, os oficiais defendem reformas pontuais que atendem as necessidades dos policiais e da sociedade, ou seja, a "reestruturação da organização militar de modo a atender as demandas do atual contexto democrático ao invés de desmilitarização" (COSTA, 2016, p. 164). No que diz respeito à ideia de unificação do modelo policial, praças e oficiais demonstraram opinião favorável, contudo expressaram receio com as incertas da mudança: "Nesse caso, os motivos não foram convergentes, pois ora seria devido à ineficácia da polícia civil e ora seria à incerteza proveniente do resultado de uma mudança desse porte" (COSTA, 2016, p. 165).

A pesquisa realizada por Costa (2016) contou com um número pequeno de participantes: 30 policiais militares, entre os quais, 20 praças e 10 oficiais da Polícia Militar da Paraíba, mas não pode ser desprezada. Em 2014, uma pesquisa realizada pelo Centro de Pesquisas Jurídicas Aplicadas – CPJA, da Escola de Direito da FGV, e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, com 21.101 policiais, relevou que, para 80,9% dos entrevistados, as polícias deveriam ser organizadas em carreira única, e 73,7% apoiam a desvinculação das PMs ao Exército (LIMA; BUENO; SANTOS, 2014). Assim, existe uma opinião favoráveis a mudanças entre os policiais.

Os militares dos Estados e do Distrito Federal são os principais interessados no debate sobre a desmilitarização e a unificação do modelo policial. Afinal, as polícias militares são as organizações policiais mais importantes do País. Não só pela sua expressão numérica – correspondem a cerca de 70% dos agentes policiais no sistema de segurança (MARIANO,

2004) – mas, principalmente, porque são as primeiras que socorrem o cidadão de um perigo atual ou iminente e as que podem ser acionadas de modo ininterrupto, durante as 24 horas, todos os dias da semana.

Desde suas origens, nem sempre as polícias militares funcionaram como organizações policiais propriamente ditas. Na verdade, é possível afirmar que foram poucos os períodos em que, de fato, elas puderam atuar, exclusivamente, como polícias urbanas e ostensivas (MUNIZ, 2001). Elas são muito mais uma corporação militar do que uma organização policial, sendo, ao longo da história da política brasileira, mais empregadas para os fins de controle social do que para as funções de promoção da cidadania.

Criadas e organizadas como pequenos exércitos locais, as polícias militares desenvolveram uma estrutura burocrática semelhante à do Exército Brasileiro, incorporando, em grande medida, a sua ideologia militar. No contexto de violência urbana, com evidente complexidade social, elas revelam-se instituições burocráticas com reminiscências autoritárias, sofrendo um grave drama identitário que impediria seu desenvolvimento como instituição de segurança pública (MUNIZ, 1999; LEMGRUBER, 2003).

A baixa confiança nas polícias brasileiras impacta negativamente a imagem dos militares estaduais. Segundo dados da pesquisa "Índice de Confiança na Justiça brasileira – ICJBrasil", realizada no 1º semestre de 2017, apenas 26% dos entrevistados afirmaram confiar na polícia (RAMOS, 2017). Por sua vez, a rede de televisão britânica BBC (*British Broadcasting Corporation*) realizou pesquisa similar, em outubro de 2013, quando 82% dos entrevistados afirmaram confiar na sua polícia; e nos Estados Unidos da América, pesquisa semelhante, realizada pelo Instituto Galloup, em 2013, revelou que apenas 12% possuem baixa confiança na polícia (BUENO; LIMA, 2013). A baixa confiança na polícia é um dos motivos que justificariam mudanças imediatas (SOARES, 2019; SOUZA, 2015). Contudo, a desconfiança nas polícias brasileiras não necessariamente estaria concentrada na questão da organização paramilitar, mas sim na desarticulação dos serviços policiais e no receio da violência policial contra pobres e negros.

1.3. A desarticulação do sistema policial e a ideia de unificação do modelo policial

Um dos motivos da ausência de confiança é a desarticulação do sistema policial, a nível constitucional, notabilizada por duas meias-polícias: a polícia civil, com atribuições inerentes à investigação criminal de crimes comuns (art. 144, §4º); e a polícia militar, encarregada do policiamento ostensivo (art. 144, §5º, da Constituição Federal) (BEATO FILHO; RIBEIRO,

2016; BRASIL, 1988; ROLIM, 2012; SAPORI; SOARES, 2014). Apenas a Polícia Federal teria o ciclo completo (investigação de crimes federais e policiamento de fronteiras), enquanto as polícias rodoviária e ferroviária federais, 27 polícias militares, 27 polícias civis, e 1.081 guardas municipais estariam destinadas a cumprir apenas uma das duas atividades policiais, de modo isolada e desarticulada (BEATO FILHO; RIBEIRO, 20016). Apesar disso, faz-se necessário destacar algumas evidências empíricas sobre o assunto, ou seja, algumas experiências de integração e cooperação policial.

No Ceará, houve experiências de integração da Polícia Civil e Polícia Militar, como a criação dos Distritos-Modelos (DM), na cidade de Fortaleza, durante no terceiro Governo Tasso Jereissati (1999-2002). O modelo foi adotado a partir da contratação da empresa norte-americana *First Security Consulting*, dirigida por William Bratton, ex-chefe da polícia de Nova York. Ele foi responsável pelo decréscimo acentuado dos índices de criminalidade naquela cidade entre os anos de 1994 e 1998. A principal consequência do DMs foi a lotação de policiais militares para as delegacias distritais. Não houve propriamente uma integração institucional, mas sim, a assunção de funções de investigação por policiais militares, sob uma cultura mais obediente e seguidora da hierarquia e da disciplina (ABREU; BRASIL, 2002). Este modelo não resistiu aos conflitos institucionais entre as polícias estadual e foi abandonado.

Entre os anos de 1999 e 2020, diversos foram os programas cearenses de segurança pública com a filosofia de integração das polícias estaduais e georrefenciamento da criminalidade. Contudo o Estado ainda possui uma das taxas mais elevadas de homicídios no Brasil, alcançando a terceira pior taxa de homicídios de jovens (indivíduos de idade entre 15 e 29) no ano de 2018 – 118,4 jovens por grupo de 100 mil[2]. O Ceará perde apenas para Roraima e Rio Grande do Norte. enquanto São Paulo possui a taxa de 13,8 por 100 mil, segundo o Atlas da Violência 2020 (CERQUEIRA; BUENO, 2020).

Cada Governador tentou implementar a ideia de integração, combinando o aumento do efetivo policial, a aquisição de equipamentos e a construção de prédios que concentrassem, no mesmo espaço físico, a delegacia e o destacamento militar, em um processo de interiorização da polícia civil e de integração espacial dos órgãos policiais. Ocorre que, na prática, os policiais militares que se alojaram no prédio, onde também funcionava a Delegacia de Polícia Civil, ficavam alheios ao trabalho de investigação criminal. Os policiais civis não utilizavam

[2] Em 2018, a taxa geral de homicídios no Ceará é de 54 casos por 100 mil habitantes, enquanto a média nacional é de 27,8 por 100 mil, e a de São Paulo, 8,2 por 100 mil (CERQUEIRA; BUENO, 2020).

informações do policiamento para planejar investigações. O desconforto entre policiais civis e militares em dividir o mesmo prédio era público e notório, de modo que, ao longo do tempo, os militares abandonaram as delegacias modelo.

Da mesma forma, a política de dividir o Estado em 18 (dezoito) Áreas Integradas de Segurança (AIS), adotada no ano de 2014, não assegurou a integração operacional entre órgãos policiais. Apenas houve a delimitação geográfica da distribuição de recurso materiais e humanos, com a promessa de compensação financeira em caso de redução dos índices de criminalidade. A ideia de integração esbarra na divergente cultura institucional das polícias civil e militar e na precariedade de arcabouço legislativo que obriga a cooperação das instituições policiais.

No Estado de Minas Gerais houve a execução de programa voltado à integração das polícias estaduais, que se tornou referência para outros Estados, com a integração do registro das ocorrências criminais, das áreas de atuação, das corregedorias, do ensino e do planejamento operacional, resultando em uma redução de 53% de crimes violentos entre 2004 e 2010. Contudo, a partir de 2011, os índices de criminalidade voltaram a crescer, entre outros motivos, devido a descontinuidade da gestão da segurança pública. Como afirmou Sapori e Soares (2014, p. 116-117): “O programa de integração das polícias [...] perdeu credibilidade [...] Os policiais civis interpretaram que a Polícia Militar foi a organização mais beneficiada com a política e que a Polícia Civil foi a mais prejudicada [...]”. Enfim, o projeto de integração de deteriorou em face das disputas corporativistas.

Em São Paulo, houve uma expressiva redução dos crimes de homicídio, entre os anos de 2001 e 2013 (mais de 65%). Entre as diversas medidas adotadas não se percebeu nenhuma que diga respeito a colaboração da polícia militar na investigação criminal do crime de homicídio (SAPORI; SOARES, 2014). Em São Paulo, entre outras estratégias, houve o aprimoramento do setor de inteligência da Polícia Civil, o investimento maciço no Departamento de Homicídios, o aumento do número de policiais militares, e a melhoria substativa da estrutura logística das polícias.

A integração entre policiais paulistas se restringiu à compatibilização territorial das áreas de atuação das polícias civil e militar, considerada uma medida efetiva pelos governantes da época (SAPORI; SOARES, 2014). Mas também colaboraram para a expressiva diminuição dos índices de criminalidade o decréscimo das taxas de natalidade e da densidade demográfica

entre jovens, bem como os elevados níveis de industrialização, emprego e saneamento básico do estado paulista. Houve ainda a consolidação do domínio da organização criminosa denominada Primeiro Comando da Capital (PCC), "impôs procedimentos próprios de resolução de conflitos nas periferias paulistanas [...] quaisquer acertos de conta entre traficantes e entre eles e seus clientes foram submetidos a julgamentos informais comandados por membros do PCC" (SAPORI; SOARES, 2014, p. 115). Assim, foi imposta uma lógica de mercado para evitar que homicídios fúteis ou não autorizados paralisassem as atividades do tráfico, face o aumento da eficiência da repressão policial.

2. A CRÍTICA SOBRE A DESMILITARIZAÇÃO E AS COALIZÕES DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA

A desmilitarização das polícias militares sofre críticas empiricamente fracas. Contudo não resiste ao argumento de que a simples mudança do formato estrutural não assegura uma efetiva mudança. Ademais, o debate sobre alterações no sistema de segurança pública encontra focos de ação e de resistência em coalizões reformistas e conservadoras, tornando difícil o avanço das pautas.

2.1. *A desmilitarização não é solução mágica*

Seria um equívoco pensar que a desmilitarização e a fusão das policiais estaduais, por si só, significariam a solução para os problemas do sistema de segurança pública. Como defende Beato Filho e Ribeiro (2016, p. e177), "a adoção do ciclo completo de polícia não é capaz de reverter, por si só, as fraturas horizontais, as fraturas verticais e as fraturas de legitimidade." As fraturas horizontais é a ausência de articulação institucional entre as polícias estaduais; e as fraturas de legitimidade são expressões da baixa confiabilidade nas instituições policiais, assuntos já mencionados anteriormente.

As fraturas verticais é a desarticulação do sistema de persecução criminal, na medida em que os elementos de prova produzidos na investigação policial devem ser repetidos na fase judicial. Também ocorre quando o sistema de justiça ver a investigação criminal exclusivamente como um problema de polícia. As relações entre as duas instâncias públicas sofrem um forte insulamento burocrático, o que não favorece uma governança baseada em resultados e na participação democrática (BEATO FILHO; RIBEIRO, 2016).

O Ministério Público não possui real controle e direção da atividade investigatória das polícias judiciárias, possui metodologias ineficientes para o controle externo das atividades de policiamento, portanto costuma adotar um comportamento insular em relação às instituições policiais. Em um ambiente democrático, o sistema de justiça faz o controle negativo da atividade policial, restringindo os resultados das ações policiais na proteção de direitos fundamentais. Essa técnica traz um forte desconforto em grande parcela do aparato policial, na medida em que a atuação judiciária é pouco propositiva e não busca melhorar a atividade de polícia em um painel interinstitucional de metas e resultados coordenados.

Apesar dos péssimos números em termos de crimes violentos letais e intencionais, desde 2017, o Estado do Ceará possui um programa denominado "Tempo de Justiça", em que são monitorados os processos de homicídios com autoria descoberta. Trata-se de uma ação interinstitucional que envolve a Vice-Governadoria do Estado, Tribunal de Justiça, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia Civil e Perícia Forense, em um esforço para diminuir o tempo de tramitação dos processos de homicídio desde a face de investigação até o julgamento pelo Tribunal do Júri (CEARÁ, 2019).

No entendimento de Beato Filho e Ribeiro (2016, p. e198), "longe de encarar a reforma como a mudança do art. 144 da Constituição Federal, é preciso entendê-la como um processo". Neste processo, não cabe a ilusão de que problemas seculares de ineficiência do sistema de segurança pública e de violência policial desapareceriam de modo sobrenatural. Beato Filho e Ribeiro (2006, p. e199) defendem que mudanças microestruturais de curto, médio e longo prazo são "as alternativas mais adequadas a solucionar o problema, por levarem ao aprendizado organizacional, criando as bases para transformações mais profundas".

Os altos índices de confiabilidade da polícia militarizada do Chile, os *Carabineros,* é citado por Pinc (2011) e Rocha (2013) como exemplo de que o fim da organização paramilitar, por si só, não garantiria a retomada da confiança pública nas instituições policiais. Segundo Pinc (2011, p. 47), "dados do ano de 2008 do Latino Barômetro demonstram que 43,7% da população confiam muito nos Carabineiros do Chile". Por sua vez, Rocha (2013), citando Pereira e Ungar (2004), menciona que, enquanto a polícia militar de São Paulo contava com 33% de aprovação, os *Carabineros* possuíam grau de confiança acima de 60%.

Verificando as fontes mencionadas, algumas retratações precisam ser pontuadas: Pereira e Ungar (2004) utilizaram uma pesquisa do *Latino Barometro* de 1996. Ocorre que, segundo o

estudo realizado pelo mesmo instituto, em 2018, a polícia chilena tinha a confiabilidade de 48% e a do Brasil, de 47% (LATINOBAROMETRO, 2018). Na verdade, a confiança nos *Carabineros*, que era de 57% em agosto de 2015, despencou para 17%, em dezembro de 2019, segundo uma pesquisa do *Centro de Estudios Públicos* – CEP do Chile (ENCUESTA CEP, 2019), uma queda explicada pela atuação violenta e letal da polícia chilena nos protestos populares contra a crise econômica, política e social daquele país, ocorridos no ano de 2019.

Apesar deste deslize provocado pelo tempo, Pereira e Ungar (2004, p. 27, tradução nossa) articularam um argumento no sentido de que "Muitas formas de corrupção, brutalidade, discriminação e investigação de má qualidade começaram após a transição democrática e também podem ser encontradas em países que não suportaram regimes autoritários [...]". Há evidências de que o modelo civil de polícia também pode reproduzir abusos e até mesmo execuções extrajudiciais e impunidade dos policiais que infringem a lei sob o pretexto de dar eficiência ao sistema de segurança pública. Portanto, a mudança do modelo policial deve considerar algumas permanências institucionais para além de uma mera alteração de nomenclatura das instituições policiais.

Alguns exemplos podem iluminar o debate. A *Guardia Civil* espanhola, apesar de assim denominada, na verdade, é uma instituição policial militarizada. Ela manteve, na década de 2010, índices de confiança maiores do que o Exército e a Monarquia, bem avaliada inclusive na região separatista de *Catalunya* (ENQUESTA..., 2019). Por outro lado, El Salvador possui uma polícia denominada textualmente de "Policía Nacional Civil", uma vez que foi desmilitarizada na transição democrática, em 1992. Contudo, El Salvador possui um dos mais altos índices de criminalidade do continente. De modo frequente, a polícia daquele país sofre denúncias de abusos e execuções extrajudiciais (PINC, 2011). Deste modo, a desmilitarização, por si só, não asseguraria a confiabilidade da população ou melhores índices de criminalidade.

2.2. As coalizões reformistas e conservadoras do sistema de segurança pública

A política nacional de segurança pública tem sido debatida há décadas, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Apesar de evidências no sentido de que os policiais desejam mudanças, no campo da política, existe um terreno pouco favorável à reformas estruturantes do sistema policial. Segundo Souza (2015), ao longo de trinta de

redemocratização, duas coalizões dominam o debate, conforme os atores e as suas crenças: Reformista e Conservadora[3].

A primeira, reformista, se apropriou de um discurso que valoriza a crença em ações voltadas à promoção da cidadania, que estaria em sintonia com a ideia de reforma do sistema policial, onde se encaixa a desmilitarização. De outro modo, a coalização conservadora defende que a repressão e a contenção social são instrumentos eficientes no controle da violência e do crime, portanto, demanda uma polícia de estrutura militar cujo pressuposto é o combate ao "inimigo", neste caso, o criminoso (SOUZA, 2015).

A coalização reformista sustenta que a criminalidade está relacionada às injustiças sociais e à crise do sistema de justiça criminal. Desta forma deveriam ser adotadas reformas macroestruturais como a desmilitarização e a unificação do modelo policial, investimentos voltados para a formação, a capacitação e controle das atividades policiais, sistemas de inteligência, produção de diagnósticos e avaliação das políticas de segurança pública. A coalizão defende o aperfeiçoamento da legislação sobre venda, posse e porte de arma de fogo; e critérios para seleção, admissão, capacitação e treinamento de policiais; incentivo para criação de Ouvidorias de Polícias. Sobretudo, os reformistas entendem que as mudanças devem atingir o sistema de justiça criminal, com ações de proteção às vítimas de crimes, aos jovens e famílias vulneráveis e uma legislação que privilegie medidas alternativas à prisão (SOUZA, 2015).

Por sua vez, a coalizão conservadora defende que, na verdade, o sistema atual necessita apenas de mais investimentos com as adaptações necessárias de um ambiente político democrático. Existe um lobby no Congresso Nacional para investimentos como o aumento de efetivo e aquisição de equipamento moderno, com o objetivo de manutenção do *status quo*.

---

[3] Segundo Souza (2015), os atores da coalização *Reformista* a Secretaria Nacional de Segurança Pública (por seus seguimentos reformistas), membros da comunidade científica, movimentos sociais e organizações não-governamentais de direitos humanos, entidades representativas dos seguimentos policiais que ocupam posições administrativas inferiores (policiais e praças das polícias militares), e fóruns interinstitucionais (como o Fórum Brasileiro de Segurança Pública). A segunda coalizão, a *Conservadora*, é representada pelos políticos que comandam os setores governamentais da segurança pública, congressistas conservadores, sindicatos de delegados das polícias civis, associações de oficiais das polícias militares, oligopólios da mídia, lobby conservador que atua no Congresso Nacional (segurança privada e indústria bélica) e burocracia conservadora (no Ministério da Justiça e nos diversos setores governamentais da segurança pública e do sistema de justiça criminal). Os eventos externos que impactaram nas coalizões em favor da coalizão Reformista são casos emblemáticos de violência ou ineficiência da polícia como a Favela Naval, em Diadema; o Ônibus 174, no Rio de Janeiro; o que alimentam a pressão da mídia, a ação de movimentos sociais. Também impactaram em favor das reformas o movimento de reação ao recrudescimento legal e penal, propostos no Legislativo, a organização do Primeiro Comando da Capital (PCC), e a exigência de reforma baseadas no modelo de "segurança cidadã". Por outro lado, a coalização Conservadora conta a seu favor, de modo recorrente, com a divulgação de um crime de repercussão nacional, que motiva os setores conservadores a retomarem um discurso que clama pelo recrudescimento penal, ou seja, o aumento do aparato de repressão, leis draconianas e aumento nas políticas de aprisionamento.

Ademais, o lobby trabalha dentro da perspectiva de que a ausência de leis rígidas favorece o aumento dos crimes e que a polícia repressiva é um recurso importante para o controle social, cuja administração da polícia deve estar centralizada nas agências policiais. Por este motivo, o conservadorismo expressa que ideias como "bandido bom é bandido morto", "polícia eficiente é polícia dura"; "repressão é a melhor arma para combater o crime"; uma "política de encarceramento: mais prisões igual a menos crimes"; "segurança pública é coisa de e para polícia"; e que "o medo da polícia gera respeito às leis" (SOUZA, 2015, p. 269).

As principais vítimas de homicídio são homens jovens e negros: analisando 628 mil homicídios ocorridos no País entre 2008 e 2018, constatou-se que 91,8% das vítimas são homens, 55,3% dos casos ocorrem com jovens entre 15 e 29 anos e 74% dos homens vítimas são pretos ou pardos – entre as mulheres existe uma predominância de 64,4% de vítimas pretas ou pardas (CERQUEIRA; BUENO, 2020). A letalidade policial correspondeu à 11,45% dos crimes de homicídio em 2018, ou seja, 6.220 vítimas. Em média morre um policial para 18 mortes cometidas pela polícia. Entre os policiais vítimas de morte violenta, 75% estava fora de serviço, 97% eram homens, 32% foram vítimas de latrocínio e 51,7% eram negros. As vítimas de mortes em intervenções policiais eram 99,3% homens, 77,9% jovens entre 15 e 29 anos e 75,4% negros (BUENO; LIMA, 2019).

Não obstante, a maioria esmagadora dos políticos eleitos são homens brancos, com idade média de 48 anos, com ensino superior (BRASIL, 2018; CAESAR, 2018). Assim, à evidência, a mudança no perfil do sistema de segurança pública não interessaria os políticos brasileiros, independentemente da opinião da maioria dos policiais do País ou de alguma pressão da opinião pública. A manutenção do atual sistema policial, com a incrementação de investimentos, parece ser uma pauta mais plausível para o conjunto de políticos que não sente na própria pele os efeitos nocivos da violência policial e da criminalidade. E, ao mesmo tempo, a permanência de um sistema policial racialmente seletivo, apesar de temerário aos próprios policiais, é uma forma de manutenção do *status quo* da elite que comanda o País.

3. OS PROJETOS DE PROPOSTA CONSTITUCIONAL

Os modelos de polícia do Brasil costumam ser resumidos em dois tipos: um civil e outro, militar. Podem ser classificadas como polícias de matriz civil as polícias da União (polícia federal, polícia rodoviária federal e polícia ferroviária federal), as polícias civis dos Estados e do Distrito Federal, as polícias penais federal, estadual e distrital e as guardas municipais. Por

sua vez, as polícias de natureza militar são as polícias militares e os corpos de bombeiros dos Estados e do Distrito Federal.

Pelo menos, é o que deveriam ser em teoria, a partir da interpretação dos arts. 42, 142 e 144, da Constituição Federal: os membros das polícias militares e corpo de bombeiros são militares, para os quais se aplicam diversas disposições constitucionais previstas para os integrantes das Forças Armadas. O policiamento é um serviço de natureza civil. Militar é a instituição, a organização e a profissão, que, como vimos na seção anterior, sofre fortes críticas.

As únicas três emendas constitucionais (EC) que mudaram o texto do art. 144, da Constituição, desde sua promulgação (EC nº 19, de 1998, EC nº 82, de 2014, e EC nº 104, de 2019), em nada alteraram as atribuições das polícias civis e das polícias militares e, não alteraram, de forma substancial, o modelo policial brasileiro. A EC nº 19 deu melhor redação às polícias da União, sem alteração substancial de atribuições, e definiu o regime de remuneração das polícias no âmbito da Reforma Administrativa do Estado, acrescentando o §9º no art. 144, da Constituição. Por outro lado, a EC nº 82 acrescentou o §10º, no art. 144, estabelecendo o dever do Estado em desenvolver políticas públicas relativas à segurança viária. Por último, confirmando uma tendência legislativa de acréscimos de novas modalidade de polícia, a EC nº 104 criou as polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal, cabendo a segurança dos estabelecimentos penais (art. 144, §5º-A) (BRASIL, 1988).

Tramitam ou já tramitaram, no Congresso Nacional, projetos de reforma do modelo policial brasileiro, que, de alguma forma, pretendem a *desmilitarização* das PMs, seja por meio da unificação das polícias estaduais (civil e militar), seja pela criação de novos modelos de polícias (municipais e estaduais). Dois projetos de emenda constitucional (PEC) representam bem o conjunto destas duas alternativas antagônicas: A PEC nº 51, de 2013, do Senado Federal, que altera os arts. 21, 24 e 144 da Constituição, acrescenta os arts. 143-A, 144-A e 144-B, visou reestruturar o modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial. Esta proposta foi arquivada com o fim da legislatura e teve seu pedido de desarquivamento considerado prejudicado ao final do ano de 2019.

Por sua vez, a PEC nº 321, de 2013, da Câmara dos Deputados, que também altera o art. 144 da Constituição Federal. Porém, sob o argumento que o modelo policial aprovado pela Constituinte não pode ser alterado, propõe apenas incluir novos órgãos de segurança pública, ou seja, a polícia estadual e a polícia municipal, a critério dos governadores dos Estados e do Distrito Federal. Esta proposta foi desarquivada e anexada à uma PEC mais antiga e mais abrangente, a de nº 432, de 2009, que além da desmilitarização e da unificação do modelo

policial, no âmbito estadual, cria o "Conselho Nacional de Segurança Pública" para o controle da atividade funcional, administrativa e financeira dos órgãos de segurança pública e torna privativa das polícias o exercício da investigação criminal e da atividade de polícia judiciária, sob a presidência de autoridade policial.

A PEC nº 432 se contrapõe ao controle externo da atividade policial estabelecido pelo Constituinte no art. 129, inciso VII, da Constituição e aos poderes investigatórios do Ministério Público e das diversas polícias administrativas, reconhecido reiteradamente pelo Supremo Tribunal Federal. No Recurso Extraordinário nº 593.727, o Supremo reconheceu a repercussão geral e estabeleceu a legitimidade do Ministério Público para promover investigações de natureza penal, fazendo que as polícias de segurança pública não sejam as únicas instituições encarregadas das funções de polícia judiciária[4].

O principal entrave em torno das diversas propostas de modificação do modelo policial tem se concentrado na suposta impossibilidade de um real consenso quanto à ideia de alteração profunda do atual modelo policial. A modificação do modelo consagrado pelo Poder Constituinte originário seria juridicamente impossível ou teria uma baixa viabilidade política. A coalizão conservadora se mantém forte desde a Assembleia Constituinte, cujo projeto original para as polícias foi rejeitado, mantendo o sistema de segurança pública da Constituição anterior, promulgada em 1967-1969.

Além das propostas já citadas, destacam-se as PEC da Câmara dos Deputados: a PEC nº 7, de 2007 (altera as atribuições das PMs, acrescentando o registro e lavratura do termo circunstanciado das ocorrências de menor potencial ofensivo), PEC nº 89, de 2015 (atribui às polícias civis e às polícias militares o ciclo completo da atividade policial – apuração de infrações penais e o policiamento ostensivo, na forma que dispuser a Constituição do Estado e a Lei Orgânica do Distrito Federal; e cria os Juizados de Instrução, com o aproveitamento dos delegados de carreira como juízes), PEC nº 430, de 2009 (altera o modelo policial para instituir

[4] REPERCUSSÃO GERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. CONSTITUCIONAL. SEPARAÇÃO DOS PODERES. PENAL E PROCESSUAL PENAL. PODERES DE INVESTIGAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. [...] Questão constitucional com repercussão geral. Poderes de investigação do Ministério Público. Os artigos 5º, incisos LIV e LV, 129, incisos III e VIII, e 144, inciso IV, § 4º, da Constituição Federal, não tornam a investigação criminal exclusividade da polícia, nem afastam os poderes de investigação do Ministério Público. Fixada, em repercussão geral, tese assim sumulada: "O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei 8.906/94, artigo 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa instituição". Maioria. [...]. (BRASIL, 2015, s.p.).

a Polícia dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios, como órgão único em cada ente federativo, de ciclo completo da atividade policial, com regras de transição, bem como cria o Conselho Nacional de Segurança Pública), PEC nº 423, de 2014 (altera o modelo policial para instituir o ciclo completo da atividade policial); e a PEC nº 131, de 2015, do Senado Federal (altera o modelo policial para instituir o ciclo completo da atividade policial, a partir da desconstitucionalização das polícias civis e das polícias militares).

O lobby pela manutenção do atual sistema é muito forte, em especial, se a estrutura militar estimula o investimento em novas tecnologias de armamento e vigilância. As diversas categorias policiais não chegam a um acordo sobre a matéria. Os projetos de emenda mais promissores são aqueles que propõem o acréscimo de novos órgãos policiais, como as polícias científicas (PEC nº 76, de 2019 - Senado Federal) e a Força Nacional de Segurança Pública (PEC nº 19, de 2019 - Senado Federal). Por outro lado, o acréscimo de novas polícias não resolve o desajuste do modelo policial, nem a crise das polícias militares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado brasileiro precisa fazer opções inteligentes para avançar na pauta de reformas institucionais. Na área de segurança pública, os investimentos em novas tecnologias e metodologias de policiamento e de investigação criminal esbarram nos limites das estruturas institucionais, organizacionais e profissionais das polícias. Por outro lado, a mera desmilitarização e a unificação do modelo policial, por si só, apesar de colaborar, não teriam a capacidade de alterar as práticas seculares dos órgãos policiais que possuem como ações prioritárias a vigilância das populações pobres e negras, o controle social para proteção da propriedade e do *status* social das pessoas brancas e economicamente mais favorecidas.

As evidências empíricas em favor ou contra a desmilitarização são muito pobres. O argumento de que a organização paramilitar causa violência perde o sentido se há casos de violações a direitos humanos por parte de polícias de formato civil. Por outro lado, nunca ficou comprovado que a organização paramilitar é superior a metodologia civil, pelo contrário, há argumento bastante convincentes de que a estrutura militarizada impede a avaliação do trabalho policial na rua, onde estão localizados todos os deveres reais do policiamento.

Diversas são as propostas de reforma constitucional do sistema de segurança pública em tramitação no Congresso Nacional. Ocorre que a temática, apesar de importante, não atinge o cotidiano dos políticos brasileiros, cujo perfil racial e social (branco com nível superior), na

medida em que a violência policial impacta mais severamente na comunidade pobre e negra. A manutenção do atual modelo policial teria como principais interessados aqueles que desejam a permanência do *status* social e o controle sobre as populações mais desfavoráveis.

Deste modo, para avançar na pauta de reformas, antes de propor a desmilitarização, seria necessário antes estudar, no contexto internacional e nacional, o que seria a militarização da polícia e suas relações imbricadas com as Forças Armadas na defesa interna e externa de uma nação. Talvez este caminho pudesse iluminar novos debates sobre um modelo mais adequado para o Estado brasileiro, dentro de uma racionalidade que pudesse, pela via indireta, influenciar na redução das desigualdades sociais e econômicas.

REFERÊNCIAS

ABREU, Domingos; BRASIL, Glaucíria Mota. **Uma experiência de integração das Polícias Civil e Militar**: os Distritos-Modelo em Fortaleza. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 4, nº 8, p. 308-355, jul./dez., 2002.

BITTNER, Egon. **Aspectos do Trabalho Policial**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003 (Série Polícia e Sociedade; nº 8).

BEATO FILHO, Cláudio; RIBEIRO, Ludmila. Discutindo a reforma das polícias no Brasil. Dossiê: Segurança pública e reforma das polícias na América Latina. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**. Porto Alegre, v. 16, n. 4, e174-e204, out.-dez., p. e174-e204, 2016.

BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de (coord.). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2013**. Ano 7. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2013. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/7_anuario_2013-corrigido.pdf. Acesso em: 5 set. 2020.

BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de (coord.). **Anuário Brasileiro de Segurança 2019**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Ano 13, 2019. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/09/Anuario-2019-FINAL-v3.pdf. Acesso em: 05 set. 2020.

BRASIL. Baixa representação de negros na política deve ser mantida nas eleições deste ano. **Câmara dos Deputados**. 02 out. 2018. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/545514-baixa-representacao-de-negros-na-politica-deve-ser-mantida-nas-eleicoes-deste-ano/. Acesso em: 6 set. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em: 6 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 593.727.** Repercussão geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Constitucional. Separação dos poderes. Penal e processual penal. Poderes de investigação do Ministério Público. Relator:

Cezar Peluso, 14 maio 2015. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2641697. Acesso em: 7 set. 2020.

BRASIL. **Relatório da Comissão Nacional da Verdade**. – Recurso eletrônico – Brasília: CNV, 2014. Disponível em: http://www.memoriasreveladas.gov.br/administrator/components/com_simplefilemanager/uploads/CNV/relat%C3%B3rio%20cnv%20volume_1_digital.pdf. Acesso em: 4 set. 2020.

CAESAR, Gabriela. Perfil médio do candidato nesta eleição é home, branco, casado com ensino superior. **Portal G1**. 29 ago. 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/08/29/perfil-medio-do-candidato-nesta-eleicao-e-homem-branco-casado-com-ensino-superior.ghtml. Acesso em: 6 set. 2020.

CEARÁ. Comitê do Programa Tempo de Justiça realiza balanço das ações de 2019. Fortaleza: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, 10 dez. 2019. Disponível em: https://www.tjce.jus.br/noticias/comite-do-programa-tempo-de-justica-realiza-balanco-das-acoes-de-2019/. Acesso em: 7 set. 2020.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.). **Atlas da Violência 2020**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020. Acesso em: 05 set. 2020.

COSTA, Davisson Henrique Araújo da. **O que é ser policial militar?: percepções de integrantes da polícia militar da Paraíba sobre o "militarismo" na instituição.** 2016. 178 f. Dissertação (Mestrado em Direito Humanos, Cidadania e Políticas Públicas) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016.

ENCUESTA CEP Estudio Nacional de Opinión Pública nº 84. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos – CEP, Dic. 2019. Disponível em: Acesso em: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200116/20200116081636/encuestacep_diciembre2019.pdf. 6 set. 2020.

ENQUESTA "Percepció sobre el debat territorial a Espanya. 2019". Barcelona: Centre d'Estudis d'Opinió de la Generalitat de Catalunya, nov., 2019. Disponível em: http://ceo.gencat.cat/ca/estudis/registre-estudis-dopinio/estudis-de-la-generalitat/detall/index.html?id=7368. Acesso em: 7 set. 2020.

LATINOBAROMETRO Informe 2018. Santiago, Chile: Corporación Latinobarómetro, 2018. Disponível em: Acesso em: https://www.latinobarometro.org/lat.jsp. 6 set. 2020.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; SANTOS, Thandara Santos (coord.). **Opinião dos policiais brasileiros sobre reformas e modernização da segurança pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública e FGV Direito SP, 2014. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/FBSP_Opiniao_policiais_brasileiros_reformas%20_seguranca_publica_2014.pdf. Acesso em: 5 set. 2020.

LEMGRUBER, Julita *et al*. **Quem vigia os vigias?**: um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.

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

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser**: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. A crise de identidade das Polícias Militares Brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional. **Security and Defense Studies Review**. Vol. 1., p. 177-198, Winter, 2001.

PEREIRA, Anthony W.; UNGAR, Mark. The Persistence of the "Mano Dura": Authoritarian Legacies and Policing in Brazil and the Southern Cone. **LASA Congress,** Las Vegas, p. 01-34, Oct., 2004. Disponível em: https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/3596/UngarMark_xCD.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 6 set. 2020.

PINC, Tânia Maria. **Treinamento policial**: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual de rua. 2011. 246 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2011.

RAMOS, Luciana de Oliveira. **RELATÓRIO *ICJBrasil* 1º semester/2017**. São Paulo: FGV Direito SP, 2017. Disponível em: https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/relatorio_icj_1sem2017.pdf. Acesso em: 6 set. 2020.

ROCHA, Alexandre Pereira da. **A Gramática das Polícias Militarizadas: estudo compado entre a Polícia Militar do Estado de São Paulo – Brasil e Carabineiros – Chile, em regimes políticos autoritários e democráticos.** 2013. 303 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas. Universidade de Brasília, 2013.

ROLIM, Marcos. **A Síndrome da Rainha Vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

ROLIM, Marcos. Laranjas Cortadas não Param em Pé: as razões pelas quais o Brasil precisa de um novo modelo de polícia. **Cultura**. Porto Alegre: UFRGS – Inst. de Psicologia, p. 6-7, 2012. Disponível em: http://www.susepe.rs.gov.br/upload/1330634395_Laranjas%20cortadas%20nao%20param%20em%20pe%20-%20materia%20ZH%2025%20fev%202012_novo.pdf. Acesso em: 6 set. 2020.

SAPORI, Luís Flávio; SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Por que cresce a violência no Brasil?** Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2014.

SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar**: segurança pública e direitos humanos. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SOUZA, Robson Reis. **Quem comanda a segurança pública no Brasil?**: atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública. Belo Horizonte, MG: Letramento, 2015.

SKOLNICK, Jerone H. e BAYLEY, David H. **Policiamento Comunitário**: Questões e Práticas através do Mundo. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002 (Série Polícia e Sociedade; nº 6).