

## O MODELO DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO É EFICIENTE?

Itamar Pereira Valverde<sup>1</sup>

### RESUMO

Trata o presente artigo sobre a eficiência das polícias brasileiras em atenderem às necessidades da sociedade por segurança. Diante do modelo bipartido de atribuições policiais estabelecido na Constituição Federal de 1988, é feita uma análise das taxas referentes à elucidação de crimes de homicídio doloso, como um indicador ilustrativo do trabalho policial por todo país. Foi realizado estudo comparativo entre outros países federados como o Brasil e foram apresentados os resultados de diversas pesquisas internacionais e nacionais sobre criminalidade, segurança e desempenho de outras polícias pelo mundo. Face os dados obtidos, são apresentadas críticas e propostas para modernização e evolução do modelo brasileiro.

**Palavras-chaves:** Polícia Administrativa. Polícia Judiciária. Crime.

---

<sup>1</sup> Coronel da Polícia Militar do DF.

## ABSTRACT

### ***IS THE BRAZILIAN PUBLIC SAFETY MODEL EFFICIENT?***

This article deals on the efficiency of Brazilian police in meeting the needs of society for public safety. In view of the bipartite model of police attributions established in the Federal Constitution published in 1988, an analysis of the rates related to cleared crimes of intentional homicide is made, as an illustrative indicator of police work throughout the country. A comparative study was carried out among other federated countries such as Brazil and the results of several international and national surveys on crime, public safety and the performance of other police around the world were presented. In view of the data obtained, criticisms and proposals to modernization and evolution of the Brazilian model are presented.

Keywords: Administrative Police. Judiciary Police. Crime.

## 1. INTRODUÇÃO

Pretende-se analisar o atual modelo de segurança pública no Brasil, em busca da razão ou razões pelas quais esse modelo não tem alcançado o objetivo a que se destina: garantir a segurança do cidadão.

Como o modelo de segurança pública brasileiro encontra sua fundamentação na Constituição Federal, o presente trabalho terá como tema a seguinte delimitação:

- Aspectos da divisão das atribuições policiais do Brasil e suas consequências para a segurança pública.

A Constituição Federal traz no bojo do artigo 144 as atribuições das polícias brasileiras:

*§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se a:*

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

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

*III - exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras;*

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

*§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.*

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

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

*§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei.*

*§ 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019).*

*§ 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019).*

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

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

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

*§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014).*

*I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014).*

*II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivas e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei. (Brasil, 1988, p. 33).*

Pode-se identificar que o legislador constituinte de 1988 optou por bipartir as atribuições nucleares da atividade de polícia, função originária e exclusiva do Estado. (Brasil, 1988, p. 33).

Ocorre que no mundo ocidental moderno e democrático, os estados organizados em federações seguem conceitos e princípios essenciais no tocante aos sistemas de polícia, dos quais o modelo brasileiro de polícia se distanciou.

Apesar da importância do assunto de segurança pública para os brasileiros e as consequências danosas causadas pela incapacidade do estado brasileiro de proporcionar a segurança do cidadão, a abordagem do presente trabalho por si só, justificaria a pesquisa. Tudo para responder às diversas indagações que são feitas, tais como: porque o estado e seus órgãos se mostram incapazes de fazer frente a criminalidade, onde está a falha, quem é o responsável, onde está o real problema?

## **2. DESENVOLVIMENTO**

Na última década a sociedade brasileira tem experimentado uma crise cada vez maior e mais complexa no tocante à segurança pública no país.

Agências nacionais e internacionais têm feito publicações de pesquisas apresentando índices altíssimos relacionados ao cometimento de crimes no Brasil, em uma escalada de violência sem controle.

O Instituto Brasileiro Geográfico e Estatísticas – IBGE tem realizado variados estudos e pesquisas sobre a realidade brasileira. O gráfico a seguir apresenta os números e taxas referentes ao cometimento de homicídios durante 10 (dez) anos, entre 2007 e 2017. (Atlas da Violência, 2019, p. 5)

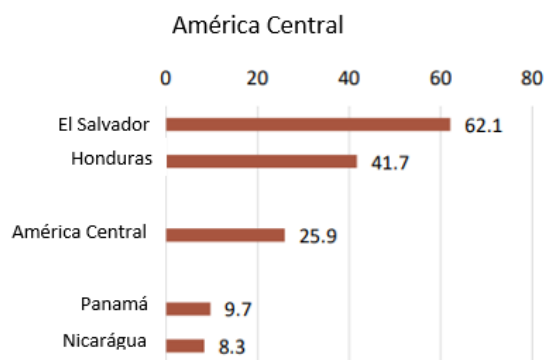


*Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica e MS/SVS/CGIAE.(IBGE.2017)*

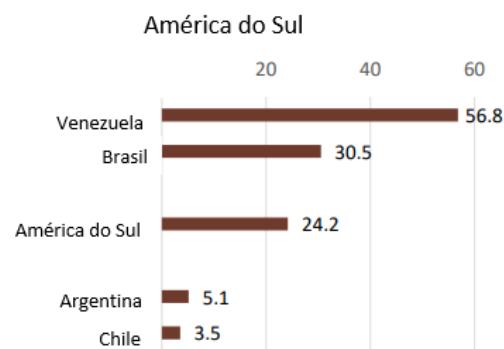
No ano passado, o escritório das Nações Unidas, United Nations Office on Drugs and Crimes – UNODC, fez a publicação de uma pesquisa sobre homicídios no mundo, *GLOBAL STUDY ON HOMICIDE*. Esse trabalho faz uma profunda análise do crime de homicídio, identificando tendências, destacando o cenário geral mundial, a realidade das regiões dos continentes e dos países. (UNDOC, 2019).

O estudo é concluído com a apresentação de números a respeito do sistema de justiça criminal, seus componentes e seus resultados.

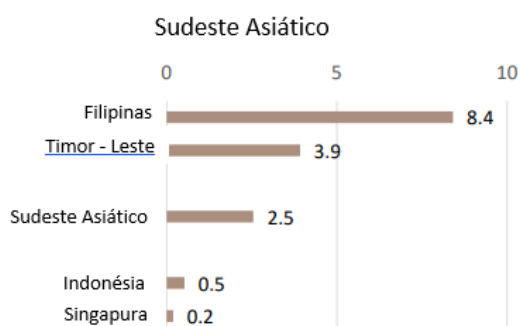
Com dados relativos ao ano de 2017, o UNODC apresentou um comparativo de dados entre sub-regiões selecionadas, onde o Brasil figurou entre os detentores dos piores números em termos de segurança, em comparação com nações que até recentemente estavam em conflito interno. O próximo gráfico faz uma comparação entre as regiões e países com as maiores e menores taxas de homicídios. (UNDOC, 2019, p. 17).



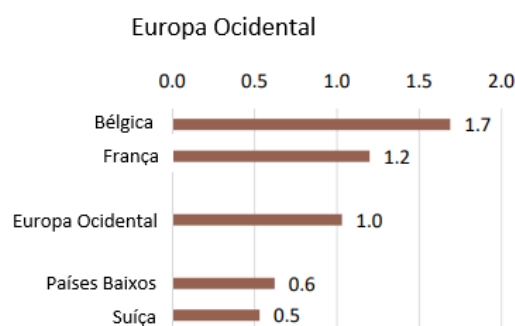
Vítimas de homicídios intencionais por 100 mil habitantes



Vítimas de homicídios intencionais por 100 mil habitantes



Vítimas de homicídios intencionais por 100 mil habitantes



Vítimas de homicídios intencionais por 100 mil habitantes

Fonte: UNODC Global Study on Homicide 2019 (UNODC, 2019)

Em uma breve observação no gráfico anterior, é possível perceber que na América do Sul, o Brasil aparece com a segunda maior taxa de homicídios, logo após a Venezuela, um país falido e em colapso social.

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública tem compilado dados em todo país e apresentado números reais da ineficiência do modelo brasileiro na prevenção e repressão de crimes no Brasil.

Na edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019 - ABSP, resultado dos trabalhos realizados pelos pesquisadores que compõe o fórum, pode-se constatar na pesquisa referenciada por homicídios dolosos, latrocínios, lesão corporal seguida de morte no período de 2017/2018, que não há uma evidente queda nos resultados obtidos nos trabalhos, razão pela qual o Brasil ocupa posições entre as nações mais inseguras, uma prova de que os esforços e as políticas adotadas pelo estado têm se mostrado infrutíferos e dispendiosos. A tabela a seguir reúne os dados relativos às mortes violentas intencionais acontecidas no intervalo de 2017/2018. (ABSP, 2019, p. 14).

Brasil e Unidades da Federação	Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI					
	Homicídio Doloso		Latrocínio		Lesão Corporal Seguida de Morte	
	Número Absoluto		Número Absoluto		Número Absoluto	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
<b>Brasil</b>	<b>56.077</b>	<b>48.962</b>	<b>2.496</b>	<b>1.935</b>	<b>950</b>	<b>868</b>
Alagoas	1.707	1.332	58	37	19	8
Ceará	5.042	4.481	88	53	41	33
Espírito Santo	1.407	1.108	45	34	10	10
Goiás	2.255	2.025	120	105	36	61
Maranhão	1.820	1.619	97	71	32	14
Mato Grosso	985	916	50	36	18	26
Pará	3.877	3.767	228	194	40	16
Paraíba	1.242	1.163	38	34	6	13
Pernambuco	5.140	4.022	250	131	37	17
Piauí	598	563	45	46	10	8
Rio de Janeiro	5.346	4.950	237	174	39	56
Rio Grande do Norte	1.863	1.503	83	73	301	216
Santa Catarina	987	777	65	42	26	21
Acre	503	396	26	20	1	-
Amapá	352	392	18	14	8	29
Amazonas	1.132	1.093	77	56	37	27
Bahia	6.009	5.346	176	137	68	69
Distrito Federal	508	453	36	28	5	8
Minas Gerais	3.966	3.095	104	82	66	57
Paraná	2.187	1.955	67	94	36	39
Rio Grande do Sul	2.970	2.355	128	91	34	30
São Paulo	3.504	3.106	338	278	49	80
Mato Grosso do Sul	530	452	23	24	11	7
Rondônia	481	430	21	18	4	-
Sergipe	1.121	946	59	32	5	6
Roraima	190	336	7	14	6	9
Tocantins	355	381	12	17	5	8

*Fonte: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fórum Brasileiro de Segurança Pública.*

## 2.1 O ESTADO E AS POLÍCIAS

Ainda que o tema crime tenha um caráter social e complexo e suas raízes estejam fincadas na pobreza, no desemprego e na falta de educação, a polícia é o ente estatal para fazer frente ao crime e atender ao clamor da sociedade por segurança.

O legislador constituinte de 1988 ao optar por um modelo bipartido das atribuições de polícia foi de encontro ao atual conceito de polícia implantado no mundo moderno, mantendo uma arquitetura antiquada e ineficiente, na tentativa de separar as atividades de manutenção e preservação da ordem pública, das atividades judiciárias e de investigação, com base na vestimenta utilizada nas instituições. Foram criadas meias polícias no âmbito da União e dos Estados, com exclusividades

impróprias e uma colisão de atribuições que resultaram em disputas institucionais e baixa efetividade no tocante a proporcionar segurança pública aos brasileiros, conforme determina o artigo da constituição:

*Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:*

*I - polícia federal;*

*II - polícia rodoviária federal;*

*III - polícia ferroviária federal;*

*IV - polícias civis;*

*V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.*

*§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se a:*

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

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

*III - exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras;*

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

*§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.*

*§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.*

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

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

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

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

*§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (Brasil, 1988, p. 33).*

Tanto os governos federal e estaduais de um lado, como os órgãos legisladores federal e estaduais do outro tem demonstrado incompetência e descaso na solução do problema.



Com finalidade unicamente comparativa, serão apresentadas a estrutura e organização dada ao órgão policial em dois países, Alemanha e Suíça. A escolha foi orientada com base na similitude no tocante a descentralização federal e centralização estadual do comando das polícias, os baixos índices criminais e a alta qualidade no que diz respeito à segurança pública. Antes, porém são necessárias algumas explicações sobre esses países. Ambos formados por estados e cada estado tem sua própria polícia estadual que realiza todas as atividades conhecidas e próprias de polícia.

Vale mencionar que alguns países na Europa possuem polícias nacionais ou dois órgãos de polícia que exercem suas atribuições segundo o espaço territorial ou jurisdição penal. Todas as polícias são fardadas e organizadas militarmente, como no Brasil, contudo, todos têm responsabilidades bem definidas, sendo o fato crime o marco fundamental para a atuação homogênea, sistemática e harmônica.

## REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA

### Estruturação da Segurança Pública na Alemanha

- Polícia Estadual
- Polícia Federal
- Escritório Federal para Proteção da Constituição
- Universidade Policial da Alemanha
- Agências de Segurança de Fronteira
- Centros de Juntas Contra-Terrorismo, Extremismo e Terrorismo, e Unidade de Intervenção Federal (Força Especial).
- Centro Nacional de Defesa Cibernética
- Sistema de Justiça Criminal

Na República Federal da Alemanha, a responsabilidade pela manutenção da segurança e ordem públicas está dividida entre os 16 (dezesesseis) estados federados e a federação. Os estados são os principais responsáveis pela segurança pública. O serviço de polícia estadual previne e processa crimes locais e compreende a polícia uniformizada e a seção de investigação. (OSCE, 2020).

A polícia federal é responsável pela segurança e gestão nas fronteiras, ferrovias e aviação. Também atuam na segurança nacional a Polícia Criminal Federal, o Serviço Federal de Inteligência e o Escritório Federal para a proteção da Constituição.

Vale ressaltar dois pontos importantes no sistema alemão: a segurança pública no país é principalmente tratada pelas polícias estaduais e; com o intuito de unificar doutrinas, procedimentos e cooperação, existe uma conferência onde todos os estados e a federação tem assentos.

## CONFEDERAÇÃO SUÍÇA

### Estruturação da Segurança Pública na Suíça

- Polícia Federal
- Corpo de Polícia Cantonal
- Corpo de Polícia Comunal
- Guardas de Fronteiras
- Centro de Dados
- Instituto de Polícia Suíça e Academia de Polícia Intercantonal

Da mesma forma como na Alemanha, na Confederação Suíça, as 26 (vinte e seis) polícias cantonais (estados) e várias comunais (cidades) são responsáveis pela manutenção da segurança e ordem públicas. O governo federal não interfere na gestão da segurança pública. A coordenação e responsabilidade são competências do Conselho de Comandantes da Polícia Cantonal. A polícia cantonal atua em todas as atividades de polícia e a polícia comunal é apoiada pela polícia estadual do respectivo cantonal. (OSCE, 2020)

A polícia federal suíça está comprometida com as operações internacionais e auxílio ao procurador geral para os delitos federais. A polícia federal pode coordenar e solicitar apoio à polícia cantonal para investigações criminais federais. Também o mesmo mecanismo pode ser utilizado pelas polícias cantonais em relação a polícia federal, para os crimes nos cantonais.

Como destaque, os cursos de formação policial e as diversas especializações ocorrem nos mesmos estabelecimentos de ensino para todas as polícias.

Para destacar, as polícias na Europa se apresentam normalmente em dois modelos de estruturação, polícias nacionais e polícias estaduais, conforme o modelo brasileiro. São organizadas militarmente e uniformizadas, semelhantes às polícias militares nos estados brasileiros. As polícias estaduais na Europa se caracterizam principalmente pela não subordinação ao governo federal, não há interferência de nenhum outro órgão estatal, a polícia federal não interfere nas questões de segurança pública, exceto nas matérias afetas aos crimes federais e quando solicitada pela polícia estadual. Não há hierarquia entre as polícias, as competências estão adstritas à jurisdição territorial ou penal e realizam todo o ciclo de polícia na persecução criminal.

As polícias estaduais européias, apesar de suas autonomias e possuem a maior parte das características já mencionadas, tem o poder para deliberar a respeito de segurança pública em uma assembleia geral que reúne todos os representantes de todas as polícias estaduais, quando deliberam sobre políticas, doutrinas e medidas unificadas de combate ao crime, entre outras questões relativas

à segurança pública, harmonizando técnicas e procedimentos.

De forma geral, no Brasil, as polícias estaduais pouco interferem na construção das políticas públicas de segurança. A nível nacional, basicamente é a polícia federal que participa continuamente na gestão da segurança pública, o que gera uma estrutura hierarquizada com soluções de continuidade ao longo do processo, distanciando o que ocorre no executivo federal das práticas e necessidades dos Estados, podendo-se acrescentar ainda o despreparo de alguns gestores políticos para tratar do tema.

Como resultado de todas essas variáveis, o Brasil é uma nação insegura, apesar de toda riqueza produzida que o coloca entre os mais ricos no cenário mundial.

O *GLOBAL PEACE INDEX 2020*, estudo realizado pelo *Institute for Economics & Peace* que traz um conjunto de dados e informações tendo como base a segurança e riquezas dos países. Dentre 163 países pelo mundo, a Suíça figura na 10ª posição de país mais seguro do mundo. A Alemanha segue na 16ª colocação de país mais seguro. O Brasil que atualmente é a 9ª economia do mundo aparece na 126ª posição. Entre os 11 (onze) países da América do Sul, o Brasil está na 9ª posição, na frente da Colômbia e Venezuela, nações que atravessam um conflito interno de longa data.

Segundo os estudos realizados pelo mesmo instituto, a capacidade econômica do Brasil está em deterioração, o que fatalmente fará com que perca a posição para a Colômbia, que tem lidado com os inúmeros problemas oriundos de um conflito interno e no entanto adotou políticas que estão alavancando a economia, bem como a segurança do país, conforme pode-se verificar na próxima tabela. (IEP, 2020, p. 18).

Ranking		Pontuação Geral		Classificação Geral
1	Uruguai	1.704	-0.007	35
2	Chile	1.804	0.163	45
3	Argentina	1.978	-0.011	74
4	Paraguai	1.991	-0.065	75
5	Guiana	2.05	-0.025	82
6	Peru	2.066	0.007	84
7	Bolívia	2.074	0.029	86
8	Equador	2.085	0.112	90
9	Brasil	2.413	0.052	126
10	Colômbia	2.646	-0.005	140
11	Venezuela	2.936	0.206	149
<b>Média Regional</b>		<b>2.159</b>	<b>0.041</b>	--

## 2.2 PLANO E POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL

O atual plano foi elaborado para o decênio 2018-2028, o plano pouco inovou nas políticas e diretrizes nacionais de segurança pública para o país. As leis propostas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública para melhorar a segurança pública não atenderam às necessidades da sociedade. Consta-se que o plano foi assinado pelas autoridades políticas do ministério, pelo diretor do Departamento Penitenciário Nacional, diretores da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e os integrantes das equipes técnicas e jurídicas. As polícias estaduais foram deixadas de fora do processo, mesmo que constituam a coluna vertebral de todo o sistema de segurança pública no país.

O plano contempla a criação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, que tem fundamentação em quatro premissas: o cientificismo na concepção, execução e avaliação de resultados; coleta de dados e criação de indicadores; a criação de indicadores e doutrina para as políticas de segurança pública e; a governança, transparência e prestação de contas à sociedade. O SUSP, além de servir de receptáculo de interesses de agências internacionais é a tentativa de centralização do poder para ditar as regras para as políticas de segurança pública sob o manto do controle e gestão de recursos e dados, conforme o item seguinte:

1.3 No regime da Lei, o Ministério da Segurança Pública (“MSP”) é o responsável pela coordenação e gestão do Susp, incumbindo-lhe elaborar e implementar o PNSP, com duração de 10 anos, instrumento que visa articular as ações do poder público em nível nacional por meio de objetivos, ações estratégicas, metas, prioridades, indicadores e formas de financiamento e gestão. (Brasil, 2018, p.12).

O plano discorre longamente sobre a necessidade de atender às exigências e políticas emanadas pela Organização das Nações Unidas. Menciona planos anteriores e uma série de dados e estudos sobre o crime e a violência no Brasil para no final defender a necessidade de centralização de poder, segundo os itens que se seguem:

*4.14 A despeito das diferenças entre cada um dos programas, pode-se verificar um aspecto comum a todos: a ausência de mecanismos de governança capazes de coordenar esforços e estabelecer parâmetros de atuação e articulação interinstitucional.*

*4.15 De fato, e de um modo geral, as propostas até agora apresentadas pelos governos federais têm falhado em um aspecto: não prever ações para incrementar a capacidade do governo federal de induzir, coordenar e implementar ações de segurança pública.*

*4.16 A experiência demonstra que, apesar dos esforços despendidos nesse sentido nas últimas décadas, a persistência de alguns problemas de natureza sobretudo*

*organizacional tem afetado significativamente o grau de governança do Governo Federal. (Brasil, 2018, p.34).*

A estrutura criada pelo plano fala de um órgão consultivo e de acompanhamento, o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Em seguida, figura o Comitê Executivo de Governança que será o órgão de gestão composto pelo ministro, secretários e pelos diretores de departamento de polícia. Não participam as polícias estaduais, que ficam condicionadas à vontade do presidente do comitê, segundo os itens:

5.3 A estrutura de governança do PNSP será composta por quatro instâncias estratégicas, duas permanentes e duas temporárias, segundo a avaliação de necessidade do MSP, que, conforme o estágio de execução do PNSP, as implantará e regulamentará:

5.4 Como instâncias permanentes: 1) o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social; 2) o Comitê Executivo de Governança do PNSP; Como instâncias temporárias, segundo as necessidades: 3) a Câmara de Articulação Federativa; e 4) a Câmara de Coordenação entre Poderes e Órgãos de Estado.

5.5 O Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social terá atribuição consultiva e de acompanhamento social, podendo formular recomendações sobre o conteúdo do plano e o regime de sua execução.

5.6 O Comitê Executivo de Governança terá como atribuição, no âmbito do MSP, a gestão estratégica de implementação do PNSP e será composto pelo Ministro de Estado da Segurança Pública, a quem cabe a presidência do comitê, pelo Secretário Executivo do MSP, pelo Secretário Nacional de Segurança Pública e pelos Diretores-Gerais do Departamento Penitenciário Nacional e das Polícias Federal e Rodoviária Federal. A critério do Ministro de Estado, poderão participar das reuniões, além dos titulares elencados, os representantes, previamente indicados, da Agência Brasileira de Inteligência, do Conselho de Comandantes Gerais das Polícias Militares, Presidente do Colégio Nacional dos Secretários de Segurança Pública e Presidente do Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil.

5.10 Todas essas instâncias, assim como a forma pela qual receberão apoio do MSP, serão reguladas em ato do Ministro de Estado, de forma a assegurar efetividade ao exercício de suas competências e atribuições, a serem exercidas sob o pressuposto da conjugação das políticas federais, com vistas a potencializar as ações a cargo dos diversos órgãos integrantes da administração federal, sobretudo nas situações em que a percepção de segurança pública têm efeito para o desenvolvimento sustentável da economia e da qualidade de vida da sociedade. (Brasil, 2018, p.38).

O plano segue discorrendo sobre a importância da gestão, controle e avaliação. Estabelece combate específico contra alguns crimes, segundo a agenda das Nações Unidas e prioridades elencadas pelo próprio plano na sua confecção. Por fim, a questão central do plano, a criação de um Sistema Nacional de Informação contendo informações pessoais de todos os brasileiros e dados da segurança nacional para compartilhamento e ligação com a Organização das Nações Unidas, conforme o item seguinte:

*6.3 É nessa perspectiva que assume elevadíssima importância, de um lado, (i) a realização dos máximos esforços para a superação dos déficits de informações mediante*

*programas e sistemas aptos à produção e análise de informações e estatísticas sobre segurança pública, persecução penal, criminalidade e prevenção da violência no âmbito do MSP e à produção de estudos, pesquisas e indicadores de diferentes fontes para informes da situação da segurança pública no país (razão de ser do Sinesp, da Renaesp e da instalação de centro de excelência de informações e estatísticas com a UNODC), e, de outro, (ii) da instalação do sistema e da Comissão Permanente do Sinaped, que, com o apoio técnico e administrativo do MSP e a colaboração dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos conselhos estaduais, distrital e municipais de segurança pública e defesa social, deverá coordenar o processo de acompanhamento e avaliação contínua do PNSP, confirmando ao longo de sua execução a exatidão das suas premissas, a correção da sua execução e compatibilidade dos seus resultados com os seus objetivos e recursos empregados. (Brasil, 2018, p.42).*

## **2.3 DEFICIÊNCIAS DO PLANO**

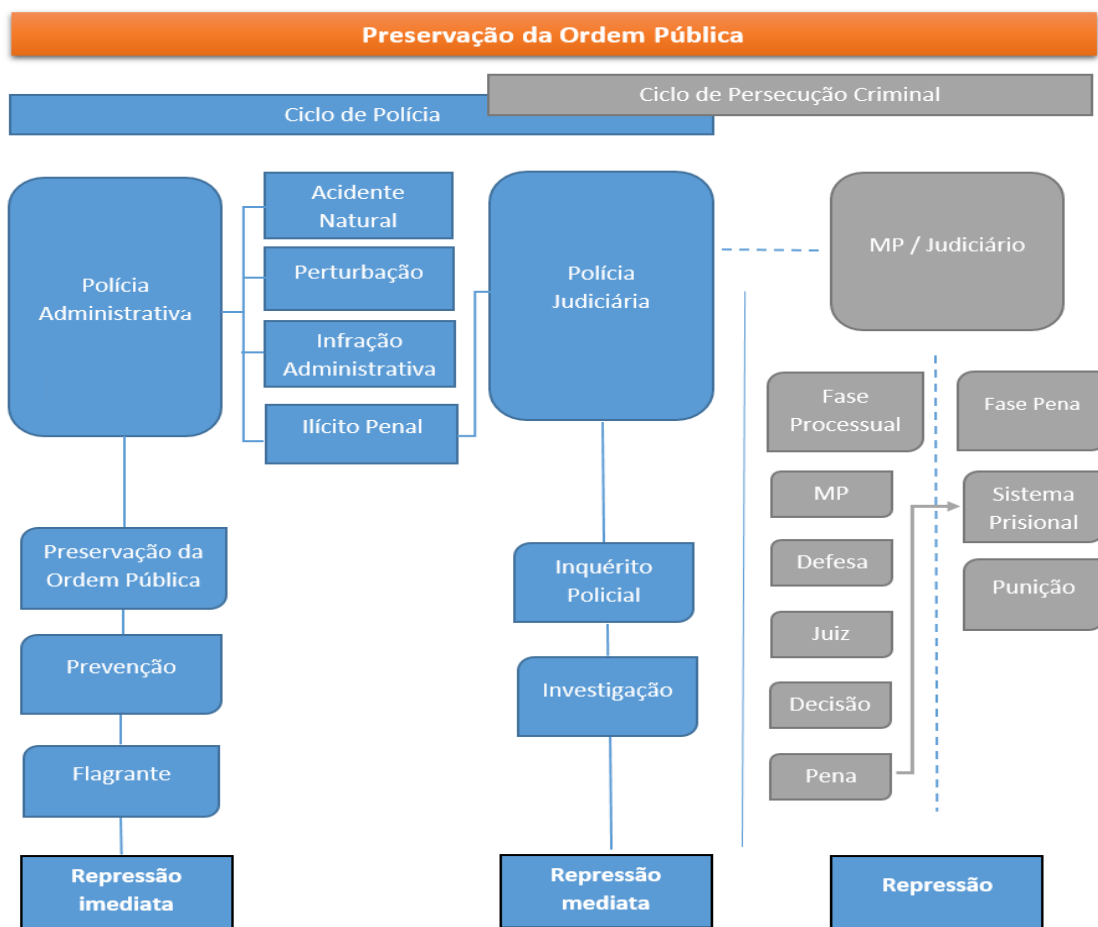
Carece da participação das polícias estaduais, em respeito ao pacto federativo, como sustentáculo central da segurança pública no país, deveriam ter participação na elaboração do plano.

As polícias federais aparecem em nível superior, no controle do sistema. O governo federal busca centralizar o poder e apresenta a possibilidade de entrega de recursos desde que os Estados se submetam ao mencionado plano. Assim, percebe-se que as polícias estaduais estão distantes de gerir a segurança pública no país.

## **2.4 A POLÍCIA BRASILEIRA**

Inicialmente deve-se esclarecer que a bipartição de atribuições entre a polícia administrativa, preventiva e a polícia judiciária, repressiva, foi uma escolha adotada pelo constituinte de 1988, distante de qualquer técnica ou princípio, no que se refere à segurança pública.

O legislador atribuiu uma distinção superficial e simplista ao dividir as atividades de polícia em dois subgrupos, representados pelas polícia militar e polícia civil. Porque é próprio da natureza da atividade policial tanto a qualidade administrativa, quanto a judiciária e seus limites não são claros, se confundem, há uma intensa permeabilidade entre uma característica e outra. Para melhor ilustrar, o gráfico seguinte mostra didaticamente o que seria o ciclo de polícia e o ciclo de persecução criminal, já que são um sistema e assim devem ser vistos. (Valverde, 2020).



Fonte: de autoria própria, gráfico sistema criminal de justiça, 2020

Sem detalhar todas as atividades ou mesmo mencionar todas as hipóteses que envolvem ambos os ciclos do sistema, é possível notar que as atividades administrativas e judiciárias permeiam todas as três fases. Inicialmente, como sistema, o objetivo deve ser único, garantir a punição do indivíduo que cometer um crime. Segundo, entre os órgãos que compõem o sistema não há hierarquia, todos têm a mesma importância. Por derradeiro, todos os atos, desde o início do fato gerador, típico ou não, a atuação do agente estatal deve ser pautada pelas exigências da lei, tendo como rumo as necessidades do processo e como balizamento o respeito aos direitos e garantias individuais.

A polícia administrativa ao se deparar com o crime, imediatamente passa a atuar como polícia judiciária, atuando de forma repressiva, aplicando e impondo a lei, investigando, colhendo provas e testemunhos. Essas atividades são extremamente importantes para a investigação e elucidação dos crimes, para a denúncia e o conseqüente processo penal. Por sua vez a polícia judiciária além das investigações necessárias para elucidação dos crimes e identificação do autor, também auxilia o Ministério Público com diligências e fornecimento de informações para elaboração da denúncia do crime para processamento pelo judiciário.

Com essa breve explanação envolvendo os ciclos de polícia e persecução criminal, claramente se identifica as deficiências relacionadas à individualização dos órgãos, divisão das atribuições de polícia e o distanciamento da promotoria e do judiciário.

## **2. 5 A INEFICIÊNCIA NA ELUCIDAÇÃO DOS CRIMES**

A consequência das deficiências, anteriormente apontadas, reflete diretamente na segurança do cidadão brasileiro. Como ilustração, os índices de elucidação de homicídios dolosos, são os melhores indicadores de eficiência das polícias brasileiras. Antes, porém, vale dizer que não há um registro fidedigno dos números que representam os resultados do trabalho policial, bem como dos trabalhos da promotoria e judiciário, em alguns estados há mesmo uma negativa no compartilhamento de informações.

Conforme estudo sobre elucidação dos crimes de homicídio doloso, realizado pelo Instituto Sou da Paz – ISP, envolvendo vários pesquisadores em diversos anos, nota-se que o índice nacional de elucidação dos crimes de homicídio doloso, não ultrapassa a taxa média de 8%, e entre os estados com números precisos sobre a criminalidade, a taxa não alcança os cinquenta pontos percentuais. (ISP, 2017/2018).

Como mencionado, os dados informados a respeito da elucidação de crimes, não trazem todas as informações sobre o crime praticado, como quantos foram decorrentes de prisões em flagrante, quantos tiveram o esclarecimento com base unicamente em relatos ou testemunhos de pessoas que presenciaram o crime, destacando quantos casos de homicídios realmente foram solucionados com base em trabalho investigativo, e para concluir, quantos casos resultaram em condenação. Veja o gráfico:



<b>Pesquisa</b>	<b>Abrangência</b>	<b>Período</b>	<b>Taxa de elucidação</b>
Soares (1996)	Rio de Janeiro	1992	8%
Rifiotis (2007)	Florianópolis	2000-2006	43%
Ratton e Cireno (2007)	Recife	2003-2005	15%
Misse e Vargas (2007)	Rio de Janeiro	2005-2005	14%
Sapori (2007)	Belo Horizonte	2000-2005	15%
Costa (2009)	Brasília	2003-2007	69%
Ribeiro (2010)	São Paulo	1991-1998	22%
Cano e Duarte (2010)	Rio de Janeiro	2000-2007	8%
Costa, Zackeski e Maciel (2016)	Área metropolitana de Brasília	2010	10%
Instituto Sou da Paz (2017)	Sete estados da federação (Pará, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Rondônia, São Paulo, e Mato Grosso do Sul)	Janeiro de 2015 a Junho de 2017	21%
Instituto Sou da Paz (2019)	Doze estados da federação (Acre, Amapá, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina e São Paulo)	Janeiro de 2015 a Dezembro de 2016	27%

*Fonte: Instituto Sou da Paz, Taxas de elucidação da Unidades Federativas,*

Com base nessas indagações, restam dúvidas sobre a realidade dos números apresentados e o real tamanho do problema criminal. Apenas para citar, no Distrito Federal, um dos maiores índices de elucidação apresentado na pesquisa, em uma simples verificação de números nos sistemas da Secretaria de Segurança Pública do DF, no atual período, a taxa de elucidação apresentada tem a seguinte composição: nos homicídios ocorridos no Distrito Federal, 17% foram solucionados a partir das prisões em flagrante feitas pela Polícia Militar; nos casos em que não houve prisão em flagrante, no registro da ocorrência, se apresentou a autoria do crime em 27% dos registros, logo, somados aos 17% de identificação realizada nas prisões em flagrante, tivemos 44% de identificação de autoria já no momento da comunicação do crime. Durante a fase de investigação, levada a efeito a partir dos inquéritos policiais instaurados, atingiu-se um percentual médio de 60% de elucidação de autoria nos homicídios do DF. Como a Polícia Civil não divulga todas as informações relativas aos crimes e apresenta somente números brutos, não é possível determinar quantos crimes realmente foram solucionados em decorrência de um trabalho investigativo. (SSPDF, 2020).

A dificuldade em obter os números reais resultado do trabalho investigativo, somada ao dimensionamento do trabalho investigativo da polícia é uma realidade que está presente em todo o Brasil. Conforme a publicação “Onde mora a impunidade?”, edição 2020 do Instituto Sou da Paz:

Assim construímos um indicador que contempla a atuação de duas instituições do Estado, tanto do sistema de segurança pública, quanto do sistema de justiça criminal.

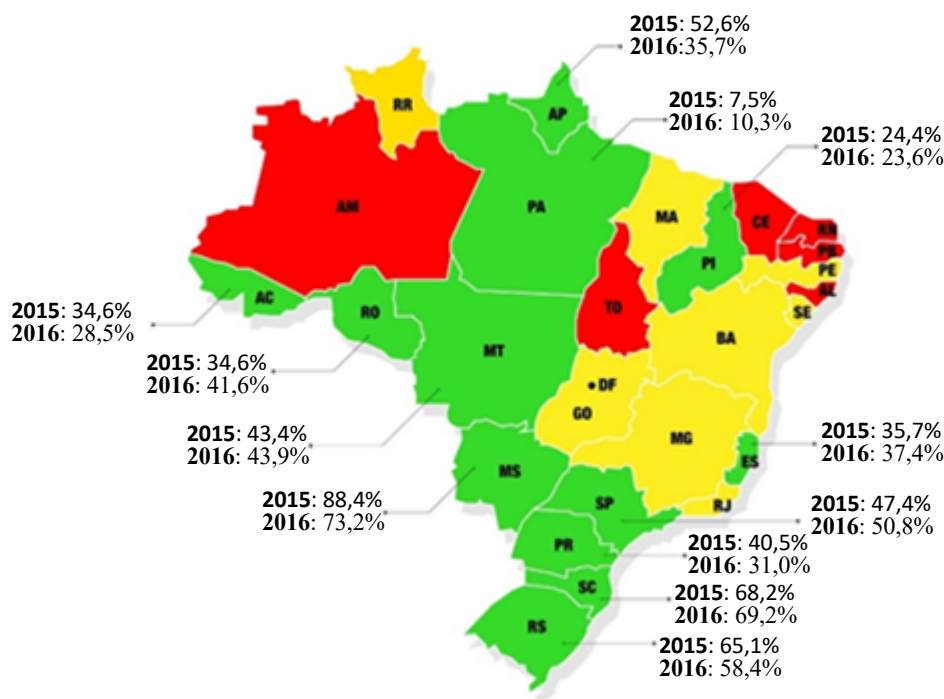
Ao considerar todas as denúncias criminais de homicídio doloso consumado oferecidas em determinado período, inclusive aqueles referentes a homicídios de autoria conhecida, o indicador proposto superestima a capacidade investigativa das polícias e dos Ministérios Públicos Estaduais. (ISP, 2020, p. 5).

Em breve análise das três últimas publicações realizadas pelo Instituto Sou da Paz, nota-se que os estados que fornecem os dados para a elaboração dos estudos não totalizam nem metade das unidades federativas. Na mais recente publicação apenas 11 (onze) estados, incluindo o DF, forneceram os dados conforme a metodologia empregada pelo instituto, onde pelo menos um dos autores do homicídio é denunciado no prazo de dois anos, ocorrido o crime. Os demais Estados ou apresentam dados incompletos, 10 (dez) estados, ou simplesmente não fornecem os dados, 6 (seis) estados. (ISP, 2020, p. 13).

Tomando como referência as 11 unidades federativas que forneceram as informações solicitadas pelo instituto para o estudo, desconsiderando os demais estados, a média de elucidação dos crimes de homicídio doloso no Brasil seria de 37%, longe da média mundial de 63%, citada pela Organização das Nações Unidas em seu *GLOBAL STUDY ON HOMICIDE 2019*. (UNDOC, 2019, p. 17).

Segundo o sociólogo Julio Jacobo Waiselfisz, coordenador do Mapa da Violência, no início da década o índice de elucidação dos homicídios era em torno de 8%. (WASELFISZ, 2006). Recentemente o Ministério da Justiça estimou uma média de 5% para elucidação de homicídios dolosos.

Conforme o mapa representativo do território brasileiro a seguir, é possível verificar que as taxas de elucidação apresentaram uma tendência de queda ao longo dos anos, naqueles estados que contribuíram com as informações da pesquisa do instituto e com poucas ocorrências de aumento entre esses mesmos estados. Contudo, a real situação pode ser pior, porque ainda não é possível determinar números completos e estabelecer um quadro real da problemática no Brasil, que consequentemente, compromete qualquer planejamento com o intuito de fazer frente à escalada do crime e da violência no país. (ISP, 2020, p. 14).



2015: Homicídios ocorridos em 2015 denunciados até 31/12/2016  
 2016: Homicídios ocorridos em 2016 denunciados até 31/12/2017

**RESPOSTA POSITIVA COM DADOS CONSISTENTES**

Dados enviados de forma adequada.

**RESPOSTA POSITIVA COM DADOS INCOMPLETOS OU INCONSISTENTES**

Dados enviados, porém com alta porcentagem de denúncias sem a data do fato ou sem número do processo

**RESPOSTA NEGATIVA OU SEM RESPOSTA**

Sinalizaram a ausência do sistema, mão de obra que consolide os dados solicitados ou não recebemos dados até a publicação do relatório.

Fonte: Instituto Sou da Paz, Unidades da Federação segundo "Tipo de Resposta" enviada.

### 3. CONCLUSÃO

Terminada a gestão dos presidentes militares, o estado brasileiro iniciou uma nova modernização do Brasil e o Poder Legislativo foi um dos principais protagonistas. Entretanto, apesar da ânsia pela modernização, conceitos arcaicos prevaleceram e a grande oportunidade de pavimentar o desenvolvimento da nação, não resultou em avanços significativos para o país.

A defesa de interesses corporativos inundou o Congresso Nacional, a administração estatal avançou muito pouco e no final a Constituição de 1988 consolidou um serviço público ineficiente, dispendioso e distante da competência e da meritocracia. (Brasil, 1988, p. 5).

Esse é o cenário que afastou o cientificismo e a gestão inteligente dos governos, dos poderes constituídos e das instituições.

Evidentemete que a responsabilidade do fracasso do sistema de justiça criminal no Brasil não é unicamente do modelo adotado pelo legislador constituinte, tanto as polícias federais quanto as estaduais tem sua parcela de culpa na ineficiência do sistema e o quadro piora quando acrescentamos o distanciamento do Ministério Público e do Poder Judiciário em relação às polícias.

Do mesmo modo a classe política brasileira não tem demonstrado intenções de realizar mudanças significativas e modernas que tragam resultados positivos e sólidos para a segurança do cidadão brasileiro.

Existem poucas medidas que poderiam ser aplicadas sem causar uma revolução social no país, todavia seria interessante comentar algumas idéias que já surgiram em vários discursos. Inicialmente a desmilitarização não seria viável, bem como a municipalização da polícia ou a criação de uma polícia nacional. Na conjuntura política e econômica atuais, o Brasil não dispõe de aceitação e recursos para manter permanentes, grandes efetivos nas forças armadas, como seria necessário ou para manter um polícia nacional que realmente possa atuar em todo o território nacional, sem comprometer o funcionamento de outras áreas da administração, também importantes e essenciais para o povo. Da mesma forma, os municípios brasileiros não geram riquezas suficientes para arcar com as despesas de uma polícia municipal e tampouco um dispendioso judiciário municipal e um sistema prisional.

A tão discutida unificação das polícias civil e militar traria o fim de uma ou ambas polícias, em razão do conflito interno que se instalaria em razão das muitas diferenças que não podem ser suplantadas e não há a menor garantia de resultados positivos e duradouros.

A problemática das novas políticas e planos do governo federal para segurança pública, como solução, não encontraram aceitação junto aos estados e não apresentaram medidas concretas que pudessem impactar positivamente a segurança pública.

A gestão da segurança pública deve ser tratada pelas instituições que realmente são envolvidas com o tema e conhecem suas peculiaridades.

Falta uma visão sistêmica do aparato da justiça criminal com atribuições bem claras e definidas, sem interferências de nenhum tipo, sem níveis de importância ou poder hierárquico entre os componentes do sistema.

As polícias estaduais devem modernizar os currículos de formação profissional de seus integrantes, proporcionando uma abordagem mais profunda das matérias técnico-jurídicas, bem como a especialização nas áreas de investigação e produção de provas.

É necessário que as polícias discutam segurança pública, que as polícias possam desempenhar completamente todas as atribuições policiais essenciais às suas funções, nas fases dos ciclos de polícia e persecução criminal, de acordo com as doutrinas de aplicação e imposição da lei e que haja uma interação maior entre os componentes do sistema de justiça criminal.

Face esse breve estudo, a sociedade brasileira terá que modernizar o atual modelo se quiser um país seguro para viver. Um conjunto de poucas mudanças poderiam modernizar o atual sistema e trazer resultados sólidos e permanentes: - uma delimitação legal, clara e objetiva das atribuições

da polícia; - o aperfeiçoamento técnico-jurídico das polícias militares e a adoção do ciclo completo de polícia, realizando os registros de ocorrências, conduzindo flagrantes e investigando crimes mais simples; - a especialização e o aperfeiçoamento das polícias civis para atuar exclusivamente na investigação de crimes complexos e graves; - ambas as polícias prestariam apoio ao Ministério Público e Poder Judiciário, conforme a origem da peça informativa do crime; - trabalho conjunto das polícias e Ministério Público; - políticas e planos sobre segurança pública desenvolvidos pelos estados federados, sem a interferência da união, mas com o apoio mútuo entre Estados e União; - um banco de dados único com informações de segurança pública, gerido de forma conjunta por todos os entes federados; - afastar a idéia de recuperação e ressocialização do sistema prisional, a única certeza que o detento precisa ter é o castigo pelo crime cometido; - admitir a realização do trabalho forçado como pena.

Todas as medidas comentadas, devem ser aliadas de urgente aperfeiçoamento da Lei Penal e seus instrumentos. Implantar o juizado de garantias<sup>2</sup>, para sanar os vícios da fase informativa, porque quase sempre os inquéritos resultam em impunidade e a justiça se vê obrigada a inocentar o acusado.

Segundo ensina Cesare Beccaria:

*“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.”(Beccaria, 2016, p.105)*

Esse é o fundamento do papel da polícia e também prevenção contra novos comportamentos delituosos.

É claro que são medidas difíceis e complexas de se implementar, porém são possíveis e exigem muito pouco de todos os atores envolvidos.

Concluindo, trata-se de um trabalho ousado de gestão envolvendo todo o país e com resultados que todos os brasileiros poderão desfrutar.

---

<sup>2</sup> Juizado de Garantias: Uma das grandes inovações do ‘Pacote Anticrime’, por certo a maior no processo penal dos últimos anos, foi a criação do chamado juiz de garantias. Os artigos 3oB, 3oC, 3oD, 3oE e 3o F foram introduzidos no Código de Processo Penal pela Lei 13.964/2019, nos seguintes termos: Art. 3o-B. O juiz das garantias é responsável pelo controle da legalidade da investigação criminal e pela salvaguarda dos direitos individuais cuja franquia tenha sido reservada à autorização prévia do Poder Judiciário, competindo-lhe especialmente:

## REFERÊNCIAS

Becaria, Cesare tradução Vicente Sabino Junior, **Dos Delitos e das Penas**, São Paulo, editora Pillares, 2013.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição** da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL, Sistema Único de Segurança Pública, Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social**, Brasília, 2018.

COGINTA, Sebastian Roché - **Federalism and Police Systems** (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011.

ESG, Escola Superior de Guerra, **Manual de Procedimentos da Atividade de Ensino TCC**, Rio de Janeiro, 2020.

Institute for Economics & Peace. **Global Peace Index 2020: Measuring Peace in a Complex World**, Sydney, June 2020.

MELO NETO, Sérgio Carrera de Albuquerque. **Modelos de Polícia**. Volume I. Recife: Inoveprimer, 2020.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. **Global study on homicide 2019; trends, contexts, data**. Viena: UNODC, 2019

Instituto Sou da Paz. **Onde mora a impunidade?** São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2017. Disponível em: <[http://www.soudapaz.org/upload/pdf/index\\_isdp\\_web.pdf](http://www.soudapaz.org/upload/pdf/index_isdp_web.pdf)> Acesso em: 03 out. 2020.

Instituto Sou da Paz. **Onde mora a impunidade?** São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2019. Disponível em: <[http://soudapaz.org/wp-content/uploads/2019/11/index\\_isdp\\_web.pdf](http://soudapaz.org/wp-content/uploads/2019/11/index_isdp_web.pdf)> Acesso em: 03 out. 2020.

Organization for Security and Co-operation in Europe - **Germany**, Disponível em: <<https://polis.osce.org/country-profiles/germany>>- Acesso em: 03 de outubro de 2020.

Organization for Security and Co-operation in Europe – **Switzerland**, Disponível em:<<https://polis.osce.org/country-profiles/switzerland>> - Acesso em: 03 de outubro de 2020.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. **Global study on homicide 2019; trends, contexts, data**. Viena: UNODC, 2019. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>> Acesso em: 07 out. 2020.

WASELFISZ, J.J. **Mapa da Violência. 2013: Mortes Matadas por Armas de Fogo**. Rio de Janeiro, FLACSO/CEBELA, 2016. Disponível em: <[https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2016/Mapa2016\\_armas\\_web.pdf](https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2016/Mapa2016_armas_web.pdf)> Acesso em: 07 out. 2020.

Trabalho apresentado à Superior de Guerra - *Campus* Brasília, como exigência parcial para obtenção do certificado de Especialista em Altos Estudos em Defesa.