

## A EFETIVIDADE DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: CICLO COMPLETO DE POLÍCIA E INTERESSES CORPORATIVOS

**Antônio Marcos Melo Guedes**

*Bacharel em direito pela Faculdade ICESP de Brasília, mestrando em Direitos Sociais e Processos Reivindicatórios pelo Centro Universitário IESB e corregedor-geral substituto do INCRA*

**Any Ávila Assunção**

*Doutora e mestra em sociologia jurídica pela Universidade de Brasília (UnB); coordenadora dos cursos de graduação e pós-graduação em Direito do Centro Universitário Instituto de Educação de Brasília (IESB); advogada.*

### RESUMO

O presente trabalho faz uma análise do modelo de polícia adota pelo Brasil, em que, em cada esfera do pacto federativo, há duas polícias responsáveis pelo trabalho de garantir a segurança pública. Porém, cada uma dessas policiais apenas executa uma parte do trabalho de polícia, sem sobreposição de atribuições, em um modelo dicotomizado, no qual uma das instituições é responsável pelo policiamento ostensivo e preventivo e a outra pela investigação policial e pelas atribuições de polícia judiciária. Tal modelo é ineficiente e não satisfaz as necessidades da população, apenas vão ao encontro de interesses de poder de grupos corporativos. Assim, a instituição do chamado ciclo completo de polícia é medida que se impõe, através do qual uma mesma instituição é responsável tanto pelas atividades preventivas quanto pelas repressivas no enfrentamento das condutas ilícitas.

**Palavras-chave:** Segurança Pública. Efetividades das ações policiais. Ciclo completo de Polícia. Ideologia. Oligarquia brasileira.

### THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC SECURITY IN BRAZIL: POLICE COMPLETE CYCLE AND CORPORATE INTERESTS

#### ABSTRACT

The present work makes an analysis of the police model adopted by Brazil, in which, in each sphere of the federative pact, there are two police responsible for the work of guaranteeing public safety. However, each of these police officers only performs part of the police work without overlapping assignments in a dichotomized model in which one institution is responsible for ostensive and preventive policing and the other for police investigation and judicial police assignments. Such a model is inefficient and does not meet the needs of the population, only meeting the power interests of corporate groups. Thus, the institution of the so-called complete police cycle is an imposed measure, whereby the same institution is responsible for both preventive and repressive activities in confronting illicit conduct.

**Keywords:** Public Security. Effectiveness of police actions. Full cycle of Police. Ideology. Brazilian Oligarchy.

## Introdução

Segurança pública é tema pujante no atual contexto por que passa a sociedade, tendo o último Governo Federal criado um ministério próprio para cuidar da questão, o Ministério da Segurança Pública, que, embora atualmente incorporado a outro ministério, permanece denominando o novo Ministério da Justiça e Segurança Pública neste novo governo.

O presente trabalho trata da análise do modelo de polícia adotado no Brasil, buscando avaliar a sua eficiência e eficácia para a promoção da segurança pública no país. Avalia-se se o modelo adotado, em que duas instituições executam, cada uma, uma parte do “ciclo de polícia”, sem sobreposições de competências dentro de um mesmo território e em uma mesma esfera governamental, atende garante eficazmente o direito fundamental à segurança de que trata o art. 6º da Carta Política de 1988<sup>61</sup>.

Conforme destacava o então Secretário Nacional de Segurança Pública, Ricardo Brisola Balestreri, em entrevista ao jornal O Globo: “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.” (SORAYA; ÉBOLI, 2009, p. 4). Tal é a mesma percepção apresentada por Marcos Rolim (2007), o qual destaca que, no Brasil,

[a] 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. (ROLIM, 2007, p. 12)

---

<sup>61</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

A compartimentação das atividades ligadas à segurança pública entre instituições que apenas realizam uma metade do ciclo completo de polícia representa um modelo ineficiente, por mais que se busque estratégias para a troca de informações entre essas instituições.

Por exemplo, quando o cidadão suspeita da ocorrência de um crime em andamento e liga para a polícia civil, esta, como não realiza atividades preventivas, orienta que seja acionada a polícia militar. Por sua vez, a polícia militar, ao chegar ao local indicado e verificar que os infratores já consumaram o crime e deixaram o local, não pode mais atuar, além da realização de buscas nas proximidades para tentar encontrar os autores em flagrante impróprio. Sem sucesso nas buscas, a polícia militar orienta as vítimas a procurarem a polícia civil, que tem competência para a apuração de ilícitos criminais, à qual estes já haviam buscado antes do acionamento da polícia militar.

O mesmo se repete na esfera federal, com a Polícia Federal atuando nas funções de polícia judiciária, como as polícias civis, e a Polícia Rodoviária Federal nas de polícia preventiva, como as polícias militares.

Isso sem falar na compartimentação das informações, o que dificulta a implantação de políticas de segurança pública. Esse problema é tão sério que, na implantação do Sistema Único de Segurança Pública, estabeleceu-se, como uma das diretrizes do sistema, a “sistematização e compartilhamento das informações de segurança pública, prisionais e sobre drogas, em âmbito nacional”. (BRASIL, 2018)

Como se demonstra ao longo da exposição a seguir, esse modelo de segurança pública não atende os interesses da sociedade, a não ser o de alguns setores desta interessados na manutenção do poder político conquistado.

## Segurança como direito fundamental

A segurança como direito fundamental é matéria de tão importância na ordem constitucional pátria que cuidou o constituinte originário, em diversos pontos da vigente Carta Política, de tratar do tema.<sup>62</sup>

Segundo o Houaiss (HOUAISS e VILLAR, 2009, p. 1722), a palavra segurança tem origem no verbete latino *secūrus, a, um* (tranquilo, seguro, que não teme), o qual, por sua vez, origina-se da expressão *se cura*, sendo *se* a forma latina arcaica de *sine*, que significa “sem”, e *cura*, verbete latino que significa inquietação, aflição, cuidado. Ou seja, é o estado em que não se teme nada, em que se sente tranquilo, seguro.

A segurança é um direito fundamental social expressamente previsto no art. 6º da *Lex Magna*. Tal garantia visa albergar, não somente o direito à segurança social, como o defende Ingo W. Sarlet (2018), mas também a segurança pública, cuja proteção se constitui direito fundamental de segunda dimensão, conforme a clássica catalogação de Karel Vasak, por se constituir em prestação devida pelo Estado para o seu asseguramento a toda a coletividade.

Diferentemente dos direitos de primeira dimensão (direitos de liberdade), que consistem em uma postura absentéista estatal, os direitos sociais (segunda dimensão) são direitos que exigem uma postura ativa do Estado para a sua proteção, tal como

---

<sup>62</sup> *Preâmbulo*: Nós, [...], reunidos para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar [...], a segurança, [...]; no *Título II*, Dos direitos e Garantias Fundamentais, *Capítulo I*, Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, no *caput* do **artigo 5º**: Todos são iguais perante a lei, [...], garantindo-se [...] a inviolabilidade do direito [...] à segurança [...], nos termos seguintes; *Capítulo II*, dos Direitos Sociais, *artigo 6º*: São direitos sociais [...], a segurança, [...], na forma desta Constituição; no *Título V*, Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas, *Capítulo III*, Da Segurança Pública, *artigo 144*: A *segurança pública*, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos[...]

ocorre com a segurança pública, que requer investimento e estrutura institucional adequada à sua realização.

Conforme lição de Bonavides (BONAVIDES, 2014, p. 578), os direitos de primeira geração (ou dimensão) equivalem ao *status negativus* da classificação de Jellinek. E, nas palavras de Jellinek, citadas por Robert Alexy, quanto ao conceito de status negativo:

Ao membro do Estado é concedido um status, no âmbito do qual ele é o senhor, uma esfera livre do Estado, que nega o seu *imperium*. Essa é a esfera individual de liberdade, do *status negativus*, do *status libertatis*, na qual os fins estritamente individuais encontram a sua satisfação por meio da livre ação do indivíduo. (JELLINEK, 1905, p. 87 *apud* ALEXY, 2015, p. 258)

Assim, o direito à segurança pública, carecendo para a sua efetivação da ação do Estado, constitui-se em direito de segunda dimensão, em um direito social.

Conforme destaca BATISTA (2012), segurança pública está relacionada à garantia de integridade das pessoas, comunidades, bens ou instituições. É um estado de normalidade que permite o usufruto de direitos e o cumprimento de deveres, constituindo sua alteração ilegítima uma violação de direitos básicos, geralmente acompanhada de violência, que produz eventos de insegurança e criminalidade (ANDRADE, 2017). Assim, segurança pública é a manutenção da ordem pública interna do Estado (BULOS, 2010, p. 646).

Nesse sistema, o papel das polícias, como órgãos promotores da sensação de segurança, é crucial, tanto que o texto constitucional primou pela enumeração de cada um destes. Segundo Guido Zanobini, citado por Alexandre de Moraes, a polícia é:

A atividade da administração pública dirigida a concretizar, na esfera administrativa, independentemente da sanção penal, as limitações que são impostas pela lei à liberdade dos particulares ao interesse da conservação da ordem, da segurança geral, da paz social e de qualquer outro bem tutelado pelos dispositivos penais. (ZANOBINI, 1950, p. 17 *apud* MORAES, 2014, p. 834).

Para Bobbio (BOBBIO, MATTEUCCI; PASQUINO, 2016, p. 944), polícia é uma função do Estado que visa a por em ação as limitações que a lei impõe à liberdade dos indivíduos para salvaguarda e manutenção da ordem pública em suas várias manifestações: da segurança das pessoas à segurança da propriedade, da tranquilidade dos agregados humanos à proteção de qualquer outro bem tutelado com disposições penais.

A seu turno, Dominique Monjardet destaca que a polícia é uma instituição instrumento da autoridade política empregada em nome dos interesses coletivos. É uma organização em que os mecanismos burocráticos e informais geram opacidade e inércia. E é também uma profissão caracterizada por interesses e culturas próprios (MONJARDET, 2012).

Conforme aponta Cláudio Pereira de Souza Neto (2018, p. 1701), o texto constitucional faz referência a seis modalidades de atividade policial, quais sejam: (a) *polícia ostensiva*, que exerce as atividades de prevenir e de reprimir de forma imediata a prática de delitos; (b) *polícia de investigação*, que realiza o trabalho de investigação criminal, cujas atividades normalmente exigem autorização judicial; (c) *polícia judiciária*, que cumpre as diligências solicitadas pelos órgãos judiciais; (d) *polícia de fronteira*, que controla a entrada e a saída de pessoas e de materiais do território nacional pelas fronteiras do país; (e) *polícia marítima*, que controla a entrada e a saída de pessoas e de materiais do território nacional pelos portos, bem como na repressão aos crimes praticados em detrimento da normalidade das navegações, em especial aos “atos de pirataria”; e (f) *polícia aeroportuária*, que controla o fluxo de pessoas e bens que se dá através dos aeroportos.

No entanto, a Constituição Federal de 1988, além de enumerar taxativamente os órgãos diretamente responsáveis pela segurança pública, entre os quais as polícias, os corpos de bombeiros militares e as guardas municipais, repartiu entre os órgãos policiais enumerados as funções de polícia referidas por Cláudio Pereira de Souza Neto.

Assim, as atividades do “ciclo completo de polícia” restaram repartidas entre os órgãos enumerados, sem sobreposição.

De acordo com Silva Júnior (2015), o chamado “ciclo completo de polícia” é expressão derivada de “ciclo de persecução penal”, expressão usual na práxis e na doutrina forense.

Conforme esclarece o autor, o “ciclo de persecução penal” tem início com o cometimento da infração, prossegue com os trabalhos de investigação e/ou de registro policial, os quais são submetidos ao Poder Judiciário, que os encaminha ao Ministério público para o oferecimento ou não da denúncia, a partir da qual tem início a ação penal até a condenação ou absolvição do réu, encerrando o ciclo com a execução da pena no sistema penitenciário (SILVA JÚNIOR, 2015).

O ciclo de polícia é um microsistema do ciclo de persecução penal. Mas, como no modelo pátrio, aquele é repartido para execução por duas instituições diferentes, não se tem esse ciclo completo realizado por nenhuma instituição, o que acarreta os prejuízos que a presente pesquisa pretende mostrar.

Conforme destaca Fernando Baqueiro Batista (2012), em todo o mundo, apenas no Brasil, em Cabo Verde e em Guiné-Bissau, os órgãos de polícia não executam todas as atividades que são típicas do trabalho policial, sendo esse trabalho realizado por mais de um órgão em relação a uma mesma ocorrência. Aqui, quando se aciona a polícia militar para atender uma ocorrência, flagrando esta, aquele órgão vai conduzir o preso à polícia civil, que terminará o trabalho para a apresentação do infrator ao Judiciário.

Assim, o ciclo de polícia é incompleto para todas as instituições, salvo algumas exceções pontuais.

O único órgão que pode realizar o ciclo completo de polícia é a Polícia Federal, mas apenas em relação ao policiamento marítimo, aeroportuário e de fronteira em que exerce as atividades de polícia ostensiva.

Com a publicação da Lei n.º 9.099/95, nos casos de crimes de menor potencial ofensivo<sup>63</sup>, houve a possibilidade de se estabelecer o ciclo completo de polícia, com a apresentação diretamente ao Judiciário do infrator pela mesma instituição policial que o prendeu.<sup>64</sup>

No entanto, em vez de colaborarem com a evolução do sistema, entidades de classe se posicionaram contra, ingressando a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL) e a Associação dos Delegados de Polícia de São Paulo (ADPESP) com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, alegando usurpação de função (SILVA JÚNIOR, 2014, p. 158).

Mateus Afonso Medeiros, citando Powell e Dimaggio (1991, p. 63 *apud* MEDEIROS, 2004), destaca que há três mecanismos de isomorfismo chamados forças isomórficas, quais sejam, a *força mimética*, que é a imitação organizacional, seja intencional ou não, havendo a reprodução de uma organização preexistente como modelo para o surgimento de uma nova; a *força coercitiva*, que é a submissão direta de uma organização por outra; e a *força normativa*, que é uma espécie de padrão profissional, em que membros pertencentes a diferentes organizações, mas originários de uma mesma “profissão”, têm a tendência de reivindicar direitos e rotinas iguais.

O autor aponta que, durante o desenvolvimento do sistema, em 1871, a reforma processual penal retirou dos delegados de polícia as suas funções judiciais, mas manteve a polícia civil, por intermédio do inquérito policial, ligada ao processo penal, regulamentado pelo Código de Processo Penal.

Nesse processo, ocorreu uma profissionalização do cargo de delegado, passando-se a exigir para a sua ocupação a graduação como bacharel em Direito (força

---

<sup>63</sup> Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa. (Art. 61 da Lei nº 9.099/95).

<sup>64</sup> A autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários. (Art. 69 da Lei nº 9.099/95).

normativa), mas ele permanece subordinado ao Poder Judiciário (força coercitiva). Após tais mudanças, a polícia civil se transforma em uma espécie de filtro para o Poder Judiciário, cuja função é avaliar a situação fática, interpretando-a, para apresentá-la ao Judiciário. “Eis a força mimética: o inquérito policial funciona como ‘pré-processo’ penal, em que se forma a culpa sem as garantias da ordem jurídica igualitária” (MEDEIROS, 2004).

O resultado é que se confunde inquérito com investigação policial em uma cultura de formalismo e de burocracia que prejudica a eficiência e eficácia dos trabalhos.

A Lei nº 12.830/2013 é exemplo típico de tal cultura. Embora a sua ementa aponte que trata da “investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia”, em verdade, trata apenas do estabelecimento de prerrogativas e de formas de tratamento para os delegados de polícia, buscando aproximá-los dos cargos essencialmente jurídicos, como os de juiz ou os de promotor de justiça.

Trata-se do arcaico costume nacional da cultura da personalidade e da tibieza das relações sociais, referida por Comparato (2017, p. 51). Conforme destacou autor, no Brasil, sempre se buscou a satisfação de grupos bem posicionados politicamente em detrimento do interesse do povo, este que nunca participou efetivamente de nenhuma das mudanças pelas quais passou a Nação brasileira e, assim, nunca foi beneficiado diretamente por nenhuma.

Tal foi o mesmo espírito que animou a manutenção do velho sistema de duas policiais para efetivamente nenhuma fazer o trabalho completo, na mudança da ordem jurídica havida em 1988. Na transição democrática, houve uma revisão de todas as instituições públicas e de seus procedimentos, a fim de adaptá-las à nova ordem estabelecida, exceto as de segurança pública.

Conforme destaca Luiz Eduardo Soares (2003), “[c]onservadores, liberais e progressistas debateram o destino de cada órgão público, discutiram propostas antagônicas e disputaram a liderança de cada processo de reforma”. No entanto, uma instituição ficou esquecida: a polícia, tendo os reformadores constituintes deixado de

apresentar à opinião pública projetos que adequassem a polícia à ordem democrática então estabelecida.

José Vicente Tavares dos Santos (2009, p. 89) destaca que, no processo de transição para a democracia, a partir de 1985, setores da sociedade e do Estado mobilizaram-se para propor alterações no processo de debate e de votação da nova Carta Política, resultando que, no texto da nova Constituição promulgada, incorporou-se avanços democráticos em relação a direitos civis, políticos e sociais. Porém, na área de segurança pública, “um expressivo movimento de pressão, em especial por parte dos Comandos das Polícias Militares, teve como resultado a manutenção do aspecto militarizado das polícias” (SANTOS, 2009, p. 89).

De um lado, os delegados, e de outro, os oficiais das polícias militares, na disputa pela manutenção de seus nichos de poder, tem como resultado um sistema anacrônico, ineficiente e teratológico que não atende às necessidades da sociedade.

Arthur Trindade M. Costa apresenta elucidativo apanhado histórico da formação da polícia militar no Brasil, apontando sua origem, no Rio de Janeiro, sob o comando do então tenente coronel Luís Alves de Lima e Silva, o futuro Duque de Caxias, passando pelas mudanças da ordem constitucional de 1934 a 1988, entremeando tal exposição com a evolução do conceito de segurança pública (COSTA, 2014).

De acordo com o autor, seguindo ainda um conceito estabelecido com a Lei nº 192, de 17 de janeiro de 1936, de segurança “interna”, as polícias estaduais têm seu foco voltado apenas para sua circunscrição, desfocando uma visão mais abrangente de todo o sistema nacional de segurança pública.

A escolha por esse modelo militar é feita em função de circunstâncias políticas do momento de criação da organização policial. Foi assim no Brasil, foi assim no mundo, na França, Itália e Espanha. “Mesmo na Inglaterra, onde a polícia é considerada um protótipo de uma organização policial civil, a Scotland Yard guarda algumas características do processo mimético” (COSTA, 2014), pois, quando criou esta

organização, àquela época, Sir Robert Peel recorreu ao modelo militar, a fim de controlar os distúrbios civis, greves e manifestações políticas

Verena Holanda de Mendonça Alves, em sua dissertação de mestrado junto à Universidade Federal do Pará, defende que a transposição de ideologias militares para o âmbito da segurança pública é prejudicial ao sistema, pois tais ideologias associadas à disseminação de um série de discursos higienistas e segregatórios acarretam uma verdadeira ruptura entre os indivíduos, contrária ao modelo democrático de sociedade de pós 1988 (ALVES, 2015).

Com o avanço da sociedade, a qual se torna cada vez mais complexa e plural, impõe-se a evolução do sistema de segurança pública, a fim de acompanhar tal desenvolvimento. Aquilo que, em determinado momento da história do país, era adequado não mais atende às modernas necessidades sociais. Mas tais mudanças deixaram de ser discutidas na última Constituinte, em função dos interesses de grupos pela manutenção de poder.

Contudo, os interesses de classe têm obstado esse desenvolvimento das instituições de segurança pública. Na disputa entre os interesses dos oficiais da polícia militar e os dos delegados de polícia por espaços de poder, o interesse pública fica sobrestado.

Na análise de Habermas (2011, p. 59) das relações e interesses do atores sociais na formação da vontade parlamentar e da ordem jurídica vigente, destaca o autor que “o poder administrativo também é empregado para influenciar a formação da vontade parlamentar e o jogo de forças que regula interesses organizados”.

Nesse contexto, o autor da Teoria da Ação Comunicativa destaca que os interesses individuais e o lugar dos cidadãos é ocupado por organizações e interesses organizados (HABERMAS, 2011, p. 60).

Tal é a mesma percepção destacada por Comparato (2017, p. 19), o povo brasileiro sempre esteve alheio às definições de seu destino tomadas na disputa e

conciliação de interesses dos grupos de poder estabelecidos no Brasil desde a sua formação.

Citando referências como Darcy Ribeiro, José Murilo de Carvalho e Guerreiro Ramos, Comparato (2017, p. 18) esclarece que, no Brasil, o interesse de grupos econômicos e políticos auto organizados sempre esteve à frente dos da sociedade em geral. Assim, as necessidades do povo inerte sempre foram preteridas pelas dos funcionários do Estado, entre estes os militares, a Igreja e os proprietários de terra e empresários.

Atuando como agentes auxiliares dessa coligação oligárquica, tivemos desde sempre as corporações militares e, até praticamente o último quartel do século XX, a Igreja Católica. Seus integrantes sempre gozaram de uma posição privilegiada, em relação aos demais cidadãos; mas um privilégio de fato e não de direitos (COMPARATO, 2017, p. 19)

Comparato (2017, p. 26) explica o sucesso desses grupos oligárquicos na defesa de seus privilégios, de um lado, pela formação de uma mentalidade coletiva e de costumes sociais construídos para manutenção desse *status* e, de outro, pela autocomposição desses grupos, que nunca entram em choque a ponto de gerar uma ruptura social que os coloque em risco.

Na formação da cultura nacional, ao evocar a noção de *mentalidade* construída pelos historiadores franceses ligados à revista *Annales d'Histoire Economique et Sociale* e o conceito de consciência coletiva de Durkheim, o autor revela que a mentalidade coletiva da sociedade brasileira foi moldada para tornar o povo indolente, através da formação de uma cultura privatista, personalista, que privilegia os sentimentos sobre as convicções racionais, insensível à corrupção no nível oligárquico e de seu caráter dissimulado (COMPARATO, 2017, p. 29-33).

Trata-se do mecanismo descrito por Althusser (1985, p. 8) de consolidação da ideologia que denomina *sujeição*, por meio do qual o agente se reconhece como sujeito

e, ao mesmo tempo, se sujeita a um Sujeito absoluto. Daí a passividade diante de ou a aceitação de um sistema de polícia que não atende aos interesses da sociedade.

Como destaca Azaor Lopes Silva Júnior (2014, p. 87), ao longo de toda a história colonial e republicana brasileira, seja nos períodos de democracia ou naqueles momentos de regime de exceção, essas duas elites, quais sejam, o bacharelismo e o militarismo, sempre caminharam juntas no domínio do poder político, persistem até hoje e se evidenciaram no próprio texto da Carta Política de 1988, revelando um isomorfismo mimético e normativo.

A Constituição Cidadã, na redação original de suas Disposições Constitucionais Gerais, em seu artigo 241 dispunha que: “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) (SILVA JÚNIOR, 2014, p. 87).

Quanto às polícias militares, a redação originalmente promulgada as 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, em 5 de fevereiro de 1998, acentuou-se-lhes 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, aquela força isomórfica mimética suprarreferida é tão forte que um dos movimentos de *lobby* mais fortes na atualidade, mostrou-se na busca da 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. Mas recentemente, a edição da já citada Lei nº 12.830/2013 é outro exemplo de tal movimento.

Tais disputas de poder entre os grupos que comandam as instituições policiais no Brasil e que impactam no modelo de polícia ineficiente adotado revelam aquele caráter oligárquico exposto por Comparato em “A Oligarquia Brasileira”, referido acima.

Nesse contexto, a realidade formal normativa adota a ineficiente 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 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 (AZAOR JÚNIOR, 2014, p. 83).

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, 2001, p. 83).

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, 2001, p. 83).

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” (AZAOR JÚNIOR, 2014, p. 84).

Por sua vez, as polícias civis 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, pois o autor do crime, a vítima e eventuais testemunhas são imediatamente conduzidas às delegacias de polícia pelos policiais militares que efetuaram a prisão. Mesmo quando se faz necessária a 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, no de investigação dos crimes de autoria desconhecida, a realidade é mórbida: à exceção das chamadas “delegacias especializadas”, sediadas nas capitais dos estados, e de pequenos núcleos nas cidades de porte médio e grande, é ínfima a produção investigativa.

Há não menos que duas razões principais para essa baixa produtividade. A primeira, a supra indicada subcultura do bacharelismo presente entre os dirigentes das polícias civis, os delegados de polícia, que sugere aparente atividade jurídica e não policial ao cargo, em razão de sua formação acadêmica (são bacharéis em Direito) e neles incute uma imagem subalterna do agir policial em relação ao agir jurídico. A outra razão é 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 (AZAOR JÚNIOR, 2014, p. 87).

## **Considerações finais**

Com a crescente complexidade dos problemas sociais agravada pela superpopulação das grandes cidades, pela conurbação e pela falta de infraestrutura nos

municípios que garanta a satisfação de direitos sociais básicos dos cidadãos, como emprego, educação, lazer e saúde, há uma explosão nos números que expressam a violência urbana.

Nesse contexto, é crucial que o modelo de segurança pública atenda às necessidades sociais, de forma que a população tenha uma percepção de segurança capaz de lhe trazer tranquilidade para seus indivíduos.

Porém, infelizmente, o sistema de segurança pública do Brasil não cumpre adequadamente seu papel, com taxas de solução de crimes desprezíveis (apenas 6% dos homicídios dolosos em comparação com Reino Unido, 90%; França, 80%; EUA, 65%) e de violência social estarrecedoras, variando mais de 14% na última década (COUTELLE, 2018; SALGADO, 2018).

Não é eficiente um modelo de polícia em que as funções policiais estão separadas em duas instituições, cada uma com uma parte das competências.

Desta forma, a implantação do ciclo completo de polícia no Brasil é medida que se impõe, a fim de se possibilitar uma melhoria nas políticas de segurança pública implementadas.

Não faz sentido que se tenha um modelo em que as instituições de segurança pública apenas atuem até um determinado ponto das atividades policiais. Uma faz policiamento ostensivo, a outra investiga; uma faz ações preventivas e a outra exerce as atividades de polícia judiciária.

Tal modelo é tão incongruente que induz à reflexão quanto ao porquê de ainda hoje se adotar, embora as estatísticas apontem a sua ineficácia. É incoerente que uma instituição policial, ao se deparar com o flagrante de um crime, não possa aproveitar o calor dos fatos e diligenciar para a obtenção do maior número de elementos de convicção para fundamentar a possível denúncia pelo *Parquet* do fato-crime ao Poder Judiciário, sem que incorra em usurpação de função.

Somente através da evidência da cultura de privatismo, de personalismo e oligárquica, em que não raras vezes o interesse coletivo é preterido pelo de grupos

oligárquicos com interesses mesquinhos e individuais, referido por Comparato em “A Oligarquia Brasileira”, pode-se compreender as origens de tal sistema.

Mas já é tempo de se restabelecer o princípio republicano-democrático na supremacia do interesse coletivo sobre os de grupos individuais, na busca de maior eficiência nas políticas de segurança pública, com a implementação do ciclo completo de polícia no Brasil.

## Referências

ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. ISBN 978-85-392-0073-3.

ALTHUSSER, L. **Aparelhos ideológicos de Estado**. Tradução de Walter José Evangelista e Maria Laura Viveiros de Castro. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

ANDRADE, E. A. D. **Segurança Pública: o crescimento do crime e da violência sob o enfoque dos homicídios no município de Praia Grande no ano de 2016**. Monografia (Especialização em Gestão Integrada de Segurança Pública). Praia Grande. 2017.

BATISTA, F. B. **Polícia de ciclo completo: um estudo sobre sua implantação no Brasil**. Monografia (Especialização no Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia). Rio de Janeiro. 2012.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Tradução de João Ferreira. 13. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v. 2, 2016. ISBN 978-85-230-0310-4.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. ISBN 978-85-392-0229-4.

BRASIL. **Constituição (1988)**. : . Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 2018 nov. 15.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.830, dezo de junho de 2013**. : Dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12830.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12830.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.** Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública: . Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 192, de 17 de janeiro de 1936.** : Reorganiza, pelos Estados e pela União, as Polícias Militares sendo consideradas reservas do Exército. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/L192.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L192.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.** : Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVil\\_03/leis/L9099.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/leis/L9099.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2862-SP.** Partido da República – PR e Secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. DJe 083, 9 mai. 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2108594>> Acesso em: 15 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3954-SC.** Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL e Governo do Estado de Santa Catarina. Relator: Ministro Eros Grau. DJe 044, 9 mar. 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2556986>> Acesso em: 15 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5240-SP.** Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL e Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Luiz Fux. DJe 018, 1º fev. 2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4711319>> Acesso em: 15 nov. 2018.

BULOS, U. L. **Direito constitucional ao alcance de todos.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. 738 p. ISBN 978-85-02-09101-6.

COMPARATO, F. K. **A Oligarquia Brasileira:** visão histórica. 1. ed. São Paulo: Contracorrente, 2017. 236 p. ISBN 978-85-69220-34-3.

COSTA, A. T. M. Segurança pública. In: LIMA, R. S. D.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. D. **Crime, polícia e justiça no Brasil.** 1. ed. São Paulo: Contexto, 2014. p. 482-490. ISBN 978-85-7244-744-7.

Revista de Direito: Trabalho, Sociedade e Cidadania. Brasília, v.6, n.6, jan./jun., 2019.

COUELLE, J. E. Qual a porcentagem de crimes solucionados pela polícia no Brasil? **Superinteressante**, julho 2018. Disponível em: <<https://super.abril.com.br/mundo-estranho/qual-a-porcentagem-de-crimes-solucionados-pela-policia-no-brasil/>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

DURKHEIM, É. **As regras do método sociológico**. Tradução de Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2001.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. D. S. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. 1986 p. ISBN 978-85-7302-963-5.

JELLINEK, G. **System der subjektiven öffentlichen Rechte**. 2. ed. Mohr: Ed. Tübingen, 1905.

MEDEIROS, A. M. Aspectos institucionais da unificação das polícias no Brasil. **Dados - Revista de Ciências Sociais UERJ**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 271-296, 2004. ISSN 0011-5258. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21847203>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

MONJARDET, D. **O que faz a polícia: sociologia da força policial**. 1. ed. São Paulo: Edusp, 2012. ISBN 978-85-314-0782-6.

MORAES, A. D. **Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 946 p. ISBN 978-85-224-8810-0.

POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

ROLIM, M. A segurança como um desafio moderno aos direitos humanos. **Análises e propostas**, São Paulo, n. 34, p. 5-18, 2007. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/04807.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

SALGADO, D. Atlas da Violência 2018: Brasil tem taxa de homicídio 30 vezes maior do que Europa. **O Globo**, Rio de Janeiro, 5 jun. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/atlas-da-violencia-2018-brasil-tem-taxa-de-homicidio-30-vezes-maior-do-que-europa-22747176>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

SANTOS, J. V. T. D. **Violências e conflitualidades**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2009. ISBN 978-85-86225-58-1.

SARLET, I. W. Direitos Fundamentais em Espécie. In: SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Cap. 4, p. 680. ISBN 978-85-472-2851-4.

SILVA JÚNIOR, A. L. D. **O modelo brasileiro de segurança pública e a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Tese (Doutorado em Sociologia). Araraquara. 2014.

SILVA JÚNIOR, A. L. D. Modelos policiais e risco Brasil: proposta de revisão de paradigmas no sistema de segurança pública pela adoção da Teoria do "Ciclo Completo de Polícia". **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP**, Marília, n. 15, maio 2015. ISSN 1983-2192. Disponível em:

<<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/levs/article/view/5044>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

SOARES, L. E. Novas políticas de segurança pública. **Revista de Estudos Avançados da USP**, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 75-96, janeiro a abril 2003. ISSN 1806-9592. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142003000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 19 nov. 2018.

SORAYA, A.; ÉBOLI, E. Estudo aponta despreparo de policiais. **O Globo**, Rio de Janeiro, 27 julho 2009. p. 4. Disponível em: <<https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?busca=%22Estudo+aponta+despreparo+de+policiais+no+pa%C3%ADs%22>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

SOUZA NETO, C. P. D. Capítulo III - Segurança Pública. In: CANOTILHO, J. J. G., et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 1698. ISBN 978-85-53172-64-1.

ZANOBINI, G. **Corso di diritto amministrativo**. Bolonha: Il Molino, v. 5, 1950.