UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO - NÚCLEO DE EXTENSÃO
PROGESP - PROGRAMA DE ESTUDOS, PESQUISAS E FORMAÇÃO EM POLÍTICAS E GESTÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA

KARINA DA HORA FARIAS

REFORMA DAS POLÍCIAS:
MODELO DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA
BRASIL X CHILE

Salvador
2017

KARINA DA HORA FARIAS

REFORMA DAS POLÍCIAS:
MODELO DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA
BRASIL X CHILE

Trabalho de conclusão do curso da Especialização em Políticas e Gestão da Segurança Pública – Cegesp / Progesp, como requisito obrigatório para obtenção do grau de Especialista em Gestão da Segurança Pública, pela Universidade Federal da Bahia.

Linha de pesquisa: Políticas e Gestão em Segurança Pública

Orientador: Profº Msc. Lucas Rêgo Silva Rodrigues

Salvador
2017

Nem tudo que se enfrenta pode ser modificado, mas nada pode ser modificado até que seja enfrentado.

Albert Einstein

DA HORA FARIAS, Karina. **Reforma das polícias: modelo de ciclo completo de polícia Brasil x Chile.** 75 p. il. 2017. Monografia (Especialização em Gestão da Segurança Pública) – Faculdade de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

RESUMO

Esta pesquisa tem por temática investigar sobre a reforma das instituições policiais no Brasil e o modelo de ciclo completo de polícia, como produto das discussões sobre a melhoria do Sistema de Justiça Criminal e da Segurança Pública no país, que apesar do longo período pós-ditadura e redemocratização, ainda demonstra carências no que tange a qualidade no combate a violência social. Entre os diversos órgãos do sistema, as polícias estaduais (civis e militares), sofrem contínuos questionamentos sobre sua forma de conceber as atividades preventivas e repressivas. As críticas as Corporações giram em torno da incapacidade dessas de estabelecer e garantir em suas práticas de policiamento, a observância aos princípios democráticos da nova ordem constitucional; tanto na atividade junto à sociedade, no qual o monopólio do uso da força as leva ao excesso, quanto pela ineficácia procedimental das Corporações no combate a violência, fatores que fortalecem a consumação de toda sorte de conduta nociva ao convívio social, em especial, dos crimes violentos letais intencionais (CVLI), do reforço à atuação das organizações criminosas e do aumento da impunidade. A busca da segurança cidadã, com maior eficácia por parte das polícias, tem trazido o tema da segurança pública para o eixo de discussão como jamais fora discutido em outros momentos históricos do Brasil, como meio de constituir novos caminhos que auxiliem na evolução das instituições e do sistema de justiça criminal que ora se apresenta. Nesse contexto, a pesquisa demonstra as principais Propostas de Emenda à Constituição (PEC), em tramitação legislativa, que sugerem mudanças no cenário da segurança pública, com ênfase para o modelo de ciclo completo de polícia que visa redesenhar as instituições policiais e suas tarefas, concebendo uma nova maneira processual de atuar, na qual as corporações policiais passam a serem competentes a executar todas as fases da persecução criminal, iniciando a atividade policial do cometimento do crime à oferta do relatório ou inquérito ao Estado-juiz, logo, reestruturando a processual investigativa para um ciclo completo e sem interferências de segundas ou terceiras instituições, de tudo, visando a qualidade nas atividades das instituições envolvidas no ato de investigar. Por fim, buscando soluções para as deficiências e demandas do modelo policial brasileiro, foi realizada análise comparativa com o modelo do ciclo completo que já se encontra consolidado nas polícias do Chile, tendo como resultado salutar a ocorrência de que após mudanças estruturais e processuais significativas naquele país, foi possível apresentar bons resultados no combate à criminalidade, com especial manutenção de baixos índices de homicídios em comparação com o Brasil, além de outros notáveis aspectos que revelaram proximidades e distanciamentos do modelo Chileno com as propostas existentes no Brasil, permitindo um novo juízo de valor acerca das mudanças legislativas em tramitação que visam a melhoria e evolução do atual sistema de segurança pública brasileiro.

Palavras-Chave: polícia e sociedade; reforma da polícia; ciclo completo de polícia; unificação; integração; desmilitarização; proposta de emenda à constituição; PEC; persecução penal; investigação preliminar; crimes violentos letais intencionais; CVLI.

DA HORA FARIAS, Karina. **Reform of the police: model of complete cycle of police Brazil x Chile.** 75 p. Yl. 2017. Monograph (Specialization in Public Security Management) - Faculty of Administration, Federal University of Bahia, Salvador, 2017.

ABSTRACT

This research deals with the reform of police institutions in Brazil and the model of a complete police cycle, as a result of the discussions on the improvement of the Criminal Justice and Public Security System in Brazil, which despite the long period of post-dictatorship and redemocratization, still shows deficiencies regarding quality in the fight against social violence. Among the various organs of the system, the State Police (civil and military) are constantly questioned about how to conceive preventive and repressive activities. The criticisms of the Corporations revolve around their inability to establish in their policing practices the democratic principles of the new constitutional order; Both in the activity with society, in which the monopoly of the use of force leads them to excess, and by the procedural inefficiency of the Corporations in the fight against violence, factors that strengthen the consummation of all manner of conduct harmful to the social life, especially of the Intentional lethal violent crimes (LIVC), strengthening criminal organizations and increasing impunity. The pursuit of citizen security, with greater effectiveness by the Police, has brought the issue of public security to the axis of discussion as it has never been discussed in other historical moments in Brazil, as a means of creating new ways that help in the evolution of institutions and of the criminal justice system that is presented today. In this context, the research demonstrates the main Legislative Amendment Proposals (LAP), which suggest changes in the public safety scenario, with emphasis on the full cycle police model that aims to redesign police institutions and their tasks, conceiving a new procedural way of acting, in which police corporations become competent to perform all phases of criminal prosecution, initiating police activity from the commission of the crime to the offer of the report or inquiry to the State-judge, thus, restructuring the procedural Research for a complete cycle and without interferences of second or third institutions, of everything, aiming at the quality in the activities of the institutions involved in the act of investigating. Finally, searching for solutions to the deficiencies and demands of the Brazilian police model, a comparative analysis was carried out with the model of the complete cycle that has already been consolidated in the Polices of Chile, resulting in a salutary occurrence that after significant structural and procedural changes in that model Country, it was possible to present good results in the fight against crime, with special maintenance of low homicide rates compared to Brazil, as well as other notable aspects that revealed proximity and distancing of the Chilean model with the existing proposals in Brazil, allowing a new judgment Of value regarding the legislative changes in process that aim at the improvement and evolution of the current Brazilian public security system.

Key-Word: police and society; police reform; complete cycle police; unification; integration; demilitarization; proposed amendment to the constitution; criminal prosecution; preliminary investigation; Lethal and intentional violent crimes; LIVC.

LISTA DE SIGLAS

BM	Bombeiro Militar
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CNP	Conselho Nacional de Polícia
CNSP	Conselho Nacional de Segurança Pública
CONAPEF	Congresso Nacional das Policias Federais
CVLI	Crimes Violentos Letais Intencionais
DF	Distrito Federal
DPT	Departamento de Perícias Técnicas
E	Estados
EAD	Educação à distância
ENASP	Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública
GM	Guarda Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
INTERPOL	Organização Internacional da Polícia Criminal
IPM	Inquérito Policial Militar
M	Municípios
MJ	Ministério da Justiça
MP	Ministério Público
NIPO	Núcleo de Inteligência Policial
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PC	Polícia Civil
PDI	Policía de Investigaciones de Chile
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PEC's	Propostas de Emendas Constitucionais
PF	Polícia Federal
PL	Projeto de Lei
PL's	Projetos de Leis
PM	Polícia Militar
PNSP	Plano Nacional Segurança Pública
RCI	Relatório Circunstanciado de Investigação
RIC	Relatório de Investigação Criminal
SAMU	Serviço de Atendimento Médico de Urgência
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SJC	Sistema de Justiça Criminal
SP	São Paulo
SSP	Secretaria de Segurança Pública
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
U	União
UESC	Universidade Estadual de Santa Cruz
UNEB	Universidade do Estado da Bahia

LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS

QUADRO 1 Princípios de Robert Peel.....14
QUADRO 2 Classificação das Polícias no Brasil 20
QUADRO 3 Caracterização das Polícias do Chile.....35
QUADRO 4 Trâmite legislativo da PEC.....42
QUADRO 5 Principais PEC's e PL's sobre reforma das Polícias 44
QUADRO 6 Ações contidas nas propostas de reforma.....47
QUADRO 7 Estatística Brasil x Chile.....49
GRÁFICO 1 Dimensão territorial dos países da América Latina(%).....49
GRÁFICO 2 Homicídios no Brasil e no Chile – 2012 a 2014.....58

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 08

2 POLÍCIA E SOCIEDADE..... 11
2.1 TENDÊNCIAS DE REFORMA DAS POLÍCIAS 15
2.2 ESTRUTURAS DAS POLÍCIAS NO BRASIL 17
2.2.1 **Polícias Estaduais: descoordenadas e dicotomizadas**..... 23
2.3 POLÍCIAS DO CHILE: EM BUSCA DA SEGURANÇA CIDADÃ 29

3 PROPOSTAS NO BRASIL: MODELO DE CICLO COMPLETO DE POLÍCIA 38
3.1 PROPOSTAS LEGISLATIVAS EM TRAMITAÇÃO 41

4 PROXIMIDADES E DISTANCIAMENTOS: BRASIL X CHILE 48
4.1 O QUE REFORMAR NA SEGURANÇA PÚBLICA DO BRASIL? 60
4.2 NOVOS CENÁRIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA 64

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 68
REFERÊNCIAS 71
BREVE CURRÍCULO DA AUTORA..... 75

1 INTRODUÇÃO

A necessidade de estabelecer modelos mais eficazes para coibir a violência, especialmente através da prevenção do crime e, como *ultima ratio*[1], por meio da atuação repressiva penalmente justa, passou a vir à tona e a ser discutida diante dos altos índices de criminalidade que a sociedade vem apresentando. Nesta mesma direção, a análise do trabalho das instituições públicas responsáveis pelo controle social, passou a ser questionado sob um novo viés mais democrático, visto que, o modo de atuar dessas, destoava das premissas democráticas estabelecidas com advento da consolidada Constituição Federal de 1988 (CF).

No período pós-ditadura, a norma constitucional passou a designar as instituições públicas uma vertente voltada à dignidade da pessoa humana e ao respeito aos direitos humanos, fazendo questionar de sobremodo, o trabalho das Corporações policiais no Brasil, que ao contrário de outras instituições públicas, que conseguiram se adaptar a nova ordem, reproduzindo ainda, uma postura repressora que não representa a atual vertente democrática, como também, não se reflete em redução da criminalidade e da violência no seio social.

As instituições policiais, em especial, não conseguirem realizar a tutela dos bens jurídicos mais nobres, como a paz social, a ordem, a dignidade da pessoa humana e o direito fundamental, que diante do fenômeno da violência, passaram a ser notadamente ameaçados, dando margem a vitimização dos indivíduos, ampliando o espectro das desigualdades sociais.

A dificuldade do Estado e, por sua vez, das instituições públicas de segurança para regular as relações sociais, representa ineficácia para promover ações que efetivem a redução da criminalidade, fato preocupante diante da grave tendência de aumento; logo, a existência dos crimes violentos letais intencionais (CVLI), uso da arma de fogo, tráfico de drogas e crime organizado, refletem-se como elementos favoráveis à criminalidade social (ADORNO, 1998; SAPORI, 2007).

Deste modo, aflora a temática da reforma das instituições policiais, que após o processo de redemocratização não se ajustou às novas premissas constitucionais, momento em que se busca discutir novos modelos de atividade policial, com novos parâmetros de atuação dentro do sistema de justiça criminal, que priorizem a redução da violência social. O modelo de ciclo completo de polícia, apresentando nesse contexto, com grande relevância na discussão sobre

[1] *Ultima ratio* – termo em Latim que no texto significa última razão, última opção.

uma possível reestruturação das polícias e do processo investigativo no Brasil, visto que a temática pode ter grande reflexo na vida das pessoas e das instituições de segurança, a partir de uma radical transformação da política criminal do país, para além da discussão meramente processual investigativa.

Neste diapasão, a pesquisa objetiva aprofundar conhecimento sobre as reformas policiais na América Latina e no Brasil, evidenciando a estrutura das polícias nesta nação, em especial as polícias estaduais, fazendo um paralelo com as propostas de mudanças que se encontram em tramitação no plano legislativo, a fim de evidenciar a tendência de transformação e discutir quais propostas estão surgindo no cenário nacional. De modo transversal, entretanto, traça uma comparação com as Polícias do Chile, visto que este implementou mudanças legislativas que resultaram em redução da criminalidade, apesar de possuir uma formação política e um processo ditatorial, assim como o Brasil. Justificando-se pela necessidade de analisar o atual modelo de Polícia do Brasil, sendo este um dos maiores clamores da sociedade brasileira na atualidade, enaltecendo as proximidades e distanciamentos existentes entre as polícias Chilenas e do Brasil, e mais especificamente, comparar as propostas legislativas em tramitação no cenário nacional que visam transformação da segurança pública, nesse momento histórico.

O método utilizado foi escolhido o qualitativo, comparativo, transversal, com coleta de dados através de pesquisa documental nas Propostas de Emenda à Constituição (PEC) em tramitação legislativa no Brasil, na Constituição Federal e leis processuais penais, que tratam das competências das instituições de segurança pública e da persecução criminal no Brasil. Como também, foi realizado análise das leis de criação e formação orgânica das Polícias do Chile, que unidas à coleta de dados por meio de pesquisa bibliográfica em livros, artigos, periódicos, revistas, pesquisas técnicas, monografias, teses, jornais, projetos de lei e, materiais virtuais, como vídeos *"on line"* e páginas da *"web",* possibilitou um amplo espectro de fontes em documentos primários e secundários, tornando possível o conhecimento científico, sem se afastar da preocupação para evitar generalizações e estereótipos de qualquer natureza, evitando avaliação distorcida do conhecimento científico produzido.

Ademais, o trabalho foi marcado teoricamente a partir da discussão entre polícia e Sociedade, evoluindo para a necessidade de reforma das polícias e da segurança pública na América Latina, contextualizando com a discussão sobre o modelo de ciclo completo de

polícia na polícia Chilena e nas propostas legislativas existentes no Brasil, temáticas trazidas à luz, através dos estudos de: Ambos, Kai (2000, 2003); Adorno (2008); Sapori (2007); Ivone Costa (2005), Santos Jr; Formehle; Piccoli (2011), Malarino (2003); Álvaro Lazzarini (1991), Soares (2003), Dequex Araujo Silva Júnior (2010), Kant Lima (1989), Azor Lopes Silva Júnior (2015), Fernando Baqueiro Batista (2012), Colomer (2003); Alexandre Rocha (2003) e Júlio Jacobo Waiselfisz (2016), de modo a tecer pontos de vistas distintos e qualificados.

Na perspectiva estrutural, a pesquisa se dividiu em cinco partes das quais a primeira é a introdução com objetivos da pesquisa, problemática, metodologia e justificativa; na segunda parte, traz considerações sobre o binômio Polícia e Sociedade, tecendo sobre o uso da força pelo Estado através de suas instituições policiais e o prejuízo social que acarreta à democracia; também, discutiu-se sobre a tendência de reforma das instituições policiais na América Latina, além de caracterizar separadamente, as polícias do Brasil e do Chile.

Na terceira porção do trabalho, revelou-se como se dá a persecução criminal no modelo de ciclo completo de polícia e a atuação das polícias nesse modelo; ressaltando também, as relevantes propostas de emenda à constituição e projetos de lei, em tramitação no legislativo nacional sobre segurança pública, com os respectivos temas polêmicos. Na quarta parte, buscou-se enaltecer os elementos de aproximação e distanciamento entre as polícias do Brasil e do Chile, indo além, ao analisar as propostas legislativas, a fim de verificar se seguem a tendência ou não do modelo Chileno; a partir de então, sugerindo melhorias elementos que devem ser reformados em alguns elementos através de reforma na segurança pública, não obstante, informar sobre o recém-lançado plano nacional de segurança pública, que apresenta novos cenários ao sistema de segurança pública brasileiro, ora analisado.

Na quinta parte, por fim, concluiu-se que é necessário reestruturar o sistema de segurança pública brasileiro, sendo o modelo de ciclo completo de polícia uma boa opção quanto à questão processual investigativa preliminar, contudo, reformas mais amplas e profundas são imprescindíveis aos demais órgãos do sistema. As propostas legislativas por sua vez, se adequam a uma possível evolução, mas, devem ser levadas a prática com mais velocidade para responder as crises do sistema e estabelecer novos contextos democráticos que levem à redução da criminalidade social, através de qualificadas atividades corporativas, fundamentadas em mudanças não somente pontuais, que efetivamente modifique o jeito das polícias atuarem como também, das demais instituições do sistema de segurança pública.

2 POLÍCIA E SOCIEDADE

A história das polícias está atrelada às relações de força e poder do Estado brasileiro, sobre os cidadãos comuns que com a existência de conjunturas políticas instáveis permitiram às instituições policiais se manterem com legitimidade de poder, sob o pretexto do uso de suas funções de controle da ordem, que tornavam essas organizações cada vez mais repressivas, ainda que sob um aparente ambiente democrático, que ao contrário de permitir práticas institucionais mais sociais, consolidou o caráter repressivo das polícias no Brasil.

No tocante ao binômio Polícia e Sociedade, as discussões que emergem dessa relação permeiam a análise da segurança pública, tratando das temáticas relativas a insegurança social, bairros violentos, do medo e do aumento da violência, em contrapartida, apresentando a crítica ao excesso de repressividade imposta pelas instituições policias em seu legitimado poder de uso da força e da coercitividade, sob pretexto de coibir os fatores que levam a criminalidade.

Essa tensão entre o olhar da Sociedade e o poder punitivo do Estado e sua operacionalização pela Polícia, geram conflitos que impulsionam para uma relação complexa e danosa entre as instituições policiais e os indivíduos, nos quais as polícias, com sua estrutura hierarquizada e com procedimentos próprios e análogos ao do exército empregam formas peculiares de atuar, com forte viés coercitivo e uso da força legitimada, que desagrada a muitos e que destoa das premissas democráticas defendidas pelo novo status constitucional.

Nesse contexto, o papel das instituições policiais apresentam grandes contradições sociais, que se revelam a partir dos olhares de grupos distintos, ainda que no mesmo espaço social, a polícia para as elites favorecidas e a polícia para as não elites, logo, “observa-se que tanto nas classes mais favorecidas como nas populares há uma operação de desumanização em relação aos desviantes e diferentes (que pode ser vagabundos, marginais, bandidos, nordestinos, negros, homossexuais, etc.) que autoriza sua brutalização” (COSTA, 2005, p.107), característica essa, que emerge como fruto histórico do período Colonial, que perpassou pelos ditames do regime ditatorial militar, e que ainda, destoa das premissas constitucionais democratizadas.

Não obstante, a visão sobre a atuação das polícias apresenta ainda uma antinomia[2] clara em dado momento, enquanto as camadas populares buscam a aplicação do **Direito Penal Máximo**[3] (grifo nosso), com o recrudescimento da sua atuação e das penas para os que burlam as normas sociais, aplicação do direito penal do inimigo[4] no plano normativo para os supostos terroristas, desconsiderando totalmente as garantias individuais dos suspeitos.

Do outro lado, apresenta-se a visão dos estudiosos (sociólogos, juristas e doutrinadores), que defendem a limitação da soberania Estatal de punir, e por consequência, a limitação da atividade policial, sob um olhar garantista de despenalização e descriminalização de ações, sob a defesa do **Direito Penal Mínimo**[5] (grifo nosso), aumentando a tensão entre este binômio na política criminal, visto que ora a política se apresenta garantista e ora recrudescida.

Em dado momento o modelo de direito penal máximo aparece ora através de mudanças legislativas que recrudescem as penais e em outro momento, surge o direito penal mínimo, através da flexibilização excessiva de determinadas normas; essa inconstância, torna a política criminal vulnerável às intervenções políticas e midiáticas repentinas, levando o sistema de segurança pública a enormes dificuldades no planejamento do sistema de segurança pública de longo prazo, comprometendo e confundindo, muitas vezes, os papéis preventivo – repressivo das instituições policiais junto a sociedade.

Fato é que a carência pelas políticas públicas voltadas a segurança pública no Brasil, tem demonstrado que se tornou comum no cotidiano das pessoas, a multiplicação do uso das armas de fogo, as elevadas taxas de homicídios em todos os Estados do país, o fortalecimento do tráfico de armas de fogo e drogas ilícitas, fatores que geram ainda mais repressão por parte dos órgãos de segurança pública, sensação de insegurança, medo e aumento da tensão entre a polícia e o cidadão.

Com maior vitimização tanto dos policiais quanto dos cidadãos, além de gerar desconfiança e interferir na imagem das Corporação frente aos seguimentos sociais; como versa Malarino (2003, p.626), *"La pésima imagem de la policía lationaméricana y su*

---

[2] Antinomia - duas teorias contrárias, igualmente críveis, que podem surgir paralelamente diante de um mesmo fenômeno, sem juízo de valor sobre qual é a melhor.

[3] NUNES APOLINÁRIO, 2007. DA HORA FARIAS, 2012.
[4] JAKOBS, 2005.
[5] FERRAJOLI,1998. HASSEMER, 2007.

ineficiência ha incentivado em muchas ocasiones el recurso por parte da sociedad a modos paralelos para soluciona los conflictos, desembocando incluso em ajusticiamientos privados."

Segundo Manuel Martín Fernández (1992), a função das polícias tem como finalidade última a manutenção da ordem e, para tal, é necessário o equilíbrio entre as diferentes forças sociais e o estabelecimento de resolução de conflitos do cotidiano, implicando o exercício da autoridade para definir as normas de convivência e a legitimação social para que estas sejam aceitas voluntariamente pela maioria; as polícias precisam de uma adequação funcional que realmente contribua para a coesão social, com manutenção da lei, mas também de uma atividade social, visto que ambas devem ser tarefas das polícias.

> detener delinquentes, denunciar infracciones y hacer cumplir las leyes son tareas policiales, pero no son las únicas ni las que, em la práctica, mayor demanda policial generan. Los estudios sobre actividad policial nos indican que la policía dedica más del 80 por 100 de su tiempo a actividades no relacionadas com el Código Penal, y gran parte de ese tiempo es para actividades de tipo asistencial y de resolución de conflictos entre particulares[6]. Se pide a la policía que sea capaz de resolver problemas concretos de la colectividad y no sólo que detenga delicuentes o haga cumplir la ley[7]. (FERNÁNDEZ, 1992, p.209)

Nesse contexto, a importância da Polícia se torna ainda maior na dinâmica das comunidades, sendo preciso reconhecer que sua eficácia é imprescindível à engrenagem da manutenção do Estado social; esta autoridade pública de prevenção e de persecução criminal (em todos os países ocidentais) devem ter forte concepção comunitária, porém, necessita ter sua atuação melhorada, com vistas a auxiliar a comunidade.

> El modelo policial es necesario absolutamente para que la justicia penal funcione com corrección, de la misma manera que lo es el saber que é modelo de organización judicial queremos em cada uno de nuestros países.[...], satisfaciendo en la medida de lo posible a la víctima y castigando a su autor, es requisito *sine qua non* que exista la policía [...] (COLOMER. 2003, p.2-3)

Para Sir Robert Peel (1829?), ex-ministro britânico e fundador da Scotland Yard, uma das mais bem reconhecidas instituições policiais do mundo, ao pensar na criação da polícia de Londres no século XIX - 1829, defendeu nove princípios que tinham por função fortalecer a

---

[6] FERNÁNDEZ apud REISS, 1971.
[7] FERNÁNDEZ apud GOLDSTEIN, 1977, p.14-17.

cidadania na atividade policial, princípios estes que continuam ainda atuais e refletem uma mudança na atuação policial do cotidiano.

Contudo, o uso da força pelas polícias na sociedade ocidental, se tornou um instrumento de dominação, a fim de impor ideologias políticas diversas, ao contrário do que defendia Robert Peel, um instrumento forte e coercitivo de poder Estatal.

> A força é instrumento de dominação que sustenta o poder político quando este não procede de um consentimento unânime, ou não está fundado exclusivamente no carisma. Ela é um instrumento de luta contra o desvio deliberado. É meio de imposição das normas coletivas e de socialização de valores dominantes. (MONJARDET, 2003. p.281)

QUADRO 1 – Princípios de Robert Peel

PRINCÍPIOS DE ROBERT PEEL	
prevenir o crime e a desordem, com aprovação pública	Proteção e atenção integral aos cidadãos para o bem-estar social, sendo a polícia paga para tal missão
o uso da força deve ser inversamente proporcional ao grau de cooperação do público	não usurpar as funções do poder judiciário realizando julgamentos
a polícia deve sustentar suas atividades no serviço abnegado à lei e não somente com prisões	Se relacionar com o público de modo que estabeleça que a polícia é o publico e o público é a polícia
Garantir cooperação voluntária dos cidadãos no cumprimento voluntário das leis	eficiência medida pela ausência do crime e da desordem, não pela evidência da ação policial
legitimação natural da sociedade pelo trabalho de cooperação voluntária da comunidade, um dos maiores instrumentos para alcance dos objetivos da atividade policial	

Fonte: disponível em https://policialdofuturobsb.wordpress.com/2011/01/08/os-nove-principios-do-policiamento-por-sir-robert-peel/. Consulta em 15/12/2015.

Nesse contexto, Monjardet (2003) informa que o que diferencia a polícia das demais instituições destinadas a execução do controle social é, justamente, a capacidade de monopolizar o uso da força física no âmbito público, sendo importante nessa realidade, diagnosticar e reavaliar como funcionam estruturalmente as polícias, de modo a compreender como desenvolvem suas atividades juntos as camadas populares, visando conceber melhorias que permitam contribuições para a efetiva redução da criminalidade e da violência, sem perder na atividade policial, o exercício dos nobres princípios democráticos.

2.1 TENDÊNCIAS DE REFORMA DAS POLÍCIAS

Em todo o mundo, na América Latina e em especial no Brasil, está ocorrendo uma forte tendência a discussão e iniciativas para a reforma das instituições policiais, com vistas a torná-las mais eficientes e compatíveis ao exercício das liberdades e direitos individuais e coletivos sob os ditames democráticos.

A reforma das instituições policiais permeia a premissa de que estas instituições devem desenvolver novos desenhos institucionais que permitam combater o crime a partir de uma ação sistemática e contínua, com informações compartilhadas e estratégias integradas entre seus setores, sendo que esta mesma instituição ocorrerá do cometimento do crime até a oferta da denúncia ao Estado-juiz, como já ocorre em outros países da Europa e da América Latina.

Na perspectiva filosófico-teórico, infere-se que a atuação das polícias deve se pautar na concepção conceitual da segurança cidadã, assim, estando inicialmente condizente com os mecanismos reflexivos de maneira autônoma, adequando suas ações aos objetivos sociais do Estado de bem-estar, se desligando de uma postura puramente penalizadora, devendo atuar de modo mais social e, em uma primeira perspectiva.

Para Figueirido e Abelló (2000), as polícias devem atuar com uma forte ação integradora entre a sua função de proteção do sistema social (representado pelo Estado) e suas políticas frente a segurança dos indivíduos (liberdades individuais), de modo a permitir o exercício dos direitos constitucionais e liberdades preconizadas no 'Estado social' do bem-estar, fundamento do modelo liberal, mas que na prática não ocorrem devido as ações sociopoliticamente descoordenadas na atuação dessas instituições policiais.

> Intuimos que la protección hipertrofiada y externalizada del hombre vulnerable puede tener graves efectos em las estructuras de convivencia, como la destrucción de normas y procedimentos de autorregulación social, especialmente sensibles por lo que hace a las situaciones de riesgo; (FIGUEIRIDO e ABELLÓ, 2000, p.178).

Nesse contexto, as políticas de segurança deveriam ir além das meras atividades que visam a redução da criminalidade, as políticas públicas nesse sentido deveriam se valer de instrumentos teóricos e empíricos como estudos de vitimização, autodeterminação, usar produções das áreas da sociologia, da criminologia, com formação profissional dos policiais nas áreas de ciências jurídicas, sociais e de comportamento.

O paradoxo da segurança pública, traz um risco permanente de deslegitimação do próprio Estado social, vez que são sacrificados os direitos dos cidadãos em detrimento da

manutenção do sistema, trazendo sérios problemas para a implementação efetiva de uma segurança cidadã.

> Pero la idea de seguridad ciudadana no sólo presenta problemas de formulación. En lo relativo a sua concreción y de su traducción em términos operativos, se plantea la dificultad de averiguar cómo se pueden establecer com claridad los parámetros de identificación de las demandas ciudadans em este ámbito. (FIGUEIRIDO e ABELLÓ, 2000,p.162).

Para que se possa, tanto no nível teórico quanto em nível operacional, ter uma nova forma de atuar das polícias, entretanto, é necessário desenvolver nestas instituições, a capacidade reflexiva de seus agentes, além do conhecimento científico e ações administrativamente bem coordenadas, de modo que na operacionalidade venha a proteger o cidadão, com limitação do uso da força, estabelecendo segurança cidadã, democraticamente concebida.

> Este proceso reflexivo de adaptación condujo a modificaciones em el nivel operativo policial, tanto desde el punto de vista de las tareas por realizar-que demuestran, em general, una mayor preocupación por cuestiones que afectan a la calidad de vida de los ciudadanos-como desde el punto de vista de los procedimientos aplicados. (FIGUEIRIDO e ABELLÓ, 2000, p.178)

Na perspectiva de Manuel Martín Fernádez (1992), ao analisar as instituições policiais Espanholas, o estudioso afirma que os modelos anteriores de polícia buscou somente resolver os problemas da criminalidade, sempre através de uma única abordagem que provinha de apenas uma fonte, a lei, contudo a variável de situações demandam organizações flexíveis que não renunciem as dificuldades que um modelo possa apresentar em dado momento histórico; como reforça o autor.

As soluções para a polícia devem vir tanto da lei, mas também, da comunidade e dos políticos, bem como, dos grupos sociais representativos com diferentes interesses legítimos, além dos próprios profissionais da polícia, entretanto, nenhum modelo anterior concebeu a resolução de problemas desta forma, sendo necessário remodelar uma polícia integral com essa características.

> En este modelo no se renuncia al caráter reactivo de la policía, pues siempre será necesario disponer de los medios suficientes para dar respuesta rápida y eficaz a los conflictos em su fase aguda, pero el caráter preventivo, especialmente a partir de los equipos de barrio, debe ser la base del sistema. La definición de los problemas y, por tanto, los objetivos a consegiur por la policía deve provenir básicamente de la comunidad, pero también de los

> intereses generales del Estado, definidos a través de las leyes por los órganos políticos representantes de la voluntad popular y transmitidos a lo largo de las líneas orgánicas por los diferentes escalones jerárquicos. (FERNÁNDEZ. 1992, p.220/221).

Portanto, com vistas a modificar o modelo tradicional e rígido no planejamento da atividade policial, que evidencia exclusivamente o cumprimento das leis, sem enfrentar a infinidade de problemas sociais que surgem, é necessário reformar as instituições de modo a efetivar o cumprimento da lei unido ao pensamento político-filosófico de defesa da sociedade, adaptando-se às carências sociais concretas, tornando a atividade policial mais comprometida e cidadã, se apresentando como ferramenta eficaz para solução de conflitos, sob novo desenho nas perspectivas profissional, funcional e organizacional com vistas ao combate a violência regional e global.

2.2 ESTRUTURAS DAS POLÍCIAS NO BRASIL

Com base no art. 144 da Constituição Federal (CF) de 1988, as Polícias no Brasil possuem funções, teoricamente, muito bem definidas, se apresentando como instituições que executam em nome do estado a manutenção da ordem pública e da proteção e integridade física dos participes sociais, deste modo, se apresenta a segurança pública como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”(BRASIL,1988), podendo ser exercida por diversos órgãos: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpo de bombeiro militares, além das inovações advindas da Lei 13.022 de 08 de agosto de 2014.

Essas inovações acrescentaram ao artigo 144 da CF/88, através da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 82/2014, o §10º, que ressalta novas competências para a manutenção da ordem pública; inicialmente, apresenta a competência dos órgãos responsáveis pela **segurança viária** (grifo nosso), pública ou por terceiros, autorizando a competência para uso do poder de polícia nas vias públicas, de modo a conferir mobilidade urbana com eficiência de modo a uniformizar o sistema.

Nesta direção, amplia a competência das Guardas Municipais, para além da proteção do patrimônio, ampliando a competência dessa instituição para a preservação da ordem e

também, ‘à incolumidade das pessoas’, logo, às **guardas municipais** de caráter civil, (grifo nosso), uniformizadas e armadas, cabem, igualmente, “a função de proteção municipal preventiva, ressalvada as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal.” (BRASIL, 2014).

Deste modo, as Guardas Municipais, ampliaram o rol de instituições competentes para o desenvolvimento da segurança pública voltada aos cidadãos, vez que as guardas municipais até então, realizavam a proteção dos bens patrimoniais do município, sem o conteúdo voltado a incolumidade das pessoas, fato que na prática, retiram os questionamentos sobre revista pessoal, abordagens a cidadãos e revista a objetos pessoais, tudo dentro das premissas estabelecidas em lei.

Assim, as guardas municipais unidas às polícias, passaram a desempenhar papéis relevantes no combate a criminalidade e na defesa da comunidade dos perigos da violência social, ampliando as formas de controle, ao mesmo tempo em que materializam o planejamento e a operacionalização da prevenção e do combate a violência.

> CAPÍTULO II
> DOS PRINCÍPIOS
>
> Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais:
> I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;
> II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;
> III - patrulhamento preventivo;
> IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e
> V - uso progressivo da força. (BRASIL, 2014).

No Brasil, o modelo adotado para as polícias é de caráter nacional, exercendo funções investigativas e preventivas (após 1988) a cargo de um poder central (Polícias Federal, Rodoviária Federal e Força Nacional), enquanto que nos Estados Federativos, realizam a atividade preventiva e repressiva de modo descentralizado (Polícias Estaduais), com caráter civil e militar, com distintos poderes locais, além das guardas municipais que atuam no âmbito dos municípios, agora, voltadas a incolumidade do patrimônio e das pessoas (preventivo-ostensiva), em função concorrente com a Polícia Militar (PM).

Nesse aspecto, existem tantas instituições policiais estaduais quantos Estados federados existam, bem como, possui um modelo bipartido que separam as funções de prevenção e investigação entre instituições distintas, Polícia Militar (PM) e Polícia Civil (PC),

respectivamente. Fato que Malarino (2003) julga ser prejudicial ao interesse público, pois existe um grande risco de colisões, duplicidades e superposições no desenvolvimento da atividade policial, se fazendo urgente uma política que enfrente esse desenho bipartido de polícias da América Latina, como Brasil e México.

> Ello deja entrever el riesgo que existe de colisiones, duplicidades y superposiciones em la actuación policial concreta, especialmente debido a que muchas veces no existes una clara delimitación de las diferentes funciones que cumplen los distintos cuerpos policiales. De ahí que sea una de las custeiones más urgentes a las que se debe enfrentar una política policial em casi todos los Estados latinoamericanos, la de lograr una adecuada coodinación entre las múltiples y coexistentes fuerzas policiales. (MALARINO, 2003, p.588)

Para Monet (2001), o modo de organização do Estado interfere no desenho do seu modelo policial, assim, nos Estados unitários existe uma tendência a concentração, enquanto que nos Estados federados, o modelo de polícia é de poder descentralizado; entretanto, Bayley (2006), afirma que existe uma tendência das policias centralizadas terem estruturas autoritárias, enquanto as descentralizadas são menos autoritárias, o que acaba influindo no regime de atuação da Corporação.

A despeito desse modelo vigente no Brasil, os órgãos de segurança pública possuem funções definidas na Constituição Federal no art. 144 e, momento em que na esfera estadual, são compostas pelas Polícias Civis - investigativa, Polícias Militares - preventiva, Bombeiros Militares (BM) - defesa civil e Departamento de Perícias Técnicas (DPT), todas, estando subordinadas ao Poder Executivo Estadual, que através das constituições estaduais, determinam a organização e a política de segurança pública a ser aplicada no âmbito local, seu desenho institucional notadamente, afetos a cultura modelo de gestão e governança de cada ente federativo.

> Para entender a estrutura policial brasileira é necessário partir da forma de Estado determinada pela Constituição da República. Ela prevê um estado federado, hoje denominado de -federalismo em terceiro grau- em face do reconhecimento explícito do papel do município na estrutura, o que implicará na divisão entre os âmbitos da União (federal), estadual e municipal.[…] a divisão de atribuições de polícia entre os níveis acima mencionados, inclusive o municipal, para a guarda dos bens municipais (as denominadas Guardas Municipais). De outra forma, além da divisão obediente ao primado federativo, existirá outra que leva em conta a forma da organização, dividindo-se o aparato policial em civil e militar, este último ainda considerado como uma força auxiliar das Forças Armadas e com uma

> hierarquização simétrica à do Exército. Por fim, além dos critérios acima mencionados, existirá a divisão entre a chamada atividade policial investigativa, cabível normalmente à polícia civil[8] e a atividade policial ostensiva, de atribuição da polícia militar no âmbito dos Estados ou, quando da União, de acordo com a área específica de tutela. (AMBOS, K; COLOMER, J.; VOGLER, R. 2003, p. 119)

Quanto às polícias militares, mais precisamente, a carta magna evidencia que devem realizar o policiamento ostensivo e garantir a *"preservação da ordem pública",* atuando de modo uniformizada (a exceção do seu núcleo de inteligência), sendo esta, responsável pelo policiamento nas ruas, atuando nos conflitos e em situação de emergência, atualmente, nos locais nos quais não existem o serviço de atendimento medico de urgência – SAMU e, exercem nos casos de ameaça à segurança nacional, relevante status de força auxiliar do exército, juntamente com o Corpo de Bombeiros que é responsável pela defesa civil e atuam em casos de incêndios, afogamentos, resgate e demais ações preventivas.

QUADRO 2 – Classificação das Polícias no Brasil

Quanto à /ao	Esfera da União	Esfera Federativa (Estados e Distrito Federal)		Esfera Municipal
Forma de Estado	**Polícia Federal**	**Polícias Estaduais**		**Guardas Municipais**
Organização	Civil	**Civil**	**Militar**	Civil
Tipo de atividade	Investigativa Preventiva (grupos especiais)	Investigativa	Preventiva Investigativa (invest. no crime militar e ações de inteligência)	Preventiva
Subordinação ao Poder Executivo / Ministério da Justiça				

Fonte: Constituição Federal (1988)

A Polícia Civil tem como função a investigação de crimes, exercendo a função de polícia judiciária, que apura as infrações penais, (a exceção das de competência da União e das infrações militares), investigando os crimes para identificar as bases legais para acusação de um suspeito, ao passo em que, auxilia o Ministério Público (MP) na construção do conjunto probatório para a construção da culpa legal. Não obstante, possuir cárater legalmente

[8] Há exceção a esta regra, quando o crime for militar tal como definido no art. 9 do Código Penal Militar (CPM) a investigação se dará pela instituição militar, através de um procedimento inquisitorial e informativo denominado Inquérito Policial Militar (IPM); contudo, ao envolver crimes com morte ou lesão de pessoa civil por militar de serviço, o julgamento será realizado perante a Justiça civil comum, apesar de toda a investigação ocorrer no âmbito militar. Vide Súmula Supremo Tribunal Justiça (STJ) nº 172.

autônomo e independente, o que se observa é que o DPT na prática, funciona subordinado a Polícia Civil, mais uma das distorções, do atual sistema de segurança pública brasileiro.

A investigação preliminar criminal é presidida no Brasil pelo juiz, que dirige a investigação preliminar realizada pela polícia judiciária, que ocorre a partir do cometimento do crime em diversas fases com vistas a perseguir a verdade sobre o crime, definindo autoria e materialidade do ocorrido, logo, sendo o processo investigativo uma das fases da chamada persecução criminal ou *"persecutio criminis"*[9] ou ainda, perseguição do crime, adotada no modelo processual brasileiro como um procedimento de natureza administrativa (inquisitorial) que visa apurar a existência ou não da infração penal, autoria e circunstâncias, de modo a formar um conjunto probatório que permita ao sistema judiciário criminal sentenciar (TOURINHO FILHO, 2015).

O papel do Ministério público se dará de modo obrigatório, contudo, somente no momento de ofertar ou não ao mesmo juiz que preside a investigação, uma opinião acerca da abertura do processo penal contra o acusado, ou ainda, requisitar a polícia judiciária novas diligências complementares, com poder de mando, com posterior processo decisório do Estado-juiz. Nesse contexto, o modelo brasileiro apresenta um enorme contrassenso, vez que o juiz que sentencia também foi o mesmo que presidiu a investigação, dando margem a parcialidade e distorções no momento da decisão.

O Magistrado deve exercer seu poder de decisão e não de dirigir a investigação, vez que deve deliberar sobre o "trancamento da investigação preliminar; sobre busca e apreensão; sobre escuta telefônica; sobre excesso de prazo na conclusão da investigação; sobre liberdade provisória; sobre concessão de fiança.

Deste modo, sobre todas as situações que signifiquem o decidir" (FONTELES,2001, p.61**)**, não cabe ao juiz requisitar, iniciar investigação preliminar, nem ter essa tarefa investigativa tramitando entre a polícia e a sua pessoa, sendo isto um "verdadeiro descompasso", vez que deve função do Ministério Público dirigindo a investigação atuando junto com a Polícia, como no atual modelo chileno.

> A tramitação da investigação preliminar deve acontecer direta e desburocratizadamente entre Ministério Público e Polícia de Investigação. Com isso, a Polícia de Investigação, no Estado Democrático de Direito, [...],

[9] "*Persecutio Criminis"*- termo em Latim, que significa persecução criminal ou perseguição do crime.

> longe ficará das inevitáveis pressões político-partidárias, e, assim, Polícia e Ministério Público, poderão, juntos, e de forma muito mais célere, efetiva e independente, responder aos anseios de Justiça criminal que não seja seletiva. (FONTELES, 2001. p.61)

Assim, de modo imparcial tanto a punibilidade ou evidente impunidade poderá ocorrer não por uma disfunção de coordenação da investigação, mas caso os procedimentos investigativos não se der com a devida qualidade para proporcionar o conjunto probatório adequado, com figuras bem definidas e distintas, entre quem dirigiu a investigação e quem está no processo de julgamento da demanda, de modo, independente da investigação.

> Embora apresentado pela dogmática jurídica como instrumento de cunho puramente administrativo - visando apenas à denúncia, por ser automaticamente entranhado ao processo, na prática, esse instrumento acaba tendo forte participação nos procedimentos que visam condenar ou absolver alguém. (LIMA, 1989, p.66)

Quanto ao modelo de investigação preliminar realizado pelas Polícias, segundo Lazzarini (1991), o modelo brasileiro de persecução criminal se destrincha em quatro fases distintas a partir da quebra da situação de ordem pública, momento da afetação da ordem pública e sua restauração, perpassando pela fase de investigação, adentrando na fase processual e, culminando na fase das penas, para conceber quem foi o autor e qual foi a demanda de ordem afetada (ilícito cometido), de modo a processá-lo e puni-lo.

Deste modo, “ocorrendo o ilícito penal, os atos de polícia que incidirem sobre ele serão de polícia judiciária, conhecida por polícia repressiva, que, na verdade, auxilia a repressão criminal, privativa do Poder Judiciário e feito através da imposição da pena.” (LAZZARINI, 2015. p.43),

De posse o Ministério Público, do relatório ou parecer da investigação preliminar (inquérito), avaliará este órgão a procedência do pedido de abertura de processo criminal ou não, oferecida com base na investigação policial realizada ou por iniciativa própria, se lhe convier, contudo, encaminhando em seguida para o Estado-juiz, para processar com base no princípio do contraditório e da ampla defesa (que revestem de legalidade aos atos jurídicos a partir desta fase) os acusados de crimes, como posto no direito processual penal brasileiro.

> […] a fase da pena, que tem enorme importância, pois é o ponto culminante de todo o trabalho iniciado no ciclo de polícia, apresentando os seguintes detalhes:

> a) é onde se efetiva a repressão, mediante aplicação da pena, a qual tem caráter punitivo, intimidatório e, concomitantemente, de recuperação do condenado para tomá-lo apto a retomar ao convívio social. (LAZZARINI, 2015, p. 54)

Considerando que esta fase final depende de todo o trabalho realizado na fase preliminar investigatória, durante a construção do conjunto probatório que fundamentará a atuação do Ministério Público e inclusive do Poder Judiciário, os meios de atuação de ambas as polícias Militares e Civis, desde o acontecimento do crime até a formação das provas, se tornam imprescindíveis para a punibilidade do infrator, haja vista, que "a deficiência na punição da ilicitude gera a impunidade, que é fator acelerador da desagregação social e, portanto, ingrediente de risco para a estabilidade das instituições." (LAZZARINI, 2015.p. 31).

> […] por sua vez, liga-se também à ideia de impunidade o retardamento da pena. A lentidão da instrução criminal quer na fase informativa, nos chamados "rigorosos inquéritos", quer na fase processual, transmite a sensação de que o infrator permanecerá impune. A respeito, Beccaria explica: 'Eu disse que a presteza da pena é útil; e é certo que, quanto menos tempo decorrer entre o delito e a pena, tanto mais os espíritos ficarão compenetrados da ideia de que não há crimes sem castigo; tanto mais se habituarão a considerar o crime como a causa da qual o castigo é o efeito necessário e inseparável.' (LAZZARINI apud BECCARIA, 2015, p.32)

2.2.1 Polícias Estaduais: descoordenadas e dicotomizadas

Ocorre que o modelo das polícias brasileiras na persecução criminal, comportam diversas falhas que interferem na aquisição de um conjunto de provas probas que assegurem a punibilidade dos autores de ilícitos, em ambas as instituições essas falhas permitem que diversos processos sejam levados a extinção da punibilidade, da prescrição, da insuficiência de provas, da ilegalidade na aquisição do elementos, entre outros vícios originários da fase de investigação policial, ferindo os direitos constitucionais dos acusados, que ao fim, inocentados, revelam a ineficiência do trabalho das polícias no procedimental acusatório.

Logo, o que se tem na realidade da persecução criminal brasileira é a atuação de ambas as polícias (militar e civil), não profissionalizada, multiplamente descoordenada[10], vez que o sistema brasileiro se caracteriza por forças múltiplas policiais sem integração entre si, fato que

[10] SENASP/MJ. Curso de sistemas e gestão em segurança pública. SENASP/EAD. In:Módulo 1-A constituição da organização policial no Brasil. Atual. em 31/10/2008. Acesso em Julho /2016.

gera consequências danosas como concorrência e sobreposição entre as instituições policiais distintas, aumentando o processo de disputa de interesses e de autoridade entre as instituições.

> La cuestión acerca de como organizar las relaciones entre las diversas policías constituye un tema central en la política policial latinoamericana. El problema se presenta con especial agudeza em aquellos países organizados bajo la forma de Estado federal, en los cuales se asigna a diferentes circunscripciones políticas (Estado nacional, Estados federados, provincias, municipios) la facultad de legislar en materia policial. […] Esta superposición de funciones ha levado em ciertos campos a una duplicidad de tareas, com el consiguiente desaprovechamiento de los recursos, y al surgimiento de choques entre las diversas policías. Esta realidad plantea la necesidad urgente de una más clara delimitación de las competencias y de una adecuada coordinación operativa entre las diversas fuerzas policiales. (MALARINO, 2003, p.590/591)

Ocorre que existe uma tênue linha de diferenciação entre a atividade da polícia administrativa e da polícia judiciária, apesar de existir essa divisa na doutrina processual, na prática é quase impossível separar as atividades da PM e da PC, visto que ambas as instituições policiais adentram no campo de atuação uma da outra, logo, é difícil seccionar atividades dentro do mesmo ciclo de persecução criminal.

Segundo Fernando Baqueiro Batista (2012), o modelo policial brasileiro prevê além da rivalidade entre as instituições e a **guerra das polícias** (grifo nosso), uma carência na qualidade investigativa dos crimes, levando muitas vezes a não resolução dos crimes e baixíssimo índice de conclusão dos inquéritos policiais.

Logo, a polícia preventiva, administrativa (PM) diante do crime ou do ilícito penal que não conseguiu ser evitado, se reverte imediatamente na polícia repressora, sob pena de perder elementos importantes da aquisição de provas, indo além do seu papel, contudo, sendo necessário para o conjunto probatório, bem como, a atividade de polícia repressiva, judiciária (PC), que se caracteriza pela falta de investigação, pela carência da aplicação de inteligência policial para descoberta de autores de crimes e em dados momentos, se configura como ostensivas quando as políticas da instituição assim demandam.

Deste modo, o órgão responsável pela restauração da ordem pública no local e no momento do delito, é o que aplica imediatamente os preceitos do direito processual penal com vistas a obtenção de provas para a persecução criminal, visto que são indispensáveis para análise da Justiça Criminal.

Não obstante, havendo questionamentos sobre a qualidade dessas provas, vez que há uma carência de conhecimento técnico científico dos agentes para esta ação, uma dicotomia que se revela prejudicial ao processo punitivo no Brasil. “Em mais de 97% dos casos, os locais do crime estavam adulterados, com pistas apagadas e provas desaparecidas, concluindo que: há absoluta falta de coordenação das polícias na investigação de crimes complicados." (TOGNOLLI, 1991, p.4)

Na dimensão de que muitas são as falhas e na atividade policial brasileira, que necessita ter sua capacidade e qualidade alavancada para um novo patamar, ao se referir as Polícias Estaduais no Brasil, Azor Lopes Silva Júnior (2015) corrobora que o modelo policial existente, é um modelo dicotomizado, sedimentado nos Estados brasileiros, reproduzindo uma gestão autoritária e corporativista de atuação, que não apresenta eficiência das políticas públicas de segurança, sendo carente de desempenho na elucidação dos crimes e interferindo de sobremodo nos níveis de violência e criminalidade social, a partir de uma atuação pela metade.

> Esta estrutura de policiamento, em cujo centro há uma "bi-partição", produziu a realidade peculiar da existência de duas policias nos estados que devem fazer, cada uma, a metade do "ciclo de policiamento" Dito de outra forma, cada polícia estadual é, conceitualmente, uma polícia pela metade porque ou investiga ou realize as tarefas de policiamento ostensivo. Uma delas efetua prisões, a outra colhe provas; uma patrulha, a outra recebe as denúncias, etc. (SILVA JR,L. 2015, p.03)

Para Roberto Kant Lima (1989) o que faz um modelo policial ser dicotomizado não é o fato de haver duas agências atuando, contudo, é o fato de que só no Brasil uma polícia atua até certo ponto, enquanto a outra agência também se atém a certa atribuição do trabalho de proteção social, ou seja, não há um processo completo de cada agência na prevenção e investigação criminal, existem sim, meios procedimentos, gerando ineficácia do atual modelo de segurança pública existente no Brasil.

O sistema policial brasileiro se apresenta como caso *"sui generis*[11]*"* no relevante cenário internacional, pois não ocorre interpenetração de atividades preventivas e investigativas, um arranjo que têm se demonstrado historicamente ineficaz e que agrega altos níveis de criminalidade e baixos índices de solução das investigações e inquéritos policiais.

[11] “*sui generis*” – termo em Latim que significa no texto, original, único, único gênero.

> Não é verdadeira a ideia de que prevenção do crime - largamente atribuída às Polícias Militares - e a investigação das Polícias Civis sejam atividades tão diferenciadas e distanciadas que demandem organizações completamente diferentes em estrutura, treinamento, valores, áreas de operação, disciplina, normas administrativas e operacionais.[…] Nas policies modernas as funções de policiamento uniformizado e investigação devem boa parte de seus êxitos à interpenetração dessas funções, desde a fase de diagnóstico, planejamento e até a execução das ações. (SILVA FILHO, 2001, p.1)

Neste diapasão, o desenvolvimento das atividades relativas a persecução criminal pelas polícias, se tornam evidentemente comprometidas, em especial nas polícias Estaduais brasileiras, que na construção do inquérito policial, estágio em que se forma a base de convicção para a punibilidade, diante dos pressupostos legais até a efetiva ação penal, deixa de atuar com a qualidade que seria imprescindível.

> o inquérito policial, por ser obrigatório, permite o estabelecimento de algum grau de articulação das atividades realizadas na organização policial e entre as organizações do Sistema de Justiça Criminal (SJC), tornando-o frouxamente ajustado. Mas a validade desse instrumento passa a ser questionada quando a crença na capacidade do Estado de controlar o crime é fortemente abalada e substituída por demandas de eficiência e de maior articulação na administração da justiça. (VARGAS e RODRIGUES, 2011. p.77)

A dicotomização das atividades preventivas e de investigação pelas Policias, geram baixa qualidade dos inquéritos e interferem diretamente nos elementos de convicção durante a persecução criminal, especialmente, quando da coleta de informações e provas que fundamentam o processo legal contra os que delinquiram, fragilizando a atuação do Estado-juiz e concorrendo para a impunidade, a **verdade real** (grifo nosso) não é alcançada e a identificação do culpado e responsável se torna juridicamente comprometida.

Para Misse (2010), existe uma ‘disjunção interorganizacional e intraorganizacional’, dentro de cada instituição policial e entre estas (polícia civil e militar), existindo uma falta de confiança e descrédito na prática investigativa dos diversos agentes envolvidos na investigação preliminar, além de conflitos de competências entre agentes de ambas as instituições policiais, na prática, interferindo no inquérito policial que não se restringe apenas a constatar e elucidar os fatos (materialidade), descobrir a autoria e, indo além, tendo o importante papel de permitir a coleta do conjunto probatório necessário para formar a culpa do suspeito, sem distorções da realidade.

Para Fernando Baqueiro Batista (2012), a separação das polícias nesse contexto, gera baixa qualidade dos procedimentos investigativos, ocasionando antes de tudo, a não conclusão dos inquéritos policiais no Brasil; e quando ocorre, comprometem toda a persecução criminal que visa a punibilidade, pela fragilidade na qualidade da coleta de provas.

> É o chamado "pingue-pongue", o vai e vem do inquérito policial entre a delegacia e o MP - um modo de o inquérito não ficar em lugar nenhum, até que - passados meses e, em não poucos casos, anos - ele venha a ser arquivado. Foi exatamente isto que ficou comprovado no Relatório Nacional da Execução da Meta 2 - ENASP, 2012. (BAQUEIRO BATISTA, 2012, p.42)

Uma das consequências é notadamente, o baixo nível de resolução de crimes e a baixa punibilidade dos delinquentes, assim, segundo Adorno (2008), apenas 6,34% das ocorrências policiais criminais se transformaram em inquéritos policiais entre 01/jan/97 a 31/Dez/01, sendo considerados em sua maioria os homicídios, roubos, latrocínio, trafico de drogas, furto e porte de drogas para consume, havendo menor incidência de investigação dos crimes contra o patrimônio e prevalecendo a análise dos crimes mais violentos;

No Brasil, a aplicação da lei é fragilizada quanto às investigações como um todo, os inquéritos policiais não alcançam sequer 5% dos infratores que de fato cometeram crimes, refletindo a ineficiência da persecução criminal brasileira, fato que unido às questões relativas à exclusão social, degradação dos valores éticos e morais, fragilidade e vulnerabilidade dos jovens e demais minorias, levam a consequências desastrosas como os altos níveis de violência, que se constituem um catalisador da criminalidade.

Enquanto Paixão (1986), ressalta que o Brasil não possui um sistema de estatísticas que trace com fidelidade os índices criminais, fato que prejudica o estabelecimento de políticas públicas e ações policiais sejam com caráter preventivo ou reativo, situação agravada pelas altas taxas de subnotificações de crimes, assim chamadas de “cifras negras” ou “cifras cinzentas”; nesse contexto revela o autor que 15% a 25% dos crimes efetivamente chegam ao conhecimento das instituições policiais, excepcionando os casos de roubos e furtos de veículos que podem atingir 60% da citada “cifra cinzenta”, sendo subnotificados ou registrados indevidamente os crimes, em especial, dos quais se desconhece o autor.

Pastore (1991), ao revelar sobre um estudo realizado na cidade de São Paulo/SP, concluiu que para um infrator passar por todas as etapas do cometimento do crime, perpassando pelo flagrante, indiciamento pela polícia, sendo julgado e condenado ao final e

ainda, cumprir pena, possui uma probabilidade de **0,001482 para cada 1.000 (mil) delitos praticados** (grifo nosso), ou seja, apenas um destes cumprirá a pena efetivamente; o risco do crime nesse contexto é irrisório, os delinquentes não possuem a percepção de punibilidade e o ditado de que o 'crime compensa', acaba por se revelar uma grande realidade.

> O risco do crime é irrisório. […] Eles percebem na prática o que é detectado por pesquisas trabalhosas. Sabem muito bem que o crime está compensando nos dias atuais. O que fazer? É vidente que os fatores sociais tem um grande peso na determinação do crime. Mas, a precariedade dos aparelhos policial e judicial precisa ser urgentemente superada. E isso foi feito em New York onde a sociedade continuou a mesma; o desemprego não se alterou; e as famílias seguiram criando as crianças da mesma maneira. E, por meio de medidas eficientes na área policial e judicial, o crime despencou 30% nos últimos dois anos. (PASTORE, 1991, p.41)

Outro ponto relevante de discussão é o 'embate' político e de poder entre as corporações policiais sobre a questão de alternância do modelo militarizado para o modelo civil de polícia, segundo Medeiros (2004) a formação das policias civil e militar no Brasil, se fundamentou em um processo isoformismo[12] que teve por referências outras instituições pré-existentes.

Logo, enquanto a PC criou fontes de legitimidade oriundo do Sistema Judiciário, a PM estabeleceu suas regras com base nos ditames do Exército; levando a copiar e reproduzir direitos e rotinas de suas fontes de referências, através das intensas trocas de procedimentos, técnicas, recursos e comportamentos sob o padrão profissional concebido pela imitação, destoando totalmente uma polícia da outra, no desenvolvimento de sua atividade policial.

Ocorre que nenhuma das instituições deseja deixar de lado suas perspectivas ideológicas, procedimentais e normativas, situação que tem gerado desinteligências entre os agentes institucionais tanto da PM quanto da PC, comprometendo o processo de integração no desenvolvimento do serviço, ao contrário senso do ideal, passam os profissionais a não se reconhecem entre si, como agentes de organizações complementares e imprescindíveis a atuação da persecução criminal e do combate a violência, relegando mutuamente as falhas do processo investigativo e dos altos índices de violência.

Esse quadro de oposição traz consequências gravosas e negativas para o campo institucional, dificultando a troca de informações e técnicas, levando uma instituição a ver o

[12] Isomorfismo- quando uma instituição compartilha mitos e fontes de legitimidade com outra, com tendência de adotar as mesmas condutas devido a intensa troca de recursos técnicos, institucionais e culturais que estabeleceram entre si. Vide: SENASP/MJ, 2016.

trabalho da outra sempre como inadequada, ou seja, questionando a tarefa da instituição militar e, esta por sua vez, desqualificando o trabalho da organização civil, fato que deturpa o sentido maior da atividade policial que é o êxito operacional, para punibilidade e por sua vez, por todos os reflexos, conceber a proteção dos bens jurídicos, voltados a comunidade.

2.3 POLÍCIAS DO CHILE: EM BUSCA DA SEGURANÇA CIDADÃ

No Chile, país da América Latina, os índices de violência veem sendo reduzidos a partir de um sistema mais eficiente de polícia, que envolve comprometimento, implementação de programas nacionais, mudança no desenho institucional e processual penal.

Melhorias dos métodos investigativos na persecução criminal, estabelecimento de metas, integração com agências diversas e atuação para além de uma atividade meramente penal, mas também social no seio das famílias, estas ações tem permitido o êxito das políticas de segurança pública e influenciando de sobremodo na redução dos índices de resoluções de crimes, na punibilidade e na redução da criminalidade.

No tocante a estrutura de formação do país, o Chile fora constituído como Estado unitário sendo colonizado e apesar de tentado a implantação do modelo político federativo no país, este não vingara (1826-1927), sendo que entre 1831 e 1861, foi instituída uma República com caráter autoritário e uma forte ditadura governamental (ditadura de Pinochet)[13], que centralizou o poder e promoveu uma polícia também centralizada, até que no século XXI em que teve uma efetiva transformação.

A polícia militarizada passou a ser conhecida pela denominação de *"Carabineros de Chile"* inicialmente aos moldes dos "*Carabineros Reales del Reino de Itália"*[14], os Carabineros foi criado em 1927[15] com forte atração mimética e isofórmica com os procedimentos do Exército Chileno, essa organização passou a acumular (caráter monista) as

[13] DITADURA de Pinochet, 2011.

[14] Em cumprimento ao Ofício nº 386, de 29 de noviembre de 1921 do Estado-Maior de Santiago, no Chile, o Major D. Otto Naschold, encaminha ao Governo Chileno, informe sobre o regulamento orgânico para a arma dos carabineiros reais, que tratava da estrutura de serviços e organização da Polícia Italiana.

[15] O Decreto Ley 2.484 de fecha 27 de april de 1927, criou oficialmente os Carabineros de Chile, mas sua origem remonta, entretanto, a segunda metade do ano de 1800. disponível em http://www.carabinerosdechile.cl

atividades investigativas e ostensivas, de modo centralizado, fazendo essa polícia se estender por todo o território do Chile, acumulando ambas as atribuições (ROCHA, 2013a).

Não obstante, o regime político que saia do autoritário para o democrático, favoreceu o modelo policial chileno a passar por reformas e desenho, passando a ser uma polícia dualista em 1934, com a criação da *"Policía de Investigaciones de Chile"* (PDI) em 1933, ambas integrando as *"Fuerzas de Orden"*, subordinadas ao*"Ministerio de Defensa Nacional"*.

Com atribuições regulamentadas na Constituição Política do Estado do Chile de 1980, nas leis orgânicas das instituições Policiais e no código de procedimento penal, a tarefa policial foi dividida entre duas distintas instituições policiais, fazendo cada uma atuar de modo preponderante em determinada função, contudo, permitindo a ambas, as funções de investigação e prevenção, de modo coordenado.

> Según hemos señalado, al servicio de Carabineros le corresponde un rol tanto en la prevención como en la represión de los delitos, sin perjuicio de que su papel sea predominantemente el primero. A este respecto, el artículo 3o inciso segundo de la ley considera como esencial el desarrollar actividades tendientes a desarrollar su rol de policía preventiva. Sin perjuicio de lo anterior, debe cumplir los mandatos judiciales, incluidas las actividades de investigación que se les encomienden, sin que puedan calificar el fundamento o la oportunidad de lo que se le pida. (AMBOS, K; COLOMER, J.; VOGLER, R. 2003, p. 165)

Com caráter nacional, os Carabineiros uniformizados, ostensivos e estruturados em hierarquia militar, passaram a atuar predominantemente na prevenção do delito, exercitando sua competência ostensiva e preventiva, porém também, atuando na esfera civil, quando atua em auxílio à justiça, na investigação dos delitos, sendo o General Diretor dos Carabineiros a cúpula da segurança pública no país, integrante, junto com as forças armadas do Conselho de Segurança Nacional que representa junto ao Presidente da República, do Congresso Nacional e do Tribunal Constitucional, notadamente, o que confere a instituição certa posição política favorável.

> En la actualidad, la función de investigación que cumple Carabineros se encuentra […] en el artículo 3°, junto con reconocerle a Carabineros la facultad para establecer los servicios policiales que estime necesarios para el cumplimiento de sus funciones específicas, expresamente prescribe que: 'la investigación de los delitos que las autoridades competentes encomienden a Carabineros podrá ser desarrollada en sus laboratorios y Organismos especializados'. En aquella oportunidad se estimó que no podía desconocerse ni cuestionarse la importante labor de investigación que cumplía Carabineros de Chile, principalmente através de sus organismos

> especializados, tales como el Laboratorio de Criminalística, Departamento de Control Drogas y Prevención Delictual [...] etc., todos los cuales estaban y están integrados por profesionales altamente capacitados en la tarea investigativa. (ORELLA, 2007,p. 38)

Enquanto que a *Policía de Investigaciones*, por sua vez, submeteu-se a tarefa dominante de polícia judiciária, realizando preponderamente a investigação dos delitos, também em auxílio ao Poder Judiciário, contudo, sem perder sua competência no ramo da prevenção.

> la Policía de Investigaciones es una institución policial de carácter profesional, […] Al igual que el cuerpo de Carabineros, dentro de las principales funciones se encuentra la de practicar los actos de investigación que le soliciten los tribunales, a tal punto que el artículo 4o de la ley señala expresamente que la misión fundamental de Investigaciones de Chile es investigar los delitos (...). Sin perjuicio de lo anterior, se le entregan también funciones de carácter preventivo (artículo 5o de la ley). (AMBOS, K; COLOMER, J.; VOGLER, R. 2003, p. 165)

A relação entre ambas as polícias, apesar de terem funções similares, cada uma atua preponderantemente em um ramo do policiamento, não obstante, possuem uma adequada coordenação realizada pelo MP que lhes ordena a tarefa investigativa sem perda da autonomia de suas respectivas instituições, além de se fundamentar na cultura e comprometimento acerca da necessidade do êxito da investigação, levando ambas as polícias a atividade preventiva e investigativa de modo coordenado, a fim de evitar conflitos de competências, perda de informações e prejuízos na conservação dos primeiros elementos probatórios da cena do crime.

> El proyecto determinaba que los funcionarios de Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones que cumplan las funciones previs tas en el Código Procesal Penal, ejecutarían las funciones de investigación bajo la dirección y responsabilidad de los Fiscales y de acuerdo a las instrucciones que éstos les impartirían, sin perjuicio de la dependencia jerárquica de las autoridades Institucionales a las que pertenezcan. (art. 80, inc. 1º del Código Procesal Penal). (ORELLANA, 2007, p.46)

No aspecto preventivo se destacam as ações de patrulhamento, detenção antecipada para identificação (no Chile é possível deter por até 06 horas para identificação na Delegacia)[16], trabalho de polícia comunitária, conhecido como: *"Plan cuadrante*"[17].

---

[16] Ley 19.789 fecha de 23 de enero de 2002- Direito processual penal do Chile: informa que qualquer cidadão poderá ser conduzido caso não possua identificação; após o período de seis horas, deverá ser posto em liberdade.

Na dimensão repressiva anteriormente as mudanças processuais concebidas, as polícias atuavam na persecução criminal tendo o juiz como o diretor da investigação, que definia o modelo inquisitorial a seguir e posteriormente emitia a respectiva sentença, no qual o instituto do contraditório não era levado a prática, situação comum na maioria dos países da América Latina, inclusive, ainda vigente no Brasil, sendo esse um dos pontos de distanciamento da prática da persecução criminal com o Chile.

> otro aspecto en que se vincula la labor de ambas policías, también en el ámbito preventivo, dice relación con recoger y conservar los primeros elementos probatorios de un delito que se acaba de cometer. Lo anterior se produce por la sencilla razón de que muchas veces es Carabineros quien llega primero al sitio del suceso. En consecuencia, **es deseable en este ámbito una adecuada coordinación, a fin de que la investigación tenga éxito** ya que, como es sabido, los primeros instantes de un hecho punible son fundamentales para esclarecerlo.(AMBOS, K; COLOMER, J.; VOGLER, R. 2003, p. 166). (grifo nosso)

No pós-ditadura as polícias chilenas sofreram mudanças substanciais na forma de tratar a sociedade, passando a implementar na sua estrutura positivada, legislações sobre ambas as instituições tendo por consequência alguns aspectos positivos como: maior preocupação pelo respeitos aos direitos humanos, maior reação frente ao crescimento do fenômeno da criminalidade e da violência social, sensibilização com a necessidade de aumento dos recursos humanos e materiais das polícias e o trabalho voltado a implementar técnicas e mecanismos para enfrentar a delinquência, inclusive, com ações na esfera social.

Tendo aprovado legitimamente no Chile em 1994, um documento denominado *"La dignidad humana como princípio de la doctrina institucional", e*stas transformações levaram a mudanças significativas na persecução criminal chilena, modificando inclusive, os órgãos de controle externo a modificar sua forma de atuação junto as polícias.

O Ministério Público ou a "*Fiscalía*", passou a exercer um novo papel além do controle externo das polícias, começando a intervir de modo diferente nas investigações, logo, como 'diretor' do processo investigativo, dirigindo os trabalhos processuais e ordenando as Forças de Ordem do país (polícias), em um método de cooperação, disposição e confiança, com o

---

[17] Policiamento por Quadrante ou "*Plan Cuadrante"*- consiste em dividir os bairros por segmentos, identificando a quantidade de habitantes, visando destinar um número proporcional de recursos materiais e humanos para realizar a vigilância naquele território; posteriormente, a Comissão de Oficiais responsáveis pelo local, de forma pública e periódica realiza a gestão e avaliação daquele quadrante, para prevenir a criminalidade.

incremento de sistemas de comunicação e planificação de estratégias com base em regras claras e objetivas.

> El éxito de la investigación dependerá en gran medida de la relación Fiscal - Policía, actores fundamentales en la etapa preparatoria del juicio. El contacto permanente entre ambos sujetos procesales, debe estar orientado a establecer reglas claras y definidas sobre materias que representan dificultades de interpretación o no estén reguladas en la ley, planificación de estrategias de trabajo, sistemas de comunicaciones rápidas e informales y por sobre todo, buena disposición para resolver diferencias de manera armónica con respeto mutuo y recíproca confianza. La facultad de dirección de la investigación trae consigo que en el transcurso de ella, como se verá a continuación, el Fiscal pueda impartir órdenes directas a las Fuerzas de Orden y Seguridad. (ORELLA, 2007, p.46)

O juízo nesse modelo processual, apenas se manifesta no Tribunal no processo de oralidade ou após a instrução para decidir sobre a causa, ou ainda, quando é manifesta a necessidade de tomada de medidas investigativas, que coloquem em risco as garantias individuais, sendo estas devidamente autorizadas pelo juiz antecipadamente (escuta telefônica, busca e apreensão de objetos, invasão de domicílio, etc), bem como, sua atuação imprescindível no momento da sentença de modo mais imparcial.

Kai Ambos (2001), ao analisar as reformas para atuação do Ministério Público como coordenador do trabalho investigativo das polícias, afirmou:

> De acuerdo con el propósito del legislador reformista del siglo XIX, con la creación del ministerio fiscal (*Staatsanwaltschaft*) se persiguieron fundamentalmente tres objetivos: la derogación del tradicional proceso inquisitivo mediante la realización de forma separada de las funciones de **acusación y enjuiciamiento** por parte de la fiscalía y de los tribunales; la creación de una institución objetiva **encargada de la investigación**, que al mismo tiempo habría de asumir el papel de guardián de la ley con respecto a la actuación estatal; y finalmente - relacionado con esto último - el **control jurídico-estatal** de las investigaciones policiales. De este modo, debido a sus amplias competencias en la dirección material, el ministerio fiscal habría de convertirse en „dueño y señor de la instrucción procesal y también - precisamente con respecto a la policía - en garante de un proceso jurídico-estatal revestido de forma judicial.(KAI, AMBOS. 2001) [18] (grifo nosso)

[18] KAI, Ambos. Texto apresentado no Seminário Internacional **"Novos Rumos do Processo Penal no Brasil e na América Latina**", organizado pelo Ministério Público de São Paulo e pelo MPI, de 31 de julho de 2001 a 03 de agosto de 2001. Título original: Tradução de Teresa Manso Porto, colaboradora científica en el Instituto Max Planck de Friburgo.

Outras mudanças significativas foram as mudanças processuais ocorridas entre 2002 e 2004, culminando com novos modelos processuais mais garantista, em especial evidenciando as medidas preventivas de liberdade, maior proteção as garantias individuais e busca da maior eficiência na investigação, além de transformações no modelo do sistema fiscal realizado pelo Ministério Público *"Fiscalía"*.

Como ponto negativo, os Tribunais militares Chilenos possuem a competência de julgar pessoas comuns, sendo esse posicionamento criticado por atentar a imparcialidade dos processos. (AMBOS, K; COLOMER, J.; VOGLER, R. 2003)

> Em suma, no contexto latino-americano, as transições democráticas tiveram pouco impacto nos padrões de policiamento, pois o tema "mudanças das polícias" praticamente não fez parte dos processo de transição brasileiro e chileno. Resultado disso, é que os sistemas policiais da Argentina, Brasil, do Chile e do Uruguai mantiveram, no período de transição, estreitos laços com as Forças Armadas, doutrina e treinamento militarizado, apoio à violência desnecessária, ineficácia na supervisão judicial e continuidade nas formas da organização das polícias e da cultura dos policiais (ROCHA, 2013a[19] apud PEREIRA e UNGAR, 2004).

Em relação a natureza ou estética militar da instituição *Carabineros de Chile*, ponto de aproximação com a polícia Militar do Brasil, fundamentam o policiamento ostensivo, os procedimentos militarizados como estratégia de governo, com pilares pautados na hierarquia e disciplina, representando forte embate a discussão sobre a desmilitarização nas discussões sobre reforma, o que dificulta a discussão sobre a desmilitarização das dessas instituições.

> […] soa como perda de status, autonomia, e inclusive, identidade. Portanto, desmilitarizar tem se restringido, até então, a um processo ambíguo de afastamento institucional das Forças Armadas e em alguns aspectos da estratégia militar. Além disso, em termos organizacionais e culturais, há resistências enraizadas.(ROCHA, 2013a, p.282)

Na dimensão normativa constitucional após o processo de redemocratização do Chile, enquanto no Brasil foi estabelecida uma nova carta constitucional considerada mais cidadã em 1988, apesar não ter suprimido as questões clientelistas e patrimonialistas como um todo, o marco permitiu uma abertura democrática para a inserção dos direitos sociais, civis e políticos para uso da sociedade.

---

[19] ROCHA apud PEREIRA, 2004.

No caso do Chile, segundo Rocha (2013a), este permaneceu com a ordem constitucional de 1980, imposta pelo governo ditatorial, que tem lhe relegado uma democracia não completa e de baixa qualidade, apesar das mudanças no código de processo penal e outras já consolidadas.

QUADRO 3 – Caracterização das Polícias do Chile

CARABINEROS DE CHILE	POLICÍA DE INVESTIGACIONES DE CHILE
Criado em 1927 com caráter Militar	Criado em 1933 com caráter Civil
Atividade proeminente na Prevenção, mas conta com equipe especializada para investigação	Atividade proeminente na Repressão, mas tem competência preventiva (prática deficiente)
Possui competência de Prevenção e Repressão (ciclo completo de polícia)	Possui competência de Repressão e Prevenção (ciclo completo de polícia)
Diretor General faz parte do Conselho de Segurança Nacional	Diretor não tem não participa de órgão de cúpula de Segurança
Diretor escolhido pelo Presidente da República (cargo de confiança)	Diretor escolhido pelo Presidente da República (cargo de confiança)
Efetivo aproximado de 80% das Força de Ordem	Efetivo de 15% das Forças de Ordem
Maior orçamento financeiro e contato social	Menor orçamento financeiro e contato social
Maior credibilidade com a comunidade	Menor credibilidade com a comunidade
Menor índice de corrupção de agentes	Maior indíce de corrupção de agentes
Desenvolve atividade de segurança social	Não desenvolve atividade de segurança social
Controle externo pelo Ministério Público (Fiscalía)	Controle externo pelo Ministério Público (Fiscalía)

Fonte:www.carabinerosdechile.cl e www.policiadeinvestigacionesdechile.cl

Quanto a identidade do policial chileno, enquanto no Brasil há uma espécie de paradoxo na atuação policial no ramo civil e militar, no qual o policial brasileiro se vê com crise de identidade funcional, este fato não é observado no Chile apesar de existir igualmente duas instituições, não havendo também questionamentos sobre a estrutura militarizada da instituição, apesar de haver críticas das ações repressivas pela sociedade e a insatisfação dos profissionais subalternos, no tocante a distribuição de poder nas instituições.(ROCHA, 2013a)

Sobre a relação das polícias com a comunidade, em especial quanto a percepção e imagem das Corporações Policiais, os *Carabineros de Chile* são altamente respeitados pela sociedade, apresentando uma percepção de confiança na instituição considerada altíssima, fato que ao contrário senso, não ocorre com a *Policía de Investigaciones.*

Os Carabineros de Chile é a instituição considerada mais confiável entre todas nesse país, apesar de se apresentar enormes desafios, em especial junto aos jovens, em função do trabalho preventivo-repressivo das polícias no combate ao tráfico de drogas e violência urbana, que tem sido rotineiro nos últimos tempos.

> Carabineros es una de las instituciones pública mejor evaluada por los chilenos (Ministerio del Interior 2003a, 2005a); es reconocida como la principal institución resonsable de la seguridad de los ciudadanos por sobre los tribunales de justicia, el Gobierno Nacional y los gobiernos locales, así como por sobre la Policía de Investigaciones de Chile. (OVIEDO, 2007. p.73)

Sobre a relação das *Policía de Investigaciones* com a comunidade a sua menor valoração se dá pelo fato desta instituição ter menos contato com a população e por menor efetivo (15% das forças policiais) se dedicando preponderantemente a investigação dos delitos, somente sendo vistos após a ocorrência do crime, momento em que demonstra uma carência no trabalho preventivo desta Corporação.

Como política de modernização e reforma das polícias, o Chile implementou diversas mudanças nos seus procedimentos internos, seja através da assimilação da necessidade de melhoramentos tecnológicos, sejam através de reformas processuais e ainda filosóficas no modo de pensar e atuar das polícias, como pode ser visto nos seus comprometimentos com a premissa dos direitos humanos, sendo reconhecidos inclusive, pelo baixo índice de corrupção no trabalho policial, mesmo que ainda apresentando algumas deficiências democráticas, as mudanças começam a surgir efeito e tem apresentado significativos resultados no combate ao crime e na percepção da sociedade.

Para o serviço das *Policías de Investigaciones* três objetivos foram delineados: realizar a prevenção estratégica, criando capacidade de antecipação aos fatos, com forte trabalho de inteligência policial, gestão da informação e transparência com contas públicas; concentrando esforços para a segurança internacional e controle da migração, antecipando a possíveis ações criminais como bioterrorismo das exportações, *cybercrime* e demais relacionados a ações terroristas e; fortalecendo as investigações criminais, com mais efetivo, reduzindo o tempo de resposta na investigação, ampliando a qualidade de integração entre os órgãos e da polícia com a comunidade, objetivo final do trabalho policial.(HERRERA e TUDELA, 2005)

Para o serviço dos "*Carabineros de Chile"* foram estabelecidos três grandes desafios: fundar um modelo de aproximação polícia-comunidade com a criação de um observatório, com vistas a replicar as práticas sociais que demonstram eficácia e eficiência; incorporar a violência intrafamiliar como tarefa prioritária no trabalho com a comunidade e; incorporar indicadores de redução do delito por territórios, em conformidade com o Plano Nacional de Segurança Pública (OVIEDO, 2007).

Todas as iniciativas citadas foram práticas inovadoras para a redução do delito no Chile, sendo esta experiência interessante no tocante a estratégia que envolve a atuação da polícia no ambiente intrafamilar e social, no qual os policiais passaram a intervir na violência doméstica contra a mulher, homens e crianças, extrapolando a função meramente penal das segurança pública para uma atuação de segurança social, intervindo de modo a conceber resolução de conflitos, onde estavam instalados a negligência, o abandono e a violência, através do trabalho policial que passou a transmitir valores e normas de comportamento através de um processo socialização, função que seria originária da família.

3 PROPOSTAS NO BRASIL: MODELO DE CICLO COMPLETO DE POLÍCIA

Com o intuito evidenciar de estabelecer novos critérios para a atividade das instituições Policiais e de fazer evoluir os órgãos ligados ao Sistema de Justiça Criminal, já se faz inadiável, a possível reformulação das instituições policiais, tendo como pano de fundo, o estabelecimento de nova forma democrática de realizar as tarefas.

Necessário se faz, conceber novos procedimentos investigativos que corroborem com o objetivo de redução da criminalidade, logo, fazendo surgir como opção de mudança, a discussão acerca da implantação do modelo de ciclo completo de polícia, que baseia o emprego da polícias de modo diferente do vigente no Brasil, de modo mais dinâmico, com novas competências e procedimental.

As Polícias de países como Portugal, Argentina, Colômbia, Uruguai, Itália, Alemanha, França, Espanha, Inglaterra, Estados Unidos da América, Israel, Polônia, Suíça, Venezuela, México, Mônaco, Bélgica, República de São Marino, Holanda e Chile, já possuem consolidados esse modelo de ciclo completo de polícia, muitos desses países apesar de ainda necessitarem muitas melhorias, vem demonstrando uma diferença substancial na questão da redução da criminalidade e na implantação de atividades policiais sob o contexto da segurança pública mais cidadã.

Ademais, é importante ressaltar que a discussão inicial sobre o modelo de ciclo completo que antes permeava exclusivamente uma mudança no procedimento de investigação preliminar, tem servido de oportunidade para discussões mais amplas, não somente no plano processual penal, indo além, levando a discussão sobre as estruturas tradicionais e desenhos das corporações policiais no Brasil.

As análises e discussões se estendem as atividades das instituições policiais frente a comunidade, suas competências formais, desenvolvimento da segurança cidadã e atividades sociais, redução da vitimização social e policial, redução da criminalidade com eficácia e eficiência, análise das temáticas de unificação, desmilitarização e integração, logo, discussões que vão além do simples modelo processual de investigar, mas que estão sendo provocado pelas propostas legislativas em tramitação o supramencionado modelo.

Este modelo já consolidado na maioria dos países ocidentais a exceção do Brasil, Guiné Bissau e de Cabo Verde[20], segundo Batista (2012), não é totalmente desconhecido da população brasileira, haja vista, os órgãos policiais federais já atuarem em modelo de ciclo completo no país, apesar de na prática não conseguirem fazer a parcela preventiva do policiamento a contento, porém, atuando na esfera investigativa com resultados positivos em termos de desempenho e elucidação dos crimes, considerados bons pelos especialistas, além de evidenciar alto nível de resolutividade dos delitos consumados, ao contrário *sensu* do que ocorre nas demais polícias estaduais do Brasil.

> Pelo "ciclo completo", ambas as polícias (civil e militar) passariam a ser legalmente competentes para atuar na repressão aos delitos e, subsequentemente, no registro do caso e remessa ao Poder Judiciário sem qualquer intermediação. […] o que somente não teria ocorrido ainda "por razões de vaidades e disjunções classistas" (SANTOS JR; FORMEHLE; PICCOLI, 2011)

As vantagens do modelo de ciclo completo de polícia, se ressaltam a partir da escolha de como serão coordenadas as investigações, que fará esse papel e quem fará o processo decisório, como será sua natureza inquisitorial ou acusatória e quais instituições participarão do processo de investigação criminal, nas distintas fases da *"persecutio criminis"*[21.]

Parte do que é visto em termos de eficiência do modelo tem ocorrido devido a um aumento na eficiência do trabalho policial, evitando a perda de informações no trajeto da persecução, com trato mais adequado das provas a partir da profissionalização igualitária dos agentes, reduz conflitos culturais entre instituições distintas, que interferem na realização de procedimentais e congregam resultados mais positivos no levantamento da materialidade do crime e dos indícios de autoria do crime.

Nesse contexto, poderá haver uma única instituição trabalhando na prevenção e investigação ou diversas, contudo, no caso de múltiplas polícias deve-se definir qual o fundamento de competência de cada das instituições envolvidas a fim de evitar conflitos de competência, podendo ser definido por território ou espaço geográfico (modelo distrital britânico, francês), por função específica ou nível de atuação, a exemplo do que ocorre entre polícias estaduais, federais e municipais.

---

[20] BATISTA, 2012.

[21]"*persecutio criminis*" – termo em Latim, que significa persecução criminal. São atividades de polícia que se divide em diversas fases: administrativa, ostensiva, preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência.

Uma atuação com caráter complementar é possível na medida em que uma instituição apura as violações tidas por crimes, enquanto outra apura as contravenções, ou violações de menor potencial ofensivo, de modo a diferenciar as polícias e, suas respectivas competências, definidas por tipologia criminal (parte do modelo norte-americano), assim, uma polícia foca sua atuação na investigação dos crimes mais gravosos, enquanto a outra instituição fica livre para atuar nas violações, menos gravosas.

Quanto à estética das polícias, no tocante ao modelo militarizado ou civil, há que se observar que apesar do contexto de formação de diversos países, inclusive do Brasil, ter sido militarizado, a questão cultural, histórica, ideológica ou baseado no isoformismo, por si só, não justifica a implementação de um modelo de ciclo completo sob os moldes e princípios do militarismo, e devem considerar as novas demandas democráticas estabelecidas na Constituição de 1988, que podem justificar a mudança para o modelo de natureza civil, contudo, há que se ressaltar que diversos países, segundo Batista (2012), adotam o modelo civil e outros o modelo militarizados, ambos em suas respectivas realidades, sem prejuízo da qualidade dos serviços prestados a sociedade, que é o grande objetivo do modelo policial.

Misse (2010) por sua vez, afirma a que as Polícias de ciclo completo poderiam resolver o problema da 'desconexão' prática do trabalho de investigação preliminar realizado pelas instituições policiais brasileiras com vista a plenitude dos sistema de segurança pública, a exemplo do que ocorre no caso dos homicídios, para o autor, nem sempre a instituição responsável pela investigação, é a que detém a melhor taxa de elucidação do flagrantes, ou seja, a PM que atua no combate imediato ao crime, é a que consegue elucidar melhor o delito, do que a polícia judiciária efetivamente responsável pela investigação em si.

Na discussão sobre unificação das polícias e a criação de uma instituição única detentora do poder de investigar, segundo Lazzarini (1991), é arriscado e perigoso, podendo comprometer posturas democráticas do modelo:

> a unificação, com efeito, em termos militares, mantido seja o sistema processual vigente, faltamente levariam militares a presidir os anacrônicos inquéritos policiais, nas infrações penais comuns. Isso, entendo, apesar da formação jurídico-policial dos oficiais de Polícia Militar, se afigura inaceitável para a comunidade jurídica, embora ideal seja o denominado ciclo completo de polícia (o policial que atende a ocorrência leva-a diretamente ao juiz criminal competente). (LAZZARINI, 1991, p.67).

Para Batista (2012), a unificação das polícias estaduais no Brasil levando a atuação de uma única instituição detentora do poder de polícia preventivo-repressivo, levaria a uma soma de defeitos das instituições que já existem e subtrairiam suas virtudes, agregando os riscos a democracia, ao contrário, é necessário estimular o surgimento de novas instituições policiais com autonomia integral.

Não obstante, se faz necessário maior aprofundamento na análise das propostas legislativas que tramitam na Câmara de Deputados e no Senado Federal no Brasil, sem perder de vista as experiências de outros países, no quais o modelo já está consolidado, como meio de delinear um pensamento crítico acerca da sua possível implantação no contexto brasileiro, sobretudo, que fomente a redução da criminalidade social, sem perdas na atuação democrática das polícias.

3.1 PROPOSTAS LEGISLATIVAS EM TRAMITAÇÃO

Apresenta-se de modo resumido as diversas iniciativas legislativas que estão em tramitação tanto na Câmara de Deputados quanto no Senado Federal, visando mudanças na persecução criminal e no texto da Constituição Federal de 1988, atualmente vigente no país, com vistas a implantar o modelo do ciclo completo de polícia na esfera brasileira, entre outras modificações.

Em conjunto, essas propostas legislativas objetivam reestruturar o desenho institucional das agências policiais, modificando sua estrutura de existência com vistas a um novo *"modus operandi"*[22] diferente das atuais polícias estaduais brasileiras e se constituem uma esperança para a modificação da atual estrutura das Corporações policiais no Brasil, visto que, as críticas a sua forma de atuação enaltecem a necessidade de melhorias do modelo de modo urgente.

Das principais propostas legislativas, existem dois grandes blocos de Propostas de Emendas que visam modificar a Constituição Federal, no Senado Federal e outro, na Câmara de Deputados, nas respectivas Comissões Permanentes de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJ), haja vista, pretender mudar o texto da carta magna do país (modo rígido de alteração), na qual devem estar em consonância com os princípios democráticos da nação.

---

[22] *"modus operandi"*- termo em Latim que significa modo de operar, modo de fazer.

QUADRO 4 – Trâmite Legislativo da Proposta de Emenda Constitucional (PEC)

TRÂMITE LEGISLATIVO SIMPLICADO DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (PEC)
1º- Análise da admissibilidade, sob os princípios da constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa pela CCJ, definindo um relator
2º- Criação de comissão especial para análise do conteúdo / mérito, da proposta
3º- A comissão terá um prazo de 40 sessões de plenário para votar a proposta
4º- Deverá ser votada em 02 turnos na casa que foi originada ex: Câmara de Deputados
5º- Será aprovada com 3/5 de votos da maioria dos Deputados da Câmara (maioria absoluta)
6º- Segue para a casa legislativa do Senado Federal onde será votada também em 02 turnos
7º- Será aprovada se tiver 3/5 de votos da maioria dos Senadores (maioria absoluta)
8º- Será promulgada pelas mesas da Câmara e do Senado, modificando o texto constituição

Fonte:http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/politica/481883-conheca-a-tramitacao-de-propostas-de-emenda-a-constituicao.html

Na câmara de Deputados a proposta mestre é a PEC 430/2009, esta possui apensada diversas outras propostas, todas originadas dos Deputados Federais, que são os representantes do povo, sob a justificativa de que a população vem sofrendo com a crescente criminalidade e com a organização dos criminosos, além da intensificação dos delitos, diante da falência do atual sistema de segurança pública que necessita buscar uma polícia hígida e motivada. (PEC430/2009).

No Senado Federal a proposta mestre é a PEC 102/2011, que possui apensadas diversas outras propostas, todas originadas pelos Senadores que são os representantes das Unidades Federativas do Brasil, ou seja, representam os Estados, do Distrito Federal e caso existam, dos Territórios nacionais, sob a justificativa do reordenamento da organização e competências dos Estados para a segurança pública, das polícias estaduais e municipais.

Vale ressaltar, entretanto, que a PEC 51/ 2013, tem sido a mais relevante no bloco do Senado Federal, vez que surgiu com grande força política, tendo como autores mais de 21 (vinte e um) senadores e com uma grande amplitude de propostas para a reforma das polícias e implementação do modelo do ciclo completo de polícia, com forte apelo midiático nas discussões e audiências públicas diversas, inclusive televisionadas, contudo, a mesma integra o bloco da PEC 102 / 2011, com a qual tramita em conjunto.

Existem ainda, outras propostas que se encontram fora do respectivo bloco de PEC abordadas nessa pesquisa, algumas não apensadas às principais, que tramitam de modo

independente por não terem sido discutidas no plano das comissões, bem como, existem projetos de leis (PL) que visam mudanças no plano infraconstitucional que priorizam modificar apenas as leis de processo penal, contudo, em ambos os casos, não trazem *a priori* nenhuma inovação em relação as que estão sendo discutidas nas PEC's.

Não obstante, muitas temáticas são excessivamente polêmicas e apesar da necessidade de ampla discussão das propostas apresentadas, o que é salutar para processo democrático na reformulação das instituições, se faz necessário avançar no embate entre Corporações pelo poder de investigar, de modo a permitir a implantação de transformações reais na segurança pública e nos órgãos do sistema criminal.

É importante não permitir que a mera vaidade corporativa façam as propostas convergirem, a contrário senso, em prejuízo ou estagnação da segurança pública brasileira, momento em que é necessária cautela e seriedade política, para aprovar as mudanças legislativas que redesenham as instituições policiais, com vistas à coletividade social e não exclusivamente voltadas aos interesses de determinada categoria.

Na Câmara de Deputados, as maiores discussões que ocorrem na PEC 430/2009, visam expandir atribuições de ambas as polícias estaduais brasileiras (Militar e Civil) para incluir a investigação e a oferta de provas ao Ministério Público nas atividades funcionais de ambas as corporações, assim, as polícias permaneceriam autônomas, porém ambas passariam a investigar o crime, possuindo competências distintas no tocante a tipologia do crime consumado, ou seja, a PM seria responsável pela investigação dos crimes de menor potencial ofensivo, enquanto que a PC permaneceria com os crimes mais graves.

Na discussão da PEC 431/2014, entretanto, defende-se a criação de uma única instituição policial nos Estados Federados, se intitularia de "Força Pública Estadual[23]" que exerceria cumulativamente as atividades de polícia administrativa, ostensiva, preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência policial.

Nesse contexto, não existiriam duas instituições promovendo divisão de tarefas, ou seja, as polícias existentes hoje (Civil e Militar) seriam desconstituídas e seria criada uma única polícia estadual, de caráter civil (destituindo definitivamente o caráter militar), com competência para realizar todo o processo investigativo, entretanto, sendo única corporação policial presente no âmbito estadual, com centralização de poder.

[23] PEC 423/2014 – passaria a ser denominada de "Forças Públicas", a polícia única.

QUADRO 5 – Principais PEC's e PL's sobre reforma nas Polícias

PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (PEC)[24] EM TRAMITAÇÃO			
NA CÂMARA DEPUTADOS		***NO SENADO FEDERAL***	
430/2009 (principal)	Nova polícia nos Estados Desconstituição da PM e PC Desmilitarização do modelo Institui nova carreira e cargos	**102 / 2011 (principal)**	Cria Polícia Única e Ouvidorias Cria Conselho Nacional de Polícia Revoga controle externo pelo MP Estabelece piso salarial nacional Cria cargo de Delegado Geral Competência à Guarda Municipal para investigação complementar
423/ 2014	Cria Polícia Única nos Estados; Prevê o ciclo completo de polícia na persecução criminal; Altera a denominaçao para "Forças Públicas" estaduais; Autoriza a Polícia única a realizar a composição de danos civis decorrentes de crimes de menor potencial ofensivo	**51 / 2013**	Cria meios de participação popular; U, E/DF, M legislar concorrente SSP; Competência dos Estados para organizar suas polícias; Estabelece o modelo de ciclo completo de polícia; Controle externo Ouvidoria + MP; Ouvidor não da carreira policial; Conversão das Guardas em Polícias municipais; 06 anos para implementar mudanças
431/ 2014	prevê persecução criminal sob o modelo do ciclo completo, ampliando a competência investigativa da PM	**40 /2012**	Amplia competência das Guardas Municipais para o policiamento Ostensivo
432/ 2014	Unificação das Polícias	**73 /2013**	Polícia Federal em carreira única, modelo de ciclo completo de polícia
321/ 2013	Normativa e organiza a SSP; estabelece polícia estadual de natureza civil	**131/ 2015[25]**	Reestrutura órgãos da SSP Estabelece ações em todos os níveis Org.competência das Polícias Estaduais
181 /2003	PM passa a investigar crimes	**PRINCIPAIS PROJETOS DE LEI (PL) EM TRAMITAÇÃO**	
89/2015	Reforma sistema de persecução criminal (PM e PC investigam); Cria sistema acusatório na investigação preliminar; Estabelece Juízes de instrução (dirigir) e Juízes de Direito (julgar); Prevê autonomia do órgão de Perícias;	**3734 / 2012**	Organiza o funcionamento dos órgãos da Segurança Pública no Sistema Único de Segurança Pública / SUSP
		2791/2015	Unifica registros e promove integração entre órgãos / lavratura de crimes de menor potencial ofensivo pela PM ou GM
39 / 2015	Denominação para Forças Policiais	**783 / 2015**	Altera procedimentos do inquérito
198/2016	Competência concorrente entre a U, E/DF e municípios para legislar em SSP	**4064 / 2015**	Reorganiza a atividade laboral das polícias militares
		8045/ 2010	Reforma do Código de Processo Penal; mudanças no papel do juiz; remodela atuação das polícias.

Fonte: http://www2.camara.leg.br e www.senado.gov.br - atualizado em 17/02/2017.

[24] As Propostas de Emenda à Constituição que visam alterar a formação da Guarda Municipal ou criação das Polícias municipais, não estão elencadas na Quadro. **Cf.** PEC 250 /2000, 266/2013, 225/2016.

[25] A PEC 131/2015 – tramita ainda de modo independente, sendo uma proposta que não foi analisada ainda, contudo, não traz inovações substanciais no seu objeto em relação às demais propostas.

A discussão sobre desmilitarização tem gerado um dos maiores embates para aprovação de uma efetiva reforma das polícias no Brasil, seja pela dificuldade de chegar a um consenso corporativo, vez que cada instituição Militar e Civil busca manter seus status e culturas corporativas. Outro aspecto igualmente polêmico é a discussão sobre o controle externo das polícias realizados pelo Ministério Público, vez que existem propostas que defendem que esta instituição deixe de fazê-lo.

Deste modo, é trazida pela PEC 51/2013 do Senado, um modelo de controle externo que se coaduna com o já realizado pelo Ministério Público, no qual a fiscalização do trabalho das Políciass se dará de modo "paralelo" ao do MP, através de uma Ouvidoria Externa, com Ouvidor Geral não partícipe da carreira policial visando julgamento imparcial dos profissionais da Corporação.

> o controle externo a atividade policial será exercido, paralelamente ao disposto no art. 129, VII, por meio da Ouvidoria Externa, constituída no âmbito de cada órgão policial previsto nos arts. 144 e 144-a,[…], incumbida do controle da atuação do órgão policial e do cumprimento dos deveres funcionais de seus profissionais e das seguintes atribuições[…]. (BRASIL-SENADO, PEC 51/2013)

Por outro lado se apresenta a PEC 102/2011, também do Senado, que propõe a **revogação** (grifo nosso) do inciso VII do art. 129 da Constituição Federal, que confere competência ao Ministério Público para realizar a função institucional de controle externo da atividade policial, ou seja, o controle passaria a ser feito pelo Conselho Nacional de Polícias (CNP) presidido por Ministro do Superior Tribunal de Justiça, para mandato de dois anos, admitida uma recondução.

A PEC 430/2009, por sua vez, determina a criação do Conselho Nacional de Segurança Pública (CNSP), que passaria a centralizar todas as denúncias e julgamentos de condutas dos profissionais de segurança pública, logo, posicionamentos polêmicos e distintos sobre o controle externo das polícias.

> Art. 1º - O artigo 144 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: [...]
>
> Art. 10. Fica revogado o inciso VII do art. 129 da Constituição Federal. (BRASIL-SENADO, PEC 102/2011)

Justificando a presente revogação do Ministério Público para o controle externo o autor da PEC 102/2011, relatou:

> os princípios que balizam a presente proposta são o da racionalização e o da integração, dentro do espírito republicano e democrático, destacando -se os seguintes pontos:[…]
>
> 3. Acrescenta -se o § 11 no artigo 144, com a Criação do Conselho Nacional de Polícia, [...] para que o povo tenha controle sobre a ação policial, e esse conselho possa instaurar e avocar procedimentos, principalmente nos locais onde houver impedimento de apuração com isenção.
>
> No art. 10, da PEC, revoga o inciso VII do art. 129 da Constituição Federal, tendo em vista que essa função será exercida pelo Conselho Nacional de Polícia, criado por esta PEC. (BRASIL-SENADO, PEC 102/2011)

Sobre o controle externo da atividade policial na Câmara de Deputados - PEC 430/2009, este será exercido pelo CNSP, composto de vinte membros para mandato de dois anos com possibilidade de uma recondução, este por sua vez, escolherá o "Corregedor Nacional" que atuará em mandato de dois anos, sem recondução, para controle externo das polícias:

> Art. 9º. [...]
> § 1º. Observado o disposto no caput, compete ao Conselho Nacional de Segurança Pública:
> [...]
> VI - exercer o controle externo da atividade policial e dos corpos de bombeiros; (BRASIL-CÂMARA, PEC 430/2009)

Ademais, as temáticas controversas e polêmicas inclusas nas diversas propostas de Emenda à Constituição, defendidas em muitos casos por uma ou outra categoria profissional (polícia civil x polícia militar x polícia federal x guardas municipais), situação que infere a necessidade da maior protagonismo popular, bem como, maior participação da sociedade civil organizada para ampliar as discussões originadas para além das paredes institucionais, de modo que, o verdadeiro objetivo de alcance de uma polícia cidadã e mais voltada a comunidade mais vulnerável a criminalidade, não se perca em meio aos questionamento e não sejam deturpados a medida que sejam reformuladas as respectivas propostas de mudança.

Não obstante, apesar de todas as polêmicas, as propostas apresentam ações muito importantes que visam a evolução das Polícias e dos demais órgãos de segurança pública no Brasil, merecendo destaque, as principais:

QUADRO 6 – Ações contidas nas propostas de reforma das Polícias

-estabelecer princípios e diretrizes a seg. pública; -produzir dados criminais e prisionais que melhorem a gestão do conhecimento institucional; -atividade mais integrada de prevenção e repressão a infração penal; -criar mecanismos de participação social e promoção da transparência; -criação de um órgão máximo e segurança pública nacional e criação de ouvidorias competentes para recepção de reclamações e denúncias; -criar polícias municipais autônomas ou como força auxiliar das polícias estaduais com competência complementar para a ostensividade e prevenção; -estabelecer ações de segurança nos níveis federal, estadual e municipal e, de modo concorrente, dispor sobre segurança pública; -estabelecer reforma na persecução criminal, de modo NÃO inquisitorial e SIM, sob sistema acusatório; com defesa e contraditório, visando defesa técnica na investigação preliminar;	-dispor sobre ingresso nas instituições, estrutura funcional, prerrogativas e garantias, bem como, formação e direito de greve de servidores integrantes da carreira policial; -estabelecer polícias de natureza civil com função para garantir direitos dos cidadãos com uso comedido da força, sob os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade; -determinar ao órgão de Perícias Técnicas que atue de modo autônomo e independente de qualquer outra instituição policial. -ampliar a competência investigativa[26] das Polícias com base no ciclo completo, para atuar ostensiva e preventivamente, investigando e realizando a persecução criminal (fases da investigação preliminar), de modo independente de sua instrumentalização; -utilização dos efetivos dos Estados e do Distrito Federal para emprego em casos de Estado de Defesa, de Sítio ou de intervenção federal; -dar autonomia aos estados federativos para organizar suas polícias estaduais e ou municipais.

Fonte: www.camara.gov.br e www.senado.gov.br

[26] Na PEC 431/2014, art. 144, §11, consta que realizarão o ciclo completo de polícia na persecução penal, *"independente da sua forma de instrumentalização".* Observa-se nas discussões em audiências públicas, que existe uma aceitabilidade sobre o modelo de ciclo completo, contudo, os pontos polêmicos da discussão se encontra em relação a unificação e criação de uma polícia única e sobre a desmilitarização de uma das forças policiais.

4 PROXIMIDADES E DISTANCIAMENTOS: BRASIL X CHILE

Brasil e Chile são países da América Latina, o primeiro colonizado pelos Portugueses e o segundo pelos Espanhóis, entretanto, possuindo similitude na constituição política de seus respectivos Estados no tocante a experiência que estes países passaram quanto aos processos ditatoriais vivenciados por parte de governos autoritários militares.

Pelo processo posterior de retomada da democracia, processo de redemocratização, que nos dois países vem se constituindo grande desafio, frente a tentativa de romper com a forma de atuar enraizadas por estes governos ditatoriais no tocante ao modo de controle social e imposição do uso da força junto a sociedade, bem como, a necessidade de romper com a atuação autoritária das respectivas forças policiais no desenvolvimento da segurança pública.

Com a nova ordem democrática e o Estado de direito já consolidado existe a necessidade de reestruturar as instituições públicas aos ditames ligados a dignidade da pessoa humana, aos direitos fundamentais e humanos, que devem reger os direitos individuais e coletivos da sociedade, busca reforçada pelo processo de globalização dos direitos para além das fronteiras nacionais.

A necessidade de transformações no modo de conceber a segurança pública no Brasil, esta pesquisa propôs analisar as polícias do Chile, por este país estar demonstrando bons resultados no combate a criminalidade, com índices menores de violência social em relação ao Brasil, por ter uma maior aceitação social de suas polícias e que apesar das diferenças culturais, de extensão territorial e populacional, pode servir de referência no processo de reforma das polícias brasileiras, com vistas, a evolução do sistema de segurança pública que ora se apresenta.

A dinâmica e organização do Estado chileno no processo de redemocratização tem permitido a execução de reformas processuais e na forma de trabalho dos agentes policiais em busca de um modelo democrático, o país tem demonstrado que apesar de grande os desafios é possível evoluir se houver investimentos, desburocratização de procedimentos, desenvolvimento tecnológico e aumento do comprometimento social dos agentes, com exercício de práticas sociais mais próximas da comunidade, seguindo em direção e melhoria dos órgãos da segurança pública, mudando a mentalidade e a atuação prática, nessa já conformada sociedade democrática. (ROCHA, 2013a, p.197)

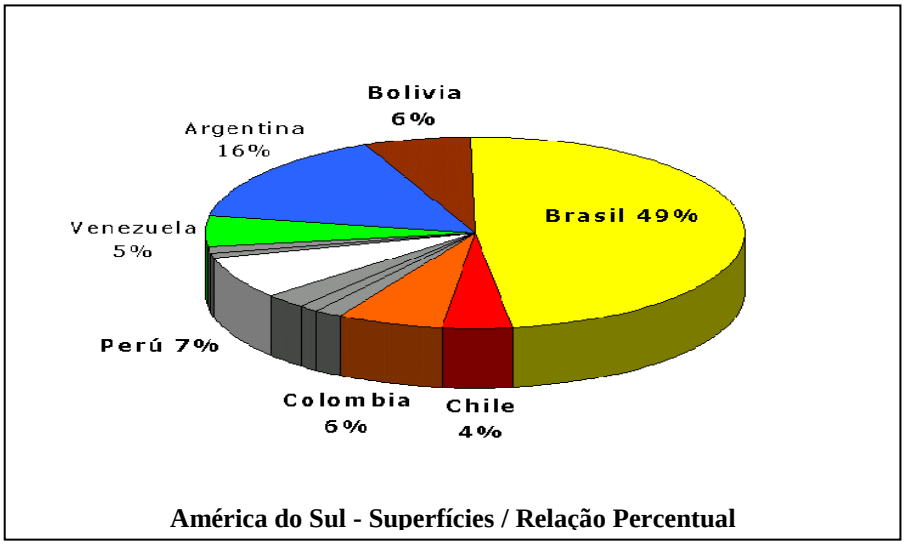
Quadro 7 – Estatísticas Brasil x Chile

ESTATÍSTICA: BRASIL X CHILE		
DESCRIÇÃO	**BRASIL**	**CHILE**
POPULAÇÃO (habitantes)	**207.096.300**[27]	**18.138.749**[28]
EXTENSÃO TERRITORIAL (km²)	**8.515.767,049**	**756.626**
GOVERNO DITATORIAL (período)	**1964 - 1985 (21 anos)**[29]	**1973 – 1989 (16anos)**[30]

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, coordenação de trabalho e rendimento, pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua - Pnad Contínua. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/ e, http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/

A diferença territorial, quantidade de policiais[31] e a diferença populacional, sem dúvida, pode influenciar o trabalho das instituições policiais frente a criminalidade, em um dado país, podendo ter significativa importância, contudo, não é determinante para o aumento ou redução da violência, vez que as estratégias e políticas públicas utilizadas tem apresentado maiores reflexos no combate ao crime e por sua vez, demonstrado assim como no Chile, que boas políticas públicas podem ser excelentes soluções para a segurança pública.

Gráfico 1 – Dimensão territorial dos países da América Latina



Fonte: http://www.saladehistoria.com/geo/Cont/C001.htm

[27] Disponível em http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/ Acesso em 15/02/2017-08:5h.
[28] http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/demografia_y_vitales/proyecciones/Informes/MicrosoftWordInforPT.pdf.p.37. acesso em 15/02/2017.
[29] http://www.saladehistoria.com/Historia_Chile/Historia_Chile_800_dictadura-militar.html
[30] http://memoriasdaditadura.org.br/periodos-da-ditadura/
[31] http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-08/pa%C3%ADs-tem-um-policial-militar-para-cada-473-habitantes-aponta-IBGE acesso em 15/02/2017.

Os interesses corporativos das polícias, historicamente enraizados em suas respectivas culturas organizacionais, atrelado à ineficiência política para mudanças mais radicais, que desagradam uma ou outra categoria, tem se apresentado como alguns dos obstáculos ao alcance de objetivos maiores.

No Chile, conseguiu-se vencer parte das resistências de mudanças existentes, porém, outras transformações ainda são necessárias, no Brasil por sua vez, o processo de reforma da segurança pública é quase incipiente, se resumindo a políticas de integração entre órgãos, que apesar de positivo deixa a desejar nas mudanças profundas que a segurança pública necessita.

Nesse contexto, apresentam tanto o Chile como o Brasil, elementos de proximidades e de distanciamentos no tocante ao trabalho das polícias, bem como, diferenças substanciais também nas propostas de mudanças legislativas das instituições policiais que tramitam nesta nação.

A tendência de reforma das instituições policiais, bem como, do processo penal surgem com perspectivas positivas, assim como na experiência Chilena, podendo servir de referência às instituições brasileiras, visto que o Chile possui características similares aos problemas relativos a criminalidade social. Logo, em comparação, os distanciamentos e proximidades podem vistos, conforme se segue:

a) Quantidade de Corporações Policiais efetuando a segurança pública - A polícia do Chile[32] possui duas instituições com caráter nacional realizando a segurança pública em todo o país, os Carabineiros do Chile que é predominantemente responsável pela tarefa preventiva, administrativa, ostensiva, fardada e militarizada, composta por 85% do efetivo total, sem abdicar do trabalho judiciário de auxílio a justiça

A polícia de Investigação que é predominantemente repressiva e judiciária, mas também pode se apresentar preventiva, sendo composta por 15% do efetivo total; igualmente, o Chile ainda tem a estratégia de utilizar forças de segurança privadas legalmente reconhecidas pelo Estado, quando existe a necessidade.

Ao passo que se distancia do Brasil por ter caráter nacional, as polícias Chilenas tem como ponto de aproximação o fato de possuir uma instituição militar e uma civil no cotidiano da segurança pública, fato que ocorre no Brasil exclusivamente na esfera Estadual.

---

[32] www.infobae.com/2014/10/19/1602698-el-mapa-del-dia-los-paises-mas-cantidad-policias/. acesso em 15/02/2017

Estas possuem uma estrutura similar quanto a independência entre as Corporações que neste país são representadas por uma polícia administrativa, ostensiva e militarizada, possuindo a maior parte do efetivo total da segurança pública (Polícia Militar dos Estados), e uma polícia judiciária, repressiva e investigativa, que possui efetivo menor (Polícia Civil dos Estados), contudo, tendo o Brasil outras forças de segurança que atuam na esfera federal e municipal (Polícia Federal, Polícia Rodoviária, Polícia Ferroviária, Guarda Civil).

Não obstante, entre as propostas de Emenda à Constituição emergem no Brasil como uma temática de grande polêmica, visto que a discussão sobre a **criação da polícia única** (grifo nosso), dos Estados, tem girado em torno da decisão entre a permanência de duas instituições policiais na esfera estadual, ou apenas uma, oriunda da fusão das instituições existentes; notadamente, o embate entre as corporações, não tem permitido o avanço e uma definição sobre essa proposta, visto que existe uma defesa de cada corporação pela manutenção sua estrutura de poder.

b) Competência funcional das Polícias – Esse é um dos grandes pontos de distanciamento entre a polícia do Chile e a do Brasil, pois segundo seus respectivos estatutos, os Carabineiros do Chile realizam também o serviço investigativo caso demandado pelo Ministério Público (Diretor da investigação), bem como, a Polícia de Investigação por vezes atua na esfera preventiva (ainda que em menor quantidade), porém, tendo menos contato com a população de massa.

Diferentemente dessas polícias, no Brasil, a responsável pela tarefa preventiva é a Polícia Militar ostensiva e a função de investigação é exclusiva da Polícia judiciária civil, a exceção dos crimes militares e dos crimes da esfera federal, norma expressa na Constituição Federal.

A atuação policial possui uma divisão de tarefas em meio a fase investigativa (considerado como uma dicotomia pelos estudiosos), função constitucionalmente expressa, na qual uma Corporação (militar) atua antes e imediatamente após o cometimento do crime e outra (civil) é que dá continuidade ao processo judicial.

Por vezes, sem a interação necessária a qualidade do trato das informações e perícias ou ainda, sendo comum uma instituição adentrar na esfera de trabalho da outra, gerando conflitos de competências, descoordenação das atividades, dicotomia e quebra da qualidade da investigação pela atuação distinta de duas diferentes polícias.

As propostas legislativas em tramitação, nesse contexto, se direcionam no sentido estabelecer o modelo de ciclo completo de polícia, definindo como exemplo, se a divisão de competências se dará por especo geográfico ou por tipologia criminal (maior ou menor potencial ofensivo), de modo que a investigação preliminar supere as carências de qualidade e sejam evitados invasão de competências simultâneas, com foco na resolução dos crimes, com efetiva conclusão dos processos.

Este modelo possui forte adesão política para sua implantação, contudo, esbarra na definição sobre a permanência de uma ou duas instituições policiais, se tornando polêmico por envolver forças corporativas de grande poder político.

c) Controle externo das polícias e Direção da investigação - A polícia do Chile possui grande distanciamento do Brasil nestes aspectos, visto que, possui duas instituições distintas realizando o ciclo completo de polícia, ambas atuando na prevenção do crime e também na investigação e para evitar o conflito de competências, quando estas polícias atuam como auxiliar da justiça, são coordenadas e direcionadas pelo Ministério Público que determina a dada corporação investigar determinado caso, mantendo-lhe, entretanto, a autonomia e independência apesar da obrigação de obediência ao pedido investigativo, logo, esse posicionamento minimiza o atrito e o conflito de competências entre as instituições policiais.

Assim, no Chile o Ministério público dirige a investigação e fiscaliza a atuação das polícias (*Físcalia*); no Brasil o Ministério Público não funciona como diretor da investigação, no processo brasileiro sua atuação é obrigatória, contudo, somente quando da oferta de uma opinião acerca da abertura (ou não) do processo penal contra o acusado (ao Estado-juiz), ou ainda, para requisitar a polícia judiciária novas diligências complementares com poder de mando, assim, este órgão funciona não como diretor da investigação distribuindo tarefas, mas como fiscal da lei (mesma função no Chile), ou como parte do processo nas ações públicas.

As propostas de Emenda à Constituição sugerem no tocante a direção da investigação que se separe o papel do diretor da investigação do poder decisório, bem como, mudanças no papel do Ministério Público na investigação preliminar, em uma das propostas este permaneceria como fiscal das polícias juntamente com outros órgãos de controle externo (Ouvidorias Gerais).

Em outra sugestão, se daria a extinção total dessa sua competência fiscalizatória, passando a tarefa totalmente a outro órgão composto por representantes de instituições diversas ligadas a segurança pública, em caráter colegiado e com Ouvidor Geral de carreira não pertencente as polícias, sem a intervenção do Ministério Público, que se dedicaria a outras funções distintas.

d) Atuação do juiz no processo investigativo – o modelo brasileiro possui um contrassenso quanto ao papel do juiz na investigação criminal; em sendo este o presidente do processo (iniciando e requisitando diligências), é o mesmo que ao final, julga e sentencia a causa, dando margem à parcialidade[33], violando o sistema acusatório e suas garantias processuais.

No Brasil, o PL 8.045/2010, sugere uma mudança importante nesse contexto que é a criação da figura do juiz das garantias, responsável pelo controle da legalidade da investigação criminal e pela salvaguarda dos direitos fundamentais do acusado (art. 14), tornando-o responsável por atos como: zelar pelos direitos do preso, decidir sobre os pedidos de interceptação telefônica, quebra de sigilo, pedido de arquivamento, atuando na fase da investigação, enquanto outro juiz se torna o responsável pela tarefa de julgar o caso.

No modelo Chileno, a função do juiz julgador e de garantias já está em uso, lá o magistrado se manifesta no Tribunal, após a instrução para decidir sobre a causa, a exceção ocorre, entretanto, quando autoriza medidas investigativas (escuta telefônica, quebra de sigilo bancário, etc). Logo, nas propostas legislativas brasileiras se propõe o afastamento do papel do juiz julgador, do magistrado que dirige a investigação, privilegiando a isenção deste, no ato de julgar apesar de ainda haver dificuldades práticas para tal tarefa.

e) Aspecto Estético – Existe similitude entre as instituições policiais brasileiras e chilenas quanto a apresentação estética dê suas corporações, sendo que uma das instituições possui o caráter e rigor militar, que se apresenta fardada e ostensiva e a outra, caráter civil.

Os Carabineiros do Chile e a Polícia Militar dos Estados brasileiros possuem estrutura militarizada, administrativa, fundamentam o policiamento ostensivo, possuem procedimentos militarizados como estratégia de governo, com pilares pautados na hierarquia e disciplina,

[33] RANGEL, 2012.

com forte apelo e vínculo a estrutura do exército, enquanto que a Polícia de Investigação Chilena e a Polícia Civil brasileira atuam predominantemente de modo civil ou à paisana, sem os atributos do militarismo, como auxiliares da justiça com caráter predominantemente judiciário.

Nas propostas legislativas em tramitação no Brasil, se propõe a desmilitarização das polícias estaduais, vez que passariam a atuar sob o molde civil, entretanto, há também propostas de que seja criada uma polícia única de caráter militarizado; estando esta discussão longe do consenso e apresentando fortes embates e discordâncias entre instituições militares e civis sobre uma possível reestruturação das polícias estaduais, visto as relações de poder que emergem destas corporações.

f) Reformas normativas pós-governo ditatorial – Enquanto o Brasil se aproxima do Chile por ter passado por governos ditatorial, a normativa para restabelecimento de um processo de redemocratização foi bastante diferente, demonstrando um enorme distanciamento quanto ao processo de redemocratização dos dois países.

No Brasil, após o processo de redemocratização foi estabelecida uma nova carta constitucional (1988), com princípios e diretrizes consideradas mais cidadã; que apesar de não ter excluído as questões clientelistas e patrimonialistas como um todo, o marco permitiu uma abertura democrática para a inserção de direitos sociais, civis e políticos para uso da sociedade. No Chile, segundo Rocha (2013a), este permaneceu com a ordem constitucional de 1980, imposta pelo governo ditatorial, que tem lhe relegado uma democracia não completa e de baixa qualidade.

Não obstante, o Chile apresentou nos últimos anos, mudanças significativas no código de processo penal, entre outras normas já consolidadas, que tem apresentado reflexos positivos no combate a violência e a redução dos índices de criminalidade, além de uma forte política de modernização e reforma das polícias, tendo concebido inovações nos seus procedimentos internos, seja através da assimilação da necessidade de melhoramentos tecnológicos e melhoria na consciência do agente policial.

Ao contrário senso, com uma carta constitucional mais cidadã, este aspecto não foi ainda suficiente ao Brasil para uma atuação mais legalista por parte dos agentes policiais, bem como, ainda apresenta comunidades que possuem baixa aceitação e nível de confiança pelo trabalho das polícias, fato que infere a necessidade de melhoria dos procedimentos internos

das polícias e dos meios de investigação processual que interferem na criminalidade, além de ressaltar a necessidade de evolução das normas de direitos processuais e constitucionais vigentes.

No Brasil, as mudanças legislativas encontram-se estagnadas ou progridem de modo muito lento até serem discutidas e aprovadas, especialmente se visam modificar a constituição federal, visto o seu trâmite mais rigoroso, comprometendo a implantação de melhorias e evolução do sistema de segurança pública no país.

As mudanças processuais de pequeno impacto que ocorrem, não são suficientes para reestruturar o trabalho das polícias e a melhoria de seus serviços, enquanto as discussões sobre mudanças maiores sucumbem, diante das crises que surgem em caráter emergencial, a exemplo da crise do sistema carcerário pela superlotação e excesso de presos provisórios e estarrecedores índices de crimes violentos letais intencionais.

Crises profundas, que são atacadas na maioria das vezes com planos que sugerem mudanças superficiais, diretrizes e ações que retomam sempre políticas públicas já utilizadas sem sucesso em outros períodos históricos do país, deixando de privilegiar mudanças maiores que efetivamente impactem de modo mais contundente na dinâmica da segurança pública.

g) Confiabilidade e atuação social das polícias – Existe um distanciamento entre os países analisados no tocante ao forte respeito e aproximação dos Carabineiros do Chile (militar) com a comunidade, bem como, com a polícia de investigação (com menor intensidade devido ao baixo contato).

O nível de aceitação e confiabilidade da população com as polícias no Chile é considerado muito satisfatório, momento em especial, os Carabineiros do Chile, conseguem desenvolver um trabalho intrafamiliar de acompanhamento, com indivíduos que estão em situação de vulnerabilidade, positivo e que aproxima a polícia dos jovens e de seus familiares, realizando visitas periódicas que visam o controle social e aproximação comunitária, além de atuar na sugestão de comportamentos sociais.

No Brasil as Polícias Militar e Civil, ao contrário, possuem dificuldades no desenvolvimento de programas de aproximação com a comunidade, possui baixa aceitação e confiabilidade popular, bem como, os programas polícia-comunidade em sua maioria, possui enorme dificuldade de continuidade seja pela baixa aceitação, seja pela falta de recursos para ampliação para manutenção e ampliação;

Não foi possível observar nas Propostas de Emenda à Constituição no Brasil, a sugestão das polícias desenvolverem um acompanhamento e controle social *in loco*, junto as residências de indivíduos vulneráveis a criminalidade , ou seja, não foi possível observar sugestão que definissem como tarefa das polícias esse tipo de atuação junto as famílias, não foram observadas sugestões expressas de implantação deste modelo no Brasil.

h) Formação dos agentes policiais – O Chile se distancia do Brasil na formação superior de agentes policias em nível superior, momento em que possui o *Instituto Superior dos Carabineros*, o que favorece o desenvolvimento de conhecimento científico e aplicabilidade de projetos na segurança pública interna.

o Brasil, não possui Escola de nível superior nacional em segurança pública (exceto a de guerra do exército), o que compromete estudos e o desenvolvimento de estratégias com cunho científico, que poderiam ser importantes para vencer os obstáculos da segurança pública e sua contínua mutação no plano social.

As propostas legislativas em tramitação não possuem expressas em seus conteúdos, a criação de uma escola superior em segurança pública, contudo, já foi realizada proposta verbal no plenário da Câmara de Deputados para sua criação, estando registrada em ata da sessão legislativa (2016).

i) Emprego operacional das polícias - O emprego da polícia chilena, tanto os Carabineiros quanto a polícia de investigação, na operacionalidade ocorre nos moldes do modelo do ciclo completo de polícia e funciona tanto por determinação do diretor da investigação, quanto por quadrante com características territoriais.

No modelo, em determinado território determinada fração de polícia atua, tendo total competência para desenvolver tanto o trabalho preventivo quanto repressivo, desde o cometimento do crime, passando pela investigação preliminar, até a oferta ao Estado-juiz dos resultados processuais. Em cada micro região, quadrante, bairro, existe uma fração de tropa responsável pela segurança pública local, monitorando-a continuamente, subordinada a um Oficial ou a um Investigador Geral, que por sua vez, é subordinado a outra esfera superior em um processo hierárquico, ainda que com caráter civil.

No Brasil, por não existir o modelo de ciclo completo vigente, a possibilidade de divisão de competência existe apenas na esfera das propostas de emenda a constituição que

sugerem a aplicação de competência, tanto com base na competência territorial quanto por tipologia penal, nos quais os crimes de maior potencial ofensivo seriam investigados por uma instituição e de menor potencial ofensivo por outra, contudo, não definem expressamente o modelo a ser seguido. O modelo chileno por quadrante, bairros não foram vistos como opção nas propostas em tramitação existentes.

j) Criação de organismos de acompanhamento e estudo da violência – O Chile possui obrigatório e permanente observatório para replicar práticas sociais positivas, momento em que as atividades sociais que inferem bons resultados são replicadas por diversas frações de tropa com vistas a expansão da prática que gerou bons resultados.

No Brasil não há proposta legislativa expressa, de criação de observatórios como prática obrigatória pelos Estados ou ainda pela União ou Municípios, muitos Estados possuem observatório por mera voluntariedade ou pela integração entre órgãos e agentes da sociedade civil.

k) Cultura filosófica desenvolvida com os agentes – No Chile existe uma forte campanha do governo para que os agentes, por consciência, internalizem os valores relativos ao comprometimento pessoal, a não corrupção e a dignidade da pessoa humana, como fundamentos de sua atividade policial, momento em que a polícia chilena é popularmente conhecida como uma polícia com baixos níveis de corrupção ao ser comparada com os agentes policiais de outros países da América Latina.

O Brasil se distancia do Chile nesse aspecto, por não haver uma campanha interna e expressa de estímulo à uma postura mais consciente e cidadã frente a segurança pública, sendo exigido aos agentes uma postura de legalidade frente as normas formais com perspectivas de sanções, contudo, sem prever propostas legislativas que corroborem com o desenvolvimento de campanhas que atuem na dimensão da esfera subjetiva e filosófica dos agentes da segurança pública.

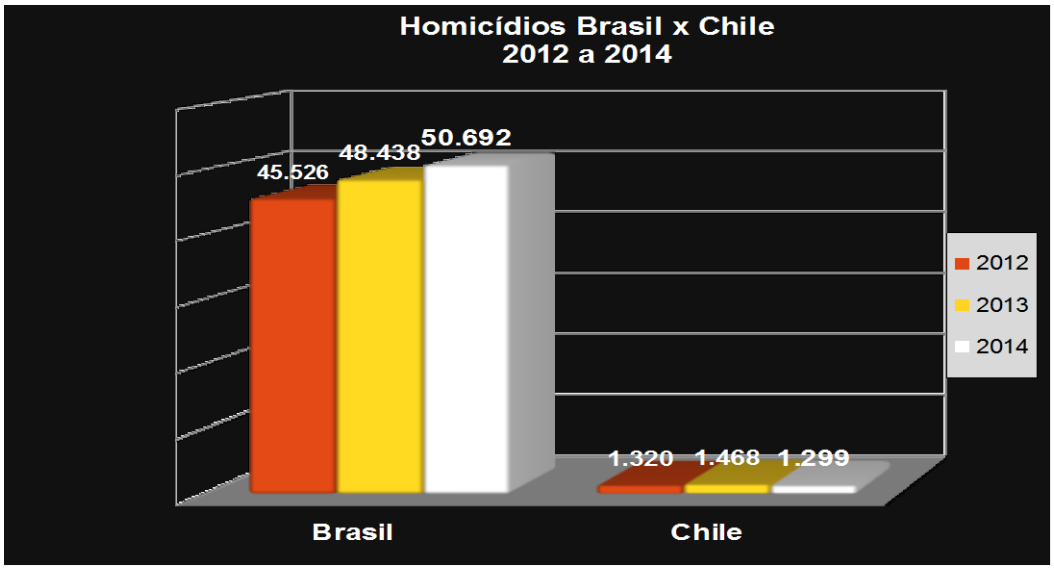
Essas campanhas de desenvolvimento das esferas éticas, morais e filosóficas nos policiais do Chile, apresentaram excelentes resultados, sendo notório o aumento no nível de responsabilidade e de comprometimento do policial na sua tarefa de segurança pública e, em especial, na conclusão da investigação preliminar com vistas a punibilidade.

l) Índices de Criminalidade – Neste tocante o distanciamento entre Chile e Brasil é realmente relevante, em contraposição, o Chile apresenta uma das menores estatísticas de homicídios da América Latina, evidenciando o bom resultado das mudanças processuais e procedimentais adotados, além da mentalidade político-filosófico dos agentes, que demonstram um comprometimento pessoal e funcional (êxito das investigações), que refletem significativos resultados no combate a criminalidade.

O Chile apresenta o reflexo de uma atividade policial mais próxima dos objetivos da gestão da segurança pública, logo, se encontra na 30ª colocação na lista dos 100 países mais violentos do mundo, enquanto o Brasil figura na décima colocação no estudo[34], apresentando números elevadíssimos e preocupantes de homicídios, que se aproximam de quase 60 mil mortes ao ano, além dos demais crimes consumados e não computados como Crime Violento Letal Intencional (CVLI).

As estatísticas brasileiras o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)[35] alertou que "**a quantidade de homicídios registrados no Brasil em 2014, coloca o país no topo do ranking em números absolutos de mortes dessa natureza. Foram 59.627 morte**s"(grifo nosso), atingindo uma taxa recorde no Brasil.

Gráfico 2- Homicídios no Brasil e no Chile – 2012 a 2014



Fonte: "*Fiscalía*"[36] do Chile / Sinesp[37] do Brasil.

---

[34] WAISELFISZ, 2016.

[35] ESTATÍSTICAS de criminalidade, 2016.

[36] **Ibid**.25

[37] SINESP. Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Brasil), 2016.

Não obstante, o Chile além de possuir menor índice de homicídios, apresentou uma tendência de redução ao longo dos anos, tendo havido um pequeno aumento em 2015, no qual registrou 1.693 homicídios, mas com nova tendência e baixa em 2016 (janeiro a setembro)[38], com 1.207 homicídios catalogados nesses nove meses do ano.

Outro ponto é a diferença respeitável, quanto a eficácia do Chile na divulgação dos dados com diferença de apenas dois meses, diferentemente do Brasil, que não foi possível conhecer estatísticas posteriores a 2014, nos sites do Sinesp, do MJ, nem IPEA. De modo geral, as propostas legislativas buscam a redução da violência, visando tirar o Brasil do 10º lugar, no ranking de países mais violentos do mundo, melhorando esta classificação.

m) Estrutura material e intelectual para o trabalho - Neste ponto o Brasil apresenta certa igualdade ao Chile em alguns aspectos e distanciamento em outros; no Chile houve de fato um aumento do investimento efetivo, profissionalização e tecnologia empregada nas polícias, assim como no Brasil também houve nos últimos anos, contudo, sob contextos diferentes.

O ponto de divergência entre o Brasil e o Chile, é que o Chile investiu de modo a conceber profundas mudanças no modo de atuar das instituições da segurança pública, inclusive nas polícias de modo programado e mais completo, enquanto que o Brasil tem direcionado verbas para determinado Estado ou área da segurança pública, muito mais em função das crises emergenciais deflagradas[39]de tempos em tempos, do que em função do planejamento de curto, médio e longo prazo.

A falta de aplicação planejada e programada dos recursos orçamentários com vistas a modificação profunda das deficiências da segurança pública no Brasil, tem trazido enorme prejuízo ao processo contínuo de melhoria de todo o sistema criminal brasileiro, visto que os investimentos graduais e permanentes em determinados setores, a exemplo das instituições policiais, na prática não acontecem de modo suficiente e adequado.

---

[38] FISCALÍA, 2016.

[39] A título de exemplo, em dezembro de 2016, o conflito entre reclusos de um Presídio no Maranhão, teve como resultado a morte de 60 (sessenta), os detentos foram degolados por outros detentos no estabelecimento prisional; a dificuldade do Governo em responder ao conflito, levantou críticas de toda a sociedade brasileira e repercutiu na mídia mundial, evidenciado a grande crise do sistema penitenciário do Brasil.

Para o especialista em estudos latino-americanos Dr Juan Mario Solís Delgadillo (2014)[40] da Universidade de Salamanca na Espanha, a América Latina é uma região democrática, porém, violenta., ressaltando ainda, que muitas pessoas associam a violência à escassez de forças policiais, contudo, mais importante que a quantidade de policiais é a qualidade do trabalho na dinâmica social.

Para Delgadillo, o baixo investimento na formação dos policiais tem sido uma das grandes problemáticas para a melhoria das polícias, pois os recursos são insuficientes para estabelecer equipes com qualidade, levando a formação de equipes precárias, com péssimas condições laborais, que convertem os agentes policiais em fáceis alvos de corrupção.

No tocante as proposta de emenda à constituição envolvendo a discussão sobre aumento de recursos específicos à segurança pública ou vinculação obrigatória de recursos, não foi observada[41] expressamente.

4.1 O QUE REFORMAR NA SEGURANÇA PÚBLICA DO BRASIL?

Para além de uma reforma exclusivamente material, o Brasil necessita desenvolver aspectos subjetivos e motivacionais, como forte comprometimento de seus agentes com a postura filosófico-político da segurança pública, com a percepção de eficácia durante a investigação criminal de modo a conceber a punibilidade do autor de crimes, bem como, no sentimento de cooperação tanto com a comunidade, quanto com seus pares e organizações diversas, simplesmente por estarem imbuídas na dimensão de responsabilidade pessoal e funcional com as demandas de uma segurança pública cidadã.

Deste modo, deve-se ir além do desenho estrutural institucional, desenvolvendo mentalidade intra Corporações, de forma expressa, com metas bem definidas e sobretudo com formação dos agentes policiais para novas ideologias que favoreçam a sua integração e aproximação com a comunidade, não exclusivamente de caráter penal, mas especialmente de proximidade social.

---

[40] Disponível em http://www.infobae.com/2014/10/19/1602698-el-mapa-del-dia-los-paises-mas-cantidad-policias/ acesso em 15/02/2017.

[41] Não foram analisadas as Propostas de Emenda a Constituição (PEC) que tratam de questões orçamentárias ou tributárias.

Nesse contexto, para Castro (2009, p.267), é importante reformar assumindo o conceito de “vigilância comunitária” (experiência da Colômbia), em um processo de cooperação que favorece o policial a atuar no antes (prevenção), no durante (dissuasão) e no depois (repressão), desenvolvendo confiança com a comunidade a partir do comprometimento do profissional unido a responsabilização das autoridades locais, com a segurança pública;

A preocupação da autoridade administrativa da localidade se une ao trabalho desenvolvido pelas instituições policiais, produzindo parcerias e resultados positivos na aquisição de recursos humanos, técnicos, financeiros e materiais, ao passo em que fortalecem as polícias em eficiência e qualidade, levando-as a responder as necessidades comunitárias, aumentando a aceitação.

A melhoria, entretanto, deste modelo de segurança deve ocorrer através da avaliação permanente e exaustiva dos processos e, de estratégias de prevenção e repressão eficazes, que podem ser lastreadas por uma atuação mais social e educativa das polícias, a partir de mudanças estruturais que permitam maior aproximação com a comunidade de modo confiável.

Com agentes motivados e efetivamente comprometidos com a causa da segurança pública, em todos os níveis federativos e, nos mais diversos espaços geográficos, logo, é necessário estabelecer novas funções sociais para as instituições de segurança pública no Brasil, elevando a atividade policial para um novo patamar.

Nesse contexto, necessário se faz diversas ações em níveis e dimensões distintas, para alcançar o objetivo de evolução da segurança pública brasileira, com aprovação de medidas legislativas diversas, que envolvem todos os órgãos da segurança pública, além dos órgãos da esfera judicial.

As transformações que surgirem exclusivamente nas polícias, são igualmente importantes, contudo, tenderiam a uma evolução mitigada do sistema de segurança pública como um todo, que necessita de mudanças mais dinâmicas e profundas.

Assim, é necessário discutir melhorias nos diversos órgãos que compõem a segurança pública, tanto nas polícias quanto nos órgãos do sistema penitenciário e de garantia de direitos, da justiça criminal como um todo e nas mudanças necessárias às questões processuais de investigação, mas também, traçando várias frentes quanto a estrutura das polícias e desses órgãos, sem esquecer do cunho subjetivo de formação e consciência dos

agentes envolvidos, englobando todos os níveis de governo municipal, estadual e federal e participação popular para a composição de melhorias simultâneas em várias áreas que interligadas interferem no processo de redução da criminalidade social.

Entre outras reformas significativas no todo da segurança pública brasileira, é imprescindível:

a) Reformar o sistema processual penal preliminar, sob o modelo de ciclo completo de polícia, reduzindo o tempo de resposta ao crime, sem conflitos corporativos;

b) Estabelecer transparência das instituições policiais, com público interno e externo, estimulando políticas internas, para combate a corrupção pessoal do agente;

c) Criar mecanismos de intervenção das polícias, na esfera social para além da postura exclusivamente penal, desenvolvendo segurança social (função educativa, cidadã, conciliadora e mediadora);

d) Definir em espaços geograficamente delimitados, a atuação dos agentes policiais, com vistas ao monitoramento eficaz e contínuo de regiões, municípios e bairros, com o apoio complementar das Guardas civis ou "polícias municipais", de modo a promover uma atuação mais próxima do contexto comunitário e dos ambientes críticos de violência;

e) Estabelecer modelo de segurança pública que englobe outros órgãos não penais, visando maximizar a atuação social das polícias e de soluções de criminalidade sob aspectos não penais, mas também com caráter socialmente aceitáveis, ampliando o rol de alternativas de combate a criminalidade, além de minimizar o impacto do excesso de penalização das ações de segurança pública em detrimento de ações sociais legítimas;

f) Criar mecanismos para desenvolver o pensamento político-filosófico dos agentes de segurança pública, sobre sua atuação dentro dos princípios democráticos de direito, de modo a interiorizar conteúdos, diretrizes e princípios para além de uma abordagem sancionatória e sim, por compreensão da relevância em se comprometer e ter um papel relevante na melhoria da segurança pública, levando-o o policial a uma nova prática perante a sociedade;

g) Racionalizar o tema das instituições policiais a partir de uma revisão constitucional de suas competências sociais, não somente procedimentais e técnicas;

h) Profissionalização contínua dos agentes policiais, com cadeia de formação gradual e permanente do agente, levando-o aos níveis superiores da hierarquia em função do tempo de serviço, com estímulo à sua auto-estima pessoal e funcional, sob o aspecto do pertencimento e do reconhecimento intra corporação;

i) Discutir com agentes internos e externos a questão da vitimização profissional e social, suas causas e modelos de solução, propondo mudanças legislativas e processuais que auxiliem e coíbam a violência em face do representante do Estado;

j) Adequar as polícias com recursos materiais e humanos, bem como, profissionalização contínua, interiorizando conhecimento acadêmico e funcional, de modo a incrementar sua capacidade operativa;

k) Plano Legislativo para introduzir mecanismo que tornem independente a função de dirigir a investigação e de julgar, evitando interferências e parcialidade, separando as funções judiciais da administrativa da presidência da investigação;

l) Estabelecer sanções a agentes estatais, compatíveis com o modelo policial próprio de um Estado de Direito, com segurança jurídica sobre sua aplicabilidade, quando do excesso punível, de modo a oportunizar a defesa e contraditório dos agentes que atuam nos atributos de sua profissão de segurança pública, inclusive, com apoio e proteção jurídica para que possa exercitar plenamente seu direito constitucional;

m) Estabelecer mecanismos materiais e humanos para coibir a atuação do crime organizado nas cadeias e presídios públicos, vulnerabilizando o Estado e suas políticas públicas de combate a criminalidade;

n) Criação de Escola Superior de Segurança Pública, visando produzir dados e informações que se relacionem a melhoria operativa de todos os órgãos da segurança pública;

o) Os Estados Federativos passarem a ter competência para criar e organizar suas polícias a partir de uma base nacional geral, com delimitação de poderes e requisitos mínimos ligados a limitação de poder;

p) Para além da questão normativa, criar cultura na corporação, para fomento do comprometimento com a democracia e com a postura de não corrupção e convicção de respeito as leis;

q) Estabelecer obrigatoriedade para os dirigentes dos órgãos Municipais, Estatais e Nacionais de Segurança Pública, autorizando sua atuação a partir da formação específica e acadêmica superior na área de segurança pública, profissionalizando e tornando mais técnica, as decisões dos dirigentes neste âmbito;

r) Criar modelo de conhecimento sincronizado no país, das boas práticas instituídas no ambiente nacional, estadual ou municipal, de boas práticas na área de segurança pública, visando replicar em outros espaços, as práticas notoriamente produtivas e que surtiram efeitos positivos. Ex: Proerd/Bahia;

s) Estabelecer o controle externo das polícias por órgão civil constituído, compostos por diversos representantes de órgãos diversos da área de segurança pública, com caráter colegiado, reduzindo a parcialidade das decisões e o acúmulo de função por parte do Ministério Público, que passaria a se dedicar a outras funções nos processos que atua;

t) Criar parcerias com a segurança privada, visando o seu uso complementar, legitimado e em conjunto instituições Oficiais.

u) Definir percentuais mínimos específicos de recursos orçamentários, para emprego na segurança pública brasileira, atrelado a índices oficiais e com projeção de aumento anual, visando sua aplicação nos órgãos de segurança; ao mesmo tempo, criando obrigatoriedade de aumento do investimento orçamentário nessas instituições com direcionamento específico, a fim de evitar desvios de verba para outras áreas, sob a desculpa de critérios técnicos que são por vezes, influenciados por estratégias mal concebidas de governos e modificações repentinas no cenário político do país.

4.2 NOVOS CENÁRIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA

As políticas públicas de melhorias da segurança pública no Brasil, nos últimos tempos, deixaram de contemplar aspectos mais profundos e complexos da sociedade e se resumiu a pequenas mudanças estruturais, reformas processuais de pequena monta e lançamento de planos com ações e diretrizes que não se efetivaram na prática.

Por vezes, estabelecidas por decretos e leis ordinárias, ou ainda, através de planos de segurança pública que contemplaram ações positivas, porém, por vezes criados no afã de crises e medidas emergenciais em função da violência social que impacta a sociedade e o plano político.

Fato é que as reformas realizadas desde o processo de retomada do processo de redemocratização no Brasil, até então não geraram mudanças complexas e profundas no modo de atuar das instituições policiais, nem contemplaram também a parte subjetiva e de conscientização dos agentes envolvidos, a exemplo do treinamento e sensibilização filosófica do agente policial para redução da violência, redução do seu envolvimento com a corrupção e para aplicação prática dos direitos humanos como instrumento de poder funcional.

Ademais, uma postura mais social das instituições da segurança pública ainda se faze necessária, reduzindo sua atuação puramente penal que é um dos entraves a evolução da segurança pública no Brasil, de modo a colaborar com o programa de redução da

vulnerabilidade social através da atuação das polícias e do combate do acesso dos jovens às drogas e à criminalidade, como objetivos primordiais da segurança pública.

Não obstante, um novo panorama surge na segurança pública com um novo governo, que recém assumiu a presidência do Brasil[42], em uma decisão nunca antes vista no país, o governo federal[43] realizou um encontro histórico nos quais estavam presentes, também, os presidentes do Congresso Nacional, do Supremo Tribunal Federal, Chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Procurador Geral da República, Ministros da Defesa, da Justiça, da Segurança Institucional, das Relações Exteriores, diretor da Polícia Federal, comandantes do Exército, Marinha e Aeronáutica, além do presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), visando traçar panoramas para a segurança pública e com vistas a apresentar soluções para o aumento da criminalidade social.

As primeiras providências da reunião foi a decisão sobre estabelecer outras reuniões periódicas[44], a cada quatro meses, incluindo os governadores de Estados e secretários estaduais de Segurança Pública, além de decisões no plano da execução, legislação e referentes a jurisdição da segurança pública.

Em seu discurso o Ministro da Justiça Alexandre Moraes verbalizou que traria mudanças no tocante às audiências de custódia, visando compor transações penais imediatas, utilizando dessas audiências para aplicação imediata de penas restritivas de direito ou prestação de serviço comunitário, entre outras soluções, para reduzir a pressão sobre o poder judiciário, além de enfocar a prevenção e repressão dos homicídios, que é prioridade do governo, logo, verbalizou que:

> o plano terá os seguintes focos principais: prevenção e repressão ao homicídio, a fim de reduzir as estatísticas que hoje registram 58 mil mortes violentas por ano; ação nas fronteiras contra tráficos (de armas, de drogas etc) e contrabando; e racionalização do sistema penitenciário, para reverter o quadro atual em que o Brasil 'prende muito e prende mal, culpa de uma mentalidade cultural que se refletiu na mentalidade legal brasileira'.(VÍDEO, 2016)[45]

---

[42] Michel Temer assumiu a presidência do Brasil, após processo de Impeachment de Dilma Rousseff, em 2016.

[43] http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/10/presidentes-dos-poderes-chegam-ao-itamaraty-para-reuniao-sobre-seguranca.html; acesso em 28/10/2016.

[44] http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2016/10/temer-poderes-terao-atuacao-significativa-no-combate-a-violencia; acesso em 29/11/2016.

[45] VÍDEO. Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, 01Dez2016.

Apesar de lançado em caráter emergencial devido à eclosão de uma crise no sistema penitenciário brasileiro em dezembro de 2016, com a degolação de 60 (sessenta) indivíduos presos ao interior de um presídio no Maranhão, devido a forte reação social interna e externa ao Brasil e, por parte dos órgãos de direitos humanos que esta crise gerou, o Ministério da Justiça lançou logo em seguida, em 06/01/2017, o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), prometendo melhorias no sistema penitenciário e ações para redução da criminalidade no país.

Consoante, o plano traz três objetivos principais que é a redução de homicídios dolosos, feminicídios e violência contra a mulher; racionalização e modernização do sistema penitenciário e combate integrado à criminalidade organizada transnacional, desenvolvendo as demais atividades em ações de integração e cooperação entre órgãos e instituições diversas.

O PNSP apresenta em suas ações gerais, aspectos ligados à capacitação de agentes; inteligência integrada através da criação de núcleos de inteligência Policial (NIPO), nos 26 Estados da federação e no Distrito Federal, que atuarão em conjunto com as polícias e com a inteligência do sistema penitenciário que levantará dados de população carcerária, presos provisórios e sentenciados, além da construção de presídios.

A atuação conjunta entre órgãos e instituições de segurança pública para a identificação de armas de fogo e munições como política pública de combate a criminalidade; ampliação do banco de dados sobre perfis genéticos e compartilhamento de dados de impressões digitais, além de instalação de laboratório central de perícia criminal para apoios aos Estados federados, bem como, fortalecimento dos laboratórios estaduais; ampliação do efetivo da Força Nacional e acordos de cooperação entre países vizinhos e entre policiais federais e estaduais, entre outras.

O Plano de segurança pública lançado foi criticado por estudiosos que analisam a segurança pública, por trazer velhas soluções que, já existentes em outros planos de segurança, não surtiram resultados desejáveis, além da alegação deste não ser amplo o suficiente, de modo a reestruturar profundamente o sistema de segurança brasileiro, com vistas a redução da criminalidade. Não obstante, somente quando das ações implementadas e do advento do tempo, poderá ser melhor avaliado e inferir sobre aspectos positivos e negativos para a melhoria da segurança pública no Brasil.

Entretanto, para José Eliton (2017)[46], vice-governador e secretário de segurança pública e administração penitenciária, contudo, é o ponto de partida para modernização do sistema penitenciário brasileiro, pois permite ao Brasil, avançar na garantia e criação de políticas públicas de segurança, de modo integrado, reduzindo a atuação isolada dos estados federados na aplicação das políticas públicas através do Pacto Interestadual e Segurança, afirmando contudo, que serão realizados aperfeiçoamentos a partir da execução do PNSP, de modo a adequá-lo a realidade da criminalidade brasileira.

Por tudo, este novo cenário decisório, tanto as propostas legislativas em tramitação, o novo plano de segurança, como também, a discussão sobre novos modelos de policiais ou ainda, sobre melhorias no sistema penitenciário e nos sistema de segurança pública como um todo. Infere uma esperança e cria um otimismo social sobre possíveis melhorias na segurança pública através de possíveis reformas que podem ser tomadas como instrumento necessário à redução da violência social e a execução efetiva de políticas públicas de combate ao crime organizado.

Nesse contexto, acompanhar, avaliar e aperfeiçoar o sistema de justiça criminal é preciso a fim de gerar maior qualidade e eficácia no combate ao crime para a manutenção da vida em sociedade, do exercício dos princípios democráticos, da proteção da soberania nacional frente à violência transnacional, bem como, da proteção dos bens jurídicos mais relevantes, como a paz social e a ordem pública que permitem a convivência pacífica entre os pares.

---

[46] JADE, 2017.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o processo de democratização na América Latina nas últimas décadas tem ocorrido diversas e profundas transformações nos sistemas de justiça penal em toda a região, nesse sentido, tem surgido uma certa tendência a abandonar o modelo tradicional e buscar melhoria das instituições, em especial aquelas que servem a sociedade com as atividades essenciais.

Em linhas gerais quanto ao trabalho das polícias, os Estados Latino-Americanos ainda se encontram deficitários na execução de muitas atividades, alguns possuem uma normativa adequada para conformar o trabalho da polícia com a comunidade, com respeito aos princípios dos direitos humanos, contudo, se observa que existe uma grande divergência entre o plano normativo e a dimensão pŕatica, visto que atos de corrupção e uso excessivo da força, continuam a acontecer no cotidiano da segurança pública.

Estas situações reforçam a tese de que as modificações normativas e de desenhos institucionais devam existir, por uma premissa evolutiva, mas que é necessário antes de tudo, o comprometimento para uma nova mentalidade organizacional dos agentes que compõem as polícias, gerando confiança e fazendo os indivíduos deixar de procurar modelos paralelos de resolução de conflitos, com o uso da força sob o crivo das próprias razões, gerando mais tensão e tendência a violência.

No Brasil, o reclame social por paz e ordem pública, tem arrefecido as discussões sobre a necessidade de reforma das polícias e em especial, para conceber novo *modus operandi*, meio de atuar sob a perspectiva mais democrática e igualitária, ao passo em que desenvolve políticas públicas mais eficientes no combate a criminalidade.

É necessário também, uma radical mudança de mentalidade dos agentes policiais, sendo preciso fomentar a criação de culturas policiais voltadas a um novo trabalho de segurança social junto as comunidades e não de afastamento, estabelecendo técnicas preventivas e de cooperação para realizar o controle da criminalidade com trabalhos de inserção social e familiar, possibilitando novos mecanismos para a atividade policial.

Por outro lado, a implementação modelo de ciclo completo de polícia no Brasil, pode permitir a redefinição de estratégias para a investigação criminal mais qualitativa, com plano de levantamento das carências, introduzindo mecanismos de participação popular no procedimental policial, concretizar a separação da direção da investigação preliminar penal do trabalho de julgamento do mérito da causa, favorecendo a imparcialidade.

Para tanto, é necessário racionalizar e redefinir o papel das polícias, revisar a necessidade do caráter militar nesta atividade, adequar recursos materiais, humanos e, tecnológicos às necessidades sociais, com forte incremento financeiro, além de ultrapassar a fase das discussões polêmicas, em especial, entre instituições, avançando no sentido do Estado democrático de direito, que deve balizar tais reformas institucionais.

Nesse contexto, ao observar as proximidades e distanciamentos entre as polícias do Brasil e o Chile, o primeiro grande distanciamento entre esses países, se apresenta nos índices de criminalidade daquele país que serve de referência a esta nação, pois é relativamente baixo em comparação com o Brasil, fruto de mudanças processuais, de mentalidade, de ações sociais e intrafamiliar e, de aproximação com a comunidade realizada pelas suas polícias.

O lado positivo das propostas tramitando no Brasil, é que a temática da segurança pública está sendo discutida como jamais antes fora antes, permitindo o maior acesso das classes populares sobre suas temáticas (ex: audiências públicas televisionadas), gerando maior protagonismo popular frente as legislações em construção e as decisões que são demandas.

No segundo aspecto, é importante constatar que as propostas legislativas em tramitação muito se aproximam das adotadas pelo Chile quando da sua reforma, com exceções, como a falta expressa de proposta relativo a interiorização de valores e pensamento político-filosófico voltados a forma de pensar do agente, sendo que boa vontade, comprometimento e buscar o êxito das atividades policiais, podem ser culturas ensinadas e apreendidas.

Por óbvio, aprovar tais mudanças para instituir novas polícias, depende de enorme esforço político, interesse do Governo Federal e do rompimento do conservadorismo do Congresso Nacional, que mesmo diante dos altos índices de violência, possui grande dificuldade na aprovação de medidas mais radicais na segurança pública.

Ademais, a forte influência da violência interna aumentam as cobranças internacionais, fato que pressiona para novos caminhos quanto a normatização no Brasil e que, entre outros fatores, faz acreditar que o atual modelo policial passará em breve por grandes transformações, senão, já estão ocorrendo com as iniciativas de integração entre instituições, o que é natural diante da ineficiência do atual sistema, que necessita alçar um novo patamar de qualidade na segurança pública, que vise prioritariamente a proteção dos bens jurídicos mais relevantes da sociedade como a ordem, a paz social e os direitos fundamentais dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. **Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil: rupturas e continuidades.** In: ZAVERUCHA, Jorge (Org.) Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX. Recife: Bagaço, 1998.

AMBOS, Kai & CHOUKR, Fauzi Hassan. **As Reformas do Processo Penal no Brasil e na América Latina.** São Paulo, Método, 2001.

_____;COLOMER, J. L. G.; VOGLER, R. (Coord.). **La policía en los Estados de derecho latinoamericanos: Un proyecto internacional de investigación.** Participación de Ezequiel Malarino. Instituto Max-Planck para derecho penal extranjero e internacional. 2003.

BATISTA, Fernando Baqueiro. **Polícia de ciclo completo: um estudo sobre sua implantação no Brasil**. Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE). Rio de Janeiro: ESG, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689 de 03 de outubro de 1941. **Código de processo penal.**

BRASIL, Lei n° 11.530, de 24 de outubro de 2007. **Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania.**

BRASIL. Lei 13.022 de 08 de agosto de 2014. **Amplia as competências das Guardas Municipais em todo território nacional.**

BRASIL. **Propostas de Emenda à Constituição.** Disponível em http://www.camara.gov/br e em http://www.senadofederal.gov.br/

CASTRO, Jorge Daniel Castro. **Polícia Metropolitana de Bogotá: um modelo vitorioso da polícia da Colômbia.** In: OLIVEIRA,F.B; ZOUAIN, D.M; RUEDIGER,M.A; RICCIO,V (Orgs). Desafios para a gestão pública de segurança. Rio de Janeiro: FGV.1ª Ed, 2009. p.255-271.

CHILE. *Decreto Supremo nº 1.150 de fecha de 24 de Octubre de 1980.Constituición Política de la República de Chile.*

CHILE. *Decreto Ley 2.460 de fecha 24 de enero de 1979. Ley orgánica de la Policía de Investigaciones de Chile.*

CHILE. *Decreto Ley 2.484 de fecha 27 de april de 1927. Crea Carabineros de Chile.*

CHILE. *Decreto Ley 18.961 de fecha 07 de marzo de 1990. Ley orgánica constitucional de Carabineros de Chile.*

CHILE. *Decreto Ley 19.789 de fecha 23 de enero de 2002. Código procesual penal.*

CHOUKR, Fauzi Hassan; BACILA, Carlos Roberto (colaborador). **Polícia e estado de direito na América Latina: relatório brasileiro.** *In*:AMBOS, Kai (Org). La policía en los Estados de derecho latinoamericanos: Un proyecto internacional de investigación. Instituto Max-Planck para derecho penal extranjero e internacional, 2003.

COLOMER, Juan-Luis Gómez. **Estado democrático y modelo policial: una propuesta de diseño de cara a lograr una investigación eficaz del crimen.** *In*:AMBOS, Kai (Org). La policía en los Estados de derecho latinoamericanos: Un proyecto internacional de investigación. Instituto Max-Planck para derecho penal extranjero e internacional, 2003.

CONAPEF. Congresso Nacional dos Policiais Federais. Caderno temático: **eixo segurança pública - reestrutura do modelo e novos paradigmas**. Jones Borges Leal (Org.). Rio de Janeiro/RJ, 2015. Disponível em:http://www.sinpefpe.org.br/Arquivos/CadernoEixoSegurancaPublica.pdf. Acesso em 21/12/2015.

COSTA, Ivone Freire; BALESTRERI, Ricardo Brisolla (organizadores). Segurança pública no Brasil : um campo de desafios - Salvador : EDUFBA, 2010.143 p.

DA HORA FARIAS, Karina. **Antinomia entre o direito penal máximo e o direito penal mínimo.** Monografia (Bacharelado em Direito). Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Ilhéus/Ba, 2012. 89p.

DITADURA de Pinochet. ***In***: ***Golpe de Estado contra Allende e instauración de la Junta militar***. CIDOB, 06/06/2011. Disponível em: http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/chile/augusto_pinochet_ugarte; acesso em 11/07/2016.

DITADURA militar no Chile. Disponível em http://www.saladehistoria.com/Historia_Chile _Historia_ Chile_800_dictadura-militar.html. acesso em 15/02/2017

DURÃO, Susana. **A produção de mapas policiais: práticas e políticas da polícia urbana em Portugal.** Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS), intersecções em Antropologia, 2009. p.43-61.

ESTATÍSTICAS de criminalidade no Brasil. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160405_nt_17_atlas_da violencia 2016_finalizado.pdf. acesso em 28/11/2016.

FERNÁNDEZ, Manuel Martín. **Policía, Profesión Y Organización: hacia un modelo integral de la Policía En España**. 1992, p. 205-222

FIGUEIRIDO, J.L.D; ABELLÓ, X.V. **La seguridad y la policía entre modernidad y posmodernidad: notas para un análisis sistémico sobre sus procesos de cambio.**Vol. 21, n. 69, 2000.

FISCALÍA - Ministério Público de Chile. **Boletín Estadístico anual –** enero/diciembre de 2012, 2013, 2014, 2015 e (enero-setember) 2016. disponível em:

http://www.fiscaliadechile.cl/fiscalia/estadisticas/index.do, publicado em 19/01/2016. Acesso em 20 e 25/11/2016.

HERRERA, Arturo; TUDELA, Patricio. **Modernización policial: la relación de la policía con la comunidad como campo de gestión y referente de cambio en la policía de investigaciones de Chile.** Centro de Investigación y Desarrollo Policial (CIDEPOL). Policía de investigaciones de Chile. Publicado em Persona y Sociedad, vol. XIX, nº 1, Santiago/ Chile. Abril/2005.

FRÜHLING, Hugo. **Carabineros y Consolidación Democrática en Chile.** Revista Latinoamericana de Política Criminal. ano 3 n. 3. 1997, pp. 81-116.

GOLPE de Estado contra Allende e instauración de la Junta militar. CIDOB, 06/06/2011. Disponível em: http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_Políticos/america_del_sur/chile/augusto_pinochet_ugarte; acesso em 11/07/2016.

HASSEMER, Winfried. **Direito penal libertário**. Trad. Regina Greve. Coord. Luiz Moreira. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

LUBISCO, Nídia Maria Lienert. **Manual de estilo acadêmico: trabalhos de conclusão de curso, dissertações e teses** / Nídia M. L. Lubisco; Sônia Chagas Vieira. 5. ed. - Salvador : EDUFBA, 2013. 145 p.

LAZZARINI, Álvaro. **A segurança pública e o aperfeiçoamento da polícia no Brasil.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 184, p. 25-85, jan. 2015. ISSN 2238-5177. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44310. Acesso em: 25 Out. 2016.

_____. **A segurança pública e o aperfeiçoamento da polícia no Brasil**. Revista de Direito Administrativo. v.194, 1991.

FONTELES, Claúdio. Investigação Preliminar: significado e implicações. Boletim Dos Procuradores Da República 35, março/2001.

JADE, Líria. Veja os pontos do Plano Nacional de Segurança Pública. Disponível em http://pautagoias.com.br/eliton-defende-plano-nacional-de-seguranca-publica-de-criticas/. acesso em 06/01/2017.

JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. D**ireito Penal do Inimigo: noções e críticas.** Trad. André Luis Callegari e Nereu José Giacomolli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

LIMA, Roberto Kant. **Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo: Anpocs, vol. 4, n10 - jun, 1989. p. 65-84.

MAIER , J; A MBOS, K. y W OISCHNIK, J. (coordinadores). **Las reformas procesales penales en América Latina.** Instituto Max Planck para el Derecho Penal Extranjero e Internacional, Ad-Hoc. S.R.L., octubre 2000.

MALARINO, Ezequiel. **La policía em los Estados de Derecho Latinoamericanos: un resumen comparativo.** In: La polícia em los Estados de Derecho Latinoamericanos: Un proyecto internacional de investigación. Ambos, kai (Org). Instituto Max-Planck para derecho penal extranjero e internacional. 2003, p.577-627.

MEDEIROS, Mateus Afonso. **Aspectos institucionais da unificação das Polícias no Brasil.** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.47, n.02, 2004, p.271-296.

MISSE, Michel (org.). **O Inquérito Policial no Brasil: Uma Pesquisa Empírica.** Rio de Janeiro: Booklink/FENAPEF/NECVU.(2010)

MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia: Sociologia da força pública.** ed. rev.2002 – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003 (série: Polícia e sociedade, n.10. Org: Nancy Cardia).

NUNES APOLINÁRIO, M. **As penas alternativas entre o direito penal mínimo e máximo.** In*:* Observatório de la Economia Latinoamericana, Número 78, 2007.

ORELLANA, Rodney Weber. **Actuación de Carabineros de Chile en el nuevo proceso penal en su calidad de auxiliar del Ministerio Público**. Dissertação da Universidad de Chile/Facultad de Derecho. Santiago, 2007. p.143

OVIEDO, Enrique. **Modernización policial: el caso de Carabineros de Chile,** 2007.p.71-84. Disponível em http://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/viewfile/71-84/974. Acesso em 13/04/2016.

PÁGINA WEB. Câmara de Deputados no Brasil: www2.camara.leg.br/

PÁGINA WEB. Carabineros de Chile: www.policiadeinvestigaciones.cl/

PÁGINA WEB. Observatório de Segurança Pública (Bahia):www.observatorioseguranca.org/

PÁGINA WEB. Policía de Investigaciones de Chile: www.investigaciones.cl/

PÁGINA WEB. Senado Federal no Brasil: http://www12.senado.leg.br/hpsenado/

PÁGINA WEB. Secretaria Nacional de Segurança Pública: www.sinesp.gov.br/

PEEL, ROBERT. **Os nove princípios do policiamento**. **2008**. Disponível em: https://policialdofuturobsb.wordpress.com/2011/01/08/os-nove-principios-do-policiamento-por-sir-robert-peel/. Consulta em 15/12/2015.

RANGEL, Paulo, **Direito Processual Penal**. 20ª ed. rev., ampl. São Paulo: Atlas, 2012.

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

_____. **Da ditadura à democracia: o papel das polícias no Brasil e no Chile. In: Política, cultura e sociedade na América Latina.** *In:* Estudos interdisciplinares e comparativos/ Carlos Domínguez Avila (organizador). 1ª ed., Curitiba /PR: CRV, 2013b.

RODRIGUES, André. **Violência e segurança pública no Brasil: algumas questões para uma agenda de debate e intervenção,** p. 13-19**.** *In:* (In)segurança pública e violência urbana: desafios e perspectivas. Menezes, Fátima (org.). Oficina realizada pela Brot für die Welt (Pão para o Mundo). Elo Ligação e Organização. Salvador. Março, 2014.

SANTOS JÚNIOR, Aldo Antônio; FORMEHLE, Kelly Cristina; PICCOLI, Daniela Lain. **O ciclo completo de polícia no Brasil.** Universidad de Jaén (España), Revista de Antropología Experimental, v. 11, p. 1-10, 2011.

SAPORI, Luis Flávio. **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectiva**s. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. 208p.

SENASP/MJ. **Curso de sistemas e gestão em segurança pública**. SENASP/EAD. In: Módulo 1-A constituição da organização policial no Brasil. Atual. em 31/10/2008. Acesso em Julho /2016.

SILVA FILHO, José Vicente da. **Fundamentos para a reforma da polícia**. 2001. Disponível em: http://www.coroneljosevicente.com.br/pesquisas/pesq_05.htm - acesso em: 03/10/2013.

SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da. **Modelos policiais e risco Brasil: proposta de revisão de paradigmas no sistema de segurança pública pela adoção da teoria do ciclo completo de polícia**. Revista levs / Unesp: Marília, v. 1, ed.15. Maio/2015, p. 1-19.

SINESP. **Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública** (Brasil). Disponível em https://www.sinesp.gov.br/estatisticas-publicas. acesso em 28/11/2016.

SILVA JÚNIOR, Dequex Araújo. **Segurança pública como cultura do controle**. Revista Brasileira de Segurança Pública. ano 4, edição 7, ago/set 2010, p.72-85.

SKOLNICK, Jerome H. **Justiça sem julgamento. Aplicação da lei na sociedade democrática. (***Justice Without trial. Law enforcement in democratic society***).** New York, MacMillan.1966.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Prática de processo penal.** ed. 35ª, 2ª tir. São Paulo: Saraiva, 2015. 927 p.

VARGAS, Joana Domingues; RODRIGUES, Juliana Neves Lopes. **Controle e Cerimônia: o inquérito policial em um sistema de justiça criminal frouxamente ajustado.** Revista Sociedade e Estado, vol.26, n.1, janeiro/abril, 2011. p.77-96.

VÍDEO. **Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado** - Audiência Pública:"Tratar da Federalização da Segurança Pública do Distrito Federal".duração 2h10min. Disp. em: https://www.youtube.com/watch?v=78iyJCos0xU. Acesso em 01Dez2016.

VÍDEO. Série Impunidade: **Chile consegue vencer o desafio da segurança pública**. (rede globo de televisão). Duração 09min28seg. Disp. em https://www.youtube.com/watch?v=NeOgrspmVVY. Acesso em 15nov2016.

VÍDEO. Seminário de Segurança Pública - **Persecução Criminal: modelo de ciclo completo de polícia face ao modelo brasileiro.** Duração 27min06seg. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=2QH9nvqkHJA. Acesso em 02set2016.

VÍDEO. Comissão de Legislação participativa. **Ciclo completo de polícia: como funciona nos Estados Unidos**. Duração 10min34seg. Disponível em https://www.Youtube.com/ watch?v=gRAnrZlJk4k. Acesso em 02set2016.

VÍDEO. **Comissão Especial de unificação das polícias civil e militar** - Reunião Deliberativa. Duração 52min20seg. data 23ago2016. Disponível em https://www.youtube. com/ watch?v=oQXyHCmv0x4. Acesso em 02set2016.

VÍDEO. **Viabilidade da unificação das Polícias Civis e Militares.** Duração 02h22min44seg. Audiência pública. Tv Assembléia de São Paulo. Disponível em https://www.youtube. com/watch?v=PlKsyXn9c1I. acesso em 15/03/2016

VÍDEO. **Unificação das Polícias Civil e Militar em discussão**. Duração 26min38seg. Tv Câmara: Programa Brasil em Debate. Disponível em https://www.youtube.com /watch ?v= O0VA0zVYB6c. acesso em 28/10/2016.

VOGLER, Richard. **La perspectiva angloamericana sobre la policía y el Estado de Derecho: implicaciones para Latinoamérica.** *In*:AMBOS, Kai (Org). La policía en los Estados de derecho latinoamericanos: Un proyecto internacional de investigación. Instituto Max-Planck para derecho penal extranjero e internacional, 2003.

WAISELFISZ, Júlio Jacobo. **Mapa da violência 2016: homicídio por arma de fogo no Brasil.** Flacson Brasil, 2016.

BREVE CURRÍCULO DA AUTORA

Bacharela em Direito pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) Ilhéus/Ba - 2013, desenvolve estudos sobre Políticas Públicas, Gestão da Segurança Pública, Direito Penal e Processual Penal, tendo participado de inúmeros cursos promovidos pela Senasp / Ministério da Justiça acerca desses eixos temáticos.Trabalha a 17 anos na Polícia Militar do Estado da Bahia, sendo graduada em 1ª Sargento, desenvolvendo atividade laboral na Corregedoria Setorial da Instituição, na aplicação da justiça e disciplina da Corporação; acumula ainda, o título de Especialista em Política do Planejamento pela Universidade Estadual da Bahia (UNEB), campus X/Itaberaba – 2008 e Especialista em Gestão de Pessoas pela Faculdade de Ciências Educacionais (FACE) – 2010, bem como, graduação acadêmica em Pedagogia Empresarial pela UNEB, campus XV/Valença – 2005. Permanece desenvolvendo pesquisas sobre o eixo de conhecimento do Direito Penal, Processual Penal e do Sistema de Segurança Pública no Brasil e na América Latina. e-mail:karina.hora@ufba.br; kau31@hotmail.com//