

Projeto BRA/04/029 – Segurança Cidadã
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD
Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Cidadania– SENASP
Pensando a Segurança Pública - Edição CONSEG (Edital nº 2/2015)

Análise comparativa da arquitetura organizacional da área de Segurança Pública

**Fórum Brasileiro de Segurança Pública
Carta de Acordo nº 33926**

Coordenadora da pesquisa:
Tânia Pinc

Pesquisador principal:
José de Jesus Filho

Equipe do FBSP:
Olaya Hanashiro – Pesquisador Sênior
Patrícia Nogueira Pröglhöf – Pesquisador Pleno
Cauê Martins – Pesquisador Junior
Marina Pinheiro – Pesquisador Junior
Stefanie Prandi - Estagiária

São Paulo – SP
Setembro de 2016

RESUMO

Esta pesquisa investigou a política que organiza a segurança pública no Brasil, definida pelo artigo 144 da Constituição Federal de 1988. Esse nosso objeto de pesquisa é estudado pela perspectiva institucional, uma abordagem teórica ainda pouco explorada na área da segurança pública, e analisado em um contexto temporal, cujo principal suporte teórico é o institucionalismo histórico. Nesse sentido, retrocedemos no tempo para estudar a trajetória da política no período pré-democrático, com ênfase no papel das polícias estaduais. No período democrático, a investigação se desdobra em quatro perspectivas: (i) modelo propriamente dito; (ii) propostas de reforma do modelo, ou mudança radical; (iii) propostas de reforma no interior do modelo, ou mudanças incrementais; e, (iv) reformas promovidas por burocratas, ou seja, mudanças derivadas da governança dos administradores públicos e/ou administradores policiais. Agregamos ainda análise que compara o modelo brasileiro com os de outros países e os resultados da 1ª Conseg relativos ao tema em questão. A estratégia metodológica adotada buscará explicar (i) a relação entre instituição (política pública) e comportamento (atores políticos); e (ii) o processo de continuidade da instituição. Os dados foram coletados por meio de triangulação de métodos: revisão bibliográfica e documental, dados secundários (PECs e PLs), e dados primários (*survey online*). Empregando a análise quanti-quali discutiremos a hipótese de que a estabilidade da política se dá em função do *path dependence* e o conceito de *policy feedback* é o que explica a preferência dos atores políticos pela mudança.

Palavras-chave: Segurança pública. Política pública. Institucionalismo histórico. *Path dependence*. *Policy feedback*.

ABSTRACT

This research investigates the policy, which organizes public safety in Brazil, that was regulated by article 144 of Federal Constitution 1988. The subject is studied by institutional view, a theoretical approach that has been little used in the public safety area, and it was analyzed in a temporal context, from pre-democratic to democratic period, through historical institutionalism support. In democratic period, it was employed four views: (i) the model itself; (ii) proposals to change the model, or radical reform; (iii) proposals to make change inside the model by policy makers, or incremental reform; and (iv) incremental reform by bureaucrats. In addition, the report presents international experiences and the results from I CONSEG. The methodology tries to explain (i) the relation between institution (public policy) and behavior of political actors; and (ii) the continuity of the policy process. Data collection employed mix methods: literature and documents review, secondary and primary data. Through quantitative and qualitative analysis, we discuss the hypothesis that the stability of the policy happened because of path dependence, and the policy feedback concept explains the preference for the reform.

Keywords: Public safety. Public policy. Historical institutionalism. Path dependence. Policy Feedback.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Distribuição dos Respondentes do <i>Survey</i>	26
Figura 2 – Organograma da Segurança Pública no Brasil.....	46
Figura 3 – Distribuição de PECs por Partido Político	48
Figura 4 – Distribuição de PECs por Estado	49
Figura 5 – Distribuição de PECs por Situação de Tramitação	50
Figura 6 – Distribuição de PECs por Tema.....	51
Figura 7 – PECs introduzidas no Congresso conforme o tema desde a promulgação da CF/88 até 2015	52
Figura 8 – Distribuição dos Respondentes do <i>Survey</i>	76
Figura 9 – Classificação das Intervenções conforme o Nível de Implementação	77
Figura 10 – Implementação das Diretrizes do Uso da Força.....	80
Figura 11 – Percepção dos Respondentes acerca das Mudanças.....	81
Figura 12 – Organização político-administrativa nas Américas e Reino Unido	83
Figura 13 – Organização da Segurança Pública nas Américas e no Reino Unido	84

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Identificação do método de pesquisa adotado para cada diretriz de pesquisa	28
Quadro 2 – Competência dos Órgãos de Segurança Pública.....	44
Quadro 3 – Sumário das Propostas de Desmilitarização	55
Quadro 4 – Sumário das Propostas de Municipalização	58
Quadro 5 – Sumário das Propostas de Centralização	59
Quadro 6 – Sumário das Propostas da Força Nacional	60
Quadro 7 – Sumário das Propostas de Unificação	61
Quadro 8 – Sumário de Propostas de Ciclo Completo	62
Quadro 9 – Sumário de Propostas de Descentralização	63
Quadro 10 – Sumário das Propostas de Outros Temas	64
Quadro 11 – Sumário das Normas e Propostas Relativas à Polícia Federal.....	68
Quadro 12 – Sumário das Normas e Propostas Relativas à Polícia Rodoviária Federal.....	69
Quadro 13 - Sumário das Normas e Propostas Relativas à Polícia Ferroviária Federal	70
Quadro 14 - Sumário das Normas e Propostas Relativas à Polícia Civil	71
Quadro 15 - Sumário das Normas e Propostas Relativas à Polícia Militar	72
Quadro 16 - Sumário das Normas e Propostas Relativas à Guarda Municipal	74
Quadro 17 – Relação das Diretrizes do Uso da Força por Assunto	79
Quadro 18 – Avanços dos Resultados da 1ª Conseg	95
Quadro 19 – Demonstrativo das Diretrizes de Pesquisa Atendidas	103

SUMÁRIO

Capítulo 1 – Introdução	8
Capítulo 2 – Revisão da Literatura, Objeto de Pesquisa, Hipóteses e Neo-Institucionalismo.....	11
2.1 Revisão da Literatura.....	11
2.2 Objeto de Pesquisa	12
2.3 Hipótese	14
2.4 Neo-Institucionalismo e Institucionalismo Histórico	15
<i>2.4.1 Path Dependence, Positive Feedback e Increasing Returns: Estabilidade da Política</i>	<i>17</i>
<i>2.4.2 Policy Feedback: Influência do Passado no Presente</i>	<i>18</i>
Capítulo 3 – Metodologia e Estratégias de Pesquisa	21
3.1 Revisão Bibliográfica e Documental	21
3.2 Dados Secundários: PECs e PLs	23
3.3 Dados Primários: Survey online	24
3.4 Diretrizes de Pesquisa e Métodos de Pesquisa	27
Capítulo 4 – Resultados Encontrados: Trajetória da Política no Período Pré-Democrático	29
4.1 Trajetória da Política que Organiza as Polícias Militares.....	29
Capítulo 5 - Resultados Encontrados: Trajetória da Política no Período Democrático ..	35
5.1 Modelo Propriamente Dito	35
5.1.1 <i>Polícia Federal.....</i>	<i>39</i>
5.1.2 <i>Polícia Rodoviária Federal.....</i>	<i>40</i>
5.1.3 <i>Polícia Ferroviária Federal.....</i>	<i>42</i>
5.1.4 <i>Polícias Civis.....</i>	<i>42</i>
5.1.5 <i>Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares</i>	<i>43</i>
5.1.6 <i>Discussão acerca do modelo previsto e modelo existente.....</i>	<i>44</i>
5.2 Propostas de Reforma do Modelo: Mudança Radical	47
5.2.1 <i>Distribuição por partido político</i>	<i>48</i>
5.2.2 <i>Distribuição por estado</i>	<i>49</i>
5.2.3 <i>Distribuição por situação de tramitação</i>	<i>49</i>
5.2.4 <i>Distribuição por temas</i>	<i>50</i>
5.2.4.1 <i>Desmilitarização.....</i>	<i>54</i>
5.2.4.2 <i>Municipalização</i>	<i>55</i>
5.2.4.3 <i>Centralização</i>	<i>58</i>
5.2.4.4 <i>Força Nacional.....</i>	<i>60</i>
5.2.4.5 <i>Unificação</i>	<i>61</i>
5.2.4.6 <i>Ciclo Completo.....</i>	<i>61</i>
5.2.4.7 <i>Descentralização</i>	<i>62</i>
5.2.4.8 <i>Outros Temas.....</i>	<i>64</i>
5.3 Propostas de Reforma no Interior do Modelo: Mudanças incrementais promovidas por Policy Makers	64
5.3.1 <i>Normas constitucionais e legislativas sobre segurança pública.....</i>	<i>65</i>
5.3.2 <i>Normativas que regulamentam a organização e funcionamento das polícias.....</i>	<i>67</i>
5.3.2.1 <i>Polícia Federal.....</i>	<i>67</i>
5.3.2.2 <i>Polícia Rodoviária Federal.....</i>	<i>68</i>



5.3.2.3 Polícia Ferroviária Federal	69
5.3.2.4 Polícia Civil.....	70
5.3.2.5 Polícia Militar	72
5.3.2.6 Guardas Municipais	73
5.4 Reformas no Interior do Modelo: Mudanças incrementais promovidas por burocratas	75
5.4.1 Perfil dos Respondentes.....	75
5.4.2 Resultados Encontrados	76
5.4.2.1 Implementação das Intervenções	76
5.4.2.2 Implementação das Diretrizes do Uso da Força.....	79
5.4.2.3 Percepção dos Respondentes.....	81
Capítulo 6 – Resultados Complementares	83
6.1 Modelos e Experiências de Reformas Internacionais.....	83
6.1.1 Reformas na Segurança Pública a partir de exemplos internacionais	86
6.1.1.1 Reformas de Governos em Transição Democrática.....	87
6.1.1.1.1 Países que emergiram de conflito interno – os casos de Guatemala e El Salvador.....	87
6.1.1.1.2 Países provenientes de regime autoritário – os casos do Chile e da Argentina	88
6.1.1.2 Reformas de Governos Democráticos	90
6.1.1.2.1 Estados Unidos	90
6.1.1.2.2 Reino Unido.....	91
6.2 Resultados da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública	92
6.2.1 Princípios da 1ª Conseg	92
6.2.2 Diretrizes da 1ª Conseg.....	94
6.2.3 Avanços da 1ª Conseg.....	95
Capítulo 7 – Considerações Finais	97
Referências	104
Anexo A – Instrumento	108
Anexo B – Tabelas de Frequência – Survey Online	125
Anexo C - Glossário.....	146

Capítulo 1 – Introdução

Este relatório apresenta os resultados da pesquisa “Análise Comparativa da Arquitetura Organizacional da Área da Segurança Pública”, realizada por pesquisadores do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, no âmbito do Projeto BRA/04/029 — Segurança Cidadã, desenvolvido pelo Ministério da Justiça em Parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

A partir dos pressupostos determinados pelo Edital de Convocação nº 002/2015 — Edição Especial Conseg, e dos alinhamentos técnicos realizados entre a equipe de pesquisa e os gestores do “Pensando a Segurança Pública”, a pesquisa teve como objetivo central analisar a arquitetura institucional da segurança pública no Brasil, no intuito de promover ampla compreensão sobre as competências e funcionamento das diferentes organizações que atuam nessa área e estimular a reflexão e o debate sobre o modelo atual.

Com este propósito, a pesquisa concentrou o foco na política que organiza a segurança pública no Brasil, definida pelo artigo 144 da Constituição Federal de 1988, de forma a analisa-la em um contexto temporal, com o suporte teórico do institucionalismo histórico. Nesse sentido, retrocedemos no tempo para estudar a trajetória da política no período pré-democrático, com ênfase no papel das polícias estaduais. No período democrático, a investigação se desdobra em quatro perspectivas: (i) modelo propriamente dito; (ii) propostas de reforma do modelo, ou mudança radical; (iii) propostas de reforma no interior do modelo, ou mudanças incrementais; e, (iv) reformas promovidas por burocratas, ou seja, mudanças derivadas da governança dos administradores públicos e/ou administradores policiais.

Ainda cumprindo requisito do Edital inicialmente referido, agregamos em nosso estudo uma análise que compara o modelo brasileiro com os de outros países e os resultados da 1ª Conseg relativos ao tema em questão.

Conforme apresentado inicialmente no projeto, o objetivo da pesquisa foi distribuído em oito diretrizes, descritas abaixo:

- Conhecer como se dá a divisão de competências de Segurança Pública entre os entes federados e entre as organizações de segurança pública;
- Conhecer aquilo que tem sido questionado, nacionalmente, sobre tal divisão, bem como quais são as principais propostas e perspectivas de integração;

- Produzir análise comparada entre o modelo brasileiro e o de outros países, tanto com democracia jovem como com democracia madura;
- Refletir acerca das relações entre as possibilidades de redefinição das competências das organizações de segurança pública e aspectos relativos às atribuições, especialização e profissionalização de suas carreiras;
- Mapear e analisar o efeito das inovações introduzidas na arquitetura organizacional da segurança pública, pelos diferentes níveis de governo, derivadas da capacidade de governança política;
- Realizar levantamento e análise das propostas feitas por *policy makers* com o propósito de gerar mudanças no modelo e no interior do modelo;
- Mapear as mudanças que vêm sendo realizadas pelos burocratas, ao longo dos últimos anos, na administração pública dos principais órgãos de segurança (PM e PC) com o propósito de aumentar a qualidade e eficiência do serviço público;
- Levantar as propostas produzidas na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg) e analisar criticamente com base no conjunto de informações reunidas, descritas nos itens anteriores.

Conforme orientações apresentadas no Edital, os esforços deste relatório concentram-se na exposição detalhada das etapas de pesquisa realizadas, tornando transparente as escolhas teóricas e metodológicas adotadas, e permitindo sua eventual continuidade por outros pesquisadores interessados. Nesse sentido, além de descrever os achados da pesquisa, introduz a análise, cuja reflexão será aprofundada no artigo técnico também exigido como produto final da pesquisa.

Para além desta breve introdução, que constitui o primeiro capítulo, este relatório é composto por outros seis capítulos. O segundo capítulo traz um debate da literatura sobre o modelo de organização da segurança pública no Brasil, delimita o objeto de estudo desta pesquisa e descreve as hipóteses. Além disso, revisa a literatura acerca do principal suporte teórico, explorando os conceitos chaves que serão empregados para explicar os achados empíricos. No terceiro capítulo, apresentamos a estratégia metodológica e os métodos empregados para a coleta de dados, sendo que os resultados encontrados estão distribuídos nos três capítulos seguintes. O quarto capítulo descreve a trajetória da política no período pré-democrático, enfatizando o conjunto normativo relacionado às polícias militares. No quinto capítulo concentram-se os resultados do período democrático, que é o que reúne maior conjunto de dados. O capítulo seis aborda experiências internacionais e os resultados da 1ª

Conseg. O sétimo e último capítulo discute os resultados em contraste com o suporte teórico, e este é seguido pelas referências bibliográficas.

Ao final do relatório, introduzimos o Glossário (Anexo C) que fez parte do Caderno de Debates e que contribui para aumentar a compreensão acerca de temas relacionados à arquitetura organizacional da segurança pública.

Capítulo 2 – Revisão da Literatura, Objeto de Pesquisa, Hipótese e Neo-Institucionalismo

Introdução

Este capítulo faz uma revisão da literatura sobre a organização da segurança pública no Brasil e em outros países democráticos, delimita o objeto desta pesquisa, introduz a hipótese central da pesquisa, e por fim, apresenta o principal suporte teórico que orienta nosso estudo e análise.

2.1 Revisão da Literatura

A segurança pública é tema constitucional no Brasil, da mesma forma que o é em outros países da América Latina e Caribe, como Chile, Colômbia, El Salvador e Peru (PINC, 2011). O ponto de convergência entre esses países consiste em que a Constituição Federal que definiu o modelo atual de segurança pública é também o marco legal da transição democrática. Em outras palavras, o documento que instalou a democracia nesses países, após um período de regime militar ou conflito interno, apresenta o modelo de organização policial eleito para atuar em favor da consolidação da democracia. Nesse sentido, é muito comum encontrar no campo de estudos sobre polícia, em especial na América Latina e Caribe, trabalhos que abordem o tema no contexto da evolução da democracia no país (DELLASOPPA, 1991; PINHEIRO, 1998; PERALVA, 2000; CALL, 2003; DIAMINT, 2007; FRULING, 2009; HUSAIN, 2009; UILDRIKS, 2009).

Entre os países mencionados anteriormente, apenas El Salvador fez uma mudança radical – desmilitarizou a polícia, ou seja, extinguiu a polícia com característica militar e criou uma nova força policial, desmilitarizada e desvinculada das forças armadas nacionais. Isso quer dizer que, para o caso de El Salvador, uma nova política formulou um novo modelo de organização da polícia no país, cuja trajetória se inicia com o período democrático (CALL, 2002). No Brasil e em outros países, no entanto, não houve mudança radical no modelo da organização da polícia no período de instalação da democracia. Nesses casos, a trajetória da política que organiza a polícia iniciou muito antes da Constituição Federal atual. Colocado de

outra forma, o modelo atual da política que organiza os órgãos de segurança pública no Brasil é similar ao modelo que existiu durante o regime militar.

Para alguns autores como Pinheiro (1991), Cardia (1997), Caldeira (2000), Méndez, O'Donnell, Pinheiro, (2000), Peralva (2000) e Zaverucha (2000), isso representa um “ponto de desconforto”, pois o modelo atual não condiz com a ideia de modelo ideal de organização policial de um país democrático; contudo, a corrente que defende esse argumento não deixa claro qual seria o modelo ideal a ser seguido (BEATO, 1999).

Bayley (2005) argumenta que uma polícia democrática é condição determinante, mas não suficiente para assegurar a construção da democracia no país. O autor refere-se à necessidade da presença de outras medidas como eleições regulares, competição política justa, liberdade de expressão e associação, entre outras. Todavia, as falhas ou fracassos da política que organiza a segurança pública tendem a ser associadas ao enfraquecimento da democracia.

No entanto, como adverte Beato (1999), existe uma grande ignorância a respeito do funcionamento das organizações policiais brasileiras. O debate sobre polícia, no Brasil, tende a se desenrolar sob a perspectiva do crime e da violência policial. Por um lado, a lente do crime é construída sob a falsa premissa de que o trabalho da polícia é dedicado, exclusivamente, ao controle do crime; enquanto que a maior parte da atividade policial, voltada para atender a diversidade da demanda social que não está necessariamente relacionada ao crime, é praticamente deixada de lado (BITTNER, 1990; REINER, 1992).

Por outro lado, eventos dramáticos envolvendo violação policial dos direitos humanos ou corrupção tendem a aumentar a desconfiança e reforçar a percepção de ineficiência das organizações policiais. Em que pese o acumulado de evidências sobre os problemas do modelo policial brasileiro, “ainda estamos longe de um processo articulado e consequente de reforma institucional” na área da segurança pública (ARANTES; CUNHA, 2009, p. 73).

2.2 Objeto de Pesquisa

Frente a esse debate, nossa escolha metodológica foi pela abordagem institucional, analisando a atual política que organiza a segurança pública, em perspectiva teórica que leva em consideração o processo histórico em que essa política pública foi criada e na qual se

manteve, e os eventos a ela relacionados. Nesse sentido, o neo-institucionalismo é o principal suporte teórico empregado para explicar a trajetória da política.

A arquitetura organizacional da segurança foi definida pela CF/88, marco legal da transição democrática e da reconstrução do estado; contudo, ela deriva em grande parte de regulações do governo militar. Portanto, a visão instantânea (*snapshot*) do momento de criação não é o suficiente para compreendermos o processo de formulação, implementação e continuidade da política. Por isso, analisaremos sistematicamente momentos particulares, levando em conta uma sequência temporal de eventos e processos, de forma a representar imagens em movimento, como em um filme.

Sendo assim, o que nos importa é conhecer a história, o contexto temporal, em que a política está situada; porém partindo do período pré-democrático, que antecede a atual organização da segurança pública, mas que é o momento em que a maior parte das características das polícias estaduais foram definidas; para o período democrático, que inclui as atuais regras do jogo para todos os níveis de governo – federal, estadual e municipal, e a continuidade até os dias de hoje.

No **período pré-democrático** nosso foco se concentra na trajetória da política que organiza as polícias militares no Brasil, por vários motivos: primeiro, porque em razão de sua competência (policimento ostensivo e preventivo) é a organização policial de maior visibilidade, que emprega maior número de efetivo e está mais próxima dos cidadãos e dos conflitos, criminais ou não. Segundo, a fonte de dados relacionada às polícias militares, no que tange à organização, é a mais bem sistematizada entre os órgãos da segurança pública. Por fim, suas características em contraste com as da polícia civil tendem a estar sempre presentes no debate público e político, o que confirma sua relevância no cenário da segurança pública. O levantamento de dados foi feito por meio de revisão bibliográfica e documental.

No **período democrático**, a análise irá se desdobrar em quatro perspectivas: (i) o modelo propriamente dito; (ii) as propostas de reforma do modelo como um todo, ou mudança radical; (iii) as propostas de reforma no interior do modelo, ou mudanças incrementais; e, (iv) as reformas promovidas por burocratas, ou seja, mudanças derivadas da governança dos administradores públicos e/ou administradores policiais.

O **modelo propriamente dito** analisa a implementação da política com o propósito de comparar as regras de organização expressamente definidas com o funcionamento dos órgãos de segurança, guarda municipal, entre outros não regulados pela CF/88. Em outras palavras,

confronta a teoria com a prática. Os dados também são derivados de revisão bibliográfica e documental.

Considerando que muitas têm sido as tentativas de mudança, por parte dos legisladores, e que a política permanece estável, a pesquisa analisa a continuidade da política levando em conta as **propostas de reforma radical e incremental**. Os dados relativos às propostas de reforma radical foram coletados pelo levantamento de Propostas de Emenda à Constituição (PECs) apresentadas pelo Senado e pela Câmara; enquanto que as de reforma incremental, pelo levantamento de Projetos de Lei (PL).

Por fim, reconhecemos a capacidade dos **burocratas em promover mudanças incrementais** e investigamos a implementação de três políticas (Integração entre as Polícias Estaduais; SINESP; e Diretrizes do Uso da Força), por meio de dados coletados por *survey online*, enviado às polícias militares e civis das 27 Unidades Federativas.

Em complemento e ainda para atender as exigências do Edital, comparamos a arquitetura organizacional da segurança pública no Brasil com as de países de democracia jovem e madura, cuja fonte principal foi a literatura nacional e internacional. Como requisito do Edital, também apresentamos os resultados da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública – Conseg, relacionados ao tema em estudo, organizados com base nos documentos da Conferência.

2.3 Hipótese

A hipótese central desta pesquisa sustenta que a política que organiza a segurança pública no Brasil vem se mantendo estável, apesar da vontade política dos *policy makers* em promover a reforma do modelo. Desse ponto de vista, a estabilidade da política se dá em função do *path dependence* e o conceito de *policy feedback* é o que explica a vontade dos atores políticos pela mudança.

2.4 Neo-Institucionalismo e Institucionalismo Histórico

O neo-intitucionalismo é uma perspectiva teórica que busca elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos; contudo, não é uma corrente teórica unificada. Hall e Taylor (2003) postulam que existem pelo menos três escolas de pensamento diferentes: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico, sendo que os dois primeiros são provenientes da Ciência Política, enquanto que o último, da Sociologia.

Os teóricos do **institucionalismo histórico** explicam as situações políticas nacionais, em especial, a distribuição desigual do poder e dos recursos, pelo modo como a organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas entram em conflito, de forma a privilegiar determinados interesses em detrimento de outros. A escola do **institucionalismo da escolha racional** leva em conta os direitos da propriedade, das rendas e dos custos de transação para o desenvolvimento e funcionamento das instituições. O **institucionalismo sociológico** busca explicar a razão de as organizações adotarem um conjunto específico de formas, procedimentos ou símbolos institucionais, com particular atenção à difusão dessas práticas, enfatizado por termos culturalistas (HALL; TAYLOR, 2003).

Como principal suporte teórico desta pesquisa, selecionamos os pensamentos da corrente do intitucionalismo histórico. Primeiro, porque sua definição de instituição é a que melhor corresponde ao nosso objeto de pesquisa. Durante muitas décadas os cientistas políticos focaram a atenção nas instituições políticas formais — *polity* — (presidencialismo, parlamentarismo, federalismo, entre outras); no entanto, surgiu um novo entendimento que redefiniu o conceito de instituição. Pierson (2006) aponta como definição mais utilizada a de Douglass North, que considera instituições como “regras do jogo”, ou seja, restrições criadas em uma sociedade para orientar as interações humanas. De modo geral, referem-se aos procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política (HALL; TAYLOR, 2003).

Se considerarmos que as políticas públicas estabelecem regras capazes de incidir na vida cotidiana das pessoas, gerando acesso a bens e serviços públicos, porém limitando as condutas individuais dentro de determinados parâmetros, podemos então considerar políticas

públicas como instituições. É o que postula King (1995) quando considera que políticas públicas são instituições que limitam ou restringem a adoção de futuras políticas.

Outro aspecto do institucionalismo histórico que favorece esse estudo é a dimensão temporal, ou seja, situar a política no tempo permite aumentar a compreensão acerca tanto da continuidade como da mudança (PIERSON, 2004). Embora o marco histórico da política em estudo seja a CF/88, muitas das características dos órgãos de segurança pública, em especial os do governo estadual, foram criadas muito antes desse período. Além disso, a produção legislativa indica que existe vontade política pela mudança, em função das inúmeras propostas de reforma apresentadas no período democrático (1988-2015). No entanto, o Legislativo, além de arena política, também se configura como instância de veto, o que vem resultando na continuidade da política.

No Brasil, é muito comum o debate sobre segurança pública remeter a eventos passados relativos ao período militar, de forma que a trajetória da política é um importante elemento para compreender esse processo político. Todavia, não é nosso interesse explorar a formulação da atual política na Assembleia Nacional Constituinte¹, o que realmente nos interessa é discutir o impacto do regime militar na política que organiza a segurança pública, concebida na transição democrática, e na vontade dos atores políticos em promover reformas nessa organização.

Sendo assim, nosso propósito central é empregar o institucionalismo histórico como suporte teórico para explicar (i) a relação entre instituição (política pública) e comportamento (atores políticos); e (ii) o processo de continuidade da instituição.

Hall (1992) problematiza a capacidade de fatores institucionais contribuírem para explicar tanto a mudança como a continuidade da política. Como mencionamos anteriormente, a política que organiza a segurança pública no Brasil vem permanecendo estável, no entanto, essa continuidade contrasta com as inúmeras tentativas de mudança apresentadas pelos *policy makers*. Sendo assim, nosso propósito é buscar explicar tanto a continuidade como as tentativas de mudança da política pública.

Ao introduzir a trajetória da política no contexto temporal, levamos em conta não apenas o tempo, mas a sequência de eventos, de forma que o que nos interessa conhecer não é somente *o quê* acontece, mas *quando* acontece (PIERSON, 2004). Tempo e sequência são

¹ Para conhecer mais sobre o processo político durante a Assembleia Nacional Constituinte, ver Santos (2016).

elementos que, aplicados ao caso em concreto, tornam o estudo muito particular, dificultando a comparação com outros países.

2.4.1 *Path Dependence, Positive Feedback e Increasing Returns: Estabilidade da Política*

Pierson (2000; 2006), um dos autores que mais contribui para a compreensão desse assunto, alerta para o fato de que *path dependence* ou dependência da trajetória tem se tornado um termo com caráter de moda passageira, frequentemente usado sem elaboração cuidadosa ou clareza de significado, e comumente empregado por cientistas sociais para descrever processos políticos.

A definição de *Path dependence* é vinculada, por Pierson, à existência de *positive feedback* (realimentação positiva) ou *self-reinforcement* (auto-reforço) e *increasing returns* (retornos crescentes). Todavia, o autor vem refinando sua abordagem acerca do tema. Em seu artigo *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, Pierson define *path dependence* como “processo social baseado em uma dinâmica de retornos crescentes” (2000, p 251, tradução nossa), de forma a postular que *increasing returns* e *positive feedback* são dinâmicas similares.

Mais adiante, no livro *Politics in Time*, Pierson desagrega essa relação enfatizando o argumento econômico em *increasing returns* e apresenta outra definição para *path dependence*, em sentido relativamente restrito ao *positive feedback* como “processo social que exhibe feedback positivo e assim gera padrões de ramificação de desenvolvimento histórico” (2006, p. 21).

A expressão **padrões de ramificação** está relacionada à metáfora da árvore sugerida por Margaret Levi (1997) para ilustrar *path dependence*, que sustenta que do mesmo tronco saem muitos e diferentes ramos, sendo alguns menores do que outros. Esse primeiro tronco é onde começa a política pública e a partir de onde ela vai se ramificando, ou seja, os ramos são as inovações feitas no interior da política. É possível que alguns desses pequenos galhos se quebrem, no entanto, será muito mais difícil quebrar o tronco de origem que é o que continuará direcionando a trajetória da política ou das ramificações.

Nesse sentido, podemos dizer que quanto mais o tronco (política) avança no tempo, maior será a quantidade e variedade de ramos. As inovações mais recentes podem ser alteradas com a facilidade com que se quebra um galho fino e jovem de uma árvore, contudo, para

alterar a trajetória da política seria necessário cortar o tronco principal, ou seja, extinguir a política e criar uma nova. Esse processo de introdução de um novo modelo de política é conhecido como **reforma radical**.

Esses pequenos galhos que surgem ao longo do tempo representam inovações, também consideradas como mudanças, porém não alteram a trajetória da política, ao contrário disso, cada investimento reforça o sentido da trajetória (*positive feedback ou self-reinforcement*), notadamente pelo aspecto econômico (*increasing returns*). Esse tipo de mudança no interior do modelo da política é chamado de **reforma incremental**.

Sendo assim, a característica fundamental de um processo histórico que gera *path dependence* é o *positive feedback* – a cada passo dado em uma determinada direção torna-se muito mais difícil reverter o curso da trajetória, de forma que quanto mais uma política avança no tempo, mais fechada se torna para a mudança. Retornar e mudar a trajetória é uma alternativa que envolve custos muito elevados. Mesmo diante de uma opção mais eficiente, manter a mesma trajetória é mais atraente por ser mais barato. Alternativas menos eficientes já instaladas têm maior probabilidade de sobreviver e as mudanças se darão no interior do modelo.

Em outras palavras, as escolhas anteriores desencadeiam processos de investimentos que influenciam as preferências no sentido de manter o curso, pois migrar para outro modelo eleva o custo do investimento. Desta forma, a manutenção do curso na mesma trajetória oferece *increasing returns*. As políticas públicas que geram rendimentos crescentes podem ser descritas por quatro aspectos, indicados por Arthur (2004): (1) custos fixos elevados; (2) efeitos de aprendizagem; (3) efeitos de coordenação; e (4) expectativas adaptativas. Ao final do relatório, discutiremos esses aspectos em contraste com os resultados encontrados.

2.4.2 Policy Feedback: Influência do Passado no Presente

O modelo atual de polícia, em especial o da polícia militar, é uma herança de políticas públicas implementadas durante o regime militar. Um período da história que deixou marcas que os atores sociais e políticos tentam corrigir. O processo político que envolve a tentativa de reforma da segurança pública é altamente influenciado por essa ideia.

Em termos gerais, o conceito de *policy feedback* postula que políticas estabelecidas no passado podem promover o interesse em torno de alternativas futuras (ORLOFF, 1988). Partindo desse ponto, defendemos a tese de que o legado do passado influencia a preferência dos atores pela reforma da política.

A organização das polícias estaduais são regras do jogo que se mantiveram na transição do período pré-democrático para o período democrático. Sendo assim, essa arquitetura é resultado do que Immergut (1996) denomina de regra de jure, ou seja, de um dispositivo constitucional.

Isso confirma o argumento de Orloff (1988) quando defende que o processo de formação do estado, ou o conjunto de regras constitucionais, pode afetar o modo como operam alguns órgãos de administração do estado, neste caso específico, os órgãos de segurança. Do ponto de vista de Pierson (2006), as políticas públicas são essencialmente um epifenômeno, ou seja, resultam do processo de formação política sobre o qual não tem efeito. Políticas públicas mais refletem o centro do processo político do que o modificam.

Sendo assim, a atual organização é resultante do processo político responsável pela formação do estado democrático brasileiro e como organização, os órgãos de segurança pública não têm vontade, apenas expressam em seu desempenho as regras formais estabelecidas pelo estado. Seria muito simples se ao mudarmos as regras formais também mudássemos a interação da polícia com a sociedade. Verdadeira pretensão dos postulantes pela reforma policial.

As evidências de práticas abusivas por parte das polícias durante a ditadura são irrefutáveis. Embora não houvesse regras formais que as autorizassem, elas eram permitidas ou determinadas pelo próprio Estado, de forma tácita. Esse desempenho era ditado por um padrão de conduta resultante do que podemos chamar de regras informais. Elas não estão escritas, porém são aceitas e seguidas, em alguma medida, por todos os participantes do grupo. Esse tipo de regra é mais difícil de mudar, pois tende a se estender pelo tempo.

Uma alternativa para promover mudanças nessas regras informais é a profissionalização do corpo policial. O que pode ser comparado à pressão exercida sobre os países industrializados do ocidente, em meados do século XIX, no sentido de tornar o estado mais eficiente e profissionalizado, capaz de combater a corrupção política (ORLOFF, 1988).

Conclusões

Neste capítulo introduzimos os principais elementos desta pesquisa – objeto, hipóteses e suporte teórico. No capítulo a seguir, apresentaremos a metodologia empregada para levantamento e coleta de dados, com o propósito de analisar nosso objeto pela perspectiva teórica proposta. Vale ressaltar que a metodologia não prevê teste de hipótese, todavia reunirá elementos suficientes para discutir os argumentos hipotetizados.

Capítulo 3 – Metodologia e Estratégias de Pesquisa

Introdução

Como mencionamos no capítulo anterior, esta pesquisa encontrou no institucionalismo histórico o suporte teórico adequado para explicar (i) a relação entre instituição (política pública) e comportamento (atores políticos); e (ii) o processo de continuidade da instituição.

O **processo de continuidade da instituição** será explorado pela trajetória da política que organiza a segurança pública no Brasil. Embora a CF/88 seja o marco legal da política, nossa investigação se inicia no período pré-democrático, em função de que elementos do passado podem ajudar a explicar o comportamento dos atores políticos no presente.

A investigação da **relação entre instituição e comportamento** se concentra nas tentativas de mudança pelos *policy makers*, no sentido de promover tanto a reforma radical (PECs) como incremental (PLs). Além desse ator político, este estudo leva em consideração o comportamento dos burocratas do nível estadual, na introdução de três políticas internas que promovem reforma incremental: integração entre as polícias civil e militar, SINESP e diretrizes do uso da força.

Como requisito do Edital, esta pesquisa ainda analisa comparativamente o modelo de segurança pública do Brasil e o processo de reformas com os de outros países em estágios diferentes de democracia – jovem e madura; além de apresentar os resultados da 1ª Conseg relacionados ao tema em estudo.

Este estudo foi conduzido a partir de triangulação de métodos, a saber: (i) revisão bibliográfica e documental; (ii) coleta de dados secundários – PECs e PLs; e (iii) coleta de dados primários – survey online.

3.1 Revisão Bibliográfica e Documental

A revisão bibliográfica e documental foi o método utilizado para investigar o **processo de continuidade da política** que organiza a segurança pública; o modelo de segurança

pública do Brasil e o processo de reformas de outros países; e organização dos resultados da 1ª Conseg.

A Constituição Federal de 1988 e de anos anteriores foram os principais documentos consultados, além de leis e decretos que detalham e/ou regulamentam aspectos previstos na CF/88 ou que foram por ela recepcionados. Esse levantamento também incluiu o relatório final da 1ª Conseg.

No que se refere ao levantamento e revisão bibliográfica, a partir de seus conhecimentos prévios sobre o tema, a equipe de pesquisadores compilou textos que discutem sobre a organização da segurança pública do país. Cabe destacar, no entanto, que foram identificadas poucas produções que tratam especificamente do desenho do modelo brasileiro e de suas propostas de reforma; a maioria dos textos encontrados discutem esse aspecto a partir de recortes específicos, como a municipalização da segurança pública, as diferentes propostas de instituição do ciclo completo, a desmilitarização da polícia, entre outros. A leitura desses textos foi compartilhada entre os pesquisadores, os quais se reuniram presencialmente em três diferentes momentos para discuti-los e, assim, construir um entendimento comum acerca do tema central da pesquisa. A relação de materiais utilizados nesse momento centrou-se no trabalho de autores nacionais e internacionais reconhecidos da área e é apresentada na bibliografia deste relatório.

No que tange ao Neo-Institucionalismo, principal suporte teórico, grande parte desse estudo foi inspirado na pesquisa de doutorado da Coordenadora desta pesquisa (PINC, 2011).

Além destes materiais, foram consultados também trabalhos sobre o modelo de organização da segurança pública em outros países. Para esta etapa, foram levantadas informações centrais para todos os países da América, a fim de se entender qual a predominância do modelo de organização encontrado e quais as possíveis relações com a forma de organização política dos países. Nesse sentido, foi identificado para cada país: a) se estado federal ou unitário; b) se apresentam Polícia Federal; c) se apresentam algum nível de Polícia Estadual ou Regional; e, d) se apresentam algum nível de Polícia Municipal ou local.

Conforme previsto no projeto da pesquisa para a análise dos processos de reforma do modelo de organização da segurança pública em outros países, fez-se necessário estudar esse aspecto a partir da seleção de localidades que se encontram em diferentes estágios da democracia, optando-se por: (i) países da América Latina que mantiveram o modelo de

polícia durante a transição democrática; (ii) países da América Latina que reformaram o modelo de polícia durante a transição democrática; e (iii) países com democracia madura.

Após a leitura e análise desse material, a equipe de pesquisa definiu o seguinte recorte: (i) Reformas de Governos em Transição Democrática —países que emergiram de conflito interno: Guatemala e El Salvador; (ii) Reformas de Governos em Transição Democrática — países provenientes de regime autoritário: os casos do Chile e da Argentina; e (iii) Reformas de Governos Democráticos — Estados Unidos e Reino Unido.

3.2 Dados Secundários: PECs e PLs

Embora cientes de que o levantamento e análise das Propostas de Emenda à Constituição e dos Projetos de Lei (PL) sejam também parte do método de análise documental, optamos por descrevê-lo em um tópico específico desta seção metodológica, dada a sua especificidade em termos de forma de coleta e objetivos.

Como mencionado no projeto de pesquisa, o levantamento e análise de Propostas de Emenda à Constituição teve por objetivo identificar as propostas de mudanças radicais ou de nível macro, ou seja, aquelas com intuito e capacidade de alterar uma reforma do modelo de arquitetura institucional da segurança pública brasileira. Contudo, o levantamento e análise de Projetos de Lei, por sua vez, teve por objetivo identificar propostas de mudanças incrementais, ou seja, propostas com capacidade de gerar mudanças nas organizações policiais, em grande parte no interior do modelo vigente de arquitetura institucional.

Nesse sentido, cabe esclarecer que o escopo desta pesquisa foi investigar as propostas capazes de promover mudanças no modelo nacional e, portanto, aquelas que tramitaram nas Assembleias Legislativas não foram alvo de nosso estudo. Todavia, reconhecemos que o levantamento e análise das proposições que impactam a arquitetura institucional no nível das Unidades Federativas podem representar relevante contribuição para a compreensão do tema, e podem fazer parte de uma agenda futura de pesquisa da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp).

O levantamento teve início em março de 2016, quando buscamos informações sobre PECs e PLs introduzidos na Câmara ou no Senado desde 05 de outubro de 1988 — data da promulgação da Constituição Federal de 1988 — até 31 de dezembro de 2015. O acesso a

essas proposições se deu via Webservice², oferecido por ambas as casas do Congresso, o que tornou possível importar os arquivos em formato XML, e posteriormente convertê-los em tabelas. Estas tabelas continham as informações sobre o número da proposição, o tema, a ementa, a explicação da ementa, o autor, o estado do autor, o partido, a data de apresentação, a indexação, o link para acesso ao texto da proposição e a situação da proposição (aprovada, arquivada, tramitando).

Para identificar PECs e PLs relativas à segurança pública, optou-se pela letra minúscula em todos os textos e retiraram-se os acentos. Em seguida foram investigados — nos campos tema, ementa, explicação da ementa e indexação — os seguintes verbetes: segurança, segurança pública, polícia, polícia militar, polícia rodoviária, polícia federal, polícia civil, polícia militar, guarda civil, guarda municipal. Todos estes termos foram procurados tanto no singular quanto no plural.

Nessa primeira fase de filtragem, a amostra apresentou 350 proposições entre PECs e PLs. Entretanto, apresentou propostas não alinhadas com o recorte da pesquisa, qual seja: (i) no caso das PECs, alteração da estrutura e/ou competência; e (ii) no caso das PLs, regulamentação, ambos relativos aos órgãos de segurança previstos no artigo 144. Em outras palavras, nos interessava as PECs que propunham mudança radical da arquitetura institucional da segurança pública, e as PLs cuja regulamentação promoveria mudanças incrementais no interior do modelo. Atendendo a estes parâmetros, a amostra foi reduzida para 104 PECs e 25 PLs. Maiores detalhes são apresentados nos respectivos capítulos.

3.3 Dados Primários: *Survey online*

Como previsto no projeto de pesquisa, a adoção de um *survey online* como método de pesquisa teve como propósito aferir as mudanças realizadas pelos burocratas, ou seja, administradores públicos dos governos ou das próprias organizações, no sentido de aprimorar a qualidade e a eficiência do serviço prestado ao público. Considerando as limitações de tempo e a viabilidade de contato, bem como o escopo definido para o questionário (implementação do sistema nacional de informações em segurança pública, prisionais e sobre

² Webservice consiste em um serviço oferecido por dispositivo eletrônico (base de dados legislativos da Câmara) para outro (programa de computador) via World Wide Web (www). No caso, o serviço oferecido é o acesso à base da casa do Congresso de forma rápida e padronizada sem sobrecarregar o acesso regular.

drogas – SINESP e das diretrizes de uso da força, bem como análise da integração entre polícias), a equipe de pesquisa optou por conduzi-lo apenas para as polícias civil e militar, excluindo a Polícia Federal.

Nos meses de fevereiro e março foi elaborado o questionário do *survey* com 106 perguntas (Anexo A), que foi enviado para as polícias civil e militar das 27 Unidades Federativas. As perguntas foram distribuídas em três blocos: (i) integração entre as polícias militar e civil (45 perguntas); (ii) sistema nacional de informações em segurança pública, prisionais e sobre drogas – SINESP (7 perguntas); e, (iii) diretrizes sobre o uso força (54 perguntas). O tema sobre a integração das polícias foi selecionado por ser uma das principais alternativas à unificação, que é uma mudança radical. Enquanto que os outros dois são políticas públicas de segurança formuladas pelo governo federal, de forma que o interesse da pesquisa foi conhecer as respostas das organizações policiais a essas políticas, bem como buscar compreender a participação do governo federal na indução de políticas nessa área.

No mês de março, foi realizado contato telefônico com todos os comandos gerais das polícias militares e delegacias gerais de polícia civil das 27 unidades da federação, a fim de informá-los sobre a pesquisa e confirmar os dados de contato. Como estratégia de pesquisa, uma vez que as diferentes seções do questionário poderiam relacionar-se internamente a mais de uma unidade das polícias, e também como forma de induzir certa legitimidade ao preenchimento, a equipe optou por centralizar o contato nas unidades de chefia das polícias e solicitar que a pesquisa fosse encaminhada pelos comandos às unidades responsáveis.

O questionário foi então introduzido na ferramenta *Fluid Surveys*, um mecanismo de envio e gestão online de pesquisas com o qual o Fórum Brasileiro de Segurança Pública tem produzido diversos de seus estudos e, portanto, já possuía a licença de uso. Cabe destacar que, na formatação do questionário, foi criado um link de pesquisa para cada polícia, porém este foi deixado em aberto (não vinculado a um único e-mail ou senha de acesso) para que — corroborando com esta estratégia definida — o questionário pudesse circular internamente dentro de cada instituição, se necessário.

Após estas etapas, a polícia militar de Mato Grosso do Sul e a polícia civil de Minas Gerais, que se mostraram bastante disponíveis e interessadas pela pesquisa no contato inicial, foram selecionadas para a realização do pré-teste. O questionário foi assim enviado para ambas no dia 05 de abril de 2016 e permaneceu disponível até o dia 08 de abril de 2016 para o devido preenchimento.

Feitos os ajustes necessários a partir do pré-teste, o *survey online* foi encaminhado para as PMs e PCs de todas UF no dia 14 de abril de 2016, com prazo de preenchimento até 18 de maio de 2016. Nesse período, a equipe de pesquisa ficou encarregada de monitorar o recebimento das respostas na ferramenta e de contatar individualmente cada instituição, lembrando-as sobre o prazo de preenchimento. A equipe também se responsabilizou pelo esclarecimento de dúvidas, encaminhadas por telefone ou e-mail.



Figura 1 – Distribuição dos Respondentes do Survey

Fonte: Produção nossa.

Findo o prazo inicialmente estipulado, foram identificadas apenas 17 respostas completas no questionário. Em função disso, o prazo foi ampliado para o dia 23 de maio de 2016, quando o número de respostas completas chegou a 19, e posteriormente para o dia 06 de junho de 2016, atingindo 21 respostas completas, conforme representado na Figura 1. Entre estes, obtivemos respostas da PM e da PC de apenas 2 Estados, dificultando a

possibilidade de analisarmos comparativamente em cada localidade as percepções destas instituições quanto à implementação das políticas analisadas e quanto ao nível de integração entre as polícias.

Cabe destacar que, durante o período mencionado, a equipe de pesquisa continuou insistindo no contato com as instituições, convidando-as a responder à pesquisa e ressaltando sua importância. No entanto, mesmo com todo este esforço e as diversas ampliações de prazo, a meta de reunir 100% de respostas das organizações policiais não pôde ser cumprida.

Os resultados do *survey online* foram analisados entre os meses de agosto e setembro de 2016. No intuito de atender os requisitos desse relatório, estabelecidos pela Senasp, a escolha foi pela análise descritiva dos dados coletados no *survey*. Nesse sentido, foram geradas tabelas de frequência com as respostas de todas as perguntas (Anexo B). Entretanto, descrevemos no texto as respostas mais relevantes e que atendem aos interesses da pesquisa, apresentados no início desta seção.

3.4 Diretrizes de Pesquisa e Métodos de Pesquisa

Sintetizando a descrição dos objetivos de cada método de pesquisa utilizado, o Quadro 1 a seguir relaciona-os com as diretrizes de pesquisa definidas para este estudo.

Diretriz de pesquisa

Conhecer como se dá a divisão de competências de Segurança Pública entre os entes federados e entre as organizações de segurança pública.

Conhecer o que tem sido questionado, nacionalmente, sobre tal divisão, bem como quais são as principais propostas e perspectivas de integração.

Produzir análise comparada entre o modelo brasileiro e o de outros países, tanto com democracia jovem como com democracia madura.

Refletir acerca das relações entre as possibilidades de redefinição das competências das organizações de segurança pública e aspectos relativos às atribuições, especialização e profissionalização de suas carreiras.

Método de pesquisa

Levantamento e revisão bibliográfica e documental.

Todos os métodos.

Levantamento e revisão bibliográfica e documental.

Todos os métodos.

Mapear e analisar o efeito das inovações introduzidas na arquitetura organizacional da segurança pública, pelos diferentes níveis de governo, derivadas da capacidade de governança política.

Todos os métodos.

Realizar levantamento e análise das propostas feitas por *policy makers* com o propósito de gerar mudanças no modelo e no interior do modelo.

Levantamento e Análise de PECs e PLs.

Mapear as mudanças que vêm sendo realizadas pelos burocratas, ao longo dos últimos anos, na administração pública dos principais órgãos de segurança (PM e PC) com o propósito de aumentar a qualidade e eficiência do serviço público.

Survey online.

Levantar as propostas produzidas na 1ª Conseg e analisar criticamente com base no conjunto de informações reunidas, descritas nos itens anteriores.

Levantamento e revisão bibliográfica e documental.

Quadro 1 – Identificação do método de pesquisa adotado para cada diretriz de pesquisa

Fonte: Produção nossa.

Conclusões

Neste capítulo descrevemos os métodos empregados para a coleta e análise dos dados, bem como o tamanho das diferentes amostras reunidas neste estudo. Os capítulos seguintes apresentam os resultados encontrados, com ênfase em nosso objeto de pesquisa – a trajetória da política que organiza a segurança pública no Brasil, no período pré-democrático (Cap. 4) e período democrático (Cap. 5). Por fim, os resultados complementares (Cap. 6) são referentes à análise em perspectiva comparada com outros países democráticos; e aos resultados da 1ª Conseg.

Capítulo 4 – Resultados Encontrados: Trajetória da Política no Período Pré-Democrático

Introdução

Neste capítulo apresentamos os resultados relativos à trajetória da política que organiza a segurança pública, mais especificamente no que diz respeito às polícias militares, no período do regime militar. O atual cenário da segurança pública no Brasil coloca o governo estadual em posição de destaque, em razão das competências atribuídas às polícias civil e militar. A relevância do papel desses órgãos de segurança pública é reforçada em função da exclusividade com que desempenham suas funções, notadamente, as polícias militares por estarem mais próximas do público e pela sua capacidade de fazer uso da força. Pelos motivos expostos aqui e anteriormente, a trajetória da política no período que antecede a reinstalação da democracia no Brasil terá como foco central as regulações vinculadas às polícias militares.

4.1 Trajetória da Política que Organiza as Polícias Militares

Embora as polícias militares e civis brasileiras sejam de responsabilidade do governo dos Estados e Distrito Federal, a União tem a competência privativa de legislar sobre sua organização, desde 1934. Esta competência foi instituída pela Constituição Federal daquele ano (Artigo 5º, letra “I”). Entretanto, cada um dos Estados, Territórios e Distrito Federal foi responsável pela criação de suas respectivas polícias militares e civis, cuja data varia em cada uma das Unidades Federativas³.

³ A Polícia Militar do Estado de Minas Gerais é a instituição policial mais antiga do Brasil. Teve origem em 9 de junho de 1775, com a criação do Regimento Regular de Cavalaria de Minas, que tinha a missão de guardar as minas de ouro descobertas na região de Vila Rica (atual Ouro Preto) e Mariana.

Em 17 de fevereiro de 1825, um decreto do Imperador D. Pedro I criou o Corpo de Polícia, que deu origem à Polícia Militar da Bahia.

No estado de São Paulo, a Polícia Militar teve sua origem em 15 de dezembro 1831. Por lei da Assembléia Provincial, proposta pelo Presidente da Província, Brigadeiro Rafael Tobias de Aguiar, foi criado o Corpo de Guardas Municipais Permanentes, composto de cem praças a pé, e trinta praças a cavalo. Eram os “cento e trinta de trinta e um”.

A Polícia Militar mais recente do Brasil é a do estado do Tocantins, que foi ativada pela Medida Provisória Nº. 001, de 01 de janeiro de 1989, juntamente com a estrutura básica do Poder Executivo.

Foi também a CF de 1934 que tratou as polícias militares como assunto constitucional pela primeira vez, instituindo-as como reservas do Exército (artigo 167). Mas foi a CF de 1946⁴ que definiu as polícias militares como responsáveis pela segurança interna e pela manutenção da ordem dos Estados, Territórios e Distrito Federal. Outra inovação foi que o texto constitucional menciona que, além de reservas, as polícias militares são forças auxiliares do Exército e que poderiam gozar das mesmas vantagens atribuídas ao pessoal do Exército, nas ocasiões em que fossem mobilizadas a serviço da União, em tempo de guerra externa ou civil (artigo 183).

A Constituição Federal de 1967, criada durante o regime militar, não trouxe alteração na organização e competência das polícias militares, em relação ao texto constitucional anterior. Entretanto, o Decreto-Lei Nº. 317, de 03 de março de 1967, foi criado para reorganizar as polícias e os bombeiros militares.

O artigo 2º deste Decreto-Lei atribuiu às polícias militares a competência de: (1) executar o policiamento ostensivo, fardado; (2) atuar de maneira preventiva para dissuadir a perturbação da ordem; (3) atuar de maneira repressiva, nos casos de perturbação da ordem; e (4) atender a convocação do Governo Federal para atuar nos casos de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave subversão da ordem ou ameaça de sua irrupção.

As duas últimas atribuições das polícias militares estão fortemente relacionadas ao contexto político da época. Ocasão em que o Governo Federal, por meio do Exército, utilizava as forças policiais militares para reprimir aqueles que atentavam contra a ordem política, instalada pelos militares.

Além das competências, o Decreto-Lei 317/67 também definiu a estrutura das polícias militares de forma muito semelhante à do Exército. As polícias militares passaram a ser distribuídas em órgãos de direção, de execução e de apoio. A distribuição na escala hierárquica tornou-se idêntica a do Exército, com exceção do Posto de General, não previsto na PM. O ingresso, formação e promoção seguiram as mesmas regras, bem como o regulamento disciplinar era o mesmo que o do Exército.

Este dispositivo também regulou de forma muito detalhada o controle do Exército sobre as polícias militares. Além do comando das polícias militares serem exercido por Oficial do Exército, foi criada a Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM), responsável por centralizar e coordenar todos os assuntos da alçada do Ministério da Guerra relativos às

⁴ No Estado Novo de Getúlio Vargas, a Constituição Federal de 1937 não tratou das polícias militares como assunto constitucional. Elas voltaram ao texto constitucional em 1946.

polícias militares, em especial os relacionados à instrução e à aquisição de armamento e munição.

A trajetória da política que organiza as polícias militares sofreu impacto de um fato político novo, ocorrido em 13 de dezembro de 1968 – o Ato Institucional Nº. 5 (AI-5). A primeira medida deste Ato foi decretar recesso parlamentar, que autorizou o Poder Executivo legislar.

Sendo assim, o presidente da república Artur da Costa e Silva revogou o Decreto-Lei Nº. 317/67, por meio do Decreto-Lei Nº. 667, de 02 de julho de 1969, não submetido à aprovação do Congresso Nacional. Este novo decreto-lei manteve a condição das polícias militares como força auxiliar, reserva do Exército, bem como as atribuições definidas no decreto-lei anterior. Entretanto, em 30 de dezembro daquele mesmo ano, o presidente da república Emílio Garrastazu Médici publicou o Decreto-Lei Nº. 1072, que extinguiu as guardas civis, permitindo que os governos dos Estados, Territórios e Distrito Federal as incorporassem aos quadros das polícias militares.

Por força do AI-5, os Executivos estaduais legislaram durante o recesso das Assembléias Legislativas, criando suas respectivas polícias militares, depois da unificação com a guarda civil. No estado de São Paulo, o governador Roberto Costa de Abreu Sodré constituiu a polícia militar unificando duas forças policiais existentes – a força pública e a guarda civil⁵.

Algumas alterações foram incorporadas ao Decreto-Lei Nº. 667/69 ao longo dos anos, como: a ampliação da capacidade do Exército para mobilizar as polícias militares, incluindo convocações com o objetivo de assegurar o nível necessário de adestramento e disciplina da instituição policial; a restituição do comando para a própria instituição policial, representado por Oficial no posto de Coronel PM (inovações introduzidas pelo Decreto Nº. 2010/83); e a admissão de mulheres nas carreiras de praças e oficiais (Decreto Nº. 2106/84)⁶.

A CF de 1988, marco legal da transição democrática, retomou o assunto das polícias militares. A mudança mais significativa na organização das polícias militares foi relativa ao

⁵ A Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) foi constituída pelo Decreto-Lei No 217, de 08 de Abril de 1970, que unificou a Força Pública e a Guarda Civil; e pelo Decreto-Lei No 222, de 16 de Abril de 1970, que aplicou à PMESP a legislação referente à Força Pública.

⁶ Embora essa alteração, em âmbito federal, tenha sido feita em 1984, a mulher já participava da Guarda Civil de São Paulo, desde 1955, por força de Decreto do Governador Jânio Quadros. Foi, portanto, no estado de São Paulo onde foi criada a primeira polícia feminina no Brasil, pioneira também na América Latina. Hilda Macedo foi a primeira comandante do Policiamento Especial Feminino, formado por mais 12 mulheres selecionadas e formadas na Escola de Polícia, em um curso intensivo de 180 dias. As 12 mulheres escolhidas e sua comandante ficaram conhecidas como “as 13 mais corajosas de 1955” (SÃO PAULO, 2009).

controle, que deixou de ser do Ministério do Exército e passou a ser dos Governadores dos Estados, Territórios e Distrito Federal. As demais regras estabelecidas pelo Decreto-Lei No 667/69, contempladas suas alterações, foram mantidas. Sendo assim, as polícias militares mantiveram, no período democrático, o modelo de organização criado durante o regime militar.

A trajetória da política que organiza as polícias militares demonstra que o atual modelo começou a ser desenhado muitas décadas atrás. Para entendermos a decisão pela manutenção do modelo militarizado é necessário descrevermos a trajetória dessa política.

As polícias militares tornaram-se reservas do Exército em 1934. Em 1946, lhes foi atribuída a responsabilidade pela segurança interna e manutenção da ordem. Em 1967, lhes foi delegada a competência de realizar o policiamento ostensivo, fardado. Além disso, esta mesma norma definiu a estrutura militarizada das polícias militares, semelhante a do Exército. Em 1969, as guardas civis foram incorporadas ao corpo das polícias militares.

Embora as polícias militares tenham se tornado forças policiais reservas do Exército desde 1934, foi o Decreto-Lei Nº. 317/67 que atribuiu o controle e assemelhou sua estrutura a do Exército. Em razão disso, a militarização dessa força policial está fortemente relacionada às mudanças que ocorreram durante o regime militar.

Entretanto, a mesma norma que militarizou as polícias militares delegou a elas a competência do policiamento ostensivo. A característica militar é responsável pelas relações internas da instituição policial; enquanto que o policiamento, pela relação entre a polícia e a sociedade. Do ponto de vista de Fernandes (1973), a organização das polícias militares é híbrida, por ter característica militar e desempenhar atividade eminentemente civil.

Durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte que formulou a Constituição Federal de 1988, houve forte pressão, em especial de grupos ligados à defesa dos direitos humanos, para eliminar a característica militar das polícias militares. Portanto, o objetivo principal desses atores políticos era reformar as polícias militares, mudando sua organização por meio de uma principal intervenção – a desmilitarização.

A grande mudança na organização das polícias militares, promovida pela CF de 1988, foi relativa ao controle civil. As demais regras que organizam as polícias militares e civis⁷ foram mantidas, inclusive a que diz respeito ao ciclo de polícia.

⁷ As polícias civis tornaram-se assunto constitucional apenas em 1988, diferentemente das polícias militares que foram mencionadas na CF de 1934.

O Brasil é um dos poucos países que mantém duas instituições policiais para cumprir o ciclo de polícia⁸. Resumidamente, o ciclo de polícia envolve três principais ações: prevenção, repressão e investigação.

A prevenção pode ser representada pelas ações policiais que dissuadem o criminoso da prática do crime. A Polícia Militar desenvolve essa tarefa com exclusividade, por meio do policiamento ostensivo. A ação de presença da polícia militar, identificada pelo uniforme, viatura e equipamentos objetiva impedir a prática de crime e da violência⁹.

Neste sentido, durante o policiamento ostensivo, o policial militar age como se um crime pudesse ocorrer a qualquer momento. É esta premissa que norteia a sua relação com o público, tanto para proteger o cidadão como para identificar um fato que possa ameaçar a segurança desse público.

A repressão é a ação em que se dá o encontro entre as duas polícias estaduais, pois ambas podem realizar prisões. Entretanto, à polícia militar cabe o que se chama de repressão imediata, ou seja, as prisões são decorrentes da atividade de policiamento ostensivo, ou seja, são realizadas em flagrante delito. Enquanto que as prisões efetuadas pela polícia civil são resultado das investigações criminais. As pessoas presas ou apreendidas pela polícia militar são entregues à polícia civil que dará continuidade ao ciclo de polícia.

Nesta fase do ciclo de polícia uma coisa é certa – o crime ou a contravenção ocorreu. Esse é o fato que distingue as polícias militares das polícias civis no que diz respeito à relação com o público. Considerando que as polícias civis integram o ciclo de polícia a partir da repressão, o público com que se relaciona está distribuído, basicamente, em duas condições: vítimas e infratores. Sendo assim, as incertezas se desfazem e o foco da ação policial está definido. Já é possível saber quem deve ser protegido, bem como, quem deve ser reprimido.

Após a prisão do criminoso ou registro do crime pela vítima, com a concorrência ou não da polícia militar, inicia-se a investigação, que é tarefa exclusiva da polícia civil. A investigação encerra o ciclo de polícia¹⁰.

As polícias militares e as polícias civis são instituições policiais que estão presentes em cada um dos estados brasileiros e Distrito Federal. Este modelo de ciclo de polícia,

⁸ Exploraremos o modelo da organização da segurança pública de outros países no capítulo 6 que apresenta resultados complementares.

⁹ O policiamento ostensivo é um modelo criado por Robert Peel, da polícia inglesa, nas primeiras décadas do século XIX e vem influenciando o modelo de polícia de países de todo o mundo (BAYLEY & SKOLNICK, 2001; BITTNER, 2003; MONET, 2001; TONRY & MORRIS, 2003).

¹⁰ A tarefa seguinte é de responsabilidade do Ministério Público, a quem compete a decisão de denunciar ou não o infrator, para ser submetido a processo criminal pelo Poder Judiciário. Por fim, o juiz decidirá sobre a absolvição ou condenação, aplicando a respectiva pena.

compartilhado entre as duas polícias estaduais, está vinculado à origem de cada uma delas¹¹. Entretanto, suscita descontentamento relacionado à eficiência.

O momento de passagem, no ciclo de polícia, de uma instituição policial para outra é o ponto mais crítico e pode afetar a eficiência do processo. De acordo com as atuais regras, compete às polícias civis a última decisão sobre a prisão do infrator. Sendo assim, o delegado de polícia pode interpretar o ato que deu origem à prisão, de maneira diferente da do policial militar que autuou o infrator em flagrante delito e não ratificar este ato.

As características da arquitetura organizacional da segurança pública, apresentadas neste capítulo, estão restritas aos órgãos de segurança do governo estadual, todavia, representam fatores essenciais que influenciam o interesse dos atores políticos pela reforma do modelo, por meio de proposições que afetam direta (desmilitarização, unificação, ciclo completo) ou indiretamente (municipalização, centralização, descentralização) as polícias civil ou militar, como veremos no capítulo seguinte.

Conclusões

Voltaremos a esses resultados no Capítulo 7, em que discutiremos os resultados em contraste com o suporte teórico. O próximo capítulo apresenta os resultados encontrados em relação à trajetória da política no período democrático, e está desagregado em quatro perspectivas distintas.

¹¹ A criação da Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil e a instituição da Secretaria de Polícia, na cidade do Rio de Janeiro, ambas em 1808, fixaram na nova estrutura policial o exercício da polícia judiciária brasileira, de onde originou as polícias civis.

Capítulo 5 - Resultados Encontrados: Trajetória da Política no Período Democrático

Introdução

Após descrever os resultados da trajetória da política que organiza a segurança pública no período pré-democrático, apresentaremos neste capítulo os resultados encontrados do período democrático, que estão distribuídos em quatro perspectivas: (i) o modelo propriamente dito; (ii) as propostas de reforma do modelo como um todo, ou mudança radical; (iii) as propostas de reforma no interior do modelo, ou mudanças incrementais; e (iv) as reformas promovidas por burocratas, ou seja, mudanças derivadas da governança dos administradores públicos e/ou administradores policiais.

5.1 Modelo Propriamente Dito

Modelo propriamente dito é o resultado da implementação da política, que não reflete, necessariamente, o que foi definido na formulação. Nesse sentido, existe um modelo previsto e um modelo existente, que passamos a discutir a seguir.

No Brasil, os órgãos responsáveis pela segurança pública, tanto no âmbito federal quanto no estadual, estão expressamente previstos na CF/88. Essa foi a opção brasileira, que adota um modelo constitucional analítico, ou seja, a Constituição brasileira é expansiva, abordando todos os temas fundamentais, assim reputados pelo povo, por meio de seus representantes legais. Outras constituições, como a estadunidense, são chamadas de sintéticas, pois contêm somente os princípios estruturantes do Estado, delegando à Suprema Corte a interpretação dos temas fundamentais à luz desses princípios.

As constituições anteriores a de 1988 não continham um capítulo próprio dedicado à segurança pública. Além disso, a polícia civil assim como as polícias ferroviária e rodoviária federais não estavam contempladas pelos textos constitucionais pretéritos. A Constituição de 1988 inovou ao criar um capítulo próprio para a segurança pública, o atual artigo 144, incluindo as mencionadas polícias, detalhando atribuições e especificando conceitos.

O artigo 144 da Constituição introduziu a segurança pública como um dever do Estado, ao mesmo tempo em que a estabeleceu como direito e responsabilidade de todos, evidenciando, como sua característica predominante, ser um serviço público fundamental. O direito à segurança pública figura como garantia constitucional indisponível, assegurada mediante a implementação de políticas públicas. Isso implica em que, mesmo ante a omissão dos executivos federal e estadual em provê-la, a política de segurança poderá ser implementada via decisão judicial. Além disso, enquanto serviço público essencial, seus gastos devem ser custeados por impostos e não por taxas.

A atuação mais incisiva do Poder Judiciário em políticas públicas é um fenômeno relativamente recente no Brasil, e remonta à abertura democrática culminada na Constituição de 1988. A esse processo de incursão do Judiciário, em uma seara que outrora estava restrita às instâncias políticas tradicionais, ou seja, o Congresso Nacional e Poder Executivo, convencionou-se chamar de judicialização das políticas públicas e, em casos mais extremos, ativismo judicial. Ele foi impulsionado no Brasil por uma tendência mundial e, nesse sentido, ganhou características próprias devido às idiossincrasias de nosso constitucionalismo. Como mencionado no Caderno de Debates¹², a Constituição brasileira é analítica e desconfiada do legislador (BARROSO, 2009). A estrutura da segurança pública, por exemplo, está detalhada na Constituição brasileira, deixando pouca margem de ação ao legislador.¹³

Uma causa muito importante da judicialização, segundo Luis Roberto Barroso (2009) é o sistema brasileiro de controle da constitucionalidade, bem amplo, uma vez que permite que qualquer juiz exerça o chamado controle difuso, pelo qual qualquer juiz pode deixar de aplicar uma lei caso a considere inconstitucional. Além disso, existe o controle por ação direta, pelo qual algumas matérias que normalmente estariam a cargo do legislador, são trazidas ao Supremo Tribunal Federal. São exemplos, as ações diretas de inconstitucionalidade, as ações declaratórias de constitucionalidade e a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Exemplos de decisões do STF sobre a estrutura da segurança pública estão nas declarações de inconstitucionalidade de leis estaduais que ampliam poderes investigativos para a polícia militar ou na possibilidade de a polícia militar exercer o policiamento ostensivo

¹² Subproduto da presente pesquisa, entregue à Senasp em Abril/2016 para orientação das discussões sobre o tema previstas para ocorrer no âmbito da 2ª Conferência Nacional de Segurança Pública.

¹³ Disso advém o alto número de PECs buscando alterá-la e o baixo número de projetos legislativos, como é apresentado a seguir.

em rodovias federais. Temas como esses são decididos pelo Judiciário, entre outras razões, porque adota um processo menos moroso que o legislativo e é menos vulnerável a pressões políticas.

A segunda parte do *caput* do artigo 144 especifica a finalidade da segurança dentro do ordenamento jurídico brasileiro. Ela deve garantir a preservação da ordem pública e da incolumidade de pessoas e do patrimônio. Ordem pública e incolumidade de pessoas e do patrimônio são conceitos jurídicos indeterminados ou normativos, o que significa que estão sujeitos à valoração no momento de sua interpretação. Diferentemente de conceitos objetivos como idade, sexo ou morte natural, cuja interpretação requer o recurso ao senso comum ou à ciência, os conceitos indeterminados, tais como interesse público, honestidade, segurança pública, ordem pública e incolumidade são fluidos e porosos, requerem esforço valorativo e servem para mais de uma interpretação ou interesse (BINENBOJM, 2006). Por exemplo, em um estado autoritário, a preservação da ordem pública pode implicar na supressão de direitos individuais, mas em uma democracia, por outro lado, a garantia de direitos é pressuposto para a manutenção da ordem pública.

O conceito de ordem pública possui duas acepções: um material, que nos remete à situação de tranquilidade e normalidade social (MEIRELLES, 1966), e outra formal, consistente em princípios e normas que formam a base jurídica e moral de um povo (CRETELA JR., 1987). Por sua vez, Álvaro Lazzarini (1994) afirma que a ordem pública é basicamente a ausência de desordem e de atos de violência contra as pessoas e sua tranquilidade no convívio social.

A incolumidade de pessoas e do patrimônio está associada à proteção da integridade pessoal e patrimonial individualmente considerados. Tal como ordem pública, a incolumidade é um conceito vago e pouco preciso, porém menos passível de usos autoritários.

Nos incisos de I a V do artigo 144, a Constituição elenca os órgãos responsáveis pela segurança pública, ou seja, aqueles incumbidos de preservar a tranquilidade social e a proteção das pessoas e do patrimônio. São eles:

- I. Polícia Federal;
- II. Polícia Rodoviária Federal;
- III. Polícia Ferroviária Federal;
- IV. Polícia Civil;
- V. Polícia Militar e Corpo de Bombeiro Militar.

O entendimento predominante é de que este rol é taxativo, ou seja, somente esses órgãos cumprem as funções de segurança pública. Outros órgãos, tais como as guardas municipais, os departamentos penitenciários e de trânsito estaduais não cumprem tais funções. Assim já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

Impossibilidade da criação, pelos Estados-membros, de órgão de segurança pública diverso daqueles previstos no art. 144 da Constituição. (...) Ao Instituto-Geral de Perícias, instituído pela norma impugnada, são incumbidas funções atinentes à segurança pública. Violação do art. 144, c/c o art. 25 da Constituição da República. (**ADI 2.827**, rel. min. **Gilmar Mendes**, julgamento em 16-9-2010, Plenário, *DJE* de 6-4-2011). **Vide: ADI 1.182**, voto do rel. min. **Eros Grau**, julgamento em 24-11-2005, Plenário, *DJ* de 10-3-2006; **ADI 236**, rel. min. **Octavio Gallotti**, julgamento em 7-5-1992, Plenário, *DJ* de 1º-6-2001.

Incompatibilidade, com o disposto no art. 144 da CF, da norma do art. 180 da Carta Estadual do Rio de Janeiro, na parte em que inclui no conceito de segurança pública a vigilância dos estabelecimentos penais e, entre os órgãos encarregados dessa atividade, a ali denominada 'Polícia Penitenciária'. (**ADI 236**, rel. min. **Octavio Gallotti**, julgamento em 7-5-1992, Plenário, *DJ* de 1º-6-2001). **No mesmo sentido: ADI 3.916**, rel. min. **Eros Grau**, julgamento em 3-2-2010, Plenário, *DJE* de 14-5-2010. **Vide: ADI 2.827**, rel. min. **Gilmar Mendes**, julgamento em 16-9-2010, Plenário, *DJE* de 6-4-2011.

Não obstante, o próprio artigo 144, com a alteração promovida pela emenda constitucional nº 82/2014, conhecida como emenda dos “agentes de trânsito”, prevê que os agentes de trânsito estão incumbidos da segurança viária, porém os órgãos de trânsito estaduais não foram incluídos no referido rol. O policiamento ostensivo nas vias estaduais e municipais permanece como função exclusiva da polícia militar, conforme prescreve o Anexo I do Código de Trânsito Brasileiro. Assim, aos agentes de trânsito e às guardas municipais está vedada a busca pessoal ou veicular com o fim de encontrar armas ou drogas quando houver fundada suspeita, conforme previsto no artigo 244 do Código de Processo Penal.

As guardas municipais também estão presentes na Constituição Federal, porém no parágrafo 8º do artigo 144 não foram incluídas no rol de órgãos da segurança pública. Aos prefeitos é facultada sua criação, sendo que menos de 10% dos municípios brasileiros possuem guarda municipal constituída. O texto constitucional atribui à guarda a capacidade de proteger bens, serviços e instalações públicos municipais. No entanto, ainda que de forma mitigada, as guardas municipais vêm exercendo alguma forma de policiamento ostensivo em alguns municípios. O STF inclusive já decidiu que é constitucional as guardas municipais

exercerem poder de polícia de trânsito (**RE 658.570**, rel. p/ o ac. min. **Roberto Barroso**, julgamento em 6-8-2015, Plenário, *DJE* de 30-9-2015, com repercussão geral).

A partir desse desenho geral, procede-se a seguir a um breve comentário sobre as competências dos órgãos de segurança pública definidos pelo artigo 144 da CF.

5.1.1 Polícia Federal

As atribuições da Polícia Federal estão previstas no parágrafo primeiro do artigo 144 da CF/88, e incisos, segundo o qual: “A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira”.

A Polícia Federal assume funções tanto preventivas quanto investigativas, embora estas últimas constituam o seu foco principal. Isso é facilmente verificável da leitura de suas atribuições constitucionais. Pelo inciso I do mencionado parágrafo, ela é responsável por: “apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei” e pelo inciso IV: “exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União”.

Enquanto polícia judiciária da União, a Polícia Federal está incumbida de prevenir e reprimir os crimes cuja competência para processar e julgar são da Justiça Federal, conforme disposto no artigo 109 da Constituição, ou seja, apurar infrações em detrimento de bens, serviços e interesses da União. No entanto, o inciso I transcrito atribui à Polícia Federal apurar outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei, indicando assim que a Polícia Federal não está adstrita a reprimir crimes exclusivamente de competência da Justiça Federal. A Lei nº 10.446, de 2002, disciplinou esse tema e elencou os crimes para, que sem prejuízo da competência das polícias estaduais, atuar sobre os mesmos crimes. Entre eles estão o sequestro, o cárcere privado e a extorsão mediante sequestro, a formação de cartel, o furto e o roubo de cargas transportadas e operação interestadual ou internacional, as violações de direitos humanos, a falsificação ou adulteração de produtos para fins terapêuticos e medicinais, e o furto, roubo ou dano a instituições financeiras.

A Polícia Federal acumula funções preventivas e repressivas em relação ao tráfico de drogas, ao contrabando e ao descaminho. Segundo o inciso II, cabe a ela: “prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência”. De acordo com Marco Coura (2015), a repressão e a prevenção ao tráfico de drogas exercida pelas polícias estaduais são feitas por delegação de atribuição. Acontece que a Polícia Federal tem focado mais na repressão ao tráfico internacional de drogas ante as limitações de recursos financeiros e pessoais.

Cabe salientar que a Polícia Federal tem desempenhado funções burocráticas que vão além daquelas previstas para a segurança pública; entre elas a mais conhecida é a emissão de passaportes e o controle de vistos para estrangeiros. Esta é uma função que, na maioria dos países, está designada a outros departamentos de Estado, mas no Brasil segue mantida pela Polícia Federal.

5.1.2 Polícia Rodoviária Federal

De acordo com a Constituição de 1988, cabe à Polícia Rodoviária Federal o patrulhamento ostensivo das rodovias federais, mantendo a ordem e a segurança no trânsito viário, artigo 144, § 2º. Apesar de constar no artigo 144 entre os órgãos de segurança pública, a Polícia Rodoviária Federal, a mesma Constituição não explicita sua competência para exercer o policiamento ostensivo. Por outro lado, o Decreto nº 1655/1995, que define as competências da Polícia Rodoviária Federal, descreve, entre as suas atribuições:

Art. 1º

I - realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, a incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros;

X - colaborar e atuar na prevenção e repressão aos crimes contra a vida, os costumes, o patrimônio, a ecologia, o meio ambiente, os furtos e roubos de veículos e bens, o tráfico de entorpecentes e drogas afins, o contrabando, o descaminho e os demais crimes previstos em leis.

Por sua vez, o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) define patrulhamento ostensivo como a “função exercida pela Polícia Rodoviária Federal com o objetivo de garantir

obediência às normas de trânsito, assegurando a livre circulação e evitando acidentes”, e o policiamento ostensivo de trânsito como a “função exercida pelas polícias militares com o objetivo de prevenir e reprimir atos relacionados com a segurança pública e de garantir obediência às normas relativas à segurança de trânsito, assegurando a livre circulação e evitando acidentes”.

O mesmo CTB, artigo 20, inciso II, reconhece entre as atribuições da Polícia Rodoviária Federal: “realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, a incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e de terceiros”.

Esta distinção foi enfatizada em decisão do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, indicando que a polícia militar pode exercer o policiamento ostensivo em rodovias federais desde que observados os limites territoriais da Unidade da Federação:

CONSTITUIÇÃO E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PATRULHAMENTO EM RODOVIAS FEDERAIS. POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL E POLÍCIA MILITAR. CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES. NÃO OCORRÊNCIA. I - O patrulhamento ostensivo das rodovias federais é da competência da Polícia Rodoviária Federal, nos termos da lei (CF, art. 144, § 2º), cabendo às polícias militares o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública (CF, art. 144, § 5º). II - A atuação das polícias militares encontra-se subordinada aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (CF, art. 144, § 6º), observados os limites territoriais da Unidade da Federação, sem qualquer ressalva quanto às rodovias federais ali existentes, respeitando-se, contudo, as regras de ocupação de área de domínio federal, seja no tocante à instalação de edificação (provisória ou permanente), seja por ocasião da realização de operação policial, de que resulte alteração no fluxo do tráfego, nas referidas rodovias. III - Remessa oficial desprovida. Sentença confirmada.

Embora a Advocacia Geral da União (parecer AGU/TH/02/2001) tenha se posicionado no sentido de que o patrulhamento ostensivo e o policiamento ostensivo são sinônimos, com exceção da decisão previamente citada, os tribunais superiores federais não foram chamados a elaborar a distinção. De modo que permanece aberta a questão sobre se a Polícia Rodoviária Federal pode exercer o policiamento preventivo-ostensivo nas estradas federais, tais como os atos de busca pessoal e veicular quando houver fundada suspeita sobre a prática de crimes não diretamente relacionados à segurança no trânsito, *e.g.*, tráfico de drogas.

5.1.3 Polícia Ferroviária Federal

De acordo com o § 3º do artigo 144 da Constituição, a Polícia Ferroviária Federal é órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destinado na forma da lei ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. Entretanto, embora tenha ocorrido várias tentativas, a PFF nunca foi regulamentada. Voltaremos a discutir este assunto na próxima seção.

5.1.4 Polícias Civis

As polícias civis estão previstas no artigo 144, inciso IV e § 4º do mesmo artigo. De acordo com este parágrafo: “às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”. As polícias civis subordinam-se aos governadores dos estados e do distrito federal, contudo, essa subordinação é mediada por um secretário de estado.

O legislador constituinte de 1988 usou a conjunção aditiva “e” entre a expressão “polícia judiciária” e a expressão “apuração de infrações penais, exceto as militares”, indicando com isso que as funções da polícia judiciária e da apuração das infrações penais são distintas. Uma possível interpretação é a de que a apuração das infrações penais é uma atividade de investigação criminal realizada por meio da instauração de inquérito policial, com o fim de identificar a autoria do crime e a materialidade delitiva, ou seja, descobrir se houve crime e quais os seus autores, assim como coletar todas as evidências que apontem para o crime e o autor.

A polícia judiciária consistiria em função auxiliar do Poder Judiciário, exercendo atos tais como o cumprimento de mandado de prisão, a recaptura de presos, a análise de possível soltura de preso sob fiança, a análise imediata da situação flagrancial. Isso, não obstante, é comum a doutrina sobre o tema equiparar as funções de polícia judiciária com as de apuração de infrações penais.

Provavelmente a questão objeto de mais intenso debate na última década tem sido definir se as polícias civis têm exclusividade na instauração de inquérito policial. Essa questão

teve especial relevância após um promotor de justiça denunciar delegados de polícia com base em procedimento investigativo instaurado pelo próprio Ministério Público.

Não somente o Ministério Público tem demandado poderes investigativos, mas também setores da polícia militar têm investido na instituição do ciclo completo de polícia a fim de expandir suas funções policiais para atingir a investigação. Neste último caso, a Suprema Corte já julgou em ação direta de inconstitucionalidade contra a lei estadual do Rio Grande do Norte que conferia poderes de investigação à polícia militar:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DA EXPRESSÃO "PODEM SER EXERCIDAS POR POLICIAL CIVIL OU MILITAR E CORRESPONDEM, EXCLUSIVAMENTE, AO DESEMPENHO DAS ATIVIDADES DE DIREÇÃO E CHEFIA DAS DELEGACIAS DE POLÍCIA DO INTERIOR DO ESTADO". PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 4º DA LEI Nº 7.1, DE 25 DE MARÇO DE 1998, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Em frontal violação ao § 4º do art. 144 da Constituição, a expressão impugnada faculta a policiais civis e militares o desempenho de atividades que são privativas dos Delegados de Polícia de carreira. De outra parte, o § 5º do art. 144 da Carta da República atribui às polícias militares a tarefa de realizar o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. O que não se confunde com as funções de polícia judiciária e apuração de infrações penais, estas, sim, de competência das polícias civis. Ação procedente (BRASIL, 2006).

5.1.5 Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares

A Constituição Federal de 1988 contemplou no artigo 144, inciso V, as polícias militares e os corpos de bombeiros como forças de segurança pública. O parágrafo 5º do mesmo artigo dispõe que: “Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil”.

Da mesma forma que as polícias civis, as polícias militares e corpos de bombeiros militares subordinam-se ao governador dos estados e do distrito federal, em algumas unidades federativas fazem parte da mesma corporação, enquanto que em outras são organizações distintas.

O cidadão nem sempre tem clareza sobre a distinção do trabalho das polícias militar e civil. Como mencionado no capítulo anterior, a primeira atua na prevenção do crime por meio do policiamento ostensivo, que permite identificar facilmente sua presença em função do uso de uniforme, viatura caracterizada e equipamentos. Um dos objetivos dessa estratégia é evitar

que o crime ocorra. Portanto, se a polícia militar atua antes do crime, a polícia civil toma lugar depois que o crime já ocorreu, ou seja, na repressão. Todavia, existe uma área intermediária entre a prevenção e a repressão, chamada de repressão imediata, que são as situações de flagrante delito, em que ambas as polícias estaduais podem atuar.

5.1.6 Discussão acerca do modelo previsto e modelo existente

Nível de Governo	Órgão de Segurança Pública	Competências
União	Polícia Federal	- Infrações com repercussão interestadual ou internacional; - Tráfico ilícito de entorpecentes, contrabando e descaminho; - Policiamento marítimo, aeroportuário e de fronteiras; Polícia judiciária da União.
	Polícia Rodoviária Federal	- Patrulhamento ostensivo nas rodovias federais.
	Polícia Ferroviária Federal	- Patrulhamento ostensivo nas ferrovias federais.
	Polícia Civil	- Polícia judiciária e apuração das infrações penais.
Estados e Distrito Federal	Polícia Militar	- Polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.
	Bombeiro Militar	- Atividades de defesa civil.

Quadro 2 – Competência dos Órgãos de Segurança Pública

Fonte: Produção nossa.

Em que pese a definição clara de parâmetros pela CF/88 acerca da arquitetura institucional da segurança pública em termos da definição dos órgãos responsáveis e de suas atribuições — conforme descritos — quando deslocamos o olhar para a implementação pelos três níveis de governo, passamos a conhecer um panorama que não reflete totalmente a regulamentação. Primeiro, pelo aspecto de vinculação ao Poder Executivo, que a Constituição menciona apenas os casos das polícias do nível estadual; segundo, pela presença de órgãos não definidos na CF/88, ou pela ausência do que a Constituição definiu (Figura 2).

Em nível do governo federal, a segurança pública é de governança da Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp, que está vinculada ao Ministério da Justiça. No entanto, as Polícias Federal, Ferroviária Federal e Rodoviária Federal se subordinam diretamente ao Ministro da Justiça.

A Senasp foi criada pelo Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997, e é decorrente da transformação da antiga Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública – SEPLANSEG. Assessora o Ministro da Justiça nos assuntos relacionados ao tema e desempenha a articulação com os governos estaduais e municipais.

À Senasp está subordinada a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), que foi criada em 2004 para atender às necessidades emergenciais dos estados, em questões nas quais se fizerem necessárias a interferência maior do poder público ou se for detectada a urgência de reforço na área de segurança. Ela é composta por policiais militares, bombeiros militares, policiais civis e peritos dos órgãos de segurança pública dos estados e distrito federal. A FNSP não está regulada pela Constituição Federal, e ela só pode atuar após solicitação formal do governador do estado ou do distrito federal.

No que diz respeito ainda ao nível federal, embora definida como órgão de segurança pública pela CF/88, como mencionado anteriormente, a Polícia Ferroviária Federal (PFF) nunca foi regulamentada, portanto, não é possível admitir a existência desse órgão policial. Várias iniciativas foram tomadas no âmbito do governo federal no sentido de elaborar o projeto de criação da PFF, contando com a integração de agentes de segurança da extinta Rede Ferroviária Federal (Rede), da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensub), contudo, nenhuma tentativa prosperou.

A última delas foi a introdução de um parágrafo na Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, conhecida como Lei da Copa, com o propósito de promover essa regulamentação. Entretanto, está tramitando no Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4708), interposta pelo Ministério Público Federal, que questiona a constitucionalidade dessa medida arguindo que a Constituição Federal exige concurso público para o provimento de cargos. Em função disso, nenhuma deliberação foi feita pelo governo federal, ao menos até o momento, no sentido de criar a PFF.

No que tange ao governo estadual, é importante salientar que a CF/88 define que as polícias civis, polícias militares e bombeiros militares subordinam-se aos governadores dos estados e do distrito federal. Todavia, na prática, estão vinculadas a um secretário de estado, cuja estrutura burocrática da secretaria difere entre os entes federados. Em que pese alguns estados optarem por concentrar os assuntos relacionados ao sistema penitenciário na mesma secretaria, esses temas são muito distintos.

Com relação aos bombeiros militares, em algumas unidades federativas eles fazem parte da polícia militar, enquanto que, em outras, representam um órgão de segurança autônomo. Algumas unidades federativas ainda desmembraram a atividade de perícia da polícia civil, tratando-a também como órgão autônomo, chamada em alguns estados por polícia científica.

Quanto ao governo municipal, podemos mencionar que menos de 10% dos municípios possuem guarda municipal e, entre estes, nem todos possuem uma secretaria municipal voltada exclusivamente para assuntos de segurança pública.

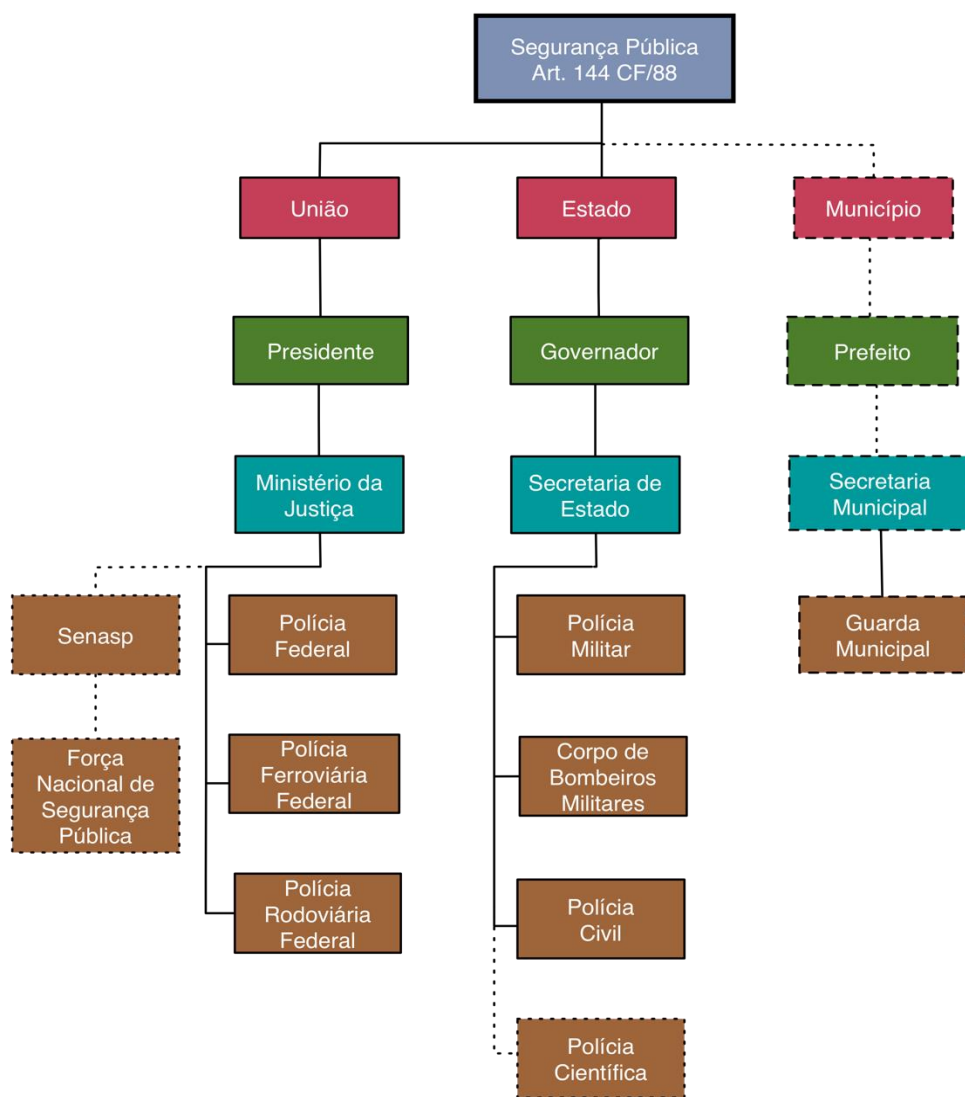


Figura 2 – Organograma da Segurança Pública no Brasil

5.2 Propostas de Reforma do Modelo: Mudança Radical

Considerando que a organização da segurança pública no Brasil está definida pelo texto constitucional, as reformas na arquitetura institucional devem necessariamente ser realizadas por meio de Propostas de Emenda à Constituição, introduzidas em uma das casas do Congresso Nacional, geralmente por parlamentares ou pelo Governo Federal.

Como identificado no capítulo metodológico, a presente pesquisa coletou as PECs introduzidas no Congresso Nacional entre 05 de outubro de 1988, quando a Constituição foi promulgada, e 31 de dezembro de 2015, destinadas a promover alteração na estrutura organizacional da segurança pública. Nesse sentido, nosso interesse de pesquisa foi analisar as propostas que buscavam promover mudanças radicais em um ou mais de um órgão da segurança pública, modificando o artigo 144 da Constituição Federal para suprimir, ampliar ou modificar competências atribuídas.

Lembramos que reformas radicais são aquelas que extinguem um modelo de organização existente e criam um novo modelo. Este conceito ficará mais claro à medida que apresentarmos e discutirmos o conteúdo das PECs.

No período selecionado para o estudo, tramitaram no Congresso Nacional aproximadamente 310 PECs sobre segurança pública, sendo 120 introduzidas por senadores e 190 introduzidas na Câmara dos Deputados, por deputados ou pelo Executivo Federal. Desse total, 127 propõem mudanças radicais ao modelo de segurança pública no Brasil.

Cabe ressaltar que o modelo constitucional adotado pelo Brasil reduz muito as chances de alteração da estrutura dos órgãos de segurança, uma vez que para alterá-la são necessários dois terços de votos favoráveis do Congresso Nacional em dois turnos, ou seja, dois terços dos deputados e dos senadores devem votar a favor de uma proposta em duas ocasiões diferentes para que haja alteração da Constituição Federal. Assim, ao longo destes 27 anos, desde que a Constituição de 1988 foi promulgada, mesmo diante de tantas proposições e da criação de novas instituições, não houve modificação formal significativa na estrutura das forças de segurança do país prevista na Constituição.

A seguir, apresentamos o resultado do levantamento e análise destas propostas, descrevendo-as a partir de aspectos gerais observados — como distribuição por partido, por

estado e por situação de tramitação — e detalhando-as, de modo mais aprofundado, a partir de seu recorte temático.

5.2.1 Distribuição por partido político

O gráfico de barras que segue mostra a frequência das PECs conforme os partidos. Partidos que assumiram diversas siglas ao longo das últimas décadas foram reunidos em uma única sigla, assim, as PECs do Partido da Frente Liberal (PFL) foram incorporadas às PECs do DEM. Como pode ser facilmente visualizado no gráfico representado pelo Figura 3, parlamentares ligados ao DEM apresentaram o maior número de propostas, seguidos pelo PMDB, PSDB e PT.

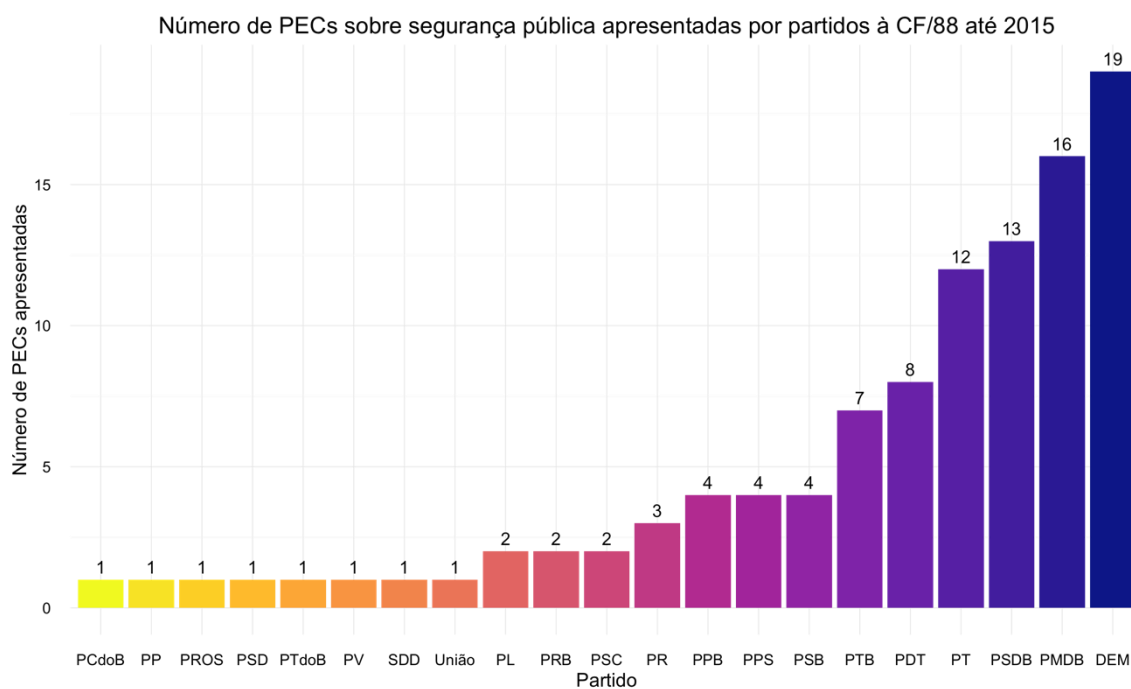


Figura 3 – Distribuição de PECs por Partido Político

Fonte: Produção nossa.

5.2.2 Distribuição por estado

Os mapas seguintes mostram a distribuição das PECs analisadas no período, considerando o estado de origem de seus autores. Os estados do Sudeste apresentam evidente concentração de PECS, conforme se verifica no mapa à esquerda. O mapa à direita mostra a taxa de apresentação relativa ao número de deputados. Deputados do Rio de Janeiro, do Espírito Santo e Distrito Federal foram os que, proporcionalmente, mais introduziram PECs nas duas casas legislativas.

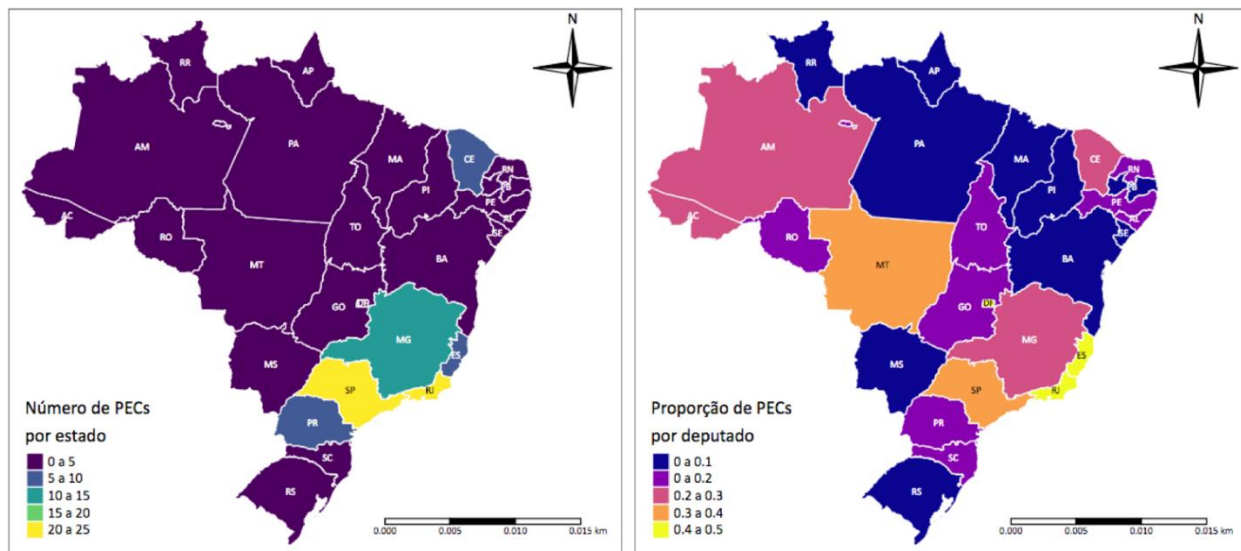


Figura 4 – Distribuição de PECs por Estado

Fonte: Produção nossa.

5.2.3 Distribuição por situação de tramitação

Como se pode verificar no gráfico da Figura 5, das 104 PECs, 41 delas foram arquivadas, uma convertida em emenda constitucional e 62 seguiam tramitando em março de 2016, quando foi realizado o levantamento. O fato de ter muitas PECs nos primeiros anos dessa série (1989 a 2015), ainda hoje tramitando, se deve a terem sido apensadas a outras ou não foram definitivamente arquivadas.

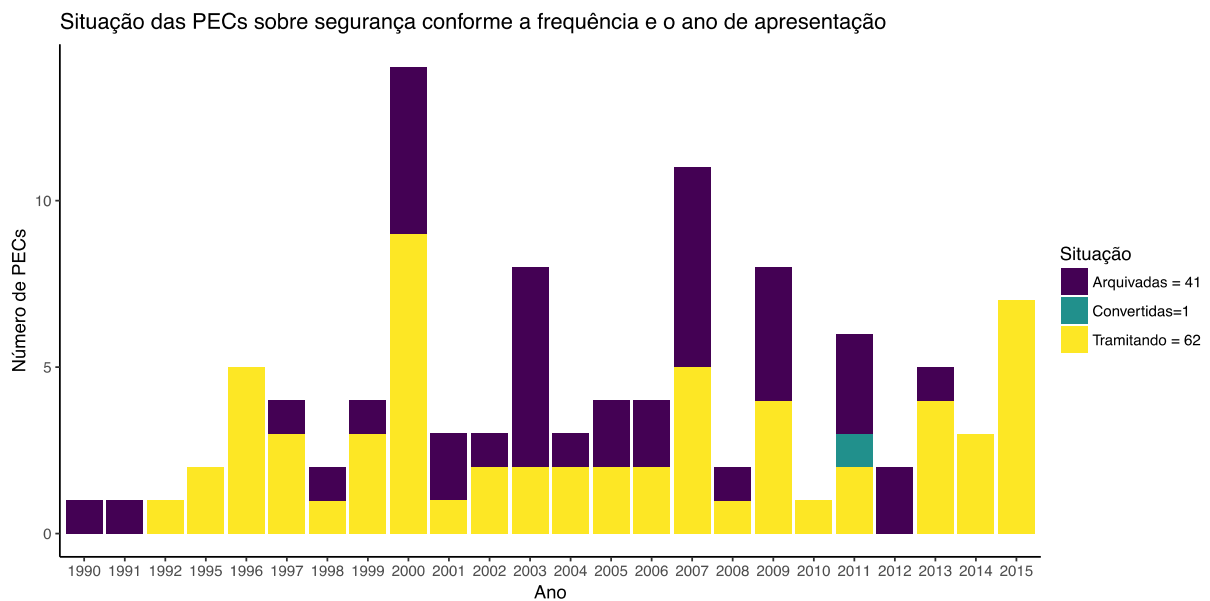


Figura 5 – Distribuição de PECs por Situação de Tramitação

Fonte: Produção nossa.

5.2.4 Distribuição por temas

Identificamos oito temas mais recorrentes nas PECs selecionadas na amostra: (i) municipalização; (ii) unificação das polícias civil e militar; (iii) desmilitarização da polícia militar; (iv) ciclo completo; (v) força nacional; (vi) centralização; (vii) descentralização; e (viii) outros temas, que reúne dez propostas com algum grau de singularidade, o que impossibilitou incluí-las nas temáticas anteriores.

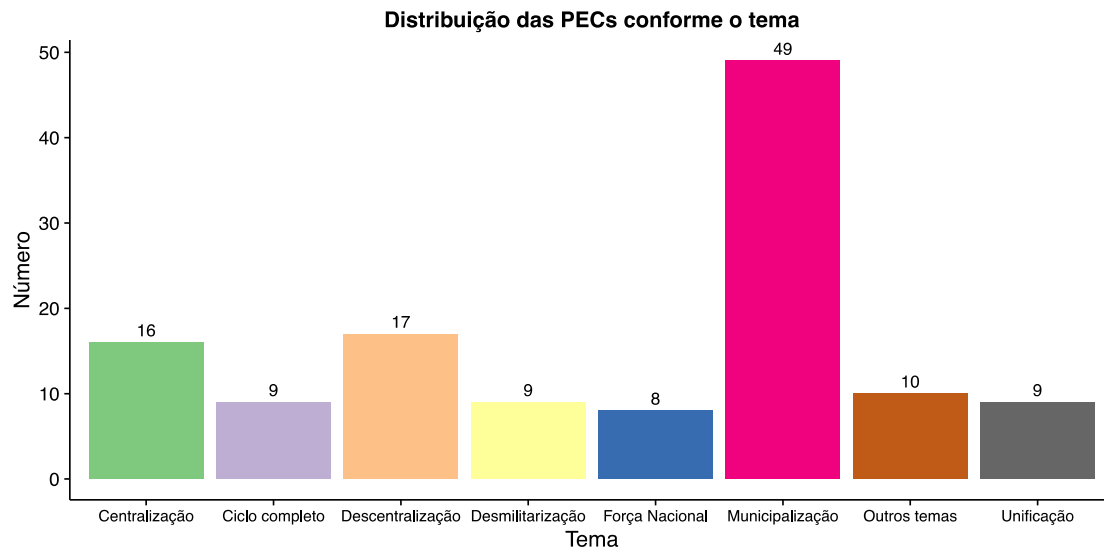


Figura 6 – Distribuição de PECs por Tema

Fonte: Produção nossa.

A **municipalização** é uma forma de descentralização política, e é entendida como a transferência da competência do governo estadual para o governo municipal no sentido de compor sua própria força de segurança, em caráter suplementar ou em substituição à força de segurança estadual. As demais formas de descentralização foram incluídas no tópico “Outros Temas”. A **desmilitarização** é entendida como a eliminação da característica militar das polícias militares, mediante a extinção da atual organização policial e criação de uma nova. Ela, por vezes, vem acompanhada da proposta de unificação das polícias.

Por instituição do **ciclo completo** de polícia entende-se a unificação das funções ostensivo-preventiva e judiciária em um único órgão policial, o que pode ocorrer por meio da atribuição de todas essas competências a cada uma das polícias estaduais, ou pela **unificação das polícias civil e militar**. Esta, por sua vez, consistiria na construção de uma única polícia nos estados desempenhando todas as funções de forma simultânea: policiamento ostensivo-preventivo, polícia judiciária, preservação da ordem pública, apuração de infrações criminais e serviço de inteligência policial. A incorporação das polícias rodoviária e ferroviária federais pela Polícia Federal não foi incluída aqui, mas sim no tópico centralização.

Por **centralização** da segurança pública entende-se a transferência para um órgão central, tal como a Polícia Federal, de atribuições atualmente alocadas nas polícias estaduais ou na Polícia Rodoviária Federal. Enquanto que a **descentralização** é a subtração de um

poder de polícia de um órgão para conferir a outra polícia a outro órgão, como por exemplo a transferência de uma atribuição das polícias federais para uma polícia estadual, ou a instituição de uma nova força policial, que passaria a assumir poderes sobre âmbitos específicos, tais como a instituição da polícia penitenciária.

A **Força Nacional de Segurança Pública** é atualmente um programa de cooperação entre a União e os estados pelo qual os estados cedem membros de suas forças de segurança para integrar uma força tarefa policial em alguma região ante especial demanda. Algumas PECs procuraram instituir a Força Nacional como um novo órgão de segurança.

A distribuição das PECs no gráfico a seguir mostra que algumas delas contemplaram vários temas. Outro aspecto relevante a ser notado é que os anos seguintes às eleições para deputados e senadores são aqueles que normalmente têm o maior número de PECS. Esse número cai drasticamente nos anos eleitorais para o Congresso. Entretanto, esta sequência nem sempre ocorre: este gráfico deveria apresentar uma sazonalidade e um aspecto cíclico, ou seja, no ano seguinte às eleições para o Congresso haveria o maior número de PECs e gradualmente decresceria até o próximo ano eleitoral. Não obstante, as PECs para municipalização previnem que tal sequência ocorra, porque elas são maiormente apresentadas no ano em que há eleições municipais, e frequentemente o parlamentar têm interesse direto nas eleições municipais.

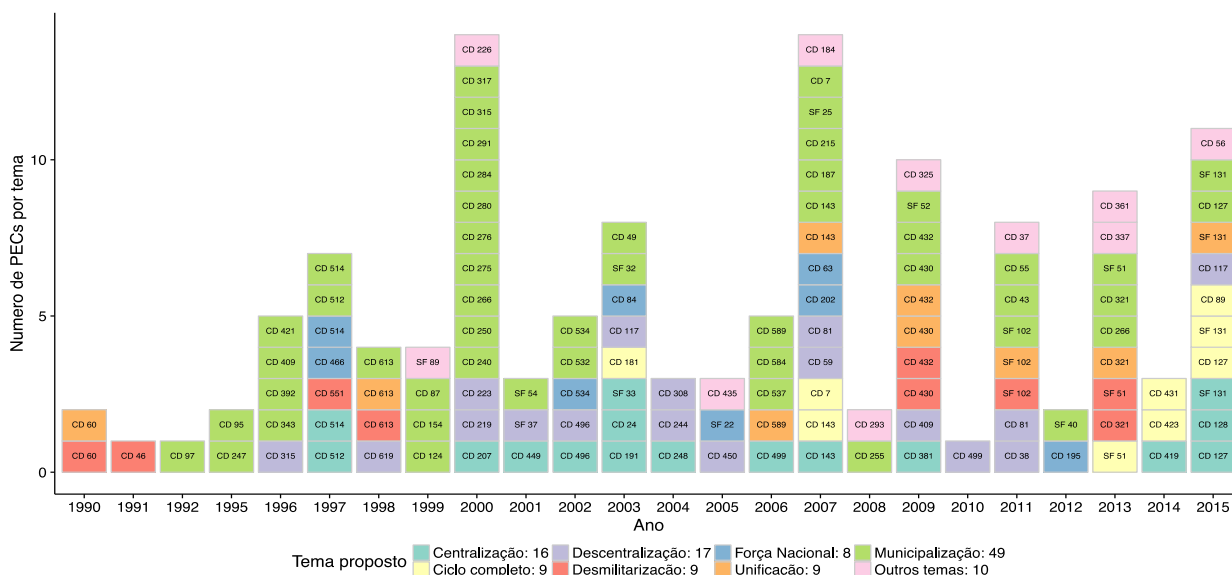


Figura 7 – PECs introduzidas no Congresso conforme o tema desde a promulgação da CF/88 até 2015

Fonte: Produção nossa.

A maioria das propostas foca na alteração exclusiva e pontual do artigo 144. Outras tiveram o cuidado de considerar que a eventual descentralização ou centralização político administrativa da segurança pública afeta o pacto federativo conforme estabelecido nos artigos 18 a 31 da Constituição Federal. Embora esses artigos não contenham qualquer previsão sobre as competências dos entes federados sobre segurança pública, alguns deputados e senadores entenderam que a competência para legislar sobre as polícias deveria estar expressamente prevista no capítulo sobre a organização do estado.

Igualmente, algumas propostas tomaram o cuidado de prever as consequências colaterais à alteração, *e.g.*, a unificação das polícias ou a desmilitarização pode levar à extinção das justiças estaduais militares ou a sua incorporação à justiça estadual comum.

Durante a análise, buscamos também identificar alguma relação entre a trajetória profissional e política do deputado federal ao tema da segurança, a fim de entender, se não as motivações, ao menos o alinhamento ideológico do parlamentar. Foi possível inferir que a maior parte das propostas se concentra no primeiro ano do mandato dos parlamentares. A análise sugere que algumas propostas foram oportunizadas por eventos críticos, como a apresentada pelo governo federal, em 1997, PEC 514, após os atos de violências praticados por policiais militares contra moradores da favela Naval em Diadema, São Paulo.¹⁴

A seguir, apresentamos de modo mais detalhado as diferentes Propostas de Emenda à Constituição a partir da classificação temática empregada nesta pesquisa, detalhando as principais características das propostas de cada grupo e sua recorrência no período analisado. Por meio de tabelas descritivas, identificamos todas as PECs consideradas dentro de cada subgrupo temático, descrevendo o número, ano e casa legislativa em que foi apresentada (Câmara dos Deputados – CD ou Senado Federal – SF). Apresentamos, também, nestes quadros, o objetivo central de cada proposta, bem como seu(sua) autor(a) e a trajetória deste em relação ao tema da segurança pública.

¹⁴ Essa proposta buscou alterar o *caput* do artigo 144 da Constituição no sentido de orientar a preservação da ordem e da incolumidade pública pela égide dos valores da cidadania e dos direitos humanos. Igualmente, buscou extinguir o foro privativo ante os crimes praticados por policiais.

5.2.4.1 Desmilitarização

A expressão “desmilitarização” foi encontrada em algum trecho da proposição, contudo, em nenhuma delas localizamos uma definição clara deste termo. Entendemos que isso pode ter ocorrido devido ao legislador não conhecer o significado e reproduzir o conteúdo de propostas apresentadas anteriormente, ou por não querer revelar que a desmilitarização é a extinção das polícias militares — o que por um lado pode agradar uma grande parte dos eleitores, mas, por outro, desagradar profundamente a outra parte. Qualquer das hipóteses sugeridas revela que o legislador não desenvolve seu papel da maneira esperada.

Outro ponto que nos chama atenção é o fato de que esse tema está distribuído ao longo de todo o período analisado. A proposta mais antiga foi apresentada em 1990, enquanto que a mais recente, em 2013. Entendemos que essa é uma evidência de que a desmilitarização é um tema recorrente, que proporciona visibilidade ao proponente, porque também é frequente no debate público. A trajetória da política por amplo espaço temporal inviabiliza esse tipo de mudança radical, mas, mesmo assim, os legisladores voltam a introduzir o tema na pauta política, o que nos faz considerar a possibilidade de que estejam mais interessados em ganhos políticos pessoais do que promover reformas que possam aprimorar a segurança para o público.

PEC	Ano	Casa	Ementa	Autor
60	1990	Câmara	Dispõe sobre a polícia civil dos estados, fundindo as funções exercidas pela polícia civil e polícia militar no âmbito da polícia estadual, alterando o artigo 144 da Constituição Federal de 1988.	Mauricio Nasser
46	1991	Câmara	Introduz modificações na estrutura policial, desmilitarizando a polícia, submetendo-a à fiscalização do judiciário, e quanto a polícia judiciária, a supervisão caberá ao ministério público. Altera o artigo 144, e suprime o parágrafo terceiro do artigo 125, que se refere à justiça militar estadual, da Constituição Federal de 1988.	Hélio Bicudo
514	1997	Câmara	Faculta aos estados a desmilitarização das polícias, porém, nos estados onde fossem mantidas as polícias militares, estas seguiriam como forças auxiliares e reserva do Exército. Atribui aos estados as funções de polícia judiciária e preservação da ordem pública, o que implicaria, inclusive, em facultar aos estados a própria extinção, tanto das polícias civis quanto das militares.	Executivo Federal
613	1998	Câmara	Dispõe sobre a estruturação do sistema de Segurança Pública, cria o Sistema de Defesa Civil e dá outras providências.	Zulaiê Cobra

430	2009	Câmara	Cria a nova Polícia do Estado e do Distrito Federal e Territórios, desconstituindo as polícias civis e militares. Desmilitariza os corpos de bombeiros militar que passa a denominar-se Corpo de Bombeiros do Estado e do Distrito Federal e Territórios, e institui novas carreiras, cargos e estrutura básica.	Celso Russomano
321	2013	Câmara	Converte as polícias civil e militar em uma polícia única de natureza civil.	Chico Lopes

Quadro 3 – Sumário das Propostas de Desmilitarização

Fonte: Produção nossa.

5.2.4.2 Municipalização

A proposta de municipalização da segurança pública aparece 49 vezes desde que a Constituição de 1988 foi promulgada. De longe, é o tema mais recorrente no decorrer dos anos, sendo possível resumi-las em três grupos.

O primeiro grupo é composto por aquelas que ampliam as competências das guardas municipais para atuarem como forças complementares às forças de segurança estaduais. As propostas não esclarecem o que se entende por forças complementares, mas o termo indica que as polícias municipais atuariam nas áreas municipais onde as polícias estaduais não alcançam, ou em naturezas de crime previamente especificadas pela lei, tais como aqueles praticados contra bens, serviços e instalações municipais e crimes de trânsito em vias municipais. O segundo grupo inclui as guardas municipais como forças auxiliares às policiais estaduais, ou seja, elas prestariam apoio às polícias estaduais, sem autonomia para exercer o policiamento. A terceira proposta inverte os polos, uma vez que transfere para os municípios a atribuição de policiamento, submetendo as atuais forças estaduais ao executivo municipal ou tornando as polícias estaduais subsidiárias das polícias municipais.

Um grande número de propostas de municipalização coincide com o ano eleitoral. Grande parte dos deputados que apresentaram Propostas de Emendas à Constituição não possuíam trajetória vinculada à segurança pública. Suas propostas estiveram mais vinculadas ao momento eleitoral especialmente dos municípios. Deputados federais com interesses nas eleições municipais apresentaram propostas de municipalização da segurança pública. O resultado é que as propostas eram muito simples, resumindo ao acréscimo no parágrafo oitavo do artigo 144, de atribuição de poderes aos municípios, sem atentar para o adequado equacionamento de eventuais conflitos de atribuições entre policiais estaduais e municipais.

PEC	Ano	Casa	Ementa	Autor
7	2007	Câmara	Nas cidades com mais de dois milhões de habitantes, as guardas municipais poderão atuar no combate aos delitos de menor potencial ofensivo sujeitos à apreciação dos juizados especiais criminais, bem como registrar ocorrências de trânsito urbano.	Índio da Costa
32	2003	Senado	Altera o artigo 144 da Constituição Federal para transformar a guarda municipal de cidades com mais de dois milhões de habitantes em órgão da segurança pública.	Sérgio Cabral
43	2011	Câmara	Os municípios poderão instituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, bem como à realização de atividades subsidiárias à segurança pública, em integração com os demais órgãos previstos neste artigo, conforme dispuser a lei.	José Augusto Maia
49	2003	Câmara	Converte as guardas municipais em forças auxiliares das polícias militares conforme dispuser a lei complementar.	Carlos Alberto Cavalcante de Souza
52	2009	Senado	Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção dos seus bens, serviços e instalações, e, mediante convênio com a Polícia Federal, participar das ações referidas no inciso II do §1º nas faixas das fronteiras interestaduais dos respectivos territórios.	Marcelo Crivella
54	2001	Senado	Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, podendo, na forma da lei estadual e mediante convênio, atuar suplementarmente na segurança pública.	Arlindo Porto
124	1999	Senado	Prevê a criação da polícia municipal, organizada em bairros e distritos, dirigidas por delegados comunitários eleitos pela população local. Estas polícias municipais terão tanto poderes de polícia judiciária quanto de polícia ostensiva.	Félix Mendonça Júnior
143	2007	Senado	Municípios podem facultativamente criar e manter guardas municipais, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, podendo, na forma da lei estadual, e, mediante convênio, atuar suplementarmente na segurança pública.	Edmar Moreira
215	2007	Câmara	Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, competindo-lhes, ainda, no âmbito do município e ressalvadas as competências da União e do Estado, o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, conforme dispuser a lei.	Maurício Rands
247	1995	Câmara	Parágrafo 8º - As guardas municipais, que poderão ser constituídas pelos municípios, além de se destinarem à proteção de seus bens, serviços e instalações, serão consideradas forças auxiliares de segurança pública na forma da lei.	Alexandre Ceranto
266	2013	Câmara	Prevê a criação da polícia municipal, organizada em bairros e distritos, dirigidas por delegados comunitários eleitos pela população local.	Félix Mendonça Júnior
317	2000	Câmara	Dá nova redação ao § 8º do art. 144 da Constituição Federal concedendo aos municípios com mais de quinhentos mil habitantes a faculdade de instituírem serviços de segurança à municipalidade.	Francisco Garcia
430	2009	Câmara	Converte as guardas municipais em forças auxiliares de policiamento ostensivo.	Celso Russomano
432	2009	Câmara	Converte as guardas municipais em forças auxiliares de policiamento ostensivo.	Marcelo Itagiba
532	2002	Câmara	Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações e que, na forma definida em lei estadual, participarão nas ações de segurança pública, no policiamento preventivo e ostensivo.	João Herrmann Neto

537	2006	Câmara	Municípios podem criar as guardas municipais, podendo, ainda, nos termos de lei estadual, colaborar na execução de policiamento ostensivo, sob a coordenação da polícia militar, quando e conforme convênio firmado com o Estado membro.	Michel Temer
131	2015	Senado	Os municípios poderão constituir guardas municipais, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, sendo-lhes facultado, ainda, nos termos de lei estadual, mediante convênio com a polícia estadual, realizar, complementarmente, ações de polícia ostensiva e preventiva da ordem pública, assim como de defesa civil.	Tasso Jereissati
25	2007	SF	Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, assim como para complementar as atividades de preservação da ordem pública e dar suporte à execução de atividades sociais.	Marcone Perillo
40	2012	SF	Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei, e para a realização de atividades de polícia ostensiva e preservação da ordem pública, nos limites definidos em convênio com os respectivos Estados e para os fins previstos no inciso X do art. 30 desta Constituição.	Armando Monteiro
51	2013	SF	O município poderá, observado o disposto no art. 144-A da Constituição, converter sua guarda municipal, constituída até a data de promulgação da presente Emenda à Constituição, em polícia municipal, mediante ampla reestruturação e adequado processo de qualificação de seus profissionais, conforme parâmetros estabelecidos em lei.	Lindbergh Farias
55	2011	CD	O órgão municipal de fiscalização e controle de trânsito, organizado e mantido pelos municípios e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao exercício das funções de policiamento de trânsito, no âmbito da circunscrição municipal.	Hugo Motta
87	1999	CD	Propõe a conversão da guarda municipal em polícia municipal nas capitais e em municípios com mais de um milhão de habitantes.	Wanderley Martins
95	1995	CD	Cria a polícia municipal.	Fernando Zuppo
97	1992	CD	Dispõe que os guardas municipais atuarão como forças complementares dos órgãos de segurança pública, alterando a Constituição Federal de 1988.	Luciano Pizzato
102	2011	SF	As guardas dos municípios cujos Estados adotarem o modelo previsto no § 10 do art. 144, conforme dispuser a lei, poderão exercer atividade complementar de policiamento ostensivo e preventivo, mediante convênio com o Estado.	Blairo Maggi
127	2015	CD	Os municípios poderão exercer ações de policiamento ostensivo, sem prejuízo da atuação dos demais órgãos públicos na esfera de suas competências.	Reginaldo Lopes
250	2000	CD	Confere às guardas municipais atribuições concorrentes às das polícias estaduais no exercício do policiamento preventivo-ostensivo e investigativo.	Ronaldo Vasconcelos
255	2008	CD	As guardas municipais constituídas por intermédio de Lei Orgânica em municípios com mais de 1.000.000 (um milhão de habitantes) terão competência para realizar ações ostensivas de segurança pública.	Solange do Amaral
266	2000	CD	As guardas municipais que poderão ser constituídas pelos municípios, além de se destinarem à proteção de seus bens, serviços e instalações, terão atribuições próprias de forças locais de segurança pública, conforme dispuser a lei.	Wilson Santos
284	2000	CD	Confere às guardas municipais poderes de polícia ostensiva.	Rubem Medina

291	2000	CD	Nos municípios com mais de dois mil habitantes, de forma complementar à atuação das polícias civil e militar, competem às guardas municipais as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares e as ações de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, nos termos de lei federal.	Mauro Benevides
321	2013	CD	Cria facultativamente as polícias municipais nas capitais e municípios com populações superiores a 500 mil habitantes como polícia administrativa e resolução de conflitos não criminais.	Chico Lopes
343	1996	CD	Tornas as guardas municipais forças complementares de segurança pública.	Jorge Anders
392	1996	CD	Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, e voltadas a complementar ações de segurança pública, conforme dispuser a lei.	Corauci Sobrinho
512	1997	CD	Instituição das guardas municipais como forças complementares de segurança pública.	Adhemar de Barros Filho
534	2002	CD	Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de suas populações, de seus bens, serviços, instalações e logradouros públicos municipais, conforme dispuser a lei federal.	Romeu Tuma
584	2006	CD	Autoriza a constituição de guarda municipal nas capitais destinadas à proteção das pessoas e do patrimônio particular, em harmonia com as atribuições das polícias militares.	Denise Frossard
589	2006	CD	Os municípios poderão instituir a polícia municipal na forma prevista nas Constituições Estaduais.	Ricardo Santos
613	1998	CD	Propôs a instituição das guardas municipais como forças de segurança pública.	Zulaiê Cobra
514	1997	CD	Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, podendo, ainda, exercer funções de segurança pública da competência dos Estados, na forma fixada em lei estadual, assim como serviços de bombeiro.	Executivo Federal

Quadro 4 – Sumário das Propostas de Municipalização

Fonte: Produção nossa.

5.2.4.3 Centralização

As propostas de centralização da segurança pública aparecem 16 vezes. A centralização é entendida aqui como a transferência política ou administrativa das funções de segurança pública de um governo local ou órgão para um governo central ou órgão superior. As mais variadas situações surgem com a centralização da segurança. Pode haver iniciativas para transferir as competências das polícias estaduais para a Polícia Federal, o que implicaria em uma centralização política, uma vez que o governo federal assumiria as funções hoje desempenhadas pelos governos estaduais. Exemplo disso é a prevenção e repressão ao tráfico de drogas, a qual atualmente é exercida tanto pelos governos estaduais quanto pelo governo

federal, que tem sido objeto de iniciativas para transferir à Polícia Federal exclusividade de atuação. Outro exemplo é a tentativa de incorporar as polícias rodoviárias e ferroviárias federais à polícia federal, o que configuraria uma centralização administrativa.

PEC	Ano	Casa	Ementa	Autor
127	2015	CD	Acrescenta dispositivos à Constituição Federal para permitir que a União defina normas gerais sobre segurança pública, cria o Conselho Nacional de Polícia, a ouvidoria de polícia, estabelece o ciclo completo de ação policial e dá outras providências.	Reginaldo Lopes
128	2015	CD	Dá nova redação aos artigos 109 e 144 da Constituição Federal, para atribuir à Polícia Federal a apuração de crimes praticados por milícias privadas e grupos de extermínio.	Reginaldo Lopes
143	2007	CD	Incorpora as Polícias Rodoviária Federal e Ferroviária Federal com a Polícia Federal, concede a ambas as atribuições de polícia judiciária da União.	Edmar Moreira
191	2003	CD	Propõe alteração constitucional para concentrar nas Forças Armadas a coordenação da ação de todas as forças de segurança.	João Lyra
207	2000	CD	Altera o art. 144 da Constituição Federal para atribuir à Polícia Federal a repressão, com exclusividade, do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins.	Coronel Garcia
131	2015	SF	A Polícia Federal passa a ser única: a Polícia Federal propriamente dita, a Polícia Federal Rodoviária e a Polícia Federal Ferroviária.	Tasso Jereissati
24	2003	CD	Dá nova redação aos arts. 142 e 144 autorizando as Forças Armadas a exercerem atividades de segurança pública na faixa de fronteira.	Eduardo Sciarra
248	2004	CD	Atribui à Polícia Rodoviária Federal o policiamento ostensivo das rodovias federais.	Mauro Lopes
33	2003	SD	Altera o artigo 144, § 2º, da Constituição Federal para permitir a atuação de Polícia Rodoviária Federal em todas as rodovias do país.	Valmir Amaral
381	2009	CD	Acrescenta o art. 144 à Constituição Federal, criando e disciplinando o Conselho Nacional de Polícia.	Regis de Oliveira
419	2014	CD	Dá nova redação ao art. 144, § 1º, da Constituição Federal de 1988 para acrescentar competência investigativa à Polícia Federal.	Mauro Teixeira
449	2001	CD	Revoga dispositivo que autoriza a criação de guardas municipais, transferindo os atuais efetivos para as polícias civil e militar.	Edmar Moreira
496	2002	CD	Compete privativamente à União legislar sobre: XXI - sistema nacional de segurança e lei orgânica das polícias estaduais.	Aloizio Mercadante
512	1997	CD	Altera a redação do artigo 144 da Constituição Federal, extinguindo a Polícia Rodoviária, a Polícia Ferroviária, ampliando a competência da Polícia Federal.	Adhemar de Barros Filho
514	1997	CD	Confere à Polícia Federal poderes para apurar crimes contra direitos humanos	Executivo Federal

Quadro 5 – Sumário das Propostas de Centralização

Fonte: Produção nossa.

5.2.4.4 Força Nacional

Foram identificadas oito propostas sobre esse tema. A Força Nacional de Segurança Pública foi criada pelo Decreto nº 5.289, de novembro de 2004, como programa de cooperação federativa entre a União e as Unidades Federativas para prestar auxílio emergencial aos estados quando houver necessidade de interferência maior do poder público ou for detectada urgência de reforço na área de segurança¹⁵.

PEC	Ano	Casa	Ementa	Autor
63	2007	CD	Altera o art. 144 da Constituição Federal para inserir entre os órgãos responsáveis pela segurança pública a Força Nacional de Segurança Pública.	Jorge Bittar
195	2012	CD	Dá nova redação ao art. 144 da Constituição Federal para incluir a Força Nacional de Segurança Pública entre os órgãos de segurança pública.	Vanderlei Siraque
466	1997	CD	Cria a Guarda Nacional, com aproveitamento dos contingentes das polícias militares e corpos de bombeiros militares, a ser convocada para realização de ações típicas de policiamento ostensivo. Altera a Constituição Federal de 1988.	Abelardo Lupion
514	1997	CD	Lei federal, observado o estabelecido no art. 61, § 1º, inciso II, disporá sobre a criação, mediante ato do Presidente da República, de órgão temporário, composto por unidades integrantes dos órgãos de segurança pública, com o objetivo de prevenir grave, ameaça à ordem pública ou à paz social ou ainda de reprimir efetivo comprometimento ou perturbação da ordem pública em locais restritos ou determinados.	Executivo Federal
534	2002	CD	Compete à União criar, organizar e manter a guarda nacional, com atribuição, além de outras que a lei estabelecer, de proteger seus bens, serviços e instalações.	Romeu Tuma
202	2007	CD	A Força Nacional de Segurança será mantida pela União e pelos Estados e será constituída por uma unidade permanente em cada região do país, composta por pelo menos 500 homens, especialmente treinados para atuações planejadas de combate ao crime organizado.	Sueli Vidigal
22	2005	SF	Altera o art. 144 da Constituição Federal, para criar a guarda nacional como órgão permanente da segurança pública.	Tasso Jereissati
84	2003	CD	Acrescenta dispositivos à Constituição Federal criando a Guarda Nacional Brasileira – GNB.	Carlos Manatto

Quadro 6 – Sumário das Propostas da Força Nacional

Fonte: Produção nossa.

¹⁵ Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/forca-nacional>>.

5.2.4.5 Unificação

A unificação das polícias aparece oito vezes no período analisado. Em alguns casos, a unificação submete ambas as polícias estaduais, civil e militar, sob o mesmo órgão e comando geral, mas mantém dois departamentos distintos encarregados de prover o policiamento ostensivo e o investigativo separadamente.

PEC	Ano	Casa	Ementa	Autor
102	2011	SF	Faculta à União e aos Estados a adoção de polícia única, cujas atribuições congregam as funções de polícia judiciária, apuração de infrações, polícia ostensiva, administrativa e preservação da ordem pública.	Blairo Maggi
143	2007	CD	Os Estados deveriam organizar e manter uma polícia estadual, um órgão permanente, com as atribuições de exercer as funções de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, de polícia ostensiva.	Edmar Moreira
131	2015	CD	Os Estados organizarão e manterão a polícia estadual, de forma permanente e estruturada em carreira, unificada ou não.	Tasso Jereissati
321	2013	CD	Unifica as polícias civis e militares dos estados e do Distrito Federal.	Chico Lopes
430	2009	CD	Unificar as polícias estaduais, convertendo-as em serviço de natureza civil.	Celso Russomano
432	2009	CD	Unificar as polícias estaduais, convertendo-as em serviço de natureza civil.	Marcelo Itagiba
589	2006	CD	Propõe a unificação facultativa das polícias pelos estados, os quais poderiam optar por torná-las civil ou militar.	Ricardo Santos
60	1990	CD	Propõe a desmilitarização das polícias e concomitante unificação das forças policiais em um único órgão de polícia de natureza civil.	Mauricio Nasser
613	1998	CD	Propõe uma polícia única estadual com, no mínimo, um departamento de polícia judiciária e de investigação e outro departamento de polícia ostensiva, assim como a possibilidade da criação de novas funções policiais.	Zulaiê Cobra

Quadro 7 – Sumário das Propostas de Unificação

Fonte: Produção nossa.

5.2.4.6 Ciclo Completo

A proposta de ciclo completo aparece nove vezes no período. As propostas sugerem o ciclo completo como alternativa à unificação, mas também existe outra qualidade de proposta que atribui um ciclo completo para ambas as polícias estaduais. Esta última tende a acirrar a

disputa entre as policiais civil e militar, em razão da investigação que, nos estados e distrito federal, é atribuição exclusiva da polícia civil. A polícia militar alega que seu interesse na investigação é agilizar o registro das ocorrências nos distritos policiais para liberar os policiais militares rapidamente para o policiamento, além de que entende ser capaz de aumentar a taxa de esclarecimento de crimes. A polícia civil, por outro lado, não manifesta interesse em exercer a atividade de policiamento preventivo.

PEC	Ano	Casa	Ementa	Autor
127	2015	Câmara	Propõe que além de suas competências específicas, os órgãos policiais realizarão o ciclo completo de polícia.	Reginaldo Lopes
143	2007	Câmara	Propõe, via unificação das polícias, a criação do ciclo completo.	Edmar Moreira
181	2003	Câmara	Inclui nas competências das polícias civis e militares a possibilidade de atuação em todas as funções policiais (polícia administrativa e judiciária), unifica as competências das polícias estaduais.	Josias Quintal
131	2015	Câmara	Os Estados organizarão e manterão a polícia estadual, de forma permanente e estruturada em carreira, unificada ou não, garantindo o ciclo completo da atividade policial.	Tasso Jereissati
423	2014	Câmara	Prevê que os órgãos e instituições policiais previstos nos incisos do <i>caput</i> realizariam a polícia única, consistente no ciclo completo de ação policial.	Jorginho Melo
431	2014	Câmara	Propõe acréscimo de um parágrafo ao artigo 144 pelo qual todos os órgãos, previsto no <i>caput</i> , realizariam o ciclo completo de polícia.	Subtenente Gonzaga
51	2013	Senado	Todo órgão policial deverá se organizar em ciclo completo, responsabilizando-se cumulativamente pelas tarefas ostensivas, preventivas, investigativas e de persecução criminal.	Lindbergh Farias
7	2007	Câmara	Propõe a inclusão da lavratura do termo circunstanciado para crimes de menor potencial ofensivo, entre as atribuições da polícia militar.	Indio da Costa
89	2015	Câmara	Propõe que às polícias civis e às polícias militares dos Estados e do Distrito Federal incumbem a apuração de infrações penais, a preservação da ordem pública e o policiamento ostensivo.	Hugo Leal

Quadro 8 – Sumário de Propostas de Ciclo Completo

Fonte: Produção nossa.

5.2.4.7 Descentralização

Foram incluídas no grupo descentralização todas aquelas propostas que visavam a subtração de um poder de polícia de um órgão para conferir a outra polícia outro órgão estatal, quando este está descentralizado política ou administrativamente. Para citar alguns exemplos: a transferência de uma atribuição das polícias federais para uma polícia estadual, ou a

instituição de uma nova força policial, que passaria a assumir poderes sobre âmbitos específicos, tais como a instituição da polícia penitenciária.

PEC	Ano	Casa	Ementa	Autor
37	2001	CD	Constituição Federal para criar a Polícia Fazendária Federal e extinguir a Polícia Ferroviária Federal.	Carlos Patrocínio
38	2011	CD	Cria a Polícia Universitária.	Andreia Zito
59	2007	CD	Propõe a inclusão da Polícia Portuária Federal no rol dos órgãos de segurança conforme previsto no artigo 144 da CF/88.	Márcio França
81	2007	CD	Propõe a ampliação dos poderes da polícia militar para exercer o patrulhamento ostensivo nas rodovias federais.	Rodrigo de Castro
81	2011	CD	Altera o art. 144 da Constituição Federal para criar a Guarda de Fronteira.	Antônia Lúcia
117	2003	CD	Acrescenta o inciso VI e o § 10º ao art. 144 da Constituição Federal, criando as polícias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e dá outras providências.	Alberto Fraga
117	2015	CD	Propõe a inclusão da perícia oficial de natureza criminal no artigo 144 da Constituição, tanto federal quanto estadual, separando-as das polícias civis e federal.	Reginaldo Lopes
219	2000	CD	Constituição Federal para organizar e estruturar o sistema de guarda penitenciária em polícia penitenciária.	Coronel Garcia
223	2000	CD	Inclui entre os órgãos de segurança pública, a polícia ambiental. Altera a Constituição Federal de 1988.	Ronaldo Vasconcellos
244	2004	CD	Acrescenta ao art. 144 da Constituição o inciso VI e o § 10, para instituir a Agência Nacional de Combate à Corrupção.	Almir Moura
308	2004	CD	Altera os arts. 21, 32 e 144 da Constituição Federal criando as polícias penitenciárias federal e estaduais.	Neuton Lima
315	1996	CD	Concede à Polícia Rodoviária Federal poderes de polícia judiciária.	Chicão Brigido
409	2009	CD	Institui a Polícia Judiciária, tanto no âmbito federal quanto no âmbito estadual e distrital.	Marcelo Ortiz
450	2005	CD	Dá nova redação ao art. 144, criando a Polícia Portuária Federal.	Laura Carneiro
496	2002	CD	As polícias estaduais e a polícia do Distrito Federal serão integradas pela polícia militar e pela polícia civil, sendo facultado aos Estados criar, mediante lei estadual, outras polícias.	Aloizio Mercadante
499	2010	CD	Inclusão da perícia criminal ao lado da polícia civil no rol das forças de segurança previsto no artigo 144 da Constituição Federal.	Paulo Pimenta
619	1998	CD	Transfere para as polícias estaduais a prevenção e repressão ao tráfico de drogas na região de fronteira.	Oscar Andrade

Quadro 9 – Sumário de Propostas de Descentralização

Fonte: Produção nossa.

5.2.4.8 Outros Temas

Não foi possível classificar nove propostas nos temas apresentados anteriormente, portanto decidimos agrupá-las em vez de excluí-las da amostra. Estas propostas sugerem uma mudança radical, porém em alguma medida são temas inovadores. Essa é uma evidência de que os legisladores inovam muito pouco porque preferem reintroduzir temas recorrentes, repetindo o conteúdo de propostas anteriores.

PEC	Ano	Casa	Ementa	Autor
56	2015	CD	Dá nova redação ao §6º do art. o 144 da Constituição Federal para excluir a previsão de que as polícias militares e os corpos de bombeiros militares são forças auxiliares e de reserva do Exército.	Cabo Sabino
89	1999	SF	Altera seção à parte permanente da Constituição Federal, dispondo sobre a atividade de perícia oficial.	Geraldo Althoff
184	2007	CD	Dispõe sobre as Polícias Judiciárias da União e dos Estados e dá outras providências.	Laerte Bessa
226	2000	CD	Altera os arts. 21, 32 e 144 da Constituição Federal para organizar e estruturar o sistema de perícia oficial.	Coronel Garcia
293	2008	CD	Altera o Art. 144 da Constituição Federal, atribuindo independência funcional aos Delegados de Polícia.	Alexandre Silveira
325	2009	CD	Acrescenta Seção ao Capítulo IV do Título IV da Constituição Federal, dispondo sobre a perícia oficial de natureza criminal.	Valtenir Pereira
337	2013	CD	Inclui o policiamento marítimo entre as atribuições das polícias militares.	Aureo
361	2013	CD	Define as diretrizes sobre a carreira da Polícia Federal.	Otoniel Lima
435	2005	CD	Dá nova redação ao § 6º do art. 144, subordinando as polícias civis, as polícias militares e os corpos de bombeiros militares exclusivamente ao Poder Executivo estadual.	Capitão Wayne

Quadro 10 – Sumário das Propostas de Outros Temas

Fonte: Produção nossa.

5.3 Propostas de Reforma no Interior do Modelo: Mudanças incrementais promovidas por *Policy Makers*

O § 7º do artigo 144 da Constituição Federal define que a organização e o funcionamento dos órgãos de segurança pública serão disciplinados por lei, o que sugere a

regulação em instrumento legal apartado da Constituição Federal, mas orientado pelos parâmetros por ela fixados. Além deste, outros parágrafos do mesmo artigo sugerem a regulação, como é o caso dos §§ 1º (Polícia Federal), 2º (Polícia Rodoviária Federal), 3º (Polícia Ferroviária Federal), e 5º (Polícias e Bombeiros Militares). Exceção feita apenas ao § 4º, relativo à polícia civil, que não continha especificação próprias acerca da necessidade de regulação; contudo, consideramos que o § 7º preenche essa lacuna.

A Constituição Federal recepcionou os dispositivos legais existentes, que tinham por finalidade regular o funcionamento e a organização dos órgãos de segurança pública. No entanto, ao longo dos últimos, algumas propostas vêm sendo apresentadas com base nesses dispositivos e que pretendem gerar mudanças no interior do modelo, que é o que definimos como reformas incrementais promovidas por *policy makers*. Nesse sentido, selecionamos propostas de lei com impacto nacional¹⁶, que pretendem promover algum tipo de regulação da organização e funcionamento dos órgãos de segurança.

Embora a guarda municipal não faça parte do rol dos órgãos de segurança pública, decidimos também por selecionar propostas que tenham a guarda como foco em razão do protagonismo que vêm alcançando nesse cenário.

Antes de ingressar na análise das propostas, apresentamos uma breve introdução de como a Constituição Federal se relaciona com as normas inferiores a ela, ou seja, as normas infraconstitucionais estabelecidas especialmente por meio de leis ordinárias e complementares.

5.3.1 Normas constitucionais e legislativas sobre segurança pública

A fim de permitir uma boa compreensão da normativa sobre segurança pública, faz-se necessário compreender os diferentes tipos de normas legislativas existentes. As três normas mais importantes no ordenamento jurídico brasileiro são: a) a Constituição Federal – que, juntamente com suas emendas, ocupam o topo da pirâmide legislativa, b) as leis complementares; e c) as leis ordinárias. Há outras normas para situações específicas, tais

¹⁶ Como mencionado anteriormente, não foi o escopo desta pesquisa analisar as reformas incrementais promovidas por *policy makers* das Assembleias, porque nosso interesse é avaliar o modelo nacional da arquitetura organizacional da segurança pública. Todavia, esse levantamento e análise, em nível estadual, pode dar continuidade ao trabalho realizado por esta equipe e aprofundar o estudo ora apresentado.

como os decretos-legislativos, pelo qual o Congresso Nacional ratifica tratados internacionais firmados pelo chefe da nação.

As normas sobre segurança pública na Constituição Federal são predominantemente de eficácia limitada, embora haja algumas normas de eficácia plena. As normas de eficácia plena são aquelas que se aplicam imediatamente e não carecem de ato ulterior de legislador infraconstitucional. Exemplo desse tipo de norma consta no artigo 144, § 4º, ao determinar que “às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”. As normas de eficácia limitada são aquelas que dependem de uma lei integradora para sua plena eficácia. Elas podem assumir uma feição programática, tal como no *caput* do artigo 144, ao afirmar que a segurança pública é dever do Estado. Isso significa que a segurança pública deve ser uma constante na agenda de políticas públicas dos governos. Por outro lado, elas podem assumir um aspecto institutivo, por gerar uma obrigação ao legislador de instituir ou organizar um órgão. O § 7º do artigo 144 é típico desse tipo de disposição: “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”.

No que se refere às leis complementares e ordinárias, ambas situadas abaixo da Constituição Federal, a diferença entre esses dois tipos de leis — do ponto de vista formal — está na exigência do número mínimo de votos favoráveis de parlamentares para sua aprovação. Para aprovar as leis complementares exige-se maioria absoluta dos membros de cada casa do Congresso, ou seja, a maioria levando em conta todos os membros. Já as leis ordinárias exigem a maioria simples, ou seja, a maioria dos presentes. Do ponto de vista material, as leis complementares tratam de matérias específicas, às quais a Constituição fez menção expressa de que devem ser disciplinadas a esse tipo de lei. Por sua vez, as leis ordinárias são residuais, podendo disciplinar todos os demais casos. Isso não significa, porém, que uma está acima da outra, uma vez que elas não podem tratar da mesma matéria.

Todas as vezes que a Constituição fez menção à legislação infraconstitucional sobre segurança pública, ela não especificou que deveria ser por lei complementar. Assim, todas as leis sobre segurança pública, ou que organizem as polícias, são leis ordinárias.

5.3.2 Normativas que regulamentam a organização e funcionamento das polícias

Descrevemos brevemente as normativas que regulamentam a organização e o funcionamento dos órgãos de segurança pública. É importante salientar que, em que pese o período de análise desta pesquisa, compreendido entre outubro de 1988 e dezembro de 2015, no caso dessa legislação teremos na amostra normas que antecedem a esse período. Isso ocorre em função de que as organizações policiais definidas como órgão de segurança já existiam antes da CF88; por consequência, os dispositivos legais que regulam tais órgãos também existiam e foram recepcionados pela constituição. Sendo assim, as propostas analisadas nesta seção têm por fim promover algum tipo de mudança nessas normativas.

5.3.2.1 Polícia Federal

A atual Polícia Federal passou por várias denominações, submetendo-se a sucessivas normas legislativas. Sua regulamentação está pulverizada em vários dispositivos legais. A organização está prevista da Lei nº 4.483 de 1964; porém, a Lei nº 4.878/1965 dispõe sobre as peculiaridades do regime jurídico dos funcionários públicos civis da União e do Distrito Federal, ocupantes de cargos de atividade policial. A Lei nº 5.679/1971 introduz alterações no quadro de pessoal da Polícia Federal, enquanto que a Lei nº 10.446/2002 regulamenta o artigo 144, §1º inciso I, da Constituição, o qual trata da repressão dos crimes contra bens, serviços e interesses da União ou ainda que tenham repercussão internacional ou interestadual. Sua atual denominação, “Polícia Federal”, foi determinada pelo Decreto-lei 200, art. 210, de 1967.

O Projeto de Lei nº 6.493/2009, de autoria do Executivo Federal, visa dispor sobre a organização e funcionamento deste órgão de polícia, mas permanece em trâmite no Congresso Nacional. Este projeto de lei acrescenta às competências da Polícia Federal algumas atribuições que não estão expressamente previstas no § 1º do artigo 144 da CF/88, tais como: apurar infrações de ingresso e permanência irregular de estrangeiros em território nacional; apurar infrações penais cometidas a bordo de navios e aeronaves; e, organizar, executar e manter os serviços de registro, cadastro, controle e fiscalização de armas de fogo, além de conceder e expedir porte nacional de arma.

Tipo	Número	Ano	Autor da proposição	Ementa	Destaque
Lei	4.483	1964	Congresso Nacional	Reorganiza o departamento federal de segurança pública	Atual lei em vigor
Decreto-Lei	200	1967	Executivo Federal	Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.	Art. 210 altera a denominação para Polícia Federal
Decreto-Lei	2.251	1985	Executivo Federal	Dispõe sobre a criação da Carreira Policial Federal e seus cargos, fixa os valores de seus vencimentos e dá outras providências	
Projeto de lei	1.800	1989	José Camargo	Disciplina a organização e atribuição das polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal, corpos de bombeiros militares, dos órgãos responsáveis pela segurança pública e das guardas municipais (artigo 144 da constituição).	Inclusão das guardas municipais no rol dos órgãos de segurança
Lei	10.446	2002	Executivo Federal	Dispõe sobre infrações penais de repercussão interestadual ou internacional que exigem repressão uniforme, para os fins do disposto no inciso i, do parágrafo 1, do artigo 144 da Constituição.	Regulamenta o artigo 144, § 1º, inciso I.
Projeto de lei	6.493	2009	Executivo Federal	Dispõe sobre a organização e o funcionamento da Polícia Federal.	Projeto conhecido como Lei Orgânica da Polícia Federal; revoga dispositivos da Lei nº 4.878, de 1965.

Quadro 11 – Sumário das Normas e Propostas Relativas à Polícia Federal

Fonte: Produção nossa.

5.3.2.2 Polícia Rodoviária Federal

Além da previsão constitucional, a Polícia Rodoviária Federal (PRF) tem suas competências definidas no Decreto Presidencial 1.655/1995. Resumidamente, por este decreto, cabe à PRF realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública; exercer os poderes de autoridade de polícia de trânsito, inspecionar e fiscalizar o trânsito; aplicar e arrecadar as multas impostas por infrações de trânsito; executar serviços de prevenção, atendimento de acidentes e salvamento de vítimas nas rodovias federais; realizar perícias, levantamentos de locais, boletins de ocorrências,

investigações, testes de dosagem alcoólica; assegurar a livre circulação nas rodovias federais; executar medidas de segurança, planejamento e escoltas nos deslocamentos do Presidente da República, Ministros de Estado, Chefes de Estados e diplomatas estrangeiros; cumprir a fiscalização e o controle do tráfico de menores nas rodovias federais; colaborar e atuar na prevenção e repressão aos crimes contra a vida, os costumes, o patrimônio, a ecologia, o meio ambiente, os furtos e roubos de veículos e bens, o tráfico de entorpecentes e drogas e afins.

Quanto à carreira da Polícia Rodoviária Federal, esta foi instituída pela Lei nº 9.654/1998, com modificações posteriores. O cargo de Policial Rodoviário Federal está dividido em quatro classes: terceira, segunda, primeira e classe especial. O quadro a seguir mostra a referida lei e o único projeto de lei existente para organizar a PRF.

Tipo	Número	Ano	Autor da proposição	Ementa
Projeto de lei	1.800	1989	José Camargo	Disciplina a organização e atribuição das polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal, corpos de bombeiros militares, dos órgãos responsáveis pela segurança pública e das guardas municipais (artigo 144 da Constituição).
Lei	9.654	1998	Poder Executivo	Cria a carreira de Policial Rodoviário Federal e dá outras providências.

Quadro 12 – Sumário das Normas e Propostas Relativas à Polícia Rodoviária Federal

Fonte: Produção nossa.

5.3.2.3 Polícia Ferroviária Federal

Em 1989, o deputado federal Roberto Jefferson apresentou o PL 2107/89 para dispor sobre o estatuto do policial ferroviário federal. Pelo projeto, caberia à Polícia Ferroviária Federal: executar os serviços de policiamento ostensivo em todo o âmbito das ferrovias federais ou fora delas quando se fizesse necessário; executar medidas assecuratórias da incolumidade física das autoridades, no âmbito de ferrovia federal; realizar a fiscalização, em todo o tipo de transporte, no âmbito ferroviário, incluindo a segurança do trânsito e do transporte de bens, pessoas e todos os tipos de cargas; prevenir e reprimir no âmbito das ferrovias federais: a) crimes contra a segurança nacional e contra a ordem política e social; b) crimes de tráfico de entorpecentes e de drogas afins.

Da leitura do texto, verifica-se que o projeto mantém resquícios da ditadura civil militar, vez que atribui à Polícia Ferroviária Federal a prevenção e repressão aos crimes contra a segurança nacional e a ordem política e social.

Tipo	Número	Ano	Autor	Ementa
Projeto de lei	2.107	1989	Roberto Jefferson	Dispõe sobre o Estatuto do Policial Ferroviário Federal e Determina Outras Providências.
Projeto de lei	1.800	1989	José Camargo	Disciplina a organização e atribuição das polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal, corpos de bombeiros militares, dos órgãos responsáveis pela segurança pública e das guardas municipais (artigo 144 da constituição).

Quadro 13 - Sumário das Normas e Propostas Relativas à Polícia Ferroviária Federal

Fonte: Produção nossa.

Como já mencionamos anteriormente, muitas tentativas foram adotadas para regulamentar a PFF, buscando empregar os agentes de segurança da extinta Rede Ferroviária Federal (Rede), da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensurb). Contudo, nenhuma iniciativa prosperou. Recentemente, na conhecida Lei da Copa, foi introduzido um dispositivo com esse fim, porém foi impetrada a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4708, que está tramitando no Supremo Tribunal Federal.

5.3.2.4 Polícia Civil

A disciplina constitucional da Polícia Civil está prevista no § 4º do artigo 144. Por ela, “às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”. Curiosamente, de todos os órgãos de segurança pública arrolados no artigo 144, somente o dispositivo referente à Polícia Civil não faz menção à necessidade de lei integradora com relação ao desempenho de suas funções. Isso não significa que não deva existir uma lei orgânica para a Polícia Civil, pois o § 7º do mesmo artigo impõe essa

exigência ao legislador com relação a todos os órgãos de segurança. No entanto, é muito provável que o legislativo estadual tenha formulado algum tipo de regulamentação¹⁷.

Tipo	Número	Ano	Autor da proposição	Ementa
Projeto de lei	1.800	1989	José Camargo	Disciplina a organização e atribuição das polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal, corpos de bombeiros militares, dos órgãos responsáveis pela segurança pública e das guardas municipais (artigo 144 da constituição).
Projeto de lei	2.309	1989	Farabulini Junior	Regulamentando o disposto no artigo 144 da Constituição Federal de 1988.
Projeto de lei	4.371	1993	Luiz Carlos Hauly	Institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Cíveis, dispõe sobre normas gerais para o seu funcionamento e dá outras providências.
Projeto de lei	3.524	1993	Executivo Federal	Estabelece normas gerais de organização e funcionamento das polícias civis e dá outras providências.
Projeto de lei	3.274	2000	Executivo Federal	Estabelece normas gerais de organização e funcionamento das polícias civis dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos termos do artigo 24, XVI, da Constituição Federal.
Projeto de lei	1.494	2007	Executivo Federal	Institui a Lei Geral da Polícia Civil e dá outras providências.
Projeto de lei	6.312	2002	Alberto Fraga	Estabelece normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias civis, militares e corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos territórios, e dá outras providências.
Projeto de lei	6.690		Comissão Mista temporária de segurança pública da Câmara	Estabelece normas gerais relativas ao funcionamento das polícias estaduais e do Distrito Federal, e dos corpos de bombeiros, e dá outras providências.

Quadro 14 - Sumário das Normas e Propostas Relativas à Polícia Civil

Fonte: Produção nossa.

¹⁷ No Rio de Janeiro, o Decreto nº 3.044/80 regulamenta o estatuto dos policiais civis; no Paraná é a Lei Complementar 14/82; em São Paulo é regulamentada pela Lei Complementar 207/79.

5.3.2.5 Polícia Militar

A organização das polícias militares está prevista no Decreto-Lei nº 667 de 1969, que foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, salvo algumas exceções, e, portanto, continua em vigor. As principais alterações foram promovidas pelo Decreto-lei nº 2010 de 1983, que define que as polícias militares são instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal; a elas compete executar com exclusividade o policiamento ostensivo, fardado, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos. Além disso, devem atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem, bem como, atuar de maneira repressiva em caso de perturbação da ordem.

Tipo	Número	Ano	Autor	Ementa
Projeto de lei	6.312	2002	Alberto Fraga	Estabelece normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias civis, militares e corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos territórios, e dá outras providências.
Projeto de lei	6.690		Comissão Mista temporária de segurança pública da Câmara	Estabelece normas gerais relativas ao funcionamento das polícias estaduais e do Distrito Federal, e dos corpos de bombeiros, e dá outras providências.
Projeto de lei	6.440	2009	Capitão Assunção	Estabelece a carreira única para ingresso e promoção na carreira dos militares estaduais e corpos de bombeiros estaduais.
Projeto de lei	5.433	2009	Paes Lira	Altera o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, que reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências.
Projeto de lei	3.365	2015	Tenente Lúcio	Define os Agentes de Segurança Pública em todo território nacional e dá outras providências.
Projeto de lei	1.800	1989	José Camargo	Disciplina a organização e atribuição das polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal, corpos de bombeiros militares, dos órgãos responsáveis pela segurança pública e das guardas municipais (artigo 144 da constituição).

Quadro 15 - Sumário das Normas e Propostas Relativas à Polícia Militar

Fonte: Produção nossa.

5.3.2.6 Guardas Municipais

Ao instituir as guardas municipais, o § 8º do artigo 144 da Constituição Federal exigiu sua regulamentação por meio de lei ordinária. Ao longo dos anos, vários projetos surgiram para conferir aplicação plena ao texto constitucional. Em 2014, o Congresso Nacional aprovou e a presidente Dilma Rousseff sancionou a Lei nº 13.022/2014, a lei orgânica das guardas municipais. Por esta lei, foram definidos como princípios mínimos norteadores da atuação das guardas municipais a proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas, a preservação da vida, a redução do sofrimento e diminuição das perdas, o patrulhamento preventivo, o compromisso com a evolução social da comunidade e o uso progressivo da força.

Quanto às atribuições, esta lei definiu como competência das guardas municipais – além da proteção de bens, serviços e instalações municipais – prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais.

Ademais, atribui a competência para atuar na proteção sistêmica não somente dos bens, serviços e instalações municipais, mas também da população que a utiliza. Deve também colaborar com os órgãos de segurança pública nas ações que contribuam com a paz social, assim como garantir o atendimento de ocorrências emergenciais ou prestá-lo direta e imediatamente quando se deparar com tais situações.

A lei prevê que cabe às guardas municipais encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário. Nestas duas hipóteses, a lei estabelece que, diante do comparecimento dos demais órgãos descritos no artigo 144, a guarda municipal passa a prestar apoio à continuidade do atendimento.

Prevê-se que as guardas municipais devem contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte e desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal.

Logo após a publicação desta lei, a Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais – FENEME, ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, (ADI) 5156, perante o Supremo Tribunal Federal, para que este declarasse inconstitucionais vários dispositivos da lei mencionada, sendo que um dos principais pontos contestados era o fato de que a União não poderia legislar sobre as guardas municipais, e que a lei está convertendo as guardas municipais em polícia e em bombeiros, com funções de prevenção e repressão imediata.

Tipo	Número	Ano	Autor da proposição	Ementa
Projeto de lei	3054	1989	Arnaldo Martins	Regulamenta a Constituição e o funcionamento das guardas municipais, nos termos do parágrafo oitavo do artigo 144 da Constituição Federal.
Projeto de lei	2669	1989	Gerson Marcondes	Dispõe sobre a organização, constituição e funcionamento de guardas municipais, e dá outras providências.
Projeto de lei	1.800	1989	José Camargo	Disciplina a organização e atribuição das polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal, corpos de bombeiros militares, dos órgãos responsáveis pela segurança pública e das guardas municipais (artigo 144 da constituição).
Projeto de lei	1.332	2003	Arnaldo Faria de Sá	Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.
Projeto de lei	2.857	2004	Nelson Marquzelli	Altera a redação da Lei nº 10.826, de 2003, autorizando o porte de arma de fogo aos integrantes das guardas municipais.
Projeto de lei	3.854	2004	Carlos Sampaio	Autoriza o porte de arma para os integrantes das guardas municipais, independentemente da quantidade de habitantes dos municípios.
Projeto de lei	5.959	2005	Chico Sardelli	Dispõe sobre regulamentação, atribuição e competências das Guardas Municipais como órgãos do Sistema de Segurança Pública em todo o Território Nacional, e dá outras providências
Projeto de lei	7.284	2006	Milton Monti	Autoriza o porte de arma para os integrantes de todas as guardas municipais, excluindo a exigência de 50 mil habitantes.

Quadro 16 - Sumário das Normas e Propostas Relativas à Guarda Municipal

Fonte: Produção nossa.

5.4 Reformas no Interior do Modelo: Mudanças incrementais promovidas por burocratas

O *survey* foi desenhado com o propósito de criar medidas de mudanças incrementais, ou seja, no interior do modelo da organização policial que foram formuladas e implementadas por administradores e gestores policiais e ou do governo estadual; em outras palavras, reformas introduzidas por burocratas.

O instrumento (Anexo A) procurou explorar, basicamente, três tipos de reforma. A primeira é relativa à integração entre as polícias militar e civil. As outras duas são políticas formuladas pelo governo federal: (i) o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP, instituído pela Lei nº 12.681/2012; e (ii) as Diretrizes sobre o uso da força pelos agentes da segurança pública, instituídas pela Portaria Interministerial nº 4.226/2010.

Como mencionado anteriormente, esses temas foram selecionados em função de sua relevância no cenário da segurança pública. A integração entre as polícias estaduais surge como alternativa para a unificação, que seria uma reforma radical; o SINESP tem o propósito de centralizar os dados estatísticos produzidos pelas polícias estaduais de todo o país; e a Diretriz sobre o uso da força é a principal regulamentação em nível nacional acerca do tema.

5.4.1 Perfil dos Respondentes

O *survey* foi enviado para as polícias civis e militares das 27 Unidades Federativas, portanto esperávamos receber o total de 54 respostas. Todavia, nossa amostra reuniu quase 40% desse total (21), provenientes de 19 UF, sendo que apenas nos estados da Bahia e Alagoas as organizações policiais responderam. Deixaram de responder o *survey* os seguintes estados: Rondônia, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá, Piauí, Sergipe, e Espírito Santo.

A figura do mapa a seguir apresenta a distribuição dos respondentes¹⁸. Importante destacar que nos estados respondentes das Regiões Sul e Sudeste, somente a polícia civil respondeu, com exceção do Rio de Janeiro que foi a polícia militar. Em contrapartida, nas Regiões Norte e Centro-Oeste a resposta foi apenas a da polícia militar. Enquanto que nos

¹⁸ Esse mesmo mapa foi apresentado no capítulo que descreve a metodologia. Optamos por introduzi-lo novamente com o propósito de facilitar a compreensão.

estados do Nordeste destacam-se os dois estados em que as duas polícias responderam, e os demais respondentes são predominantemente a polícia militar, com exceção do Maranhão que foi a polícia civil.



Figura 8 – Distribuição dos Respondentes do Survey

Fonte: Produção nossa.

5.4.2 Resultados Encontrados

A estratégia adotada para a apresentação dos resultados encontrados foi: (i) avaliar o nível de implementação das intervenções relativas aos três temas; (ii) avaliar a implementação das diretrizes do uso da força; e, (iii) a percepção dos respondentes em relação às intervenções. No Anexo B, foram ordenadas as tabelas de frequência das perguntas do *survey*.

5.4.2.1 Implementação das Intervenções

Selecionamos 19 perguntas do *survey* que medem a introdução de algum tipo de intervenção. A maior parte delas é relativa à integração das polícias (16); existem duas

relativas ao SINESP, e a última relativa à diretriz do uso da força. As repostas foram ordenadas no gráfico a seguir, do mais alto para o mais baixo percentual de implementação.

No que diz respeito à diretriz, usamos apenas a pergunta C.1: “Essa organização policial desenvolve algum tipo de regulação do uso da força?”, porque as diretrizes são analisadas separadamente. Os resultados demonstram que 81% dos respondentes afirmam ter algum tipo de regulação e esta intervenção é a quarta mais frequente.

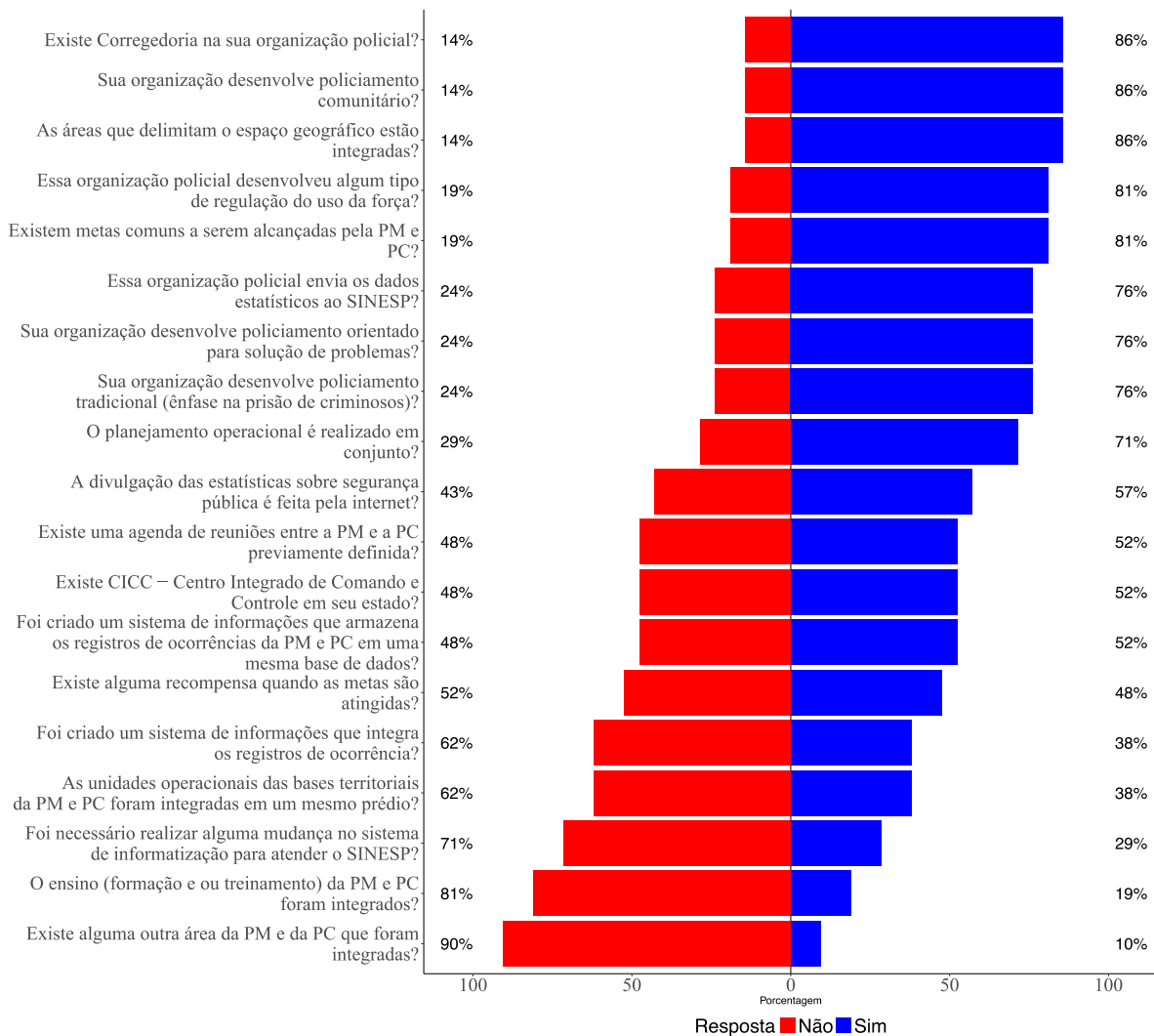


Figura 9 – Classificação das Intervenções conforme o Nível de Implementação

Fonte: Produção nossa.

Quanto ao SINESP, selecionamos a pergunta B.1: “Essa organização policial envia os dados estatísticos ao SINESP?”. Os resultados indicam que três quartos dos respondentes

integram o SINESP (74%), de forma que esse dado demonstra que o governo federal ainda não conseguiu abranger a participação de todas Unidades Federativas nessa política. E também a pergunta B.4: “Foi necessário realizar alguma mudança no sistema de informatização para atender o SINESP?”. Poucas organizações policiais tiveram que fazer algum investimento em seu sistema (29%), ou seja, os recursos tecnológicos existentes já eram suficientes para participar da política.

Chama a atenção que a intervenção mais frequente é a introdução da Corregedoria (86%), sendo que das 18 organizações policiais que afirmaram possuir esse órgão de controle formal, seis delas estão integradas entre a PM e a PC (34%). As nove primeiras intervenções listadas no gráfico foram introduzidas por mais de 70% dos respondentes. Cabe salientar que entre essas estão as três modalidades de policiamento, cujos resultados seguem a seguinte ordem: orientado ao problema, comunitário e tradicional. Este resultado é revelador no sentido de que o policiamento tradicional, aquele voltado à prisão de criminosos, não aparece como o modelo mais frequente de policiamento, o que pode ser uma evidência de que as organizações policiais estão deslocando sua atenção para estratégias que enfatizam a prevenção. Contudo, é importante analisar esse resultado com parcimônia, porque a ideia pode ser bem aceita, mas o instrumento não é capaz de aferir a prática policial.

As metas compartilhadas entre PM e PC é uma das intervenções relativas à integração mais frequentes, e foi adotada por 81% dos respondentes; todavia, menos da metade deles (48%) instituiu algum tipo de recompensa quando essas metas foram alcançadas. Em que pese 86% dos respondentes terem integrado as áreas geográficas, apenas 38% ocupam o mesmo prédio. Por fim, a integração do ensino entre a PM e a PC é uma das intervenções menos frequentes, apenas 19% dos respondentes (4) fizeram esse investimento; no entanto, o instrumento não identifica qual é o nível de integração. É mais provável que isso ocorra no mais alto escalão, Oficiais Superiores e Delegados de classe mais elevada, como temos presenciado em alguns estados.

5.4.2.2 Implementação das Diretrizes do Uso da Força

Analisaremos os resultados relativos às diretrizes do uso da força. Para auxiliar na compreensão dos resultados, descrevemos no Quadro 17 o assunto referente à cada uma das 25 diretrizes.

Diretriz	Assunto
1	Documentos internacionais de direitos humanos
2	Princípio da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência
3	Disparo de arma de fogo em legítima defesa
4	Disparo de arma de fogo contra pessoa em fuga
5	Disparo de arma de fogo contra veículo que desrespeite bloqueio
6	Disparos de advertência
7	Apontar arma de fogo
8	Porte de instrumentos de menor potencial ofensivo
9	Atos normativos para disciplinar o uso da força
10	Procedimentos em eventos com morte ou lesão
11	Outros procedimentos decorrentes de eventos com morte ou lesão
12	Critérios de recrutamento e seleção
13	Processo seletivo e direitos humanos
14	Treinamento fora do horário de folga
15	Seleção de instrutores
16	Habilitação para uso de arma letal e menos letal
17	Porte e habilitação para uso de arma letal e menos letal
18	Prazo de renovação da habilitação para uso de arma de fogo
19	Estimular o uso de técnicas e instrumentos de menor potencial ofensivo
20	Inclusão no currículo do uso de técnicas e instrumentos de menor potencial ofensivo
21	Identificação das armas de menor potencial ofensivo
22	Avaliação do uso de técnicas de menor potencial ofensivo
23	Comissões de controle e acompanhamento de letalidade
24	Registro de disparo e uso de arma
25	Deficiência física em decorrência do trabalho

Quadro 17 – Relação das Diretrizes do Uso da Força por Assunto

Fonte: Produção nossa.

O gráfico a seguir apresenta o percentual de implementação de cada diretriz pelas organizações policiais que responderam o *survey*. Foram ordenadas do mais alto para o mais

baixo percentual de implementação. Ao todo são 25 diretrizes, que estão descritas na Portaria Interministerial n° 4.226/2010. Nosso interesse era o de conhecer a resposta das polícias estaduais a essa política formulada pelo governo federal, haja vista que esses órgãos não estão obrigados legalmente a seguir essa norma, sendo que a Portaria funcionaria como uma recomendação, já que a tentativa foi traduzir para a legislação doméstica as regras internacionais do uso da força e da arma de fogo.

Os resultados indicam que 80% das diretrizes (20) foram implementadas, total ou parcialmente, por mais de 80% dos respondentes, o que representa um elevado grau de implementação. Entre as cinco últimas diretrizes do gráfico, podemos dizer que três delas estão relacionadas a temas relativos à governança (9, 18 e 21); enquanto que as outras duas, ao controle e avaliação (22 e 23).

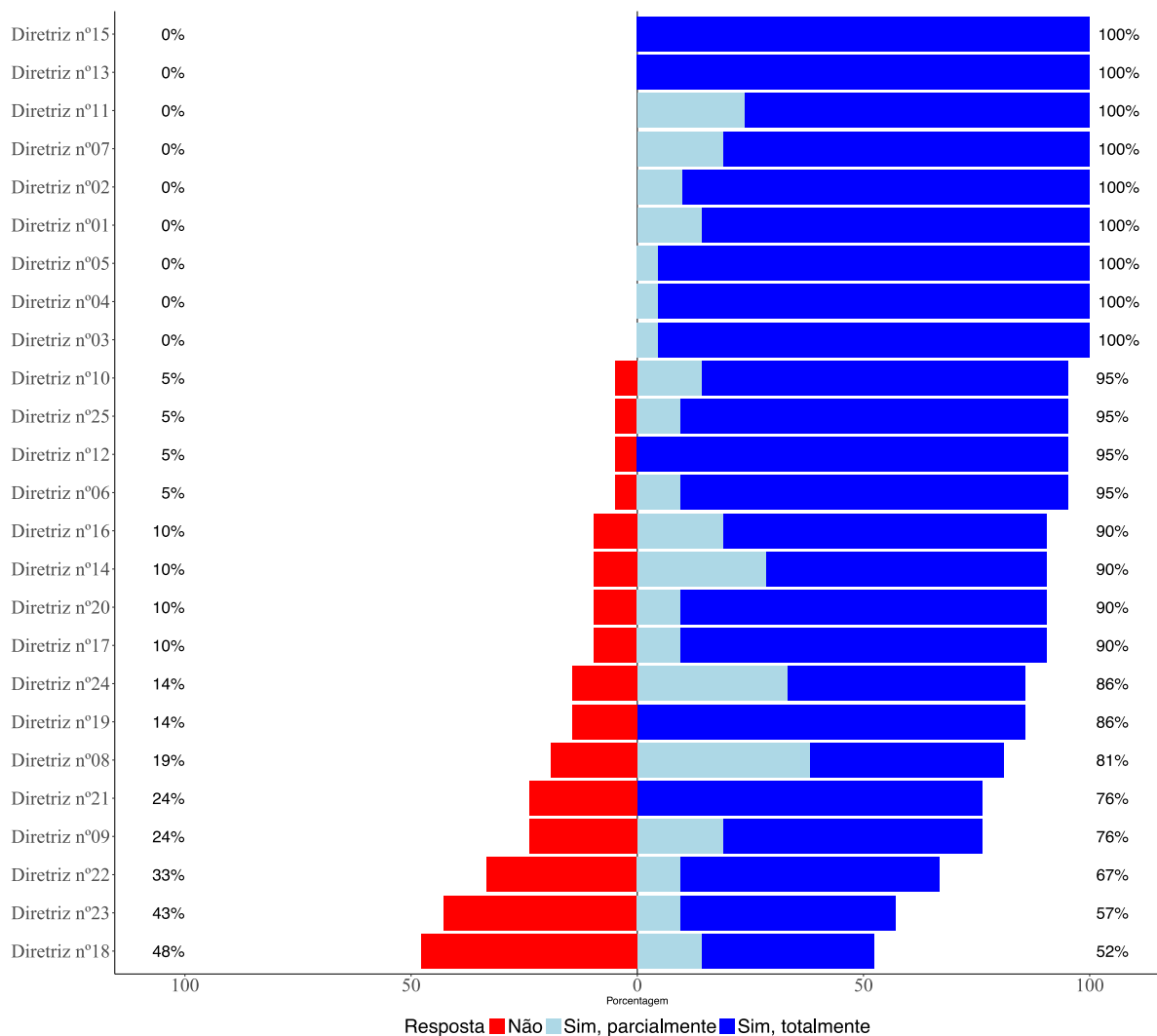


Figura 10 – Implementação das Diretrizes do Uso da Força

Fonte: Produção nossa.

5.4.2.3 Percepção dos Respondentes

No geral, os integrantes da Polícia Militar apresentam opinião mais positiva que os integrantes da Polícia Civil. É interessante notar que as duas convergem em alguns pontos. Há predominante neutralidade em relação ao policiamento comunitário e insatisfação em relação ao Ministério da Justiça no tocante ao uso de dados fornecidos pelas corporações à Senasp. Há evidente discrepância de opinião em relação à integração. Os policiais militares manifestaram-se positivamente, enquanto que os policiais civis mantiveram a neutralidade.

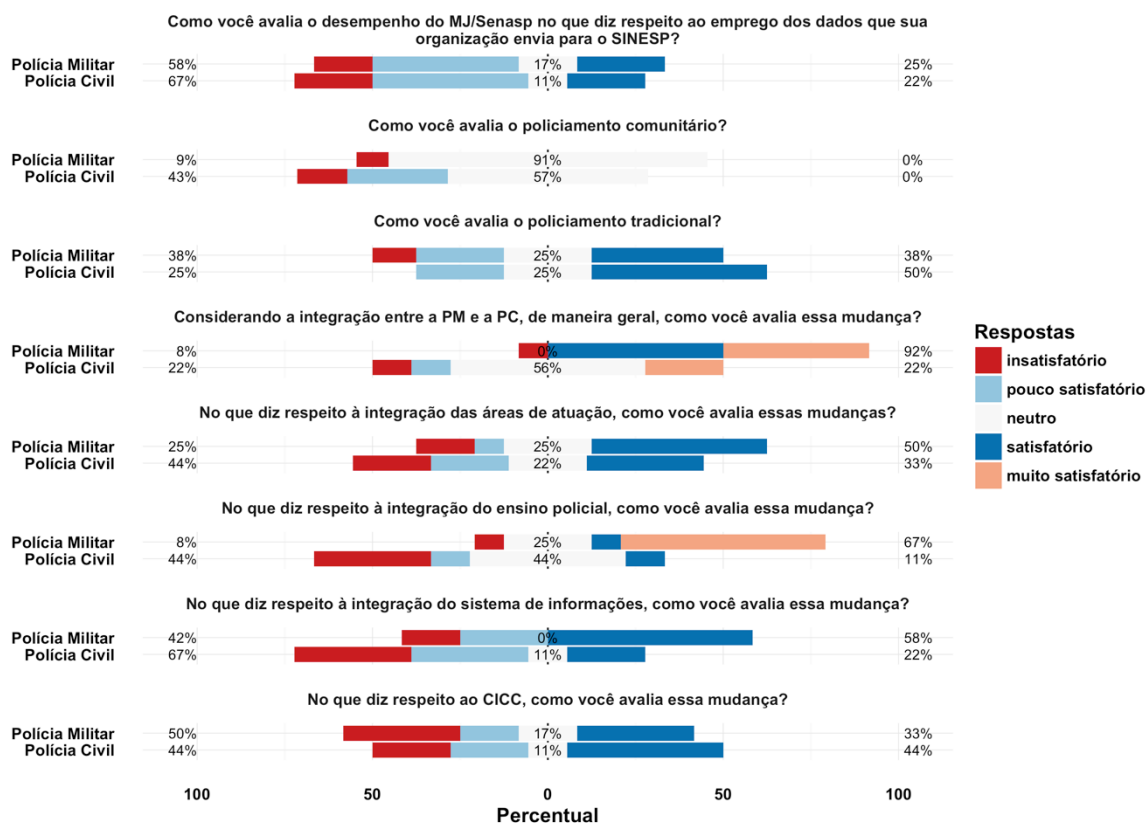


Figura 11 – Percepção dos Respondentes acerca das Mudanças

Fonte: Produção nossa.

Conclusão

Este capítulo enfatiza a relação da instituição ou política pública com o comportamento de diferentes atores políticos. Os resultados demonstram que a arquitetura existente difere do modelo proposto pela CF/88, em especial por inovações não reguladas na constituição.

No que se refere ao comportamento dos *policy makers*, o recorte de nossa análise recaiu sobre as propostas que pudessem causar algum impacto no modelo definido pela CF/88, de forma que analisamos PECs que propõem mudança radical e PLs que pretendem regular algum dispositivo do artigo 144. Os resultados demonstram que o interesse dos *players* está mais voltado para promover reforma radical do que reformas incrementais.

O comportamento dos burocratas foi investigado pelos dados coletados por *survey online*, que reuniu amostra não muito significativa de respondentes. Os resultados apontam para a autonomia desse ator político na condução da política de segurança e chamam a atenção pela pouca transparência que é dada a essas mudanças incrementais.

Capítulo 6 – Resultados Complementares

Introdução

Neste capítulo apresentamos modelos e experiências de reformas internacionais, além dos resultados da 1ª Conseg relacionados ao tema em estudo. Vale lembrar que esses dados não fazem parte da estratégia metodológica em que analisamos a política que organiza a segurança pública em um contexto temporal. Esse levantamento foi realizado para atender requisitos do Edital, todavia, prestam contribuição na análise.

6.1 Modelos e Experiências de Reformas Internacionais

Após a análise da arquitetura institucional da segurança pública no país, foram estudados exemplos de outros países democráticos com o propósito de compreender os diferentes modelos adotados internacionalmente e de oferecer outros subsídios para a discussão do modelo brasileiro.

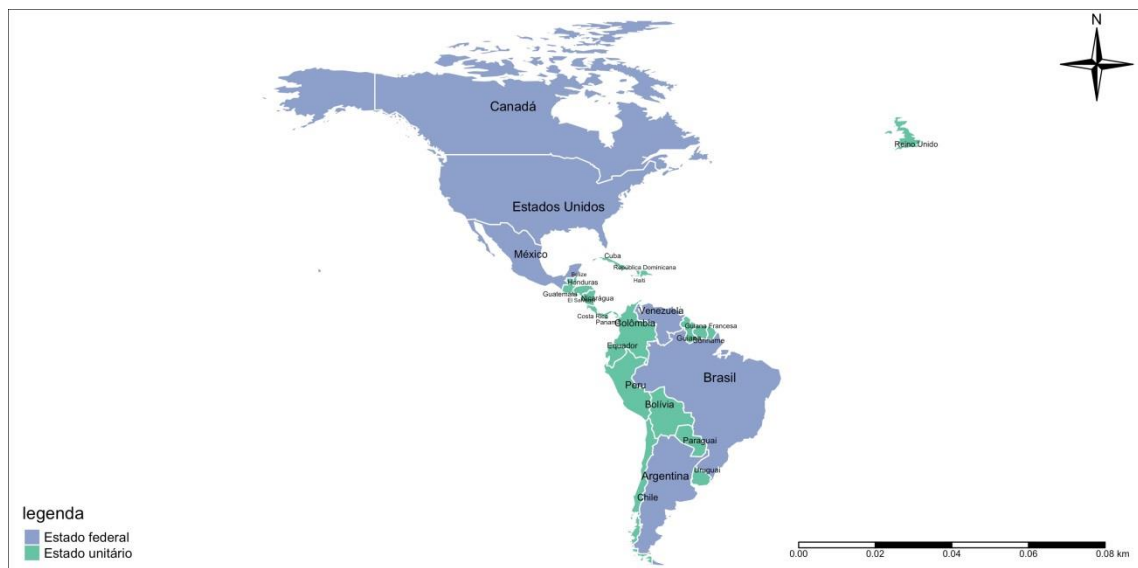


Figura 12 – Organização político-administrativa nas Américas e Reino Unido

Fonte: Produção nossa.

A Figura 12 mostra os países das Américas e, no canto superior direito, o Reino Unido. Os países representados na cor azul são Estados federativos, ou seja, possuem ao menos dois níveis de entes territoriais autônomos: o federal e o estadual ou provincial. Ocasionalmente, o municipal é incluído, como ocorre com o Brasil. Nas federações, as atribuições dos entes estão expressamente elencadas na Constituição, o que impede o governo central de suprimir os poderes dos demais entes. Os outros, em verde, são Estados unitários, com governo central ou nacional, departamental e municipal; porém estes dois últimos não gozam de autonomia. Como observamos no mapa, países com larga extensão territorial tendem a adotar o primeiro modelo de forma de Estado.

A Figura 13, por sua vez, demonstra a participação dos diferentes níveis de governo na segurança pública, indicando quais deles possuem polícias próprias. Encontramos, ainda, outros níveis de atuação das polícias, como o regional e o metropolitano, que extrapolam os limites territoriais dos níveis de governo, os quais não estão representados na figura que segue.

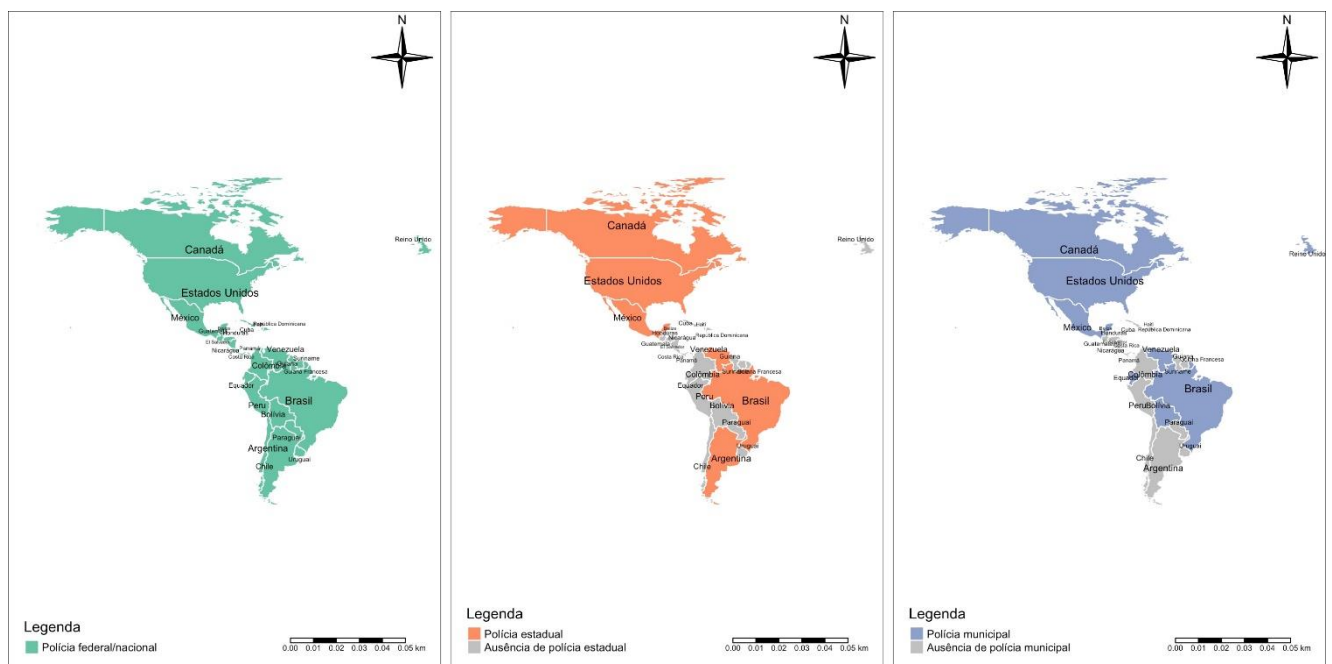


Figura 13 – Organização da Segurança Pública nas Américas e no Reino Unido

Fonte: Produção nossa.

Na América do Sul, apenas o Brasil, Argentina e Venezuela são Estados federativos. No Brasil, consideramos a existência de força policial nos três níveis de governo; contudo, como explicamos anteriormente, existe a previsão de três polícias no nível federal (polícia

federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal), porém uma delas não foi criada de fato (Polícia Ferroviária Federal). No nível estadual, existem duas polícias (PM e PC), enquanto que no município, a guarda municipal não tem poder de polícia e está instalada em pequena parte dos municípios brasileiros.

Na Argentina, por exemplo, existem forças policiais no nível federal e provincial (relativo ao estado). No primeiro, são quatro polícias, enquanto que no provincial apenas uma. É importante salientar que, em 2008, foi criada a Polícia Metropolitana de Buenos Aires, mas entrou em atividade apenas em 2010. Em outras palavras, a reforma recente na Argentina resultou na criação de mais uma força policial para atuar na capital.

Os demais países unitários tendem a ter força policial apenas no governo central, como é o caso do Chile, que possui duas polícias: os Carabineros do Chile e a Polícia de Investigação. A primeira é de ciclo completo e característica militar, e a segunda realiza apenas investigações. No caso do Chile e da Argentina, o poder de investigação pertence ao Ministério Público (MP), que foi criado no final da década de 1990, em ambos os países; entretanto, ele delega a investigação para os órgãos policiais sem assumir um critério claramente definido na escolha.

Os Estados Unidos são um caso de múltiplas forças policiais. Além dos três níveis de governo, existem inúmeras medidas de jurisdição policial. Diferentes fontes indicam a existência de aproximadamente 18 mil forças policiais no país. Entretanto, a de maior relevância é a polícia do nível municipal, subordinada ao prefeito que nomeia o chefe de polícia, que nem sempre é um policial de carreira.

Brasil e Estados Unidos enfrentam dificuldades muito similares no que diz respeito à formulação de políticas de segurança em nível nacional, em função da limitada capacidade de participação do governo federal na governança desse tema frente aos outros níveis de governo. Recentemente, os Estados Unidos têm vivido episódios de homicídios decorrentes de intervenção policial, em diferentes cidades do país, que tem resultado em protestos sociais, muitos deles violentos. Em função disso, o Presidente Barack Obama determinou a criação de uma força tarefa, composta por estudiosos, policiais, representantes do governo e da sociedade, no intuito de desenvolver propostas para aperfeiçoar o policiamento e controlar o uso da força pela polícia. Ao final dos trabalhos, esse grupo apresentou um relatório com inúmeras recomendações a serem adotadas, em especial pelas polícias dos municípios. No entanto, o limitado poder político do presidente nessa área faz com que a implementação

dessa política em nível nacional dependa da adesão espontânea dos prefeitos e chefes de polícia.

O mesmo acontece no Brasil com relação à Portaria Interministerial nº 4.226/10, que estabelece diretrizes sobre o uso da força pelos agentes de segurança pública. O governo federal procura induzir os governos estaduais, em especial a adotarem tais diretrizes; contudo, a implementação da política em nível nacional também depende da adesão espontânea dos governadores e chefes de polícia.

Apresentamos também o Reino Unido, porque não há modelo similar nas Américas. O Reino Unido é formado pela Inglaterra, Irlanda do Norte, Escócia e País de Gales, que embora chamados de ‘países’, se reportam ao governo central do Reino Unido. Existem três forças policiais em nível nacional, a Polícia Metropolitana de Londres, no âmbito municipal, e mais 43 outras na esfera regional. Voltaremos a tratar desse tema a seguir.

6.1.1 Reformas na Segurança Pública a partir de exemplos internacionais

Quando observamos a organização da segurança pública em outros países democráticos constatamos que a preocupação de aprimorar o desempenho dos governos e das polícias não está afeta apenas ao Brasil. Da mesma forma que existem diferentes tipos de organização de segurança pública nos países democráticos, como demonstramos rapidamente, também existem diferentes respostas aos problemas da segurança.

Uma das maneiras de analisar essas intervenções é verificar sua localização no espaço temporal na trajetória de evolução da democracia no país. Sendo assim, salientamos que existem dois períodos distintos: (i) a transição democrática; e (ii) quando a democracia já está instalada. De maneira geral, os países da América Latina passaram por um período recente de transição democrática; entretanto, alguns deles emergiram de conflitos internos, enquanto que outros são provenientes de regime autoritário. Casos como Estados Unidos e Reino Unido, em que a democracia está instalada há muito tempo, também tendem a adotar intervenções para melhorar a segurança pública. A seguir, apresentamos algumas experiências internacionais para ajudar a pensar no caso do Brasil.

6.1.1.1 Reformas de Governos em Transição Democrática

A transição para a democracia é um processo de construção do estado nacional. Casos em que há conflitos internos, via de regra, envolvem cooperação internacional — apoio de governos democráticos que participam na condução dessa mudança —, como o que ocorreu com a Guatemala e El Salvador. Todavia, em países como o Chile e a Argentina, que são provenientes de regime autoritário, como o Brasil, os próprios governos conduziram o processo de transição.

É importante ressaltar que nenhum outro país da América Latina se assemelha ao Brasil no aspecto da extensão territorial, o que dificulta os parâmetros de comparação. No entanto, guardadas as devidas proporções, o Brasil e a Argentina se alinham em função da forma do estado federativo; enquanto é com o Chile, um país unitário, que o Brasil tem mais proximidade no que diz respeito à organização das polícias.

6.1.1.1.1 Países que emergiram de conflito interno – os casos de Guatemala e El Salvador

Em 1996, um acordo de paz colocou fim a uma guerra civil que durou trinta e seis anos na Guatemala. Uma das maiores preocupações, após o conflito, foi o de restabelecer e manter a segurança interna, e a polícia é o ator principal nesse processo. Considerando que a conduta repressiva da polícia estava historicamente marcada, o governo, orientado por outros países democráticos que atuavam em apoio, decidiu extinguir a polícia e criar uma nova, ou seja, desmilitarizar. Desta forma, foi criada a Polícia Nacional Civil (PNC); contudo, parte do efetivo era formado por remanescentes da antiga polícia.

Alguns autores concluem que a desmilitarização da polícia da Guatemala não surtiu bons resultados. A violência política cessou após a assinatura do acordo de paz, porém, as altas taxas de homicídios têm colocado a Guatemala entre os países mais violentos do mundo.

Processo semelhante ocorreu com El Salvador, que embora seja considerado por alguns autores como a experiência mais bem sucedida de reforma na América Latina, por atingir significantes níveis de policiamento democrático, não vem conseguindo controlar o aumento dos crimes. Em 2010, alcançou o patamar de 71 homicídios por cada 100 mil habitantes.

Em El Salvador, em 1992, os acordos de paz colocaram fim ao conflito armado entre o governo e a Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), que durou mais de doze anos. Contando com o apoio internacional, o governo também desmilitarizou a polícia, renovando por completo o quadro policial. Todavia, levando em conta o desempenho abaixo do esperado, o governo restituiu algumas funções ocupadas por civis aos antigos policiais.

De maneira geral, essas reformas foram elaboradas e implementadas por profissionais internacionais que entendiam esses processos como transferência de capacidade de instituições policiais de outros países para as recém criadas polícias, sem a participação de grupos da sociedade civil local, e com limitado engajamento de *policy makers* locais. Os desafios e as oportunidades que surgiram com a construção de uma nova polícia, associados ao aumento do crime e da violência, alertam para o fato de que o controle dos problemas da segurança pública não está restrito apenas às questões afetas à arquitetura institucional, mas que existem outros elementos, que estão além dessa esfera, e que precisam passar a fazer parte da agenda de debates.

6.1.1.1.2 Países provenientes de regime autoritário – os casos do Chile e da Argentina

O Chile e a Argentina são países que tiveram as ditaduras mais violentas na América Latina. O Museo de La Memoria y Los Derechos Humanos, em Santiago de Chile, apresenta registros chocantes, que incluem a presença da polícia na repressão, em especial dos Carabineros do Chile.

No Chile e na Argentina, a transição para democracia foi conduzida pelo próprio governo. Na Argentina, ainda, da mesma forma que no Brasil, houve forte pressão social sobre a agenda política relacionada à segurança pública, com ênfase na perspectiva dos direitos humanos.

Em função dos Carabineros serem uma polícia que atua em nível nacional, o Diretor General tem intensa participação nas tomadas de decisão do poder político. Associado a isso, a ausência de participação internacional na condução do país para a democracia contribuiu para que a arquitetura institucional da segurança pública não sofresse nenhuma alteração no Chile, em especial no que diz respeito ao modelo das polícias, de forma que os Carabineros mantiveram a característica militar e permaneceram, após a transição democrática,

subordinados ao Ministério da Defesa, ou seja, ligados ao Exército Nacional. Somente em 2011, passou a vincular-se ao Ministério do Interior e da Segurança Pública.

Na Argentina, as polícias das províncias, que são as unidades federativas do país, não têm uma regulação central, como ocorre no Brasil com as polícias estaduais (polícia militar e polícia civil). Cada governador tem competência para desenhar a arquitetura institucional que entender mais conveniente. Em que pese as vantagens desse modelo de organização, uma das desvantagens é que conhecemos muito pouco a respeito das características e desempenho das polícias provinciais. A Argentina é um país que ainda oferece pouca transparência para as questões relacionadas à segurança pública, tanto no nível federal como provincial.

Todavia, essa distribuição de poder entre os entes federados e o governo federal não sofreu alterações na transição democrática. No que diz respeito ao âmbito federal, existem quatro polícias que não sofreram mudanças em sua estrutura na transição democrática: Polícia Federal Argentina (PFA), Gendarmeria Nacional, Polícia de Segurança Aeroportuária, e Prefeitura Naval Argentina. O Ministério da Segurança, ao qual estão vinculadas desde 2011, define: (i) PFA, como uma instituição civil armada, que desempenha atividades de polícia de segurança em toda nação; (ii) Gendarmeria Nacional, como uma força de segurança de natureza militar, com característica de força intermediária que tanto pode atuar na segurança como na defesa; (iii) Polícia Aeroportuária, como uma autoridade superior responsável pela segurança dos aeroportos; e (iv) Prefeitura Naval, como uma força de segurança que atua em mares, rios e águas navegáveis.

Em 2008, foi criada a Polícia Metropolitana de Buenos Aires, entrando em atividade somente no início do ano de 2010. Ela foi inspirada na Polícia Metropolitana de Londres e atua na segurança da cidade de Buenos Aires em parceria com a PFA, e na zona portuária com a Prefeitura Naval Argentina.

Tanto o Chile como a Argentina fazem distinção muito clara entre segurança e defesa. Vale lembrar que a segurança está voltada para o interior do território. Decorre disso o fato de que em ambos os países as forças policiais estão, ou estiveram, vinculadas ao Ministério do Interior.

A única força policial que de forma assumida atua cumulativamente na segurança e defesa é a Gendarmeria Nacional Argentina, porque opera nas fronteiras do país. Portanto, mesmo tendo sido subordinadas ao Exército Nacional durante o regime militar, e mantido a mesma estrutura organizacional na transição para a democracia, nem o povo chileno,

tampouco o argentino, reconhecem que exista alguma característica militar remanescente do período autoritário. Estudiosos como os do Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS, em Buenos Aires, e do Paz Ciudadana, em Santiago de Chile, entendem que apesar da característica militar ainda presente nas polícias, como o regulamento disciplinar, plano de carreira, entre outros, é possível melhorar o desempenho policial.

6.1.1.2 Reformas de Governos Democráticos

A preocupação com o aperfeiçoamento da segurança é uma constante em governos democráticos, em especial para cumprir seu dever de prover segurança aos cidadãos. Apresentamos a seguir importantes reformas realizadas nos Estados Unidos e Reino Unido, países em que a democracia está instalada por longo tempo.

6.1.1.2.1 Estados Unidos

No Brasil, discutimos muito o problema da violência e da corrupção policial, pois aqueles que devem servir e proteger muitas vezes ameaçam a segurança dos cidadãos. Contudo, esse não é um problema afeto somente ao nosso país. Os Estados Unidos tiveram muitos problemas parecidos com os do Brasil. Alguns autores definem a história do policiamento deste país em três fases: (i) era da não regulamentação; (ii) era da autorregulamentação; e (iii) era da regulamentação externa.

Na era da não regulamentação, em meados do século XIX, o abuso policial e a corrupção eram características muito presentes no comportamento policial. Eles usavam todo e qualquer padrão de força para controlar as relações em sociedade sem que houvesse padrão e controle. Confrontos entre a polícia e os cidadãos, em especial das classes mais pobres, faziam parte da atividade cotidiana. Os cidadãos tinham pouco respeito pela polícia. Em alguma medida, policiais eram encorajados por políticos e juízes a controlar o crime e a violência a qualquer custo.

As primeiras mudanças tiveram lugar no início do século XX, com a chamada era da regulamentação. O principal marco da reforma foi o relatório da *National Commission on Law Observance and Enforcement*, em 1931, que apresentou o primeiro estudo do sistema de

justiça criminal, além de apoiar a profissionalização policial. Entre o final da década de 1960 e início da década de 1970, surgiram os primeiros estudos sobre o uso da força que também prestaram relevante contribuição. A polícia participou intensamente desse processo, mas em que pese seu esforço para regular o uso da força, os abusos ainda existiam, embora em menores escalas.

A seguir, foi a era da regulamentação externa, caracterizada pela participação de atores de fora da polícia — entre eles, os juízes. As decisões dos tribunais tiveram importante impacto na construção de um padrão nacional para a busca e apreensão, e instituiu a “regra de exclusão” (*exclusionary rule*) para as evidências coletadas ilegalmente.

Em meados da década de 1980, os cidadãos também começaram a participar do controle externo por meio de análise das práticas policiais. As polícias foram aos poucos compartilhando com a comunidade a responsabilidade de avaliar a conduta policial. Uma das maiores e melhores mudanças foi a aproximação entre a polícia e a sociedade.

6.1.1.2.2 Reino Unido

O Reino Unido tem a tradição de avaliar as políticas públicas de segurança levando em consideração os recursos financeiros investidos, a taxa de crime e a opinião do público sobre a polícia. Quando a resposta da polícia não está dentro do nível esperado, ou seja, o controle das taxas criminais e a opinião pública favorável, o governo central tende a cortar o orçamento. Foi o que ocorreu em 2010, quando Theresa May, nomeada *Home Secretary*, iniciou um processo de reformas na segurança, com o propósito de aperfeiçoar o desempenho da polícia de forma a torná-la mais eficiente na provisão de segurança aos cidadãos, e no controle do crime em face aos cortes de orçamento.

Como já mencionado, existem 43 polícias em âmbito regional (*constables*) que são conduzidas por Chefes de Polícia nomeados. Uma das medidas adotadas pelo governo foi criar Comissários de Polícia e Crime, eleitos pelos cidadãos, para assegurar que o trabalho da polícia fosse direcionado para o objetivo central. Outra importante mudança está afeta às abordagens policiais. O Home Office desenvolveu uma nova política de abordagem com o objetivo de eliminar a predisposição dos policiais em estabelecer alvos preferenciais. A proposta central dessa mudança está focada na qualidade e não na quantidade de abordagens.

As estatísticas indicavam que os policiais abordavam aproximadamente 10 pessoas para realizar uma prisão, o que para os padrões do Reino Unido era uma proporção muito elevada.

Desde então, os índices criminais têm caído; no entanto, a implementação da nova política de abordagem tem apresentado falhas. O controle sistemático do desempenho policial permitiu identificar que abusos ainda persistem. Foi possível aferir esses resultados em função da criteriosa avaliação de políticas públicas que o governo do Reino Unido tem a prática de realizar.

Os chefes de polícia, por sua vez, propuseram ao governo a fusão de alguns departamentos de polícia, para diminuir as 43 polícias para um número menor, no intuito de responder melhor ao corte de orçamento. Contudo, Theresa May esclarece que nenhuma proposta factível foi apresentada pelos chefes de polícia, e simultaneamente o Primeiro Ministro se declara contra essa mudança.

6.2 Resultados da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública

O tema da arquitetura institucional da segurança pública também esteve presente nos resultados da 1ª Conseg, que discutimos a seguir. O Relatório Final da 1ª Conseg¹⁹ apresentou como resultado uma relação de 10 Princípios e 40 Diretrizes, selecionados com base no maior número de votos atribuídos pelo público presente na Conferência.

6.2.1 Princípios da 1ª Conseg

Os Princípios 1 e 4 destacam temas relacionados à arquitetura organizacional da segurança pública²⁰, enfatizando questões relacionadas ao Sistema Único de Segurança

¹⁹ Ver páginas 80 a 83 de BRASIL (2009).

²⁰ Princípio 1: “Ser uma política de Estado que proporcione a autonomia administrativa, financeira, orçamentária e funcional das instituições envolvidas, nos três níveis de governo, com descentralização e integração sistêmica do processo de gestão democrática, transparência na publicidade dos dados e consolidação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, com percentual mínimo definido em lei e assegurando as reformas necessárias ao modelo vigente.” (BRASIL, 2009, p. 80).

Princípio 4: “Fomentar, garantir e consolidar uma nova concepção de segurança pública como direito fundamental e promover reformas estruturais no modelo organizacional de suas instituições, nos três níveis de governo, democratizando, priorizando o fortalecimento e a execução do SUSP – Sistema Único de Segurança

Pública – SUSP, e ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, assim como também sugerem reformas estruturais no modelo organizacional das instituições de segurança pública nos três níveis de governo.

Nas seções seguintes abordaremos, em detalhes, a organização da segurança pública no Brasil e as diferentes maneiras de promover reformas nessa área. Contudo, é oportuno projetar os resultados da 1ª Conseg nesse cenário.

O SUSP e o PRONASCI são iniciativas que visam articular as ações dos três níveis de governo – federal, estadual e municipal, com o propósito de prover e/ou aperfeiçoar a segurança pública, atribuindo relevância ao papel do governo federal. Todavia, vale destacar que o SUSP é um projeto de lei ainda não aprovado, enquanto que o PRONASCI é uma política que iniciou o processo de implementação, conforme apresentamos a seguir.

O SUSP foi apresentado inicialmente pelo Projeto de Lei nº 1937/2007, e depois foi convertido no Projeto de Lei nº 3734/2012, que propõe que as polícias em nível federal e estadual e a Força Nacional de Segurança Pública atuem de forma cooperativa, sistêmica e harmônica, prevendo também a colaboração do governo municipal por meio das guardas. Atribui ao Ministério da Justiça a responsabilidade pela gestão do SUSP.

As evidências demonstram que a proposta da criação de um Sistema Único de Segurança Pública não evoluiu desde a 1ª Conseg. Mudanças propostas por meio do Poder Legislativo tendem a enfrentar a morosidade do processo político e não têm garantia de aprovação. Cabe salientar que a integração dos três níveis de governo em ações cooperativas é um objetivo muito difícil de ser alcançado em qualquer área — quer seja por indução legislativa, quer seja por novos arranjos institucionais.

O PRONASCI foi instituído pela Lei nº 11.530/2007, e introduz uma estratégia inovadora ao propor a articulação, por meio do governo federal, dos três níveis de governo atuando em cooperação e com a participação da sociedade. Contudo, a avaliação do Programa demonstra problemas na implementação de ações e projetos previstos, de forma a distanciar o PRONASCI das diretrizes propostas, em especial ao que se refere à violência fatal²¹.

A experiência do PRONASCI demonstra a dificuldade que existe para alinhar a formulação e a implementação de políticas públicas, ou seja, a criação de novas leis vem

Pública –, do PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – e do CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública com Cidadania.

²¹ Para mais informações sobre a avaliação do PRONASCI, ver INESC, CFEMEA (2012), Sá e Silva (2012).

acompanhada do desafio de colocar em prática as ações propostas e, principalmente, atingir o objetivo almejado.

No que diz respeito às reformas estruturais, é importante salientar que a organização da segurança pública no Brasil é definida pela Constituição Federal de 1988, portanto, mudanças nesse modelo requerem alteração da Constituição. Nos últimos anos, grande número de Propostas de Emenda à Constituição tem sido apresentado, contudo, sem mudanças significativas até o momento. Existem outras maneiras de introduzir mudanças, em especial nas polícias, que não dependem de emenda constitucional, que seriam as reformas no interior do modelo.

6.2.2 Diretrizes da 1ª Conseg

Entre as 40 Diretrizes, três assuntos relacionados à arquitetura organizacional se destacam:

Ciclo Completo: é um assunto que foi apoiado (868 votos), mas também rejeitado (446 votos) pelos participantes da 1ª Conseg. Embora o primeiro tenha quase o dobro de votos do segundo, ambos receberam votos suficientes para integrar as Diretrizes. Essa é uma mudança que requer alteração da CF e que não avançou desde a Conferência, a não ser no aumento do número de PECs, como veremos mais adiante.

Característica Militar da Polícia: é citada em pelo menos quatro Diretrizes, no sentido de reduzir a postura militarizada (Diretriz 7); desmilitarizar as polícias militares (Diretriz 12); criar carreira única e desmilitarizada (Diretriz 18); e gerar mudanças na disciplina militar (Diretriz 21). Esse é um tema que surge com frequência no debate público, no entanto, ainda carece de definições conceituais. Também existem algumas PECs que propõem a desmilitarização e que estão em tramitação.

Participação dos Municípios: a Diretriz 8 propõe nova regulamentação para a guarda municipal; enquanto que a Diretriz 11 sugere a redefinição do papel do município na segurança pública. No que diz respeito às guardas municipais, a Lei nº 13.022/2014 criou o Estatuto da Guarda Municipal. Contudo, essa lei encontra-se suspensa enquanto tramita a

Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5156,²² que alega que a lei extrapola os limites de competência atribuídos pelo Artigo 144, § 8º da CF/88. Enquanto que o assunto do papel dos municípios projeta essa mudança também para o texto constitucional.

6.2.3 Avanços da 1ª Conseg

Os resultados da 1ª Conseg expressam o consenso do público participante em torno de assuntos relacionados à arquitetura organizacional da segurança pública. Tomando por base os Princípios e Diretrizes publicados, pouco se avançou na direção apontada, conforme se verifica no Quadro a seguir.

Assunto	1ª Conseg/2009	Situação Atual
SUSP	Apresentado em Projeto de Lei em 2007 (antes da Conferência), convertido em novo PL em 2012 (após a Conferência).	PL em tramitação.
PRONASCI	Criado por Lei em 2007 (antes da Conferência). Avaliação do Programa em 2012 (após a Conferência) demonstra diminuição de investimento financeiro e político por parte do governo federal e que as metas propostas não foram atingidas.	Não faz parte das ações prioritárias do governo federal na área da segurança.
Ciclo Completo	Algumas PECs já vinham sugerindo essa reforma.	Aumentou o número de PECs sobre o assunto. Contudo, estão em tramitação (abordaremos em outra seção).
Característica Militar	Desde 1990, a desmilitarização vem sendo proposta.	O assunto continua voltando ao debate político, sem aprovação da mudança (abordaremos em outra seção).
Participação dos Municípios	Algumas PECs já vinham sugerindo essa reforma.	Aumentou exponencialmente o número de PECs sobre o assunto. Contudo, estão em tramitação.

Quadro 18 – Avanços dos Resultados da 1ª Conseg

Fonte: Produção nossa.

A análise das informações do Quadro 18 revelam que as propostas resultantes da 1ª Conseg, no que tange às mudanças na arquitetura da segurança pública, não surtiram efeito até o momento.

²² Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4618655>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

É possível identificar a tentativa de aumentar a relevância da participação do governo federal e dos governos municipais no cenário da segurança pública, e produzir intervenções nos modelos das organizações policiais estaduais.

Conclusões

As experiências internacionais apresentadas neste capítulo indicam que não existe um único modelo, nem tampouco um modelo ideal de arquitetura institucional da segurança pública. Cada caso deve ser analisado dentro do contexto histórico e político do país, e problemas de segurança pública presentes em nosso país também fazem, ou fizeram, parte do cenário internacional. Nesse sentido é importante ressaltar que importar modelos de políticas públicas de segurança de outros países nem sempre é a melhor solução; todavia, estratégias que foram testadas e que alcançaram bons resultados podem ser referência para soluções a serem construídas para o caso brasileiro.

No que tange aos resultados da 1ª Conseg, em que pese a dificuldade de aprovação, típica do tipo de reforma proposto, os resultados sugerem que o caminho adotado pode até levar a algum tipo de mudança, porém, se isso ocorrer, será a longo prazo e sem garantias de que sejam eficientes. Nesse sentido, a alternativa que se coloca é a de buscar adotar outro tipo de estratégia.

Capítulo 7 – Considerações Finais

Esta pesquisa investigou a política que organiza a segurança pública no Brasil, definida pelo artigo 144 da Constituição Federal de 1988, contextualizando-a no espaço temporal. O propósito central foi conhecer a relação da política (instituição) com o comportamento dos atores políticos (*policy makers* e burocratas); e fatores que interferem na continuidade da política.

O debate acadêmico nacional e internacional tende a assumir posição desfavorável em relação ao modelo de política que organiza a segurança pública no Brasil (ver Capítulo 2). Além da crítica à eficiência das organizações policiais, notadamente as do nível estadual, o argumento tem forte apelo ao passado recente do país e sugere a existência de relação causal entre a repressão policial praticada no regime militar com o desempenho atual das polícias, em especial a militar.

Todavia, como adverte Beato (1999), essa crítica está muito mais voltada para o passado do que para o presente e ou futuro, pois esses estudos pouco contribuem com a proposta de um modelo para orientar a formulação de uma nova política, pois o esforço está mais concentrado em fundamentar a tese de que o modelo existente não é bom porque mantém características do regime militar.

Essa mesma lógica parece permear o debate político. Entre Outubro de 1988 a Dezembro de 2015, os parlamentares apresentaram 104 propostas para alterar a CF/88, no intuito de promover alguma mudança no modelo da política que organiza a segurança pública. Isso quer dizer que, em média, a cada 3 meses uma nova PEC foi apresentada no período de 27 anos, sendo que até dezembro de 2015 nenhuma delas foi aprovada.

Toda essa atividade legislativa nos faz crer que a preferência dos atores políticos é pela mudança do modelo, ou seja, pela reforma radical. Conforme explicamos no Capítulo 2, a reforma radical é um movimento que remete à origem da política e a partir deste ponto inicia uma nova trajetória. Considerando a metáfora da árvore, seria como quebrar o galho principal e junto com ele toda a ramificação.

Ilustrado de outra maneira, a trajetória de uma política pública pode ser considerada como uma viagem em um dado caminho – parte de um ponto inicial e vai em direção a um certo destino. Se em um determinado momento da viagem se conclui que o trajeto escolhido

não é o melhor, a decisão de voltar e iniciar um novo trajeto fica condicionada ao tempo que já foi empregado na viagem. Quanto maior o tempo, maior o trecho percorrido. Em longos trajetos existirá custos elevados de combustível, manutenção, alimentação; é provável que novas estradas tenham sido abertas e pavimentadas; entre outros investimentos.

Desse ponto de vista, é relevante conhecer o momento da “viagem”. É nesse sentido que os teóricos do institucionalismo histórico propõem situar a política no tempo, de forma que não é apenas **o quê** (a política propõe) que importa, mas **quando**. Colocado de outra forma, para decidir buscar um caminho melhor do que esse que está sendo seguido, é importante identificar em que momento a viagem se encontra. Porque para iniciar uma nova trajetória seria necessário voltar ao ponto de partida, o que implica em perder todo o investimento feito até aquele momento. Se o percurso foi longo, a perda será alta.

Sendo assim, a melhor escolha é continuar seguindo a trajetória inicial, que pode até não ser a melhor, porém é a mais atraente porque o custo é mais baixo. Isso, portanto, representa o mecanismo do *path dependence* – a dinâmica em que a política fica dependente da trajetória definida em sua origem.

Teóricos do institucionalismo histórico postulam que o mecanismo de *path dependence* está vinculado ao fator econômico²³. Escolhas feitas na trajetória da política resultam em processos de investimentos que influenciam as preferências no sentido de manter o curso, pois migrar para outro modelo elevaria o custo do investimento.

Do ponto de vista econômico, rendimentos crescentes ocorre quando cada incremento adicionado a uma linha de atividade, em particular, oferece grande vantagem. Sendo assim, os incentivos são maiores para que os atores foquem, por exemplo no investimento tecnológico, em uma única política e mantenham a continuidade de sua trajetória. É como se estivessem apostando no “cavalo certo” (PIERSON, 2004).

Nesse sentido, assumimos que a política que organiza a segurança pública gera rendimentos crescentes em função da presença dos quatro aspectos que passaremos a discutir: (1) custos fixos elevados; (2) efeitos de aprendizagem; (3) efeitos de coordenação; e (4) expectativas adaptativas.

Custos fixos elevados envolve investimentos em prédios, tecnologia, viaturas, uniforme, sistema de comunicação, armamento, entre outros. Cada órgão de segurança

²³ Ver Capítulo 2.

pública existente tem seu próprio aparato, que vem sendo aperfeiçoado ao longo das últimas décadas, qualquer mudança na arquitetura da organização poderia gerar perda de investimentos. Por outro lado, reformas como a criação de uma nova polícia ou de uma guarda municipal com poder de polícia poderia introduzir custos fixos elevados no orçamento do governo.

Efeitos de aprendizagem podem ser verificados no desempenho dos agentes policiais, que tendem a se diferenciar de uma organização policial para outra, não apenas em função das competências exclusivas e das políticas internas que estabelece os parâmetros de ação, mas também em razão de fatores culturais e regionais.

Efeitos de coordenação são especialmente significantes quando uma tecnologia tem que ser compatível com uma estrutura que está a ela conectada. Alterar a tecnologia causaria impacto em toda a estrutura. Observamos os efeitos de coordenação, por exemplo, naqueles estados que estão sistematizando o registro das ocorrências policiais, de forma integrada entre as polícias militar e civil. Mudar a tecnologia ou a estrutura conectada em função de uma reforma na política de segurança geraria impacto econômico.

Por fim, expectativa adaptativa está relacionada à capacidade de “apostar no cavalo certo”, que tende a ser a política em curso mesmo parecendo ser menos eficiente do que a nova proposta, em especial quando as opções de mudança não conseguem ganhar ampla aceitação, portanto, terão desvantagens mais tarde. Esse aspecto ressalta a característica do debate no Brasil que pressiona pela mudança, seja ela qual for, desde que não se mantenha o modelo atual. Essa é uma evidência de que parte da sociedade e de seus representantes não têm clareza do modelo de organização da segurança pública que pretendem alcançar, nem tampouco das intervenções necessárias para produzir o novo modelo. Em outras palavras, não conhecem o ponto em que querem chegar, nem o caminho que os levará até lá. Nesse cenário de incertezas, a maior probabilidade é a de adaptar as expectativas ao modelo que existe.

Retomando a discussão sobre a preferência dos legisladores, as evidências indicam que eles estão buscando a alternativa de custo mais elevado ao propor mudanças radicais. Ao situar a política no contexto temporal, identificamos que sua trajetória avançou muito no tempo e que provavelmente muitos incrementos foram adicionados desde sua criação. Retornar ao ponto de partida e iniciar uma nova trajetória neste momento em que a política se encontra poderia gerar custos econômicos elevados.

Quanto ao ponto de partida, quando levamos em conta a trajetória da política que organiza as polícias militares, desde o período pré-democrático, podemos inferir que as mudanças promovidas pela CF/88 representam um “entroncamento”, porque agregou em uma mesma política a organização de todas as forças policiais do Brasil e alterou seu vínculo de subordinação, transferindo do Exército para o Governo dos estados e distrito federal, porém os investimentos anteriores não foram perdidos.

Partindo dessa perspectiva e no que concerne à polícia militar, o ponto de partida da trajetória da política situa-se muito antes da CF/88, como demonstrado no Capítulo 4. Embora não tenhamos usado a mesma estratégia com os outros órgãos de segurança pública, é possível inferir que o mesmo processo se repete, haja vista que as organizações policiais relacionadas nos incisos I a V do artigo 144 já haviam sido criadas previamente, com exceção da polícia ferroviária federal.

Como apresentado no Capítulo 5, localizamos dois projetos de lei apresentados em 1989, mas não aprovados, que propõem a regulamentação da polícia ferroviária federal. Considerando que esse órgão, em específico, depende desse incremento da política para ser criado, podemos dizer que até o momento não existe oficialmente.

A regulamentação dos outros órgãos de segurança também não se concretizou. É esperado que os parlamentares tomem essa iniciativa, conforme disposto nos incisos e parágrafo 7º do artigo 144 da CF/88. Contudo, as evidências empíricas demonstram que a atividade parlamentar está mais voltada para gerar mudanças radicais na política do que introduzir os incrementos que a eles competem.

Além da elevada quantidade, chama a atenção o aspecto qualitativo das propostas apresentadas quando consideramos que as 104 PECs podem ser agregadas em sete grandes temáticas²⁴. Sendo assim, em que pese a cada três meses pudesse surgir uma nova proposta de mudança de modelo, ao menos em tese, o conteúdo das propostas tende a reproduzir ideias previamente apresentadas que, em grande parte das vezes, ainda tramitam. Nesse sentido, os atores políticos produzem muitas propostas, porém com conteúdos muito similares.

Dentre as temáticas existem três que estão diretamente relacionadas ao modelo das polícias estaduais: desmilitarização, unificação e ciclo completo, que somadas representam mais de um quarto (25,9%) do total das propostas apresentadas. Contudo, consideramos que o

²⁴ A oitava temática reúne os temas que não puderam ser classificados entre os sete grandes, ver gráfico representado na Figura 6, no Capítulo 5.

modelo vigente das polícias estaduais também é relevante na construção das demais temáticas. A centralização e descentralização (31,7%) pretendem promover a redistribuição do poder sobre os órgãos de segurança pública, o que implica, em grande parte, aumentar o poder do governo local e federal em detrimento, por vezes, do poder do governo estadual.

A força nacional é a temática que tem menor quantidade de propostas, 8 que correspondem a 7,7% do total. Enquanto que no outro oposto está a municipalização, com quase metade das PECs apresentadas, 47,1% (49). Chamamos a atenção para o fato de que as propostas da força nacional pretendem, em grande parte, regularizar uma situação que já existe de fato, e que o efetivo que compõe esse corpo policial é proveniente dos estados e distrito federal. A municipalização pretende, em grande parte, atribuir às guardas municipais competências similares as das polícias militares, que em muitas cidades encontramos evidências de que essas guardas têm sido organizadas à semelhança da polícia militar e que, na prática, já desenvolvem atividades peculiares àquele órgão de segurança.

O paradoxo das temáticas da força nacional e municipalização é o fato de “emprestarem” das polícias estaduais, em especial da polícia militar, características organizacionais (quando não os próprios agentes policiais), que estão sendo rejeitadas em outras temáticas. Fica evidente a ausência de modelos de polícia alternativos quando levamos em conta que a política que organiza a segurança pública não restringe a autonomia do governo na escolha do modelo de guarda municipal; e que a iniciativa do governo federal em criar uma força policial poderia ser uma oportunidade de construir um novo modelo de polícia. No entanto, o comportamento desses atores políticos foi por reforçar o modelo existente.

A nossa conclusão é que o propósito central das mudanças apresentadas por meio das diferentes temáticas está menos concentrado em construir um novo modelo e mais em desconstruir o modelo atual, que enfatiza a competência dos órgãos de segurança pública do governo dos estados e distrito federal. Contudo, a análise encontra uma contradição entre os temas que pretendem reformar as polícias estaduais e os que criam ou atribuem *status* de órgão de segurança pública às forças policiais dos governos federal e local.

No primeiro caso, as propostas pretendem desconstruir características organizacionais vigentes no nível estadual; enquanto que no outro, a pretensão reforça tais características no nível federal e local. Isso evidencia a tensão política entre os três níveis de governo na área da segurança pública, de forma a sugerir a existência de uma “disputa” em que os governos

federal e municipal procuram ocupar mais espaço nesta área, porém com a participação mais direcionada ao campo policial.

Diante desses resultados, podemos inferir que existe uma interface entre o comportamento dos parlamentares e o debate acadêmico no que concerne à insatisfação com a política. O conceito de *policy feedback*²⁵ contribui para explicar a preferência dos atores pela reforma. Orloff (1988) postula que o debate político é regularmente instruído por ideias que buscam mais corrigir as imperfeições percebidas das políticas passadas e, menos oferecer a melhor resposta às condições sociais.

Analisando pela perspectiva da relação da política (instituição) com o comportamento dos atores (*policy makers*), podemos afirmar que a preferência dos legisladores é pela reforma da política quando consideramos a centena de PECs apresentadas no período analisado. Todavia, os resultados apontam para a continuidade da política, que pode ser explicado pelo mecanismo do *path dependence*. Em que pese toda atividade parlamentar, nenhuma das propostas de mudança teve sucesso até o momento, e o curioso é que a instância de veto tem sido o próprio Legislativo.

Salientamos que este ainda é um estudo exploratório. O objeto desta pesquisa vem sendo estudado, em grande parte, pela perspectiva dos direitos humanos, que não explora esse tipo de análise institucional. Portanto, a ausência de estudos prévios limita a análise, de forma que seria recomendável aprofundar a investigação com a perspectiva teórica que empregamos.

Os resultados relativos ao comportamento dos burocratas em relação à política se dá no nível de mudanças incrementais, ou seja, no interior do modelo da política. Um grande conjunto de resultados empíricos foram apresentados no Capítulo 5, todavia, nos aprofundaremos nesta discussão no artigo.

No intuito de demonstrar que alcançamos o propósito definido em nosso projeto, descrevemos as oito diretrizes de pesquisa e como respondemos a cada uma delas.

²⁵ Ver Capítulo 2.

Diretriz de pesquisa

Conteúdo

Conhecer como se dá a divisão de competências de Segurança Pública entre os entes federados e entre as organizações de segurança pública.

Esse conteúdo pode ser encontrado na descrição do modelo de segurança propriamente dito.

Conhecer o que tem sido questionado, nacionalmente, sobre tal divisão, bem como quais são as principais propostas e perspectivas de integração.

Esse conteúdo pode ser encontrado na revisão da literatura, nas propostas de lei e emenda constitucional.

Produzir análise comparada entre o modelo brasileiro e o de outros países, tanto com democracia jovem como com democracia madura.

Esse conteúdo foi apresentado nos exemplos de outros países tanto no aspecto do modelo de organização como no de reforma.

Refletir acerca das relações entre as possibilidades de redefinição das competências das organizações de segurança pública e aspectos relativos às atribuições, especialização e profissionalização de suas carreiras.

Esse conteúdo foi explorado nos tópicos que tratam de reforma e aprofundado no artigo.

Mapear e analisar o efeito das inovações introduzidas na arquitetura organizacional da segurança pública, pelos diferentes níveis de governo, derivadas da capacidade de governança política.

Esse conteúdo foi explorado nos tópicos que tratam de reforma e aprofundado no artigo.

Realizar levantamento e análise das propostas feitas por *policy makers* com o propósito de gerar mudanças no modelo e no interior do modelo.

Esse conteúdo pode ser encontrado no levantamento e análise das PECs e PLs.

Mapear as mudanças que vêm sendo realizadas pelos burocratas, ao longo dos últimos anos, na administração pública dos principais órgãos de segurança (PM e PC) com o propósito de aumentar a qualidade e eficiência do serviço público.

O *survey online* coletou dados acerca da integração das polícias estaduais, Sinesp e diretrizes do uso da força, que foram devidamente analisados.

Levantar as propostas produzidas na 1ª Conseg e analisar criticamente com base no conjunto de informações reunidas, descritas nos itens anteriores.

Esse levantamento e análise foi apresentado no Caderno de Debates e reproduzido neste relatório.

Quadro 19 – Demonstrativo das Diretrizes de Pesquisa Atendidas

Fonte: Produção nossa.

Referências

- ADORNO, S. Lei e ordem no segundo governo Fernando Henrique Cardoso. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, v. 15, n. 2, p. 103- 140, 2003.
- ARANTES, R. B.; CUNHA, L. G. S. Polícia civil e segurança pública: problemas de funcionamento e perspectiva de reforma. In: SADEK, M. T. (Org.). **Delegados de polícia**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. p. 72-106.
- ARTHUR, W. B. **Increasing returns and path dependence in the Economy**. Ann Harbor: University of Michigan Press, 2004.
- BARROSO, L. R. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Anuario iberoamericano de justicia constitucional**, v. 13, p. 17-32, 2009.
- BAYLEY, D. G. **Changing the guard: developing democratic police abroad**. Oxford: University Press, 2005.
- BEATO, C. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 4, p. 13-27, 1999.
- BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BITTNER, E. **Aspectos do Trabalho Policial**. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2003. Edição original 1990. (Série Polícia e Sociedade, 8).
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal Acórdão em Ação Direita de Inconstitucionalidade. Relator Carlos Brito. Processo: ADI 3441. 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=409294>>.
- CALDEIRA, T. P. R. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. Tradução Frank de Oliveira, Henrique Monteiro. São Paulo: Ed. 34/Edusp, 2000.
- CALL, C. T. Democratisation, war and state-building: constructing the rule of law in El Salvador. **Journal of Latin American Studies**, v. 35, n. 4, p. 827- 862, 2003.

CALL, C. T. War transitions and the new civilian security in Latin America. **Comparative Politics**, v. 35, n. 1, p. 1-20, 2002.

CARDIA, N. O medo da polícia e as graves violações dos direitos humanos. **Tempo Social**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 249-265, maio 1997.

COURA, Marco. A Polícia Federal e o trabalho de prevenção às drogas. **Ius Navigandi**, 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/44066/a-policia-federal-brasileira-e-o-trabalho-de-prevencao-as-drogas>>.

CRETELLA JUNIOR, José. Polícia militar e poder de polícia no direito brasileiro. In: _____. **Direito Administrativo da Ordem Pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p. 159-203.

DELLASOPPA, E. E. Reflexões sobre a violência, autoridade e autoritarismo. **Revista da USP**, São Paulo, n. 9, p. 79-86, 1991.

DIAMINT, R. Military, Police, Politics, and Society: does Latin America have a democratic model? In: DOMÍNGUEZ, J. I.; JONES, A. **The Construction of Democracy: lessons from practice and research**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007. cap. 7, p. 148-176.

FRÜLING, H. Recent police reform in Latin America. In: UILDRIKS, N. **Policing insecurity: police reforms, security, and human rights in Latin America**. New York: Lexington Books, 2009. cap. 2, p. 21-45.

GLEBBEEK, M-L. Post-War violence and police reform in Guatemala. In: UILDRIKS, N. **Policing insecurity: police reforms, security, and human rights in Latin America**. New York: Lexington Books, 2009. cap. 4, p. 79-94.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-224, 2003.

HUSAIN, S. On the long road to demilitarization and professionalization of the police in Brazil. In: UILDRIKS, N. **Policing insecurity: police reforms, security, and human rights in Latin America**. New York: Lexington Books, 2009. cap. 3, p. 47-78.

IMMERGUT, E. M. The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden. In.: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (Eds.). **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. New York: Cambridge University Press, 1992, pp- 57-89.

KING, D. **Actively Seeking Work?** The Politics of Unemployment and Welfare Policy in the United States and Britain. Chicago: University of Chicago Press, 1995.

LAZZARINI, Álvaro. Limites do poder de polícia. **Revista de Direito Administrativo**, n. 198, p. 69-83, 1994.

LEVI, M. A model, a method, and a map: Rational choice in comparative and historical analysis, In.: LICHBACH, M. I.; ZUCKERMAN, A. S., eds., **Comparative Politics: Rationality, culture, and structure**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp. 19-41.

MEIRELLES, Hely Lopes, et al. Direito administrativo brasileiro. **Revista dos Tribunais**, 1966.

MÉNDEZ, J. E.; O'DONNELL, G.; PINHEIRO, P. S. **Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

ORLOFF, A. S. The Political Origins of America's Belated Welfare State. In: WEIR, M.; ORLOFF, A. S.; SKOCPOL, T. **The politics of social policy in the United States**. Princeton: Princeton University Press, 1988.

PERALVA, A. **Violência e democracia: o paradoxo brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **The American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, jun. 2000.

PIERSON, P. **Politics in Time**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIERSON, P. Public Policies as Institutions. In: SHAPIRO, I., et al. **Rethinking Political Institutions**. New York: New York University Press, 2006.

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

PINHEIRO, P. S. Autoritarismo e Transição. **Revista da USP**, São Paulo, n. 9, p. 45-56, 1991.

PINHEIRO, P. S. Polícia e Consolidação Democrática: o caso brasileiro. In: PINHEIRO, P. S., et al. **São Paulo sem Medo**: um diagnóstico da violência urbana. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

REINER, R. **A política da polícia**. Trad. Jacy Cardia Ghirotti e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques. São Paulo: Edusp, 2004. Edição original 1992. (Série Polícia e Sociedade, 11).

SADEK, M. T. (Org.). **Delegados de polícia**. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais: Rio de Janeiro, 2009.

SANTOS, I. G. **Atores, Partidos e Ideologias na Transição Política Brasileira**: O cenário da inovação limitada no campo da segurança pública. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., Belo Horizonte, 2016. **Anais...** Belo Horizonte, 2016.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (Eds.). **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. New York: Cambridge University Press, 1992, pp. 1-32.

UILDRIKS, N. **Policing insecurity**: police reforms, security, and human rights in Latin America. New York: Lexington Books, 2009.

ZAVERUCHA, J. Fragile Democracy and the Militarization of Public Safety in Brazil. **Latin American Perspectives**, v. 27, n. 3, p. 8-31, 2000.

São Paulo, 22 de novembro de 2016.

Samira Bueno Nunes
Diretora Executiva
Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Anexo A – Instrumento

Prezado(a) Respondente,

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública - FBSP está desenvolvendo a pesquisa “Arquitetura Organizacional da Segurança Pública”, financiada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça - Senasp/MJ, e selecionada via Edital de Convocação nº 002/2015, do Projeto Pensando a Segurança - Edição Conseg.

As perguntas apresentadas a seguir têm como propósito conhecer algumas mudanças no interior do modelo da organização policial, realizadas ao longo dos últimos anos e produzidas por administradores e gestores policiais e ou do governo estadual. Este instrumento procura explorar, basicamente, três tipos de mudanças. A primeira é relativa à integração entre as polícias militar e civil. As outras duas buscam conhecer a implementação de duas políticas formuladas pelo governo federal: (i) o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP, instituído pela Lei Nº 12.681/2012; e (ii) as Diretrizes sobre o uso da força pelos agentes da segurança pública, instituídas pela Portaria Interministerial Nº 4.226/2010.

Esclarecemos que as informações fornecidas não terão sua origem identificada e servirão para subsidiar o debate na 2ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Desde já agradecemos sua colaboração e nos colocamos à disposição para esclarecer eventuais dúvidas pelo telefone (11) 3081-0925 e pelo e-mail pesquisa@forumseguranca.org.br.

- I. Qual é sua organização policial? () Polícia Militar; () Polícia Civil.
- II. Qual é sua Unidade Federativa? [indicar as 27UF como opção]

A - INTEGRAÇÃO ENTRE AS POLÍCIAS MILITAR E CIVIL

Ao longo dos últimos anos, os governos dos estados e do distrito federal vêm adotando algumas estratégias com o propósito de integrar o trabalho das polícias militar e civil. A integração tem se dado especialmente em algumas áreas: (1) espaço geográfico de atuação; (2) sistema de informações e comunicações; (3) planejamento operacional; (4) ensino policial; e (5) atividade correcional. As perguntas a seguir objetivam conhecer as estratégias de integração adotadas por essa organização policial.

Respondente identifique seu setor/departamento atual: [espaço para digitar setor/departamento]

A1. Áreas de Atuação

1. As áreas que delimitam o espaço geográfico de atuação das Companhias PM e Delegacias PC foram integradas? () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não. Caso queira, acrescente mais informações: [Espaço para redigir texto] (3)
2. [Se sim] Em que ano essa mudança teve início? [indicar opções de ano de 1988 a 2016]

3. As unidades operacionais das bases territoriais da PM e PC foram integradas em um mesmo prédio? () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não. Caso queira, acrescente mais informações: [Espaço para redigir texto] (16)
4. [Se sim] Em que ano essa mudança teve início? [indicar opções de ano de 1988 a 2016]
5. Caso existam documentos que regulem essas mudanças, por favor anexe. [Anexar]
6. No que diz respeito à integração das áreas de atuação, como você avalia essas mudanças? Atribua um valor de 1 a 7, sabendo que 1 é pouco satisfatória e 7, muito satisfatória: |_1_|_2_|_3_|_4_|_5_|_6_|_7_|. Caso queira, acrescente mais informações: [Espaço para redigir texto]

A2. Sistemas de Informações e Comunicações

7. Foi criado um sistema de informações que integra os registros de ocorrência pela PM e PC criando um Boletim de Ocorrência Único? () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não. Caso queira, acrescente mais informações: [Espaço para redigir texto] (15)
8. [Se sim] Em que ano essa mudança teve início? [indicar opções de ano de 1988 a 2016]
9. Foi criado um sistema de informações que armazena os registros de ocorrências da PM e PC em uma mesma base de dados? () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não. Caso queira, acrescente mais informações: [Espaço para redigir texto] (13)
10. [Se sim] Em que ano essa mudança teve início? [indicar opções de ano de 1988 a 2016]
11. As estatísticas oficiais sobre segurança pública, divulgadas pelo governo para o público, são derivadas dos registros da: () PM; () PC; () Ambas. Caso queira, acrescente mais informações: [Espaço para redigir texto]
12. A divulgação das estatísticas sobre segurança pública é feita pela internet? () Sim; () Não. (10)
13. [Se sim] Indique o link: [Espaço para digitar o link].
14. [Se não] Qual é o meio usado para divulgação das estatísticas? [Espaço para digitar o meio de divulgação]
15. No que diz respeito à integração do sistema de informações, como você avalia essa mudança? Atribua um valor de 1 a 7, sabendo que 1 é pouco satisfatória e 7, muito satisfatória: |_1_|_2_|_3_|_4_|_5_|_6_|_7_|. Caso queira, acrescente mais informações: [Espaço para redigir texto]
16. Existe CICC - Centro Integrado de Comando e Controle em seu estado? () Sim; () Não.(12)
17. [Se respondeu sim na questão 16] Em que ano o CICC foi criado? [indicar opções de ano de 1988 a 2016]

18. [Se respondeu sim na questão 16] Indique os órgãos que estão integrados no CICC [resposta múltipla]: () PM; () PC; () Bombeiro Militar; () Polícia Federal; () Guarda Municipal; () SAMU; () Outros, descreva: [espaço para descrever outros órgãos].
19. [Se respondeu sim na questão 16] Qual é a origem do responsável pelo CICC? () PM; () PC; () PF; () Outro, explique: [espaço para digitar texto].
20. No que diz respeito ao CICC, como você avalia essa mudança? Atribua um valor de 1 a 7, sabendo que 1 é pouco satisfatória e 7, muito satisfatória: |_1_|_2_|_3_|_4_|_5_|_6_|_7_|. Caso queira, acrescente mais informações: [Espaço para redigir texto]

A3 - Planejamento Operacional

21. Sua organização desenvolve policiamento tradicional (ênfase na prisão de criminosos)? () Sim; () Não. Caso queira, acrescente mais informações: [Espaço para redigir texto] (8)
22. [Se sim] Em uma escala de prioridade de 1 a 7, sabendo que 1 é MUITO prioritário e 7, NADA prioritário, como você avalia o policiamento tradicional?: |_1_|_2_|_3_|_4_|_5_|_6_|_7_|. Caso queira, acrescente mais informações: [Espaço para redigir texto]
23. Sua organização desenvolve policiamento comunitário (ênfase na cooperação com a comunidade local para prevenção criminal)? () Sim; () Não. Caso queira, acrescente mais informações: [Espaço para redigir texto] (2)
24. [Se sim] Em uma escala de prioridade de 1 a 7, sabendo que 1 é MUITO prioritário e 7, NADA prioritário, como você avalia o policiamento comunitário?: |_1_|_2_|_3_|_4_|_5_|_6_|_7_|. Caso queira, acrescente mais informações: [Espaço para redigir texto]
25. Sua organização desenvolve policiamento orientado para solução de problemas (ênfase no levantamento de informações de problemas locais e articulação de diferentes atores governamentais e sociais para solução do problema)? () Sim; () Não. Caso queira, acrescente mais informações: [Espaço para redigir texto] (7)
26. [Se sim] Em uma escala de prioridade de 1 a 7, sabendo que 1 é MUITO prioritário e 7, NADA prioritário, como você avalia o policiamento orientado para solução de problemas?: |_1_|_2_|_3_|_4_|_5_|_6_|_7_|. Caso queira, acrescente mais informações: [Espaço para redigir texto]
27. O planejamento operacional para as atividades cotidianas de policiamento é realizado em conjunto entre a PM e a PC? () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não. Caso queira, acrescente mais informações: [Espaço para redigir texto] (9)
28. [Se sim] Em que ano essa mudança teve início? [indicar opções de ano de 1988 a 2016]
29. Existe uma agenda de reuniões entre a PM e a PC previamente definida? () Sim; () Não. Caso queira, acrescente mais informações: [Espaço para redigir texto] (11)

30. Existem metas comuns a serem alcançadas pela PM e PC? () Sim; () Não. Caso queira, acrescente mais informações: [Espaço para redigir texto] (5)
31. Existe alguma recompensa quando as metas são atingidas? () Sim; () Não. (14)
32. [Se sim] Qual é o tipo de recompensa? () Financeira; () Outras, explique: [Espaço para explicar o tipo de recompensa]
33. No que diz respeito à integração do planejamento operacional, como você avalia essa mudança? Atribua um valor de 1 a 7, sabendo que 1 é pouco satisfatória e 7, muito satisfatória: |_1_|_2_|_3_|_4_|_5_|_6_|_7_|. Caso queira, acrescente mais informações: [Espaço para redigir texto]

A4 - Ensino Policial

34. O ensino (formação e ou treinamento) da PM e PC foram integrados? () Sim [Explique]; () Não. (18)
35. [Se sim] Em que ano essa mudança teve início? [indicar opções de ano de 1988 a 2016]
36. No que diz respeito à integração do ensino policial, como você avalia essa mudança? Atribua um valor de 1 a 7, sabendo que 1 é pouco satisfatória e 7, muito satisfatória: |_1_|_2_|_3_|_4_|_5_|_6_|_7_|. Caso queira, acrescente mais informações: [Espaço para redigir texto]

A5 - Atividade Correccional

37. Existe Corregedoria na sua organização policial? () Sim; () Não. (1)
38. [Se sim] Em que ano foi criada? [Indicar opções de ano de 1988 a 2016]
39. Existe algum tipo de integração entre a Corregedoria da PM e da PC? () Sim, explique [Espaço para redigir texto]; () Não.
40. [Se sim] Em que ano essa mudança teve início? [indicar opções de ano de 1988 a 2016]
41. [Se respondeu Sim na questão 39] No que diz respeito à integração da atividade correccional, como você avalia essa mudança? Atribua um valor de 1 a 7, sabendo que 1 é pouco satisfatória e 7, muito satisfatória: |_1_|_2_|_3_|_4_|_5_|_6_|_7_|. Caso queira, acrescente mais informações: [Espaço para redigir texto]

A6 - Outras Áreas de Integração

42. Existe alguma outra área da PM e da PC que foram integradas? () Sim; () Não. (19)
43. [Se sim] Descreva cada mudança e indique o ano de início da mudança: [descrição da mudança] [ano]

44. (Apenas para aqueles que descreveram mudanças) Atribua um valor de 1 a 7, sabendo que 1 é pouco satisfatória e 7, muito satisfatória: |_1_|_2_|_3_|_4_|_5_|_6_|_7_|. Caso queira, acrescente mais informações: [Espaço para redigir texto]

A7 - Avaliação Geral

45. Considerando a integração entre a PM e a PC, de maneira geral, como você avalia essa mudança? Atribua um valor de 1 a 7, sabendo que 1 é pouco satisfatória e 7, muito satisfatória: |_1_|_2_|_3_|_4_|_5_|_6_|_7_|. Caso queira, acrescente mais informações: [Espaço para redigir texto]

B - SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA, PRISIONAIS E SOBRE DROGAS - SINESP

O SINESP foi introduzido pela Lei N° 12.681/2012 com a finalidade de armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas relacionadas com a segurança pública, sistema prisional e execução penal, e enfrentamento do tráfico do crack e de outras drogas ilícitas. Considerando que os dados estatísticos sobre segurança pública são produzidos pelas polícias militar e civil, o SINESP gerou uma demanda para os governos do nível estadual. Nosso interesse é saber se o SINESP causou algum impacto na organização e sistematização dos dados por parte das organizações policiais.

Respondente identifique seu setor/departamento atual: [setor/departamento]

1. Essa organização policial envia os dados estatísticos ao SINESP? () Sim, todos; () Sim, parcialmente; () Não. Caso queira, acrescente mais informações: [Espaço para redigir texto] (6)
2. Com que frequência os dados são enviados? () Diariamente; () Semanalmente; () Quinzenalmente; () Mensalmente; () Outro, explique: [Espaço para redigir texto]. Caso queira, acrescente mais informações: [Espaço para redigir texto]
3. A inserção dos dados é: () Manual; () Informatizada; () Parte manual, parte informatizada. Caso queira, acrescente mais informações: [Espaço para redigir texto]
4. Foi necessário realizar alguma mudança no sistema de informatização para atender o SINESP? () Sim, descreva [Espaço para redigir texto]; () Não. (17)
5. [Se Sim] Foi necessário contratação de serviço especializado? () Sim; () Não.
6. [Se Sim] O Ministério da Justiça/Senasp prestou alguma ajuda? () Sim, descreva [Espaço para redigir texto]; () Não.
7. Como você avalia o desempenho do MJ/Senasp no que diz respeito ao emprego dos dados que sua organização envia para o SINESP? Atribua um valor de 1 a 7, sabendo que

1 é pouco satisfatória e 7, muito satisfatória: |_1_|_2_|_3_|_4_|_5_|_6_|_7_|. Caso queira, acrescente mais informações: [Espaço para redigir texto]

C - DIRETRIZES SOBRE O USO DA FORÇA

A Portaria Interministerial N° 4.226/2010 estabeleceu vinte e cinco diretrizes sobre o uso da força pelos agentes de segurança pública. Contudo, o documento tem capacidade de obrigar o cumprimento apenas pelos órgãos do nível federal. No que diz respeito às polícias militar e civil, o MJ/Senasp procura induzir a implementação das diretrizes por meio do repasse de recursos. Nosso interesse é conhecer os diferentes níveis de regulação do uso da força, adotados pelos órgãos de segurança do nível estadual, e entender se as diretrizes tiveram algum efeito na construção dessa regulação.

Respondente identifique seu setor/departamento atual: [setor/departamento]

1. Essa organização policial desenvolveu algum tipo de regulação do uso da força? (4)
 - a. () Sim, temos um conjunto de documentos que produz um nível elevado de regulação;
 - b. () Sim, temos um conjunto de documentos que produz um nível médio de regulação;
 - c. () Sim, temos um conjunto de documentos que produz um nível regular de regulação;
 - d. () Sim, mas não existe uma regulação formal, apenas orientações informais.
 - e. () Não temos qualquer tipo de regulação.

2. [Se sim] Em que ano essa regulação teve início? [indicar opções de ano de 1988 a 2016]

3. [Caso haja documentos] No que diz respeito à divulgação, os documentos de regulação do uso da força:
 - a. () Estão disponíveis na internet;
 - b. () São divulgados para qualquer pessoa que solicite o acesso;
 - c. () São divulgados mediante análise do pedido de acesso;
 - d. () São sigilosos.

A Diretriz N° 1 postula que: “O uso da força pelos agentes de segurança pública deverá se pautar nos documentos internacionais de proteção aos direitos humanos e deverá considerar, primordialmente:

- a. o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotado pela Assembléia Geral das Nações Unidas na sua Resolução 34/169, de 17 de dezembro de 1979;
 - b. os Princípios orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas na sua resolução 1989/61, de 24 de maio de 1989;
 - c. os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinqüentes, realizado em Havana, Cuba, de 27 de Agosto a 7 de setembro de 1999;
 - d. a Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em sua XL Sessão, realizada em Nova York em 10 de dezembro de 1984 e promulgada pelo Decreto n.º 40, de 15 de fevereiro de 1991.”
4. A DIRETRIZ N° 1 foi adotada?: () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não foi adotada. Explique [Espaço para digitar texto]. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto].
 5. [Se sim] Os documentos internacionais mencionados na DIRETRIZ N° 1 foram adotados como referência na regulação do uso da força em que período? () Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010; () Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto]

A Diretriz N° 2 postula que: “O uso da força por agentes de segurança pública deverá obedecer aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência.”

6. A DIRETRIZ N° 2 foi adotada?: () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não foi adotada. Explique [Espaço para digitar texto]. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto].
7. [Se sim] Os princípios mencionados na DIRETRIZ N° 2 foram adotados como referência na regulação do uso da força em que período? () Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010; () Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto]

A Diretriz N° 3 postula que: “Os agentes de segurança pública não deverão disparar armas de fogo contra pessoas, exceto em casos de legítima defesa própria ou de terceiro contra perigo iminente de morte ou lesão grave.”

8. A DIRETRIZ N° 3 foi adotada?: () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não foi adotada. Explique [Espaço para digitar texto]. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto].
9. [Se sim] O uso da arma de fogo nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 3 foi regulado em que período? () Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010; () Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto]

A Diretriz N° 4 postula que: “Não é legítimo o uso de armas de fogo contra pessoa em fuga que esteja desarmada ou que, mesmo na posse de algum tipo de arma, não represente risco imediato de morte ou de lesão grave aos agentes de segurança pública ou terceiros.”

10. A DIRETRIZ N° 4 foi adotada?: () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não foi adotada. Explique [Espaço para digitar texto]. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto].
11. [Se sim] O uso da arma de fogo nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 4 foi regulado em que período? () Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010; () Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto]

A Diretriz N° 5 postula que: “Não é legítimo o uso de armas de fogo contra veículo que desrespeite bloqueio policial em via pública, a não ser que o ato represente um risco imediato de morte ou lesão grave aos agentes de segurança pública ou terceiros.”

12. A DIRETRIZ N° 5 foi adotada?: () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não foi adotada. Explique [Espaço para digitar texto]. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto].
13. [Se sim] O uso da arma de fogo nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 5 foi regulado em que período? () Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010; () Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto]

A Diretriz N° 6 postula que: “Os chamados ‘disparos de advertência’ não são considerados prática aceitável, por não atenderem aos princípios elencados na Diretriz n.o 2 e em razão da imprevisibilidade de seus efeitos.”

14. A DIRETRIZ N° 6 foi adotada?: () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não foi adotada. Explique [Espaço para digitar texto]. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto].
15. [Se sim] O uso da arma de fogo nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 6 foi regulado em que período? () Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010; () Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto]

A Diretriz N° 7 postula que: “O ato de apontar arma de fogo contra pessoas durante os procedimentos de abordagem não deverá ser uma prática rotineira e indiscriminada.”

16. A DIRETRIZ N° 7 foi adotada?: () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não foi adotada. Explique [Espaço para digitar texto]. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto].
17. [Se sim] O uso da arma de fogo nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 7 foi regulado em que período? () Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010; () Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto]

A Diretriz N° 8 postula que: “Todo agente de segurança pública que, em razão da sua função, possa vir a se envolver em situações de uso da força, deverá portar no mínimo 2 (dois) instrumentos de menor potencial ofensivo e equipamentos de proteção necessários à atuação específica, independentemente de portar ou não arma de fogo.”

18. A DIRETRIZ N° 8 foi adotada?: () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não foi adotada. Explique [Espaço para digitar texto]. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto].
19. [Se sim] A adoção de instrumentos de menor potencial ofensivo e equipamentos de proteção nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 8 foi regulado em que período? () Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010; () Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto]

A Diretriz N° 9 postula que: “Os órgãos de segurança pública deverão editar atos normativos disciplinando o uso da força por seus agentes, definindo objetivamente:

- a. os tipos de instrumentos e técnicas autorizadas;
- b. as circunstâncias técnicas adequadas à sua utilização, ao ambiente/entorno e ao risco potencial a terceiros não envolvidos no evento;
- c. o conteúdo e a carga horária mínima para habilitação e atualização periódica ao uso de cada tipo de instrumento;
- d. a proibição de uso de armas de fogo e munições que provoquem lesões desnecessárias e risco injustificado; e
- e. o controle sobre a guarda e utilização de armas e munições pelo agente de segurança pública.”

20. A DIRETRIZ N° 9 foi adotada?: () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não foi adotada. Explique [Espaço para digitar texto]. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto].

21. [Se sim] O uso da força nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 9 foi regulado em que período? () Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010; () Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto]

A Diretriz N° 10 postula que: “Quando o uso da força causar lesão ou morte de pessoa(s), o agente de segurança pública envolvido deverá realizar as seguintes ações:

- a. facilitar a prestação de socorro ou assistência médica aos feridos;
- b. promover a correta preservação do local da ocorrência;
- c. comunicar o fato ao seu superior imediato e à autoridade competente; e
- d. preencher o relatório individual correspondente sobre o uso da força, disciplinado na Diretriz n.o 22.”

22. A DIRETRIZ N° 10 foi adotada?: () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não foi adotada. Explique [Espaço para digitar texto]. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto].

23. [Se sim] As condutas do agente policial, nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 10, foram reguladas em que período? () Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010; () Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto]

A Diretriz N° 11 postula que: "Quando o uso da força causar lesão ou morte de pessoa(s), o órgão de segurança pública deverá realizar as seguintes ações:

- a. facilitar a assistência e/ou auxílio médico dos feridos;
- b. recolher e identificar as armas e munições de todos os envolvidos, vinculando-as aos seus respectivos portadores no momento da ocorrência;
- c. solicitar perícia criminalística para o exame de local e objetos bem como exames médico-legais;
- d. comunicar os fatos aos familiares ou amigos da(s) pessoa(s) ferida(s) ou morta(s);
- e. iniciar, por meio da Corregedoria da instituição, ou órgão equivalente, investigação imediata dos fatos e circunstâncias do emprego da força;
- f. promover a assistência médica às pessoas feridas em decorrência da intervenção, incluindo atenção às possíveis seqüelas;
- g. promover o devido acompanhamento psicológico aos agentes de segurança pública envolvidos, permitindo-lhes superar ou minimizar os efeitos decorrentes do fato ocorrido; e
- h. afastar temporariamente do serviço operacional, para avaliação psicológica e redução do estresse, os agentes de segurança pública envolvidos diretamente em ocorrências com resultado letal."

24. A DIRETRIZ N° 11 foi adotada?: () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não foi adotada. Explique [Espaço para digitar texto]. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto].

25. [Se sim] As ações da organização policial, nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 11, foram reguladas em que período? () Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010; () Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto]

A Diretriz N° 12 postula que: “Os critérios de recrutamento e seleção para os agentes de segurança pública deverão levar em consideração o perfil psicológico necessário para lidar com situações de estresse e uso da força e arma de fogo.”

26. A DIRETRIZ N° 12 foi adotada?: () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não foi adotada. Explique [Espaço para digitar texto]. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto].

27. [Se sim] Os critérios de seleção mencionados na DIRETRIZ N° 12 foram regulados em que período? () Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010; () Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto]

A Diretriz N° 13 postula que: “Os processos seletivos para ingresso nas instituições de segurança pública e os cursos de formação e especialização dos agentes de segurança pública devem incluir conteúdos relativos a direitos humanos.”

28. A DIRETRIZ N° 13 foi adotada?: () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não foi adotada. Explique [Espaço para digitar texto]. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto].

29. [Se sim] Os conteúdos relativos a direitos humanos mencionados na DIRETRIZ N° 13 foram reguladas em que período? () Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010; () Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto]

A Diretriz N° 14 postula que: “As atividades de treinamento fazem parte do trabalho rotineiro do agente de segurança pública e não deverão ser realizadas em seu horário de folga, de maneira a serem preservados os períodos de descanso, lazer e convivência sócio-familiar.”

30. A DIRETRIZ N° 14 foi adotada?: () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não foi adotada. Explique [Espaço para digitar texto]. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto].

31. [Se sim] O treinamento nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 14 foi regulado em que período? () Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010; () Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto]

A Diretriz N° 15 postula que: “A seleção de instrutores para ministrarem aula em qualquer assunto que englobe o uso da força deverá levar em conta análise rigorosa de seu currículo formal e tempo de serviço, áreas de atuação, experiências anteriores em atividades fim, registros funcionais, formação em direitos humanos e nivelamento em ensino. Os instrutores deverão ser submetidos à aferição de conhecimentos teóricos e práticos e sua atuação deve ser avaliada.”

32. A DIRETRIZ N° 15 foi adotada?: () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não foi adotada. Explique [Espaço para digitar texto]. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto].
33. [Se sim] A seleção de instrutores nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 15 foi regulada em que período? () Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010; () Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto]

A Diretriz N° 16 postula que: “Deverão ser elaborados procedimentos de habilitação para o uso de cada tipo de arma de fogo e instrumento de menor potencial ofensivo que incluam avaliação técnica, psicológica, física e treinamento específico, com previsão de revisão periódica mínima.”

34. A DIRETRIZ N° 16 foi adotada?: () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não foi adotada. Explique [Espaço para digitar texto]. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto].
35. [Se sim] Os procedimentos de habilitação nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 16 foram regulados em que período? () Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010; () Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto]

A Diretriz N° 17 postula que: “Nenhum agente de segurança pública deverá portar armas de fogo ou instrumento de menor potencial ofensivo para o qual não esteja devidamente habilitado e sempre que um novo tipo de arma ou instrumento de menor potencial ofensivo for introduzido na instituição deverá ser estabelecido um módulo de treinamento específico com vistas à habilitação do agente.”

36. A DIRETRIZ N° 17 foi adotada?: () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não foi adotada. Explique [Espaço para digitar texto]. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto].

37. [Se sim] O porte de arma de fogo ou instrumento de menor potencial ofensivo nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 17 foi regulado em que período? () Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010; () Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto]

A Diretriz N° 18 postula que: “A renovação da habilitação para uso de armas de fogo em serviço deve ser feita com periodicidade mínima de 1 (um) ano.”

38. A DIRETRIZ N° 18 foi adotada?: () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não foi adotada. Explique [Espaço para digitar texto]. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto].
39. [Se sim] A habilitação para uso de arma de fogo mencionada na DIRETRIZ N° 18 foi regulada em que período? () Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010; () Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto]

A Diretriz N° 19 postula que: “Deverá ser estimulado e priorizado, sempre que possível, o uso de técnicas e instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, de acordo com a especificidade da função operacional e sem se restringir às unidades especializadas.”

40. A DIRETRIZ N° 19 foi adotada?: () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não foi adotada. Explique [Espaço para digitar texto]. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto].
41. [Se sim] O uso de técnicas e instrumentos de menor potencial ofensivo nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 19 foi regulado em que período? () Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010; () Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto]

A Diretriz N° 20 postula que: “Deverão ser incluídos nos currículos dos cursos de formação e programas de educação continuada conteúdos sobre técnicas e instrumentos de menor potencial ofensivo”

42. A DIRETRIZ N° 20 foi adotada?: () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não foi adotada. Explique [Espaço para digitar texto]. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto].
43. [Se sim] O uso de técnicas e instrumentos de menor potencial ofensivo nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 20 foi regulado em que período? () Antes da Portaria

Interministerial N° 4.226, 31/12/2010; () Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto]

A Diretriz N° 21 postula que: "As armas de menor potencial ofensivo deverão ser separadas e identificadas de forma diferenciada, conforme a necessidade operacional."

44. A DIRETRIZ N° 21 foi adotada?: () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não foi adotada. Explique [Espaço para digitar texto]. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto].

45. [Se sim] O uso de técnicas e instrumentos de menor potencial ofensivo nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 21 foi regulado em que período? () Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010; () Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto]

A Diretriz N° 22 postula que: "O uso de técnicas de menor potencial ofensivo deve ser constantemente avaliado."

46. A DIRETRIZ N° 22 foi adotada?: () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não foi adotada. Explique [Espaço para digitar texto]. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto].

47. [Se sim] O uso de técnicas e instrumentos de menor potencial ofensivo nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 22 foi regulado em que período? () Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010; () Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto]

A Diretriz N° 23 postula que: "Os órgãos de segurança pública deverão criar comissões internas de controle e acompanhamento da letalidade, com o objetivo de monitorar o uso efetivo da força pelos seus agentes."

48. A DIRETRIZ N° 23 foi adotada?: () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não foi adotada. Explique [Espaço para digitar texto]. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto].

49. [Se sim] As comissões mencionadas na DIRETRIZ N° 23 foi regulada em que período? () Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010; () Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto]

A Diretriz N° 24 postula que: “Os agentes de segurança pública deverão preencher um relatório individual todas as vezes que dispararem arma de fogo e/ou fizerem uso de instrumentos de menor potencial ofensivo, ocasionando lesões ou mortes. O relatório deverá ser encaminhado à comissão interna mencionada na Diretriz n.o 23 e deverá conter no mínimo as seguintes informações:

a.circunstâncias e justificativa que levaram o uso da força ou de arma de fogo por parte do agente de segurança pública;

b.medidas adotadas antes de efetuar os disparos/usar instrumentos de menor potencial ofensivo, ou as razões pelas quais elas não puderam ser contempladas;

c.tipo de arma e de munição, quantidade de disparos efetuados, distância e pessoa contra a qual foi disparada a arma;

d. instrumento(s) de menor potencial ofensivo utilizado(s), especificando a frequência, a distância e a pessoa contra a qual foi utilizado o instrumento;

e. quantidade de agentes de segurança pública feridos ou mortos na ocorrência, meio e natureza da lesão;

f. quantidade de feridos e/ou mortos atingidos pelos disparos efetuados pelo(s) agente(s) de segurança pública;

g. número de feridos e/ou mortos atingidos pelos instrumentos de menor potencial ofensivo utilizados pelo(s) agente(s) de segurança pública;

h. número total de feridos e/ou mortos durante a missão;

i. quantidade de projéteis disparados que atingiram pessoas e as respectivas regiões corporais atingidas;

j. quantidade de pessoas atingidas pelos instrumentos de menor potencial ofensivo e as respectivas regiões corporais atingidas;

k. ações realizadas para facilitar a assistência e/ou auxílio médico, quando for o caso; e

l. se houve preservação do local e, em caso negativo, apresentar justificativa.”

50. A DIRETRIZ N° 24 foi adotada?: () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não foi adotada. Explique [Espaço para digitar texto]. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto].

51. [Se sim] O relatório mencionado na DIRETRIZ N° 24 foi regulado em que período? () Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010; () Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto]

A Diretriz N° 25 postula que: “Os órgãos de segurança pública deverão, observada a legislação pertinente, oferecer possibilidades de reabilitação e reintegração ao trabalho aos agentes de segurança pública que adquirirem deficiência física em decorrência do desempenho de suas atividades.”

52. A DIRETRIZ N° 25 foi adotada?: () Sim, totalmente; () Sim, parcialmente; () Não foi adotada. Explique [Espaço para digitar texto]. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto].
53. [Se sim] A reabilitação e reintegração mencionadas na DIRETRIZ N° 24 foram reguladas em que período? () Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010; () Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010. Caso queira, acrescente comentários [Espaço para digitar texto]

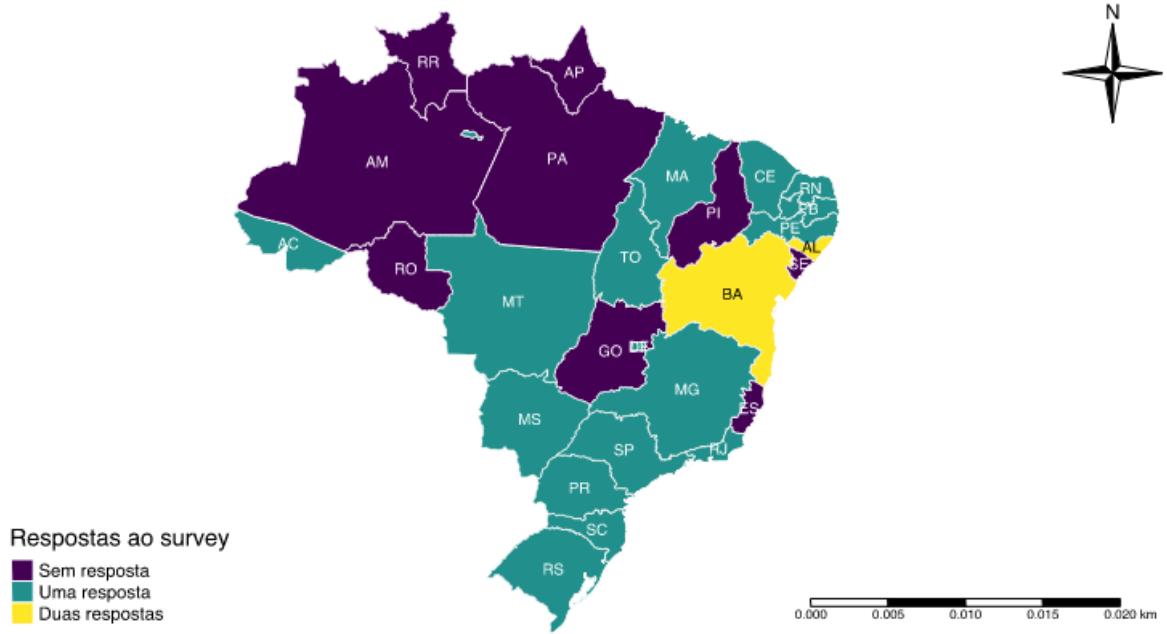
54. Anexe documentos de regulação do uso da força: [Anexar]

Você concluiu o preenchimento com sucesso! Agradecemos sua colaboração.

Anexo B – Tabelas de Frequência – Survey Online

Frequências do Survey

Qual é sua organização policial?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Polícia Civil	9	42.86	42.86	42.86
Polícia Militar	12	57.14	57.14	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.57 · σ =0.51				



As áreas que delimitam o espaço geográfico de atuação das Companhias PM e Delegacias PC foram integradas?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não	3	14.29	14.29	14.29
Sim, parcialmente	11	52.38	52.38	66.67
Sim, totalmente	7	33.33	33.33	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =2.19 · σ =0.68				

As unidades operacionais das bases territoriais da PM e PC foram integradas em um mesmo prédio?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não	13	61.90	61.90	61.90
Sim, parcialmente	8	38.10	38.10	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.38 · σ =0.50				

Foi criado um sistema de informações que integra os registros de ocorrência pela PM e PC criando um Boletim de Ocorrência Único?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não	13	61.90	61.90	61.90
Sim, parcialmente	3	14.29	14.29	76.19
Sim, totalmente	5	23.81	23.81	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.62 · σ =0.86				

Foi criado um sistema de informações que armazena os registros de ocorrências da PM e PC em uma mesma base de dados?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não	10	47.62	47.62	47.62
Sim, parcialmente	7	33.33	33.33	80.95
Sim, totalmente	4	19.05	19.05	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.71 · σ =0.78				

As estatísticas oficiais sobre segurança pública, divulgadas pelo governo para o público, são derivadas dos registros da				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Ambas	15	71.43	71.43	71.43
PC	4	19.05	19.05	90.48
PM	2	9.52	9.52	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.38 · σ =0.67				



A divulgação das estatísticas sobre segurança pública é feita pela internet?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não	9	42.86	42.86	42.86
Sim	12	57.14	57.14	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.57 · σ =0.51				

Existe CICC - Centro Integrado de Comando e Controle em seu estado?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não	10	47.62	47.62	47.62
Sim	11	52.38	52.38	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.52 · σ =0.51				

Sua organização desenvolve policiamento tradicional (ênfase na prisão de criminosos)?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não	5	23.81	23.81	23.81
Sim	16	76.19	76.19	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.76 · σ =0.44				

Sua organização desenvolve policiamento comunitário (ênfase na cooperação com a comunidade local para prevenção criminal)?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não	3	14.29	14.29	14.29
Sim	18	85.71	85.71	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.86 · σ =0.36				



Sua organização desenvolve policiamento orientado para solução de problemas (ênfase no levantamento de informações de problemas locais e articulação de diferentes atores governamentais e sociais para solução do problema)?

<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não	5	23.81	23.81	23.81
Sim	16	76.19	76.19	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.76 · σ =0.44				

O planejamento operacional para as atividades cotidianas de policiamento é realizado em conjunto entre a PM e a PC?

<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não	6	28.57	28.57	28.57
Sim, parcialmente	14	66.67	66.67	95.24
Sim, totalmente	1	4.76	4.76	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.76 · σ =0.54				

Em uma escala de prioridade de 0 a 100, sabendo que 0 é NADA prioritário e 100, MUITO prioritário, como você avalia o policiamento orientado para solução de problemas?:

<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
50	1	4.76	6.25	6.25
60	2	9.52	12.50	18.75
75	1	4.76	6.25	25.00
80	3	14.29	18.75	43.75
97	1	4.76	6.25	50.00
100	8	38.10	50.00	100.00
missings	5	23.81		
total N=21 · válido N=16 · \bar{x} =86.38 · σ =17.44				

Existe uma agenda de reuniões entre a PM e a PC previamente definida?

<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não	10	47.62	47.62	47.62
Sim	11	52.38	52.38	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.52 · σ =0.51				



Existem metas comuns a serem alcançadas pela PM e PC?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não	4	19.05	19.05	19.05
Sim	17	80.95	80.95	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.81 · σ =0.40				

Existe alguma recompensa quando as metas são atingidas?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não	11	52.38	52.38	52.38
Sim	10	47.62	47.62	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.48 · σ =0.51				

O ensino (formação e ou treinamento) da PM e PC foram integrados?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não	17	80.95	80.95	80.95
Sim. Explique:	4	19.05	19.05	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.19 · σ =0.40				

Existe Corregedoria na sua organização policial?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não	3	14.29	14.29	14.29
Sim	18	85.71	85.71	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.86 · σ =0.36				



Em que ano foi criada?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
1988	6	28.57	33.33	33.33
1989	1	4.76	5.56	38.89
1991	1	4.76	5.56	44.44
1993	2	9.52	11.11	55.56
1995	2	9.52	11.11	66.67
1997	1	4.76	5.56	72.22
2001	2	9.52	11.11	83.33
2002	2	9.52	11.11	94.44
2008	1	4.76	5.56	100.00
missings	3	14.29		
total N=21 · válido N=18 · \bar{x} =1994.17 · σ =6.35				

Existe algum tipo de integração entre a Corregedoria da PM e da PC?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não	15	71.43	71.43	71.43
Sim, explique	6	28.57	28.57	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.29 · σ =0.46				

Existe alguma outra área da PM e da PC que foram integradas?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não	19	90.48	90.48	90.48
Sim	2	9.52	9.52	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.10 · σ =0.30				

Essa organização policial envia os dados estatísticos ao SINESP?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não.	5	23.81	23.81	23.81
Sim, parcialmente	6	28.57	28.57	52.38
Sim, todos	10	47.62	47.62	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =2.24 · σ =0.83				



Com que frequência os dados são enviados?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Diariamente	3	14.29	14.29	14.29
Mensalmente	10	47.62	47.62	61.90
Outro, explique:	8	38.10	38.10	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =2.24 · σ =0.70				

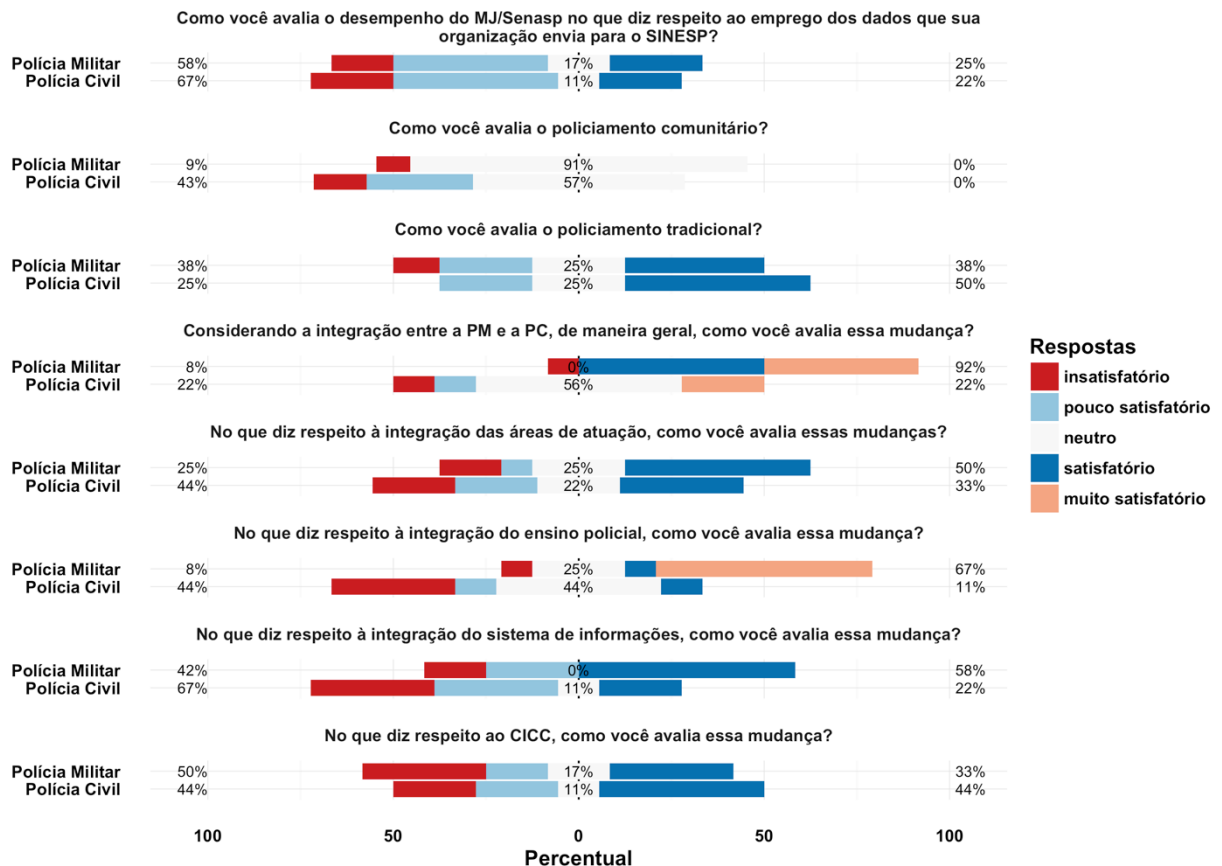
A inserção dos dados é:				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Informatizada	13	61.90	61.90	61.90
Manual	5	23.81	23.81	85.71
Parte manual, parte informatizada	3	14.29	14.29	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.52 · σ =0.75				

Foi necessário realizar alguma mudança no sistema de informatização para atender o SINESP?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não	15	71.43	71.43	71.43
Sim. Descreva:	6	28.57	28.57	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.29 · σ =0.46				

Essa organização policial desenvolveu algum tipo de regulação do uso da força?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não temos qualquer tipo de regulação	4	19.05	19.05	19.05
Sim, mas não existe uma regulação formal, apenas orientações informais	5	23.81	23.81	42.86
Sim, temos um conjunto de documentos que produz um nível elevado de regulação;	7	33.33	33.33	76.19
Sim, temos um conjunto de documentos que produz um nível médio de regulação	1	4.76	4.76	80.95
Sim, temos um conjunto de documentos que produz um nível regular de regulação	4	19.05	19.05	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =2.81 · σ =1.36				

Em que ano essa regulação teve início ?				
valor	N	bruto %	válido %	acumulado %
1990	2	9.52	11.76	11.76
1999	1	4.76	5.88	17.65
2000	1	4.76	5.88	23.53
2001	1	4.76	5.88	29.41
2003	1	4.76	5.88	35.29
2004	1	4.76	5.88	41.18
2008	2	9.52	11.76	52.94
2009	1	4.76	5.88	58.82
2010	3	14.29	17.65	76.47
2012	1	4.76	5.88	82.35
2015	3	14.29	17.65	100.00
missings	4	19.05		
total N=21 · válido N=17 · \bar{x} =2005.82 · σ =7.82				

Perguntas de opinião





A DIRETRIZ N° 1 foi adotada?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Sim, parcialmente. Explique:	3	14.29	14.29	14.29
Sim, totalmente.	18	85.71	85.71	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.86 · σ =0.36				

Os documentos internacionais mencionados na DIRETRIZ N° 1 foram adotados como referência na regulação do uso da força em que período?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	17	80.95	80.95	80.95
Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	4	19.05	19.05	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.19 · σ =0.40				

A DIRETRIZ N° 2 foi adotada?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Sim, parcialmente. Explique:	2	9.52	10.00	10.00
Sim, totalmente.	18	85.71	90.00	100.00
missings	1	4.76		
total N=21 · válido N=20 · \bar{x} =1.90 · σ =0.31				

Os documentos internacionais mencionados na DIRETRIZ N° 2 foram adotados como referência na regulação do uso da força em que período?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	18	85.71	85.71	85.71
Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	3	14.29	14.29	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.14 · σ =0.36				

Como você avalia o desempenho do MJ/Senasp no que diz respeito ao emprego dos dados que sua organização envia para o SINESP?

<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
0	3	14.29	14.29	14.29
20	1	4.76	4.76	19.05
50	5	23.81	23.81	42.86
51	2	9.52	9.52	52.38
60	2	9.52	9.52	61.90
70	2	9.52	9.52	71.43
80	1	4.76	4.76	76.19
100	5	23.81	23.81	100.00
missings	0	0.00		

total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =57.71 · σ =32.83

A DIRETRIZ N° 3 foi adotada?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Sim, parcialmente. Explique:	1	4.76	4.76	4.76
Sim, totalmente.	20	95.24	95.24	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.95 · σ =0.22				

O uso da arma de fogo nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 3 foi regulado em que período?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	18	85.71	85.71	85.71
Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	3	14.29	14.29	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.14 · σ =0.36				

A DIRETRIZ N° 4 foi adotada?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Sim, parcialmente. Explique:	1	4.76	4.76	4.76
Sim, totalmente.	20	95.24	95.24	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.95 · σ =0.22				

O uso da arma de fogo nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 4 foi regulado em que período?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	18	85.71	85.71	85.71
Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	3	14.29	14.29	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.14 · σ =0.36				

A DIRETRIZ N° 5 foi adotada?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Sim, parcialmente. Explique:	1	4.76	4.76	4.76
Sim, totalmente.	20	95.24	95.24	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.95 · σ =0.22				

O uso da arma de fogo nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 5 foi regulado em que período?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	18	85.71	85.71	85.71
Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	3	14.29	14.29	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.14 · σ =0.36				

A DIRETRIZ N° 6 foi adotada?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não foi adotada. Explique:	1	4.76	4.76	4.76
Sim, parcialmente. Explique:	2	9.52	9.52	14.29
Sim, totalmente.	18	85.71	85.71	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =2.81 · σ =0.51				

O uso da arma de fogo nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 6 foi regulado em que período?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	17	80.95	85.00	85.00
Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	3	14.29	15.00	100.00
missings	1	4.76		
total N=21 · válido N=20 · \bar{x} =1.15 · σ =0.37				

A DIRETRIZ N° 7 foi adotada?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Sim, parcialmente. Explique:	4	19.05	19.05	19.05
Sim, totalmente.	17	80.95	80.95	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.81 · σ =0.40				

O uso da arma de fogo nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 7 foi regulado em que período?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	17	80.95	80.95	80.95
Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	4	19.05	19.05	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.19 · σ =0.40				



A DIRETRIZ N° 8 foi adotada?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não foi adotada. Explique:	4	19.05	19.05	19.05
Sim, parcialmente. Explique:	8	38.10	38.10	57.14
Sim, totalmente.	9	42.86	42.86	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =2.24 · σ =0.77				

A adoção de instrumentos de menor potencial ofensivo e equipamentos de proteção nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 8 foi regulado em que período?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	11	52.38	64.71	64.71
Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	6	28.57	35.29	100.00
missings	4	19.05		
total N=21 · válido N=17 · \bar{x} =1.35 · σ =0.49				

A DIRETRIZ N° 9 foi adotada?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não foi adotada. Explique:	5	23.81	23.81	23.81
Sim, parcialmente. Explique:	4	19.05	19.05	42.86
Sim, totalmente.	12	57.14	57.14	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =2.33 · σ =0.86				

O uso da força nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 9 foi regulado em que período?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	13	61.90	81.25	81.25
Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	3	14.29	18.75	100.00
missings	5	23.81		
total N=21 · válido N=16 · \bar{x} =1.19 · σ =0.40				



A DIRETRIZ N° 10 foi adotada?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não foi adotada. Explique:	1	4.76	4.76	4.76
Sim, parcialmente. Explique:	3	14.29	14.29	19.05
Sim, totalmente.	17	80.95	80.95	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =2.76 · σ =0.54				

As condutas do agente policial, nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 10, foram reguladas em que período?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	15	71.43	75.00	75.00
Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	5	23.81	25.00	100.00
missings	1	4.76		
total N=21 · válido N=20 · \bar{x} =1.25 · σ =0.44				

A DIRETRIZ N° 11 foi adotada?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Sim, parcialmente. Explique:	5	23.81	23.81	23.81
Sim, totalmente.	16	76.19	76.19	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.76 · σ =0.44				

As ações da organização policial, nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 11, foram reguladas em que período?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	14	66.67	66.67	66.67
Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	7	33.33	33.33	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.33 · σ =0.48				



A DIRETRIZ N° 12 foi adotada?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não foi adotada. Explique:	1	4.76	4.76	4.76
Sim, totalmente.	20	95.24	95.24	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.95 · σ =0.22				

As condutas do agente policial, nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 12, foram reguladas em que período?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	17	80.95	85.00	85.00
Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	3	14.29	15.00	100.00
missings	1	4.76		
total N=21 · válido N=20 · \bar{x} =1.15 · σ =0.37				

A DIRETRIZ N° 13 foi adotada?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Sim, totalmente.	21	100.00	100.00	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.00 · σ =0.00				

Os conteúdos relativos a direitos humanos mencionados na DIRETRIZ N° 13 foram reguladas em que período?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	18	85.71	85.71	85.71
Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	3	14.29	14.29	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.14 · σ =0.36				



A DIRETRIZ N° 14 foi adotada?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não foi adotada. Explique:	2	9.52	9.52	9.52
Sim, parcialmente. Explique:	6	28.57	28.57	38.10
Sim, totalmente.	13	61.90	61.90	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =2.52 · σ =0.68				

O treinamento nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 14 foi regulado em que período?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	15	71.43	78.95	78.95
Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	4	19.05	21.05	100.00
missings	2	9.52		
total N=21 · válido N=19 · \bar{x} =1.21 · σ =0.42				

A DIRETRIZ N° 15 foi adotada?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Sim, totalmente.	21	100.00	100.00	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.00 · σ =0.00				

A seleção de instrutores nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 15 foi regulada em que período?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	19	90.48	90.48	90.48
Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	2	9.52	9.52	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.10 · σ =0.30				



A DIRETRIZ N° 16 foi adotada?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não foi adotada. Explique:	2	9.52	9.52	9.52
Sim, parcialmente. Explique:	4	19.05	19.05	28.57
Sim, totalmente.	15	71.43	71.43	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =2.62 · σ =0.67				

Os procedimentos de habilitação nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 16 foram regulados em que período?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	17	80.95	89.47	89.47
Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	2	9.52	10.53	100.00
missings	2	9.52		
total N=21 · válido N=19 · \bar{x} =1.11 · σ =0.32				

A DIRETRIZ N° 17 foi adotada?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não foi adotada. Explique:	2	9.52	9.52	9.52
Sim, parcialmente. Explique:	2	9.52	9.52	19.05
Sim, totalmente.	17	80.95	80.95	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =2.71 · σ =0.64				

O porte de arma de fogo ou instrumento de menor potencial ofensivo nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 17 foi regulado em que período?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	16	76.19	84.21	84.21
Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	3	14.29	15.79	100.00
missings	2	9.52		
total N=21 · válido N=19 · \bar{x} =1.16 · σ =0.37				



A DIRETRIZ N° 18 foi adotada?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não foi adotada. Explique:	10	47.62	47.62	47.62
Sim, parcialmente. Explique:	3	14.29	14.29	61.90
Sim, totalmente.	8	38.10	38.10	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.90 · σ =0.94				

A DIRETRIZ N° 19 foi adotada?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não foi adotada. Explique:	3	14.29	14.29	14.29
Sim, totalmente.	18	85.71	85.71	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.86 · σ =0.36				

O uso de técnicas e instrumentos de menor potencial ofensivo nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 19 foi regulado em que período?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	14	66.67	77.78	77.78
Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	4	19.05	22.22	100.00
missings	3	14.29		
total N=21 · válido N=18 · \bar{x} =1.22 · σ =0.43				

A DIRETRIZ N° 20 foi adotada?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não foi adotada. Explique:	2	9.52	9.52	9.52
Sim, parcialmente. Explique:	2	9.52	9.52	19.05
Sim, totalmente.	17	80.95	80.95	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =2.71 · σ =0.64				

O uso de técnicas e instrumentos de menor potencial ofensivo nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 20 foi regulado em que período?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	15	71.43	75.00	75.00
Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	5	23.81	25.00	100.00
missings	1	4.76		
total N=21 · válido N=20 · \bar{x} =1.25 · σ =0.44				

A DIRETRIZ N° 21 foi adotada?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não foi adotada. Explique:	5	23.81	23.81	23.81
Sim, totalmente.	16	76.19	76.19	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =1.76 · σ =0.44				

O uso de técnicas e instrumentos de menor potencial ofensivo nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 21 foi regulado em que período?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	13	61.90	76.47	76.47
Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	4	19.05	23.53	100.00
missings	4	19.05		
total N=21 · válido N=17 · \bar{x} =1.24 · σ =0.44				

A DIRETRIZ N° 22 foi adotada?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não foi adotada. Explique:	7	33.33	33.33	33.33
Sim, parcialmente. Explique:	2	9.52	9.52	42.86
Sim, totalmente.	12	57.14	57.14	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =2.24 · σ =0.94				



O uso de técnicas e instrumentos de menor potencial ofensivo nas condições mencionadas na DIRETRIZ N° 22 foi regulado em que período?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	12	57.14	80.00	80.00
Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	3	14.29	20.00	100.00
missings	6	28.57		
total N=21 · válido N=15 · \bar{x} =1.20 · σ =0.41				

A DIRETRIZ N° 23 foi adotada?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não foi adotada. Explique:	9	42.86	42.86	42.86
Sim, parcialmente. Explique:	2	9.52	9.52	52.38
Sim, totalmente.	10	47.62	47.62	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =2.05 · σ =0.97				

As comissões mencionadas na DIRETRIZ N° 23 foi regulada em que período?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	9	42.86	69.23	69.23
Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	4	19.05	30.77	100.00
missings	8	38.10		
total N=21 · válido N=13 · \bar{x} =1.31 · σ =0.48				

A DIRETRIZ N° 24 foi adotada?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não foi adotada. Explique:	3	14.29	14.29	14.29
Sim, parcialmente. Explique:	7	33.33	33.33	47.62
Sim, totalmente.	11	52.38	52.38	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =2.38 · σ =0.74				



O relatório mencionado na DIRETRIZ N° 24 foi regulado em que período?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	12	57.14	66.67	66.67
Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	6	28.57	33.33	100.00
missings	3	14.29		
total N=21 · válido N=18 · \bar{x} =1.33 · σ =0.49				

A DIRETRIZ N° 25 foi adotada?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Não foi adotada. Explique:	1	4.76	4.76	4.76
Sim, parcialmente. Explique:	2	9.52	9.52	14.29
Sim, totalmente.	18	85.71	85.71	100.00
missings	0	0.00		
total N=21 · válido N=21 · \bar{x} =2.81 · σ =0.51				

A reabilitação e reintegração mencionadas na DIRETRIZ N° 24 foram reguladas em que período?				
<i>valor</i>	<i>N</i>	<i>bruto %</i>	<i>válido %</i>	<i>acumulado %</i>
Antes da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	14	66.67	70.00	70.00
Depois da Portaria Interministerial N° 4.226, 31/12/2010.	6	28.57	30.00	100.00
missings	1	4.76		
total N=21 · válido N=20 · \bar{x} =1.30 · σ =0.47				

Anexo C - Glossário

Este glossário foi construído a partir de extensa revisão da literatura e dos conteúdos das propostas de reforma analisadas ao longo deste Caderno de Debates. As definições ora apresentadas constituem propostas de síntese redigidas pelos autores desta publicação, salvo indicação contrária expressa claramente por meio de Nota de Rodapé.

Não pretendendo esgotar os significados possíveis para os termos apresentados ou encerrar o debate acerca de suas definições, este Glossário visa organizar um acordo mínimo sobre a que se referem estes vocábulos, proporcionando uma compreensão comum e facilitando os debates que acontecerão no âmbito da 2ª Conferência Nacional de Segurança Pública.

Vocábulo	Definição
Abordagem policial	É uma intervenção em que a polícia pára e revista as pessoas. O propósito principal é encontrar drogas, armas ou objetos que sejam produtos de crime. No Código de Processo Penal, essa prática policial é tratada como busca pessoal e só deve ser realizada quando houver fundada suspeita.
Accountability	Accountability é a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outras. Geralmente o termo é utilizado no âmbito da administração pública para indicar a obrigação de uma autoridade política ou administrativa de prestar contas dos atos praticados e eventual aplicação de sanções no caso de inobservância dos deveres legais ou éticos. O administrador público deve informar, explicar e responder por seus atos.
Carreira única	O projeto de “Carreira única” tem como objetivo criar e implantar carreira única para os profissionais de segurança pública. O projeto de Lei 6440/2009 estabelece a carreira única para ingresso e promoção na carreira dos militares estaduais e corpos de bombeiro estaduais. De acordo com este projeto, ingresso nas instituições militares estaduais ocorre por meio de concurso público, com exceção dos quadros de saúde e Capelão das carreiras militares. Para o ingresso é exigido o título de bacharel em Direito obtido em estabelecimento reconhecido por sistemas de ensino federal, estadual ou do Distrito Federal.
Ciclo completo da ação policial	O ciclo completo de ação policial significa a unificação das funções ostensivo-preventiva e judiciária num único órgão policial. Ele prevê o exercício cumulativo, numa só polícia, da persecução penal: policiamento administrativo, investigativo, ostensivo, preventivo, judiciário e serviço de inteligência policial. As propostas de ciclo completo podem ser divididas em duas, uma delas prevê o ciclo completo com uma polícia única, de modo que ele resulta da unificação das polícias. Por vezes, o ciclo completo é interpretado como a própria unificação das polícias. A outra modalidade prevê a instituição do ciclo completo independentemente da unificação das polícias. O ciclo

	completo também pode ser implementado por meio da mitigação dos poderes policiais investigativos mediante a transferência ao Judiciário da titularidade do inquérito e mantendo nas polícia militar e civil o policiamento ostensivo e a apuração de crimes.
Civilianização	É o processo em que civis ou não policiais são empregados para realizar determinadas tarefas comumente feitas por policiais. Esse processo tem sido implementado, principalmente, no atendimento do telefone de emergência - 190.
Coerção	Meio de controlar a atitude de outros mediante ameaça ou real inflição de dano físico, material ou psicológico. A coerção pode ser injustificada e ilegal, como quando alguém pratica extorsão contra outra pessoa, ou justificada, exercida por agente público no estrito cumprimento de seu dever legal, e.g., um policial conduz uma pessoa, mesmo contra a vontade desta, a apresentar-se em delegacia de polícia ou em juízo para prestar declarações.
Descentralização da segurança pública	Transferência de autoridade e responsabilidade das funções de segurança pública de um governo central para governos locais ou intermediários. Segundo Marta Arretche ²⁶ , em Estados federativos, estados e municípios — porque dotados de autonomia política e fiscal — assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional.
Desmilitarização	É a eliminação da característica militar por meio da extinção da polícia militar.
Discricionariedade	É a capacidade de o policial que trabalha na rua tomar decisões frente a uma situação que requer pronta resposta, optando por escolhas legais.
Estado democrático de direito	Estado baseado na soberania popular, no respeito e na garantia dos direitos e liberdades fundamentais, bem como, no pluralismo de expressão e organização política democráticas. O Estado Democrático de Direito legitima-se numa Constituição emanada da vontade do povo e orienta-se pela participação popular nas decisões políticas direta e indiretamente e por princípios como a legalidade, a igualdade, a justiça social, a divisão de poderes e a segurança jurídica.
Força	Compreende o emprego de diferentes recursos por parte da polícia com o propósito de fazer com que os cidadãos cumpram as leis. A força pode ser representada por um conjunto de dimensões, dando a ideia de uma escala que inicia no nível zero, avança para a ação de presença e comunicação verbal. A partir deste ponto inicia a ação coercitiva em resposta ao não cumprimento de alguma regra, com a condução de preso. Caso haja reação, a escala prevê o uso de instrumentos menos letais, produtos químicos e força física. Por fim, o grau máximo que é a força letal e uso da arma de fogo.

²⁶ ARRETCHÉ, Marta TS. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. Revista brasileira de ciências sociais, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

Força letal	É o grau de força empregado pela polícia nos encontros com o público que tem a mais alta probabilidade de resultar em morte. O instrumento letal, comumente, empregado pela polícia é a arma de fogo.
Força menos letal	É o grau de força empregado pela polícia nos encontros com o público em que são usados diferentes recursos com baixo ou médio potencial de causar morte, por exemplo: força física, produtos químicos, bala de borracha, taser, entre outros.
Força não letal	É o grau de força empregado pela polícia nos encontros com o público com pouca ou nenhuma probabilidade de resultar em morte. A interação com o público ocorre por meio da ação de presença e comunicação verbal.
Força proporcional	É aquela em que o policial emprega o grau de força ou recurso apropriado para conter a reação do suspeito e realizar a prisão, de forma a causar o menor dano possível à integridade física do suspeito, do policial e também de terceiros. Pode também ser chamada de força necessária. Circunstâncias em que o suspeito reage por meio de arma de fogo, a força letal pode ser considerada o recurso apropriado, desde que o risco de morte esteja presente e o uso da arma de fogo pela polícia não coloque em risco a vida de reféns ou terceiros indiretamente envolvidos no encontro.
Fundada suspeita	É menos do que a certeza de que o comportamento de alguém demonstra relação com o crime.
Guarda Municipal	A guarda municipal constitui uma instituição Pública Municipal, uniformizada, hierarquizada, desmilitarizada, armada ou não, de criação constitucionalmente facultativa, por iniciativa exclusiva do Executivo Municipal. Esta instituição deve ser criada mediante lei, para atuar na prestação de serviços públicos no âmbito da segurança pública municipal e no contexto da preservação da ordem pública.
Judicialização	A judicialização da segurança pública ocorre quando o Judiciário é chamado a tomar decisões ante o descumprimento ou cumprimento inadequado da política de segurança pelo Executivo ou pelo Legislativo. Ela decorre especialmente do controle judicial das decisões dos demais poderes sobre segurança pública ou no controle difuso, quando há uma omissão constitucional do Executivo ou do Legislativo nessa matéria como, por exemplo, o Legislativo deixa de regulamentar um dispositivo constitucional sobre segurança pública e o Judiciário o faz por meio de uma decisão judicial mediante demanda de pessoa física ou jurídica legitimada a ingressar com o pedido.
Letalidade policial	São ações policiais que resultam em morte de não policiais, sendo que na maior parte das vezes esse resultado ocorre em função do uso de arma de fogo.
Medo do crime	É um fenômeno que pode, em alguma medida, interferir na qualidade de vida das pessoas. Nem sempre o medo do crime tem relação direta com o aumento das taxas de crime. Estudos demonstram que as desordens física e social podem desencadear o medo do crime.

Militarização	É o processo de introdução de mudanças na estrutura da organização policial de forma a torna-la semelhante a do Exército. No Brasil, a militarização da polícia teve início com o Decreto-Lei Nº. 317, de 03 de março de 1967, que reorganizou as polícias e os bombeiros militares.
Modernização	Em linhas gerais, significa a reordenação de métodos procedimentais e redefinição de doutrinas da polícia a fim de adequá-la às mais recentes exigências de policiamento. Especificamente, não há consenso sobre o que vem a ser a modernização das polícias. Para alguns, ela supõe a desmilitarização, a criação do ciclo completo e o fim do caráter inquisitorial do inquérito policial. Para outros, a modernização visa tornar a polícias mais eficientes, sem alterar o modelo de segurança previsto na Constituição.
Municipalização	A municipalização da segurança pública é uma modalidade de descentralização político-administrativa da segurança pública, pela qual se transfere aos municípios funções típicas de segurança pública tais como a apuração criminal e o policiamento preventivo. Atualmente a Constituição Federal de 1988, art. 144 § 8º, prevê que os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei, mas não as inclui entre os órgãos de segurança pública. As propostas de municipalização têm assumido várias formas. Algumas delas preveem a extinção das polícias estaduais e a criação das polícias municipais para substituí-las, subordinando-as aos prefeitos. Outras buscam facultar aos municípios a criação de polícias municipais com atuação subsidiária, complementar ou auxiliar às polícias estaduais.
Pacto federativo	O pacto federativo refere-se à distribuição de competências entre a União, os estados e os municípios. Na segurança pública, o pacto federativo implicou em alocar na União e nos estados competências para realizar o policiamento ostensivo e a apuração de infrações criminais, deixando para os municípios a tarefa facultativa de criar guardas municipais para a proteção de bens, serviços e atividades públicos municipais.
Polícia administrativa	A polícia administrativa compreende a prevenção de danos a bens, direitos e atividades em caráter fiscalizador e é exercida de maneira disseminada entre os vários órgãos da administração pública. Diferentemente da polícia judiciária, a qual se volta à repressão de delitos praticados por pessoas e está concentrada em órgãos específicos da administração pública: Polícia Civil, Militar ou Federal, a polícia administrativa pode ser exercida por qualquer órgão da administração pública incumbido de preservar o interesse coletivo contra ilícitos administrativos praticados por pessoas físicas ou jurídicas. Exemplo de polícia administrativa são as guardas municipais, que estão incumbidas de proteger bens, serviços e instalações públicos contra atos ilícitos de terceiros, mas não exercem persecução criminal contra autores de delitos.

Polícia judiciária	A polícia judiciária tem por atribuição a apuração de crimes e contravenções penais mediante a instauração de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei como, por exemplo, o termo circunstanciado, o qual visa apurar crimes de menor potencial ofensivo. A polícia judiciária é exercida pela Polícia Civil no âmbito dos estados para crimes comuns e pela Polícia Federal no âmbito da União. Neste último caso, quando o crime ferir bens, serviços ou interesses da União. Cabe ao delegado de polícia, civil ou federal, a condução das investigações criminais, exceto quanto às infrações militares, as quais estão a cargo da Polícia Militar ou das Forças Armadas. Para tanto, o delegado pode ouvir pessoas, requisitar perícia, informações, documentos e dados que interessem à apuração dos fatos.
Policiamento comunitário	O policiamento comunitário está ligado à ideia de uma parceria entre a polícia e a comunidade. Trata-se de uma estratégia de organização baseada na cooperação entre a polícia e a comunidade, orientada para a identificação e resolução de problemas de segurança pública, melhoria da qualidade de vida da população e proteção da vida, liberdade, igualdade e dignidade de todas as pessoas.
Policiamento de proximidade	O “Policiamento de proximidade” parte da ideia de que os agentes policiais e os cidadãos devem trabalhar em conjunto na busca de soluções para os problemas da comunidade que estejam relacionados com a desordem e com todos os problemas que, a nível local, possam contribuir para a diminuição do sentimento de segurança da população. Por um lado, ele permite um envolvimento dos cidadãos no esforço de melhorar a qualidade de vida nos bairros, e por outro lado, transforma a atividade policial, afastando-a do policiamento reativo tradicional.
Policiamento orientado para solução de problemas	O “policiamento orientado para a solução de problemas” propõe uma profunda reavaliação da função policial, levando a polícia, em coordenação com outras instituições estatais e não estatais, a mobilizar seus recursos materiais e intelectuais na identificação, análise e solução dos problemas, criminais ou não, de um território. Trata-se de um modelo preventivo, orientado à solução dos problemas em si, desvinculando a ação policial da questão criminal, favorecendo uma compreensão interdisciplinar e plurigerencial dos conflitos.
Policiamento ostensivo	Atividade policial voltada à prevenção de crimes e contravenções, realizada por meio do patrulhamento ou permanência, diligência ou escolta de pessoas em espaço público, podendo o policial estar a pé, motorizado, em embarcação, de bicicleta, montado em cavalo ou em via aérea, no meio urbano ou rural. O policiamento ostensivo é a presença visível da polícia fardada, uniformizada e identificada, o que permite sua fácil identificação e assegura a preservação da ordem pública.
Policiamento reativo	Policiamento reativo é aquele exercido após a ocorrência do delito com a finalidade de apurá-lo, geralmente mediante solicitação dos cidadãos, os quais apontam para a autoridade policial o alvo da persecução

	<p>criminal. Ele difere do policiamento preventivo, que opera antes da ocorrência do delito a fim de inibi-lo, bem como, do policiamento proativo, pelo qual a própria autoridade policial seleciona o alvo a ser investigado.</p>
Policiamento tradicional	<p>Policiamento tradicional é aquele exercido por meio da ostensividade, reatividade e distanciamento do policial em relação aos cidadãos. Ele centra-se na presença ostensiva e fardada para inibir o crime, na pronta resposta em relação aos delitos ou a atos que podem gerar desordem. Nessa perspectiva de policiamento, o uso da força é essencial para manter a lei, a ordem e garantir a segurança pública. O conceito de policiamento tradicional é frequentemente contrastado com o de policiamento comunitário, vez que são complementares, mas orientados por distintos paradigmas. Este último enfatiza a participação comunitária em atividades não emergenciais na prevenção ao crime.</p>
Prevenção	<p>A ideia de “Prevenção” está sempre presente na caracterização da polícia. A prevenção orienta-se a um fim futuro, que consiste em impedir que um perigo surja ou se concretize em dano. A prevenção de perigos para a ordem e a segurança públicas é considerada a principal função da polícia. A prevenção do crime tendo como base a comunidade é essencial para o desenvolvimento do policiamento comunitário.</p>
Procedimento operacional padrão (POP)	<p>São modelos de condutas seguras desenvolvidos pelas organizações policiais com o propósito de diminuir a exposição do policial ao risco de morte, bem como a probabilidade de ocorrência de práticas policiais abusivas. A padronização dos procedimentos favorece o controle do uso da força.</p>
Profissionalização	<p>Processo de racionalização e modernização das atividades dos agentes de segurança pública, caracterizado pela substituição do personalismo e do improviso nas ações policiais por procedimentos formais, legalmente fundamentados e padronizados. A profissionalização supõe a capacitação de agentes policiais contratados segundo sua habilidade e não com base em favorecimentos.</p>
Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI	<p>É um Programa do governo federal, instituído por lei em 2007, que prevê a articulação dos três níveis de governo em cooperação e a participação da sociedade, por meio de projetos e ações sociais com o propósito de melhorar a segurança pública.</p>
Protocolo	<p>São parâmetros que orientam a tomada de decisão do policial, em especial, durante os encontros com o público. O POP também é um protocolo.</p>

<p>Regulamento disciplinar</p>	<p>O regulamento disciplinar policial é, via de regra, um ato normativo do Poder Executivo que especifica e detalha as transgressões disciplinares, comina sanções, sua natureza e alcance. Igualmente, o regulamento disciplinar estabelece as regras procedimentais para apuração e aplicação das sanções. Eventualmente, ele pode prever recompensas aos policiais.</p> <p>Regulamentos são normas administrativas abstratas, dotadas de generalidade e impessoalidade, expedidas pelo chefe do Poder Executivo por meio de decreto para regulamentar uma lei ou norma constitucional previamente aprovada. No entanto, como os regulamentos disciplinares das polícias preveem direitos, deveres e sanções que vão desde a advertência até a detenção e expulsão de policiais, alguns estados preferem editá-los por meio de lei, emanada do Poder Legislativo cujo rito de aprovação é mais rígido que os decretos. Esse é o caso dos estados de São Paulo, do Ceará, de Pernambuco, da Bahia e de Minas Gerais.</p>
<p>Repressão</p>	<p>A “repressão” constitui uma atividade estatal por excelência. No seu sentido mais usual, “repressão” significa a imposição pela força da vontade do Estado, ou de contenção, sempre através do emprego da força, de ações individuais ou coletivas. Neste contexto, pode-se distinguir os atos repressivos segundo sua conformidade ou incompatibilidade com leis, direitos ou princípios, definindo-os como legítimos ou ilegítimos.</p>
<p>Segurança cidadã</p>	<p>O conceito de segurança cidadã indica que o direito à segurança é um direito dos cidadãos, enquanto o conceito de segurança nacional se refere à segurança do Estado. Segurança cidadã diz respeito à proteção dos cidadãos contra qualquer tipo de violência, incluindo violências de natureza econômica, social e cultural que possam causar mortes e danos à integridade física e psicológica dos cidadãos.</p>
<p>Segurança nacional</p>	<p>É a garantia relativa, para a Nação, da conquista e manutenção dos seus objetivos permanentes, proporcionada pelo emprego do seu Poder Nacional. Quando se trata de ameaças de qualquer origem, forma ou natureza situadas no domínio das relações internacionais, o problema é de Segurança Externa; quando se trata de ameaça que possam se manifestar ou produzir efeitos no âmbito interno do país, o problema é de Segurança Interna.</p>
<p>Segurança pública</p>	<p>O conceito de Segurança Pública, dentro do contexto das sociedades modernas, designa uma das funções do Estado, mais especificamente, indica o conjunto de ações voltadas para assegurar a convivência ordenada, pacífica e tranquila dos indivíduos, grupos e organizações da sociedade, realizadas por agentes públicos especializados – policiais e guardas – com maior ou menor grau de profissionalização. Neste sentido, diz respeito à segurança provida por agentes de estado, e não por agentes privados.</p>

Sensação de segurança	É o objetivo a ser alcançado pelo governo e pelas organizações policiais com o provimento da segurança pública. Da mesma forma que o medo do crime, a sensação de segurança nem sempre tem relação direta com a diminuição das taxas de crime. A maneira mais adequada de medir a sensação de segurança é por meio de pesquisa de opinião.
Sistema de justiça criminal	O sistema de justiça criminal é formado pelo conjunto de órgãos responsáveis pela persecução e a execução criminal: o Judiciário, o Ministério Público, o defensor público ou privado, os órgãos da segurança pública: Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Federal, órgãos de perícia e o departamento penitenciário estadual. Embora integrem um sistema, esses órgãos são autônomos entre si e nem sempre atuam de forma coordenada e articulada.
Sistema Único de Segurança Pública – SUSP	Proposta de integração dos órgãos de segurança pública (artigo 144 CF) e da Força Nacional de Segurança Pública, com a colaboração das guardas municipais, no sentido de atuarem de forma cooperativa sistêmica e harmônica. Apresentado pelo Projeto de Lei Nº 3734/2012 em tramitação na Câmara dos Deputados.
Taxa de criminalidade	<p>Representa o número de crimes reportados à Polícia por cem mil habitantes em uma determinada área. A fórmula básica para a taxa de criminalidade é:</p> $\frac{\text{número de crimes}}{\text{número de habitantes}} * 100.000 = \text{Taxa de criminalidade}$ <p>Essa é uma fórmula genérica. As agências que realizam o cálculo tomam em conta fórmulas mais complexas vez que, no cômputo, nem todos os crimes são considerados, mas especialmente os crimes de sangue, e.g, homicídio, e os crimes patrimoniais, tais como o furto e o roubo. Além disso, várias ponderações são tomadas em conta: crimes de homicídio têm menor taxa de subnotificação do que o roubo e o estupro; a densidade populacional, o nível de urbanização, bem como, ocorrências excepcionais ou aleatórias, e.g, um evento drástico com homicídio de várias pessoas numa pequena cidade pode excepcionalmente elevar sua taxa de criminalidade.</p>
Unificação	A unificação das polícias prevê a existência de uma só polícia nos estados desempenhando todas as funções policiais: policiamento ostensivo-preventivo, polícia judiciária, preservação da ordem pública, apuração de infrações criminais e serviço de inteligência policial. A unificação pode significar a submissão das polícias a uma mesma estrutura hierárquica, porém mantendo as funções de polícia ostensivo-preventiva e de polícia judiciária em departamentos distintos. Pode também incluir a formação do ciclo completo de ação policial, pelo qual essas funções são exercidas pelo mesmo órgão policial, ainda que haja especializações conforme a natureza do crime, território ou grupo alvo da persecução. Algumas propostas de unificação contemplam a desmilitarização das polícias por meio da criação de uma só polícia de natureza civil.

	<p>A unificação pode se dar por via indireta, e.g., mediante a municipalização da segurança, criando uma só polícia municipal e conseqüente extinção das polícias estaduais.</p>
<p>Violência</p>	<p>“Violência” é definida como a ação ou efeito de violentar, de empregar força física (contra alguém ou algo) ou intimidação moral contra alguém. No que diz respeito aos direitos, a violência é compreendida como todas as violações dos direitos humanos e civis (vida, propriedade, liberdade de ir e vir, de consciência e de culto); direitos políticos (direito a votar e a ser votado, e ter participação política); direitos sociais (acesso a habitação, saúde, educação, segurança); direitos econômicos (emprego e salário) e culturais (direito de manter e manifestar sua própria cultura). As formas de violência tipificadas como violação da lei penal, como assassinato, sequestros, roubos e outros tipos de crimes contra a pessoa ou contra o patrimônio constituem a violência urbana.</p>