



MUDAMOS

# SEGURANÇA PÚBLICA

---

*Relatório do Ciclo de Debates*

## FICHA TÉCNICA

### **Direção Geral ITS Rio:**

Carlos Affonso Souza  
Ronaldo Lemos  
Sérgio Branco

### **Direção executiva ITS Rio:**

Juliana Nolasco (2015)  
Fabro Steibel

### **Conselho ITS Rio:**

Ana Toni  
Eliane Costa  
Lucia Nader

### **Coordenação Geral de Projetos ITS Rio:**

Celina Beatriz

### **Coordenação de Projetos: em Democracia e Tecnologia:**

Kalinca Copello (2014/5)  
Marco Konopacki

### **Comunicação e Conteúdo MUDAMOS:**

Carol Monteiro  
Cássio Bastos  
Juliana Lugão  
Luiza Toschi  
Natasha Felizi  
Victor Vicente

### **Design MUDAMOS:**

Marlena Szczepanik  
Thiago Dias

### **Pesquisadores convidados Segurança Pública:**

Ernesto Salles  
Fernanda Novaes Cruz  
Hildebrando Saraiva

### **Consultoria Especializada Segurança Pública:**

Luiz Eduardo Soares

### **Ombudsperson Segurança Pública:**

Silvia Ramos

### **Comitê de Transparência MUDAMOS:**

Manuel Thedim – IETS  
Marlon Reis – Juiz  
Ilana Strozenberg – ECO-UFRJ e O Instituto  
Bernardo Sorj – UFRJ e Centro Edelstein de Pesquisas Sociais  
Sérgio Branco – ITS Rio

### **Fotografias cedidas Segurança Pública:**

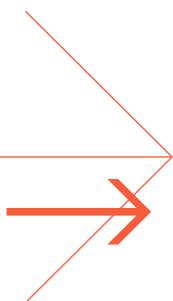
Celso Felix, Erick Dau, Andre Gustavo Stumpf, Paula Marina,  
Renato Couto, Assessoria de Comunicação da Polícia Federal,  
Assessoria de Comunicação da Polícia Militar do Estado do  
Rio de Janeiro, Guarda Municipal de Belo Horizonte

### **Edição Relatório Segurança Pública:**

Cássio Bastos, Luiza Toschi, Marco Konopacki, Natasha Felizi

### **Revisão:**

Natalia Neubern



Publicado originalmente em  
2016 por Instituto de  
Tecnologia e Sociedade  
do Rio de Janeiro

Telefone: +55 21 3486-0390  
Praia do Flamengo, 100 – Cobertura  
CEP 22210-030 – Rio de Janeiro  
Brasil

[www.itsrio.org](http://www.itsrio.org)  
ISBN: 978-85-5596-001-7

*Este material pode ser adaptado, transformado, compartilhado e redistribuído sob as condições da licença Creative Commons BY-SA 3.0 BR: Atribuição – Você deve dar o crédito apropriado, prover um link para a licença e indicar se mudanças foram feitas. Você deve fazê-lo em qualquer circunstância razoável, mas de maneira alguma que sugira ao licenciante apoiar você ou o seu uso; Compartilhalgal – Se você remixar, transformar, ou criar a partir do material, tem de distribuir as suas contribuições sob a mesma licença que o original; Você não pode aplicar termos jurídicos ou medidas de caráter tecnológico que restrinjam legalmente outros de fazerem algo que a licença permita.*

Conheça todos os termos da licença:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/br/>



## SÚMARIO

|  |            |
|--|------------|
| <b>Introdução</b>                                      | <b>6</b>   |
| O que é MUDAMOS?                                       | 7          |
| Por que discutir Segurança Pública                     | 8          |
| Síntese do relatório                                   | 10         |
| <b>Apresentação do tema por Luiz Eduardo Soares</b>    | <b>12</b>  |
| <b>Metodologia</b>                                     | <b>26</b>  |
| Interação  | 27         |
| Cadastro   | 27         |
| Fontes de informação                                   | 28         |
| Transparência e segurança                              | 29         |
| Mobilização  | 32         |
| Relatoria  | 37         |
| <b>Cadastros, participantes ativos e contribuições</b> | <b>40</b>  |
| <b>Propostas em debate</b>                             | <b>50</b>  |
| ▲ Carreira Única                                       | 50         |
| 🔄 Ciclo Completo                                       | 80         |
| ✋ Controle da Atividade Policial                       | 100        |
| 🔗 Descentralização Federativa                          | 124        |
| 📱 Desmilitarização                                     | 146        |
| ✂️ Padronização da Formação Policial                   | 174        |
| <b>Localização do debate e oportunidade de diálogo</b> | <b>196</b> |
| por Luiz Eduardo Soares                                | 197        |
| Uma agenda em expansão por MUDAMOS                     | 202        |
| <b>Conclusão MUDAMOS</b>                               | <b>206</b> |
| Bibliografia   |            |
| Participantes da plataforma e agradecimentos           |            |

---

# INTRODUÇÃO

---

"Se há um consenso, mesmo neste momento de grande distensão social, é o de que existe um visível déficit de participação no país, e a tecnologia pode ajudar muito nesse aspecto", afirma Ronaldo Lemos, diretor do ITS Rio.

---

## INTRODUÇÃO

### O que é MUDAMOS?

MUDAMOS é uma plataforma online de construção coletiva e democrática de soluções para problemas de interesse público. Seu objetivo é o de criar um debate informado com a colaboração de vários setores da sociedade de forma aberta e transparente. Em um momento político complexo como o que atravessamos no Brasil, MUDAMOS usa a tecnologia para convocar a sociedade para encontrar respostas a desafios comuns, e compromete-se a entregar os resultados aos gestores públicos responsáveis por integrar as propostas aos processos decisórios e por operar a implementação das mudanças.

O projeto foi criado em 2014, motivado pela polarização política observada durante as campanhas para as eleições presidenciais. Nesta época, foi possível perceber que a internet não cumpriu a expectativa de ser um novo espaço público onde prevalece a cooperação e ações comunicativas e construtivas. Em vez do debate de propostas, presenciamos um debate de ideias pré-fabricadas, exibidas como bandeiras, sem oportunidade real de diálogo.

Ademais, os algoritmos e outras prioridades das redes sociais inviabilizaram a produção de uma memória do debate – debate este imprescindível para o resultado das eleições, mas irrastrável com o passar do tempo. Neste contexto, o ITS Rio compreendeu que era preciso criar um espaço online pensado para ampliar a participação de cidadãos e de profissionais de diversos setores para além dos processos institucionalizados de construção política, de forma transparente e segura.

## INTRODUÇÃO

Nossa equipe também participou da construção do Marco Civil da Internet, a lei que regula direitos e deveres na internet brasileira. O Marco Civil é reconhecido mundialmente como um dos casos mais importantes e bem-sucedidos de construção coletiva de uma legislação tão complexa.

A MUDAMOS é o resultado da colaboração de diversas partes, por isso, não poderíamos deixar de agradecer aos nossos financiadores, em especial a Open Society Foundation e o Instituto Arapyaú, entidades comprometidas com debates importantes da sociedade brasileira e que, desde o primeiro momento, dispuseram-se a estar conosco nesse grande empreendimento.

### Por que discutir Segurança Pública?

A Segurança Pública é um dos grandes desafios do Brasil. Os avanços alcançados nas últimas décadas na redução da desigualdade e na ampliação das políticas sociais contrastam com valores cada vez maiores nos indicadores de violência e com o imobilismo no que diz respeito às políticas públicas de segurança. Ainda que o esgotamento do atual modelo seja claro, a ausência de um debate mais profundo dificulta a construção de alternativas.

Comprometida com a promoção de pontes de diálogo e em dar luz a temas relevantes à sociedade brasileira, em outubro de 2015, a plataforma **MUDAMOS** convidou brasileiras e brasileiros a apresentar suas ideias e a construir um debate de propostas de mudança para a arquitetura institucional do Sistema Brasileiro de Segurança Pública.

## INTRODUÇÃO

A organização das polícias, que não sofreu alterações significativas na Constituição de 1988, é determinada em seu artigo 144, e qualquer reformulação deve ser encaminhada por meio de uma Proposta de Emenda Constitucional.

A discussão com base na Proposta de Emenda Constitucional 51 (PEC-51<sup>1</sup>) foi proposta por um de seus criadores, o especialista em Segurança Pública e articulador político Luiz Eduardo Soares. O desafio foi aceito pelo ITS Rio como um ensejo de grande responsabilidade. Das centenas de propostas de emenda existentes hoje no Congresso Nacional sobre Segurança Pública, a PEC-51 é considerada a mais abrangente, por incluir, em seu texto, propostas que contemplam o conhecimento acumulado ao longo de décadas de estudos realizados por especialistas.

Com espaço para concordâncias, discordâncias e criação de novas propostas, o objetivo do ITS Rio foi envolver o máximo de atores possíveis, das forças policiais a entidades da sociedade civil, de modo a investigar qual sistema de segurança atende às necessidades do nosso atual contexto histórico, político e social.

<sup>1</sup> Proposta de Emenda Constitucional que altera os arts. 21, 24 e 144 da Constituição; acrescenta os arts. 143-A, 144-A e 144-B; reestrutura o modelo de Segurança Pública com base na Desmilitarização do modelo policial. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114516>

## INTRODUÇÃO

### Síntese do relatório

Este relatório traz os resultados de cinco meses de debate na plataforma MUDAMOS e em suas redes sociais, com análises produzidas pela equipe de especialistas da MUDAMOS e por Luiz Eduardo Soares. De outubro de 2015 a março de 2016, recebemos quase 10 mil contribuições: mais de 900 contribuições de cadastrados na plataforma e mais de nove mil comentários na página do *Facebook*. Participaram do debate soldados da Polícia Militar e membros do Judiciário, delegados e coronéis, investigadores e guardas municipais, profissionais do Terceiro Setor, da Educação e da Saúde.

No primeiro capítulo, o especialista Luiz Eduardo Soares faz a apresentação de suas reflexões a respeito do Sistema Brasileiro de Segurança Pública. O autor recupera a trajetória que levou à elaboração da Proposta de Emenda à Constituição 51, a qual foi debatida neste ciclo.

Em seguida, no segundo capítulo, apresentamos a metodologia adaptada à consulta: do cadastro à participação online, fontes de informação, mecanismos de transparência e de segurança, estratégias de mobilização e formato da relatoria. A criação desta metodologia foi um dos nossos principais desafios, já que acreditamos que, para um verdadeiro diálogo, é preciso construir um método que dê transparência à plataforma, que ofereça igualdade de condições de fala aos participantes e que transmita credibilidade sobre os conteúdos produzidos.

No terceiro capítulo, apresentamos a análise geral dos perfis (gênero, faixa etária, localização, setor de atuação) dos participantes

## INTRODUÇÃO

que se cadastraram e dos que contribuíram ativamente ao responder às perguntas e comentar as questões propostas.

No quarto capítulo, é possível conhecer as perguntas sistematizadas graças a uma breve contextualização de questões prioritárias da PEC-51, a saber: Desmilitarização, Controle da Atividade Policial, Descentralização Federativa, Carreira Única, Padronização da Formação Policial e Ciclo Completo. Com base nas contribuições dos participantes, foram formuladas as sínteses dos principais argumentos favoráveis e contrários a cada uma das questões, ademais dos pontos de dúvida ensejados por elas. Neste capítulo, também são ilustrados exemplos de propostas de mudança para o Sistema de Segurança Pública Brasileiro que não necessariamente estão contempladas na PEC-51 ou que não são compatíveis com ela. O especialista Luiz Eduardo Soares problematiza essas propostas ao analisar, de forma holística, os assuntos debatidos na plataforma, assim como suas inter-relações.

Por fim, concluímos o relatório com as considerações finais de Luiz Eduardo Soares e a visão geral da MUDAMOS sobre todo o processo. Nossa intenção é a de qualificar o debate sobre Segurança Pública no Brasil e a de contribuir, por intermédio deste documento, para a identificação de oportunidades e desafios relativos ao avanço da promoção de políticas públicas na área e da elaboração legislativa para a modernização do setor.

---

# APRESENTAÇÃO DO TEMA

---

**POR LUIZ EDUARDO SOARES**

---

Luiz Eduardo Soares apresenta os principais pontos da PEC-51 e apresenta o contexto e motivações de sua criação.

---

## APRESENTAÇÃO DO TEMA

*por Luiz Eduardo Soares*



O Brasil atravessa um período de turbulências graves, certamente a maior crise econômica e política desde a redemocratização. Seus efeitos afetam a sociedade, que tem experimentado polarizações sectárias e antagonismos inusitados. O ambiente de temor e incerteza, a intensidade dos conflitos, o corte nos investimentos e no custeio das instituições policiais, a suspensão de políticas públicas, o desemprego crescente e a brusca inversão de expectativas – sobretudo para os segmentos cuja mobilidade ascendente vinha sendo celebrada, até recentemente – contribuem para que se alastrem a violência e a criminalidade. Entretanto, não é preciso adotar este diagnóstico para preocupar-se com a segurança pública em nosso país. Ainda que as previsões pessimistas não se realizem, a situação nessa área já é crítica o suficiente para provocar alarme, e não é de hoje.

Os números prescindem de adjetivos: 56 mil homicídios dolosos – quer dizer, intencionais – por ano, cerca de 29 por 100 mil habitantes, e mais dois mil crimes letais intencionais. A maior parte das vítimas é de homens, jovens, pobres e negros. Em relação aos brancos, os jovens negros estão sujeitos a risco três vezes maior de se tornarem vítimas. Em 30 anos, de 1980 a 2010, 1 milhão, 98 mil e 675 brasileiros foram assassinados. Passamos de 11,69 homicídios dolosos por 100 mil habitantes, em 1980, para 27,79, em 2010, e 29, em 2015. Em números absolutos: saltamos de 13.910 para 53.016 assassinatos em 2010, e 56 mil, em 2015, o que fez do Brasil o segundo país mais violento do mundo em valores absolutos, considerando-se

## APRESENTAÇÃO DO TEMA

por Luiz Eduardo Soares

apenas os homicídios dolosos.<sup>2</sup>

Apenas 8% dos assassinatos são investigados, o que significa que a taxa de impunidade relativa ao crime chega a 92%<sup>3</sup>. Contudo, daí não é possível afirmar que o Brasil seja o país da impunidade. Pelo contrário, a população penitenciária brasileira é a quarta maior do mundo e a que mais tem crescido nos últimos 14 anos: em 2000, havia 232.755 presos; em 2014, eram 622.202. Nesse mesmo ano, "pretos" e "pardos" (categorias utilizadas pelo IBGE e por algumas instituições) eram 383 mil, ou seja, 62% da população penitenciária, segundo o Departamento Penitenciário Nacional<sup>4</sup>.

Conclusão: há uma evidente inversão de prioridades. Crimes contra a vida permanecem impunes, enquanto o encarceramento dispara. Mais de 30% dos presos estão em prisão provisória, 12% cumprem sentença por homicídio doloso e mais de dois terços foram condenados por crimes contra o patrimônio e tráfico de drogas. Em resumo, prendemos muito e mal. As polícias, o Ministério Público e a Justiça, cada um a seu modo e com sua dose de responsabilidade, têm submetido a aplicação das leis a um crivo seletivo que negligencia a vida e apresenta nítido viés de classe e cor.

No campo da segurança, ninguém está satisfeito: nem os clientes, a sociedade, nem os prestadores de serviço, os policiais. Os policiais

<sup>2</sup> Anuário Brasileiro de Segurança Pública. 9. ed. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2015

<sup>3</sup> Weisselfizz, J.J. Mapa da Violência 2013 – Homicídios e Juventude no Brasil. Secretaria Geral da Presidência a República. 2013

<sup>4</sup> Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen. Ministério da Justiça. 2014

## APRESENTAÇÃO DO TEMA

por Luiz Eduardo Soares

matam muito e morrem muito. A brutalidade letal e as abordagens desrespeitosas, além da baixa efetividade na prevenção, na contenção e na investigação, os levam a perder a confiança popular, como as pesquisas têm demonstrado. Por outro lado, trabalham em condições precárias, frequentemente desumanas, arriscando suas vidas por salários indignos, sobretudo os policiais militares de mais baixa patente. Sentem-se desrespeitados por regimentos disciplinares, que autorizam prisões administrativas sem direito a defesa. Paradoxalmente, nem por isso a instituição tem controlado a corrupção e as ações ilegais fora dos quartéis, como as execuções extrajudiciais, que alcançaram níveis assustadores.

Além da vida, da incolumidade da pessoa e do patrimônio, a violência tem sérias consequências políticas: na magnitude em que a vivenciamos, além de ameaçar o futuro das novas gerações e de disseminar o sentimento de insegurança, impede o aprofundamento da democracia. Isso porque inibe a participação e tende a gerar um círculo vicioso perverso, cuja face mais ostensiva é a redução da justiça à vingança e também das estratégias policiais à lógica da guerra. O processo tende a se retroalimentar: seu resultado agregado é mais desigualdade, mais racismo, mais ódio, mais descrédito das instituições e mais violência.

A redução da violência exige ações racionais e eficazes em múltiplas dimensões, as quais, por sua vez, requerem um diagnóstico duplo, sensível à complexidade das questões e a suas articulações. Esse diagnóstico tem de produzir conhecimento sobre condições e dinâ-

## APRESENTAÇÃO DO TEMA

por Luiz Eduardo Soares

micas sociais, inseparáveis da economia, da cultura e da psicologia, e também sobre o funcionamento e as estruturas organizacionais das instituições que atuam no campo da segurança pública. A sociedade e as instituições do Estado são, portanto, as duas plataformas de observação e análise. Comunicam-se entre si, mas apresentam peculiaridades que impõem tratamentos específicos.

Debruçando-se sobre a sociedade, os cientistas sociais e estudiosos de políticas públicas têm procurado responder às seguintes perguntas, entre outras: por que nossa sociedade é tão violenta? Quais as características das práticas que denominamos violentas? Quem são seus agentes e quais são as vítimas? Que condicionantes mais significativos estão em jogo? Que variáveis sociais, uma vez alteradas, poderiam inibir a escalada da violência? Quais os pontos – sociais, econômicos, culturais, intersubjetivos, urbanísticos, ambientais – mais sensíveis a intervenções exitosas? Quais as políticas públicas preventivas mais adequadas a cada contexto?

Quanto às instituições, as pesquisas são mais escassas e a atenção tem sido menor, a despeito de sua importância para a redução da insegurança. Nessa área, é estratégico pensar em pontos fundamentais como a estrutura organizacional de cada polícia, a cultura corporativa, o modo de funcionamento, seus mecanismos de recrutamento, formação, gestão e controle, e suas relações com a política criminal, a legislação e as demais instituições do campo da Justiça Criminal. E, ao mesmo tempo, pensar em como os temas acima citados condicionam a efetividade do trabalho das polícias – na preven-

## APRESENTAÇÃO DO TEMA

por Luiz Eduardo Soares

ção, na repressão qualificada e na investigação – e a natureza de seu relacionamento com a sociedade.

O resultado dos estudos sobre a sociedade traduz-se na formulação de políticas públicas, no monitoramento de sua implementação e na avaliação de seus efeitos, para que correções de rota sejam possíveis, porque a realidade social é dinâmica. Por sua vez, estudos sobre as instituições ensejam a elaboração de propostas de aperfeiçoamento ou reforma institucional. Quando se trata de instituições modeladas por estritas determinações constitucionais, como é o caso das polícias brasileiras, ainda que propostas de aperfeiçoamento tópico e incremental possam ser postas em prática no interior dos marcos legais vigentes, reformas ou reconfigurações profundas dependem de alterações dos dispositivos constitucionais, ou seja, exigem a aprovação no Congresso nacional de PECs, isto é, de propostas de emenda constitucional. Dá-se o nome de política de segurança ao conjunto de medidas adotadas, seja no âmbito da sociedade, por meio de políticas públicas, seja no âmbito institucional, o que envolve:

- (a) orientações específicas para as ações policiais quanto a prioridades e a meios e modos de agir;
- (b) intervenções tópicas e incrementais na organização, no funcionamento e na gestão das polícias, e das demais instituições inscritas no campo da segurança pública, visando aperfeiçoá-las, atendendo a diagnósticos especializados;
- (c) apresentação à sociedade e ao Congresso nacional de propostas

## APRESENTAÇÃO DO TEMA

por Luiz Eduardo Soares

de mudança na Constituição, quando alterações tópicas e incrementais forem consideradas insuficientes.

Para demonstrar a importância das estruturas organizacionais das instituições policiais sobre a sociedade e a segurança pública, observemos a realidade cotidiana e examinemos um exemplo dos efeitos práticos produzidos pelo modelo policial brasileiro, inscrito em nosso ecossistema institucional-legal. Consideremos uma das distorções já destacadas: a combinação esdrúxula entre a reduzidíssima taxa de esclarecimento de homicídios dolosos e o encarceramento em massa de negros e pobres, sobretudo daqueles condenados por envolvimento com drogas. Um dos fatores geradores desta situação parece óbvio a quem analisa com isenção e objetividade os dados. Por um lado, a polícia mais numerosa, que está nas ruas 24 horas, a polícia militar, está proibida de investigar, uma vez que, segundo a Constituição, nosso modelo policial atribui esta função com exclusividade à polícia civil. Por outro lado, a PM é pressionada por autoridades, pela mídia e pela opinião pública a produzir resultados, em geral confundidos com prisões e, secundariamente, apreensões de armas e drogas. Ora, se a PM é instada a produzir – isto é, no entendimento usual, a prender –, mas não pode investigar, só lhe resta prender em flagrante. Por isso, os crimes priorizados pela PM são aqueles passíveis de identificação em flagrante delito. Pela mesma razão, o alvo principal tem sido, cada vez mais, as transgressões que envolvem a negociação de substâncias ilícitas. E pelo mesmo motivo, os territórios mais vulneráveis, onde residem os segmentos

## APRESENTAÇÃO DO TEMA

por Luiz Eduardo Soares

mais pobres da sociedade, têm sido os espaços preferidos pela PM para suas incursões.

A restrição ao flagrante constitui um dos principais filtros que selecionam os focos da ação e, por consequência, selecionam quem será detido, que indivíduos e grupos sociais serão preferencialmente visados pela abordagem repressiva, quais crimes serão privilegiados. Isso ocorre naturalmente, deriva do modelo policial adotado no Brasil e de seu casamento perverso com a lei de drogas, e independe da consciência dos profissionais envolvidos e das intenções da instituição. Por outro lado, há dois outros fatores que concorrem para o mesmo resultado, reforçando a dinâmica descrita. O primeiro são as desigualdades da sociedade brasileira, que se manifestam inclusive no acesso à Justiça, as quais se articulam com o racismo estrutural. O segundo são as barreiras impostas nos bairros afluentes e pelas camadas médias da população à "caça" de varejistas da droga. Nos condomínios há regras a seguir, controle interno e exigência de respeito a preceitos legais. Nas favelas e periferias, a PM circula com mais facilidade, encontra menos obstáculos e demandas por prudência e atenção a direitos.

O projeto realizado pelo Instituto Tecnologia e Sociedade, cujos resultados serão expostos na sequência do presente relatório, submeteu ao debate público na plataforma virtual MUDAMOS uma proposta de emenda constitucional, a PEC-51. A pretensão não foi discutir as questões sociais associadas à insegurança, à criminalidade e à violência, em suas múltiplas dimensões, a despeito de sua

## APRESENTAÇÃO DO TEMA

por Luiz Eduardo Soares

extraordinária relevância. A intenção, justificada a seguir, foi expor ao debate as instituições, a partir de um conjunto de sugestões de transformação, derivadas de avaliações e diagnósticos: a PEC-51.

Por que este caminho e este objeto, se o propósito é abordar a problemática mais abrangente da segurança pública? A resposta flui com naturalidade. Se há dois universos a considerar, o social e o institucional – por mais que se sobreponham e sobredeterminem, apresentam características próprias que requerem tratamentos específicos e políticas particulares –, e se o primeiro tem merecido atenção constante e análises ricas, é tempo de investir na abordagem do segundo, negligenciado no debate público e acadêmico, com raras exceções. Em outras palavras, é urgente e indispensável focalizar o lado escuro da lua, o lado B da agenda nacional, quando o assunto é segurança: as instituições – deixando de lado neste primeiro momento, entretanto, questões chave deste segundo universo como a política criminal, a perícia, o inquérito policial e o relacionamento das polícias com o Ministério Público, a Defensoria, a Justiça criminal e o Sistema Penitenciário.

A PEC escolhida como referência oferece um panorama amplo e inclusivo, destacando aspectos problemáticos que têm sido alvo de reivindicações e críticas de profissionais, pesquisadores e ativistas de movimentos sociais, engajados na causa da reforma da segurança pública. De todas as propostas que circulam no Parlamento, é a mais abrangente, porque tematiza o conjunto da arquitetura institucional da segurança pública, além do modelo policial. Concorde-se ou não

## APRESENTAÇÃO DO TEMA

por Luiz Eduardo Soares

com cada sugestão, relativa a cada item destacado, a PEC submete ao escrutínio público uma pauta importante, de forma integrada e sistêmica. Independentemente da opinião de cada um sobre a solução encaminhada pela proposta, seu mérito está na identificação de problemas pertinentes, raramente discutidos fora das corporações e do círculo estreito dos pesquisadores e ativistas.

Valem as perguntas para induzir à reflexão coletiva: a União deveria assumir mais responsabilidades, na segurança pública, ou quase todo o peso deve continuar sobre os ombros dos estados, conforme determina o artigo 144 da Constituição? E os municípios, tão valorizados nas demais políticas sociais, como saúde, educação e ação social, devem permanecer excluídos do campo da segurança? O modelo brasileiro, praticamente único no mundo, que divide o ciclo do trabalho policial entre uma polícia civil e outra militar, atribuindo à primeira a investigação e à segunda a ostensividade preventiva, tem se revelado útil e produtivo? Mais de 70% dos policiais e demais profissionais da segurança pública responderam negativamente à indagação, em pesquisa realizada com apoio do Ministério da Justiça, em 2009.<sup>5</sup> Que repertório de alternativas a experiência mundial oferece? Se ambas as polícias cumprissem o ciclo completo, a polícia militar passaria a investigar. Seria razoável que civis fossem investigados por

<sup>5</sup> SOARES, Luiz Eduardo et al. *O que pensam os profissionais da Segurança Pública, no Brasil*. Consulta Nacional aos Profissionais da Segurança Pública. Brasília: Ministério da Justiça/SENASP, 2009

## APRESENTAÇÃO DO TEMA

por Luiz Eduardo Soares

militares, isto é, por agentes subordinados à Justiça militar e vinculados entre si por relações rígidas de hierarquia, que culminam em centralização decisória? Por outro lado, o modelo militar de organização é o mais adequado para a aplicação das metodologias contemporâneas de policiamento, em democracias complexas? Haveria vantagem em organizar as polícias sob o prisma da carreira única, como deseja tão ardorosamente a massa policial, civil e militar? A formação policial deve permanecer como é, objeto de decisão *ad hoc* de cada comando, de acordo com a necessidade circunstancial e a disponibilidade de recursos? Ou deveria haver um ciclo básico comum e algumas exigências, aplicáveis nacionalmente, como o tempo mínimo para um curso de formação? O modelo policial mais apropriado para São Paulo deveria ser adotado no Amazonas, e vice-versa, ou seria razoável conferir aos estados alguma liberdade para ajustes e adaptações, na formatação de suas polícias?

### Por que não deixar aberto o espectro temático?

Para responder a esta indagação, convém debruçar-se sobre a história do debate público sobre segurança. No Brasil, ao contrário do que acontece com a saúde, a educação e a ação social, ainda não se constituiu o campo da segurança pública, se o definirmos como o espaço discursivo e valorativo a partir de cuja referência os atores se pronunciam, identificando, consensualmente, os pontos de divergência. Quando a discussão refere-se à segurança pública, dada a dificuldade de se reconhecer os pontos de divergência, mais discus-

## APRESENTAÇÃO DO TEMA

por Luiz Eduardo Soares

são tende a gerar menos entendimento e mais divisões.

Nos mais diversos círculos de interlocução, na esquina, no programa de rádio, no bar, no almoço familiar e até mesmo em salas de aula: alguém diz que a insegurança não será reduzida enquanto os policiais receberem salários tão baixos; outro responde, afirmando que a solução está no treinamento dos profissionais; outro discorda, sustentando que só a educação de crianças e adolescentes promoverá a segurança; o quarto participante diz que não adianta prender, se a Justiça solta; o quinto tem certeza que a raiz do problema está na degradação moral das famílias; o sexto propõe leis mais duras; e o sétimo participante é radical: só uma revolução transformará o Brasil. Na ilustração, percebe-se que nem todos discordam, apenas aportam temas ou argumentos complementares, ou suplementares, ao que fora dito anteriormente. A discordância efetiva por vezes é mais difícil de captar e explicitar para que venha a ser coletivamente elaborada. Por outro lado, não raro o que parece consensual está longe de sê-lo, o que se evidenciaria se os pressupostos fossem trazidos a lume. Não é casual que o debate público se expanda e retraia como um fole, em sístoles e diástoles, promovendo aparentes consensos provisórios por espasmos de indignação.

Somente nas crises, diante de casos graves, em meio à dor e à empatia que ela suscita, a mídia e a sociedade se debruçam sobre o imenso desafio. A consequência costuma ser negativa: alguns políticos vocalizam o sofrimento popular, traduzindo-o em demanda por repressão mais forte e leis mais duras. Assim, a legislação tem se torna-

## APRESENTAÇÃO DO TEMA

por Luiz Eduardo Soares

do mais rígida, as polícias têm sido estimuladas a empregar mais força e a encarcerar mais gente, e o processo tem resultado em mais do mesmo: reproduz ineficiência e faz girar o círculo vicioso da violência.

Por isso, impõe-se a criação de um mecanismo que ordene o debate, não para conduzi-lo a fim preestabelecido, mas para evitar conflitos e dissensos desnecessários. O debate sobre tema tão complexo não pode ser genérico, nem abstrato. Elementos técnicos são centrais. Como compatibilizar o máximo de participação social com qualificação de opiniões e a instauração de uma dinâmica interlocucionária fecunda, cumulativa e progressiva? Não há uma resposta única, simples, pronta, mas com certeza o segredo reside na identificação dos eixos e na organização sistemática dos itens pertinentes ao debate. A sequência das etapas de consultas – incluindo esse primeiro experimento na plataforma MUDAMOS, que ora se encerra, e as que o sucederão, graças a outras iniciativas similares, esperamos – ajudará, didaticamente, a, por assim dizer, nos educar e educar o debate, até que seja viável identificar os pontos de divergência, consensualmente. Nesse momento futuro, será possível negociar, celebrar um pacto pela paz, e produzir o resultado sintético de uma PEC para colher assinaturas e enviar ao Congresso Nacional. A conclusão pode ampliar o apoio à PEC-51 ou substituí-la por outra mais capaz de alcançar o consenso mínimo sem o qual não se produz mudança.

A primeira experiência de debate virtual na plataforma MUDAMOS sobre a arquitetura institucional da Segurança Pública, pela mediação da proposta de Emenda Constitucional número 51, comprovou o

## APRESENTAÇÃO DO TEMA

por Luiz Eduardo Soares

valor desse caminho, essencialmente dialógico e republicano. Aliás, nada mais apropriado para o momento crítico que o Brasil enfrenta. Experimentos democráticos e participativos são o maior antídoto ao veneno da violência, do ódio e da cristalização de antagonismos.

*Luiz Eduardo Soares é escritor, antropólogo e pós-doutor em Filosofia Política. É professor da UERJ e ex-professor da Unicamp e do IUPERJ. Foi professor visitante nas universidades Harvard, Columbia, Virginia e Pittsburgh, e pesquisador do Vera Institute of Justice, de Nova Iorque. Publicou vários livros, entre eles "Meu Casaco de General: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro"<sup>6</sup>, finalista do Prêmio Jabuti, em 2000, e "Rio de Janeiro: Histórias de vida e morte"<sup>7</sup>. Foi Secretário Nacional de Segurança Pública, Subsecretário de Segurança no estado do Rio e Secretário Municipal em Porto Alegre e em Nova Iguaçu, na Baixada Fluminense. É um dos formuladores e articuladores da PEC-51.*



<sup>6</sup> SOARES, Luiz Eduardo. *Meu Casaco de General: 500 dias no front da Segurança Pública do Rio de Janeiro*. Companhias das Letras, 2000.

<sup>7</sup> SOARES, Luiz Eduardo. *Rio de Janeiro: Histórias de vida e morte*. Companhias das Letras, 2015.

# METODOLOGIA

As metodologias aplicadas aos debates abertos na plataforma MUDAMOS são compatíveis com as especificidades de seus temas. Por isso, a plataforma e o ITS Rio comprometem-se a consultar especialistas nos assuntos postos em discussão pública e a escolher, dentre as ferramentas tecnológicas disponíveis, as que melhor se adequam às necessidades de cada circunstância. Assim, ao tratar sobre Segurança Pública, decidimos pelo enriquecimento do escopo da discussão, ao mesmo tempo em que zelamos pela proteção da identidade dos usuários. Entenda melhor como se deu o processo nos tópicos a seguir.

## METODOLOGIA

### INTERAÇÃO

Os visitantes de MUDAMOS.org podiam conhecer todos os detalhes do projeto a partir de sua página inicial. Aqueles que chegavam à página específica do tema Segurança Pública poderiam acompanhar o debate e os textos do *blog* ou, por meio de *login* na plataforma via *Facebook* ou da criação de um cadastro, participar ativamente da discussão (*ver item 2.2*). Assim, era possível interagir com seis questões relativas à arquitetura institucional do sistema de Segurança Pública no Brasil de diversas maneiras:

- responder às perguntas;
- comentar as contribuições de outros participantes;
- "curtir" e "não curtir" as contribuições e os comentários;
- compartilhá-los nas redes sociais

Após o início do debate na plataforma, percebeu-se considerável impacto e qualidade nos comentários escritos em postagens no *Facebook* de MUDAMOS. Assim, a equipe decidiu analisar essas colaborações qualitativamente e incluir algumas delas na presente relatoria. Para tanto, respeitaram-se as restrições para análise do perfil dos participantes. Isso aumentou significativamente a diversidade e a qualidade da consulta.

### CADASTRO

Com o objetivo de dar credibilidade às contribuições e de gerar condições para uma análise mais qualificada do debate, o cadastro na plataforma produzia-se mediante o preenchimento de dados pessoais, tais como nome, e-mail, data de nascimento, localização e setor de atuação profissional. Para aqueles que se declaravam profis-

## METODOLOGIA

sionais da Segurança Pública e do Setor Público, também era possível declarar o subsetor de atuação. Cada usuário só podia optar por um setor e um subsetor.

Para este tema em debate, a plataforma também ofereceu a possibilidade da participação anônima, em que era possível escolher, em cada um dos tópicos, entre ser identificado ou não, seguindo os Termos de Uso (ver 2.5.1) preestabelecidos.

Uma Política de Privacidade (ver 2.5.1) orienta o tratamento de dados pessoais dos participantes.

### FONTES DE INFORMAÇÃO

Para fomentar a construção de debates informados, com participação qualificada e construção de pontos de vista alternativos, a plataforma disponibilizou materiais em texto e vídeo com argumentos favoráveis e contrários às propostas apresentadas. Estes recursos foram organizados da seguinte maneira:

**Glossário<sup>8</sup>:** Breves explicações sobre os conceitos presentes na PEC-51 e nos debates sobre Segurança Pública, como Desmilitarização, Carreira Única e Ciclo Completo;

**Biblioteca<sup>9</sup>:** Conjunto de entrevistas, artigos, vídeos e notícias pertinentes ao debate e à pluralidade de opiniões;

**Blog<sup>10</sup>:** Seção alimentada por colunas quinzenais da ombudsperson

<sup>8</sup> <https://www.mudamos.org/temas/seguranca-publica/gloss%C3%A1rio>

<sup>9</sup> <https://www.mudamos.org/temas/seguranca-publica/biblioteca>

<sup>10</sup> <https://www.mudamos.org/temas/seguranca-publica/blog>

## METODOLOGIA

(ver item 2.3.2); textos de colaboradores externos; repercussão de notícias; e textos da equipe MUDAMOS, para o fomento ao debate. Foram abordados assuntos como a vitimização dos policiais em serviço, suicídios associados à profissão, violência policial em ação, dados de pesquisas e outras questões ligadas à Segurança Pública.

### TRANSPARÊNCIA E SEGURANÇA

Para reforçar a credibilidade e a confiança no ambiente de debate, as práticas de transparência e de segurança dos participantes foram as principais preocupações do projeto. Conheça algumas ferramentas de proteção e de cuidado adotadas.

#### Anônimo ou identificado?

No caso específico do debate sobre Segurança Pública, a cultura hierárquica presente em algumas instituições pode impedir ou dificultar que policiais de patentes ou graduações inferiores expressem suas opiniões pessoais a respeito dessas instituições. Por acreditarmos que as contribuições desse público, bem como as de todos os demais, são fundamentais para o debate, e por respeitarmos o direito à privacidade, oferecemos a possibilidade de comentários anônimos para participantes que não desejassem se identificar. Nossos Termos de Uso e nossa Política de Privacidade podem ser consultados nos seguintes links:

→

<https://www.mudamos.org/institucional/termos-de-uso>

<https://www.mudamos.org/institucional/politica-de-privacidade>

## METODOLOGIA

### COMITÊ DE TRANSPARÊNCIA E OMBUDSPERSON

A equipe MUDAMOS conta com o Comitê de Transparência, externo, autônomo e com acesso ilimitado (conforme as políticas de privacidade) às informações internas dos processos, para responder aos questionamentos vindos dos usuários ou de entidades não vinculadas ao projeto. O Comitê de Transparência trabalha para que a plataforma MUDAMOS seja um projeto participativo e colaborativo, e para que cumpra suas políticas de privacidade e segurança. Ele é formado por um representante de uma organização da sociedade civil; um representante do Poder Público; uma pessoa que exerça atividade acadêmica, científica cultural ou artística; uma pessoa notavelmente reconhecida que exerça atividades pertinentes ao projeto; e um diretor do ITS Rio. No debate sobre Segurança Pública, o comitê foi composto por:

**Manuel Thedim** | Diretor do IETS e ombudsman do ciclo de debate sobre Reforma Política, <http://www.iets.org.br/spip.php?article165>

**Marlon Reis** | Juiz, <http://www.marlonreis.net/>

**Ilana Strozenberg** | Professora adjunta de Comunicação na ECO-UFRJ e membro de O Instituto, <http://oinstituto.org.br>

**Bernardo Sorj** | Professor titular de Sociologia da UFRJ e diretor do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, <http://www.bernardosorj.com.br/>

**Sérgio Branco** | Diretor do ITS Rio  
<http://itsrio.org/sobre-o-its/equipe/>

## METODOLOGIA

O Comitê de Transparência atuou em parceria com a *ombudsperson* Silvia Ramos<sup>11</sup>, profissional não vinculada e encarregada de analisar criticamente o projeto, além de receber críticas e sugestões dos usuários e de transmiti-las ao público em publicações como *posts* no *blog* da plataforma.



A *ombudsperson* **Silvia Ramos** é coordenadora do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes (CESeC- UCAM) e coautora dos livros "Mídia e Violência: tendências na cobertura de criminalidade e segurança no Brasil" (2007) e "Elemento Suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro" (2005).

### CONTEÚDO ABERTO

Todo o conteúdo produzido durante o debate está disponível para consulta, e os dados estão acessíveis na forma de micro-dados, de modo a permitir que outras análises, qualitativas ou quantitativas, sejam feitas por pessoas interessadas no tema.<sup>12</sup>

### CÓDIGO ABERTO

Não apenas os conteúdos, mas também os códigos da plataforma foram abertos. Isso significa que os usuários podiam ver e auditar o

<sup>11</sup> <https://www.mudamos.org/temas/seguranca-publica/blog/sobre-a-ombudsperson-silvia-ramos>

<sup>12</sup> <https://www.mudamos.org/temas/seguranca-publica/plugins/relatoria>

## METODOLOGIA

software que organizava o recebimento de contribuições no processo. Ao finalizar o presente relatório, esperamos engajar a sociedade, para que ela se aproprie desse código. Adicionalmente, desejamos que cada pessoa ou organização possa apropriar-se da MUDAMOS<sup>13</sup>, de modo a também se tornarem agentes de transformação social.

## MOBILIZAÇÃO

Para o fomento ao debate e a ampliação de seu alcance, foram utilizadas estratégias de adesão na plataforma, em redes sociais e na imprensa. Além disso, especialistas e profissionais das áreas da Política e da Segurança Pública foram convidados a participar do debate.

### Redes sociais

As páginas da plataforma MUDAMOS no **Facebook** e no **Twitter** foram utilizadas como canais de divulgação do avanço do debate na plataforma e de notícias pertinentes à necessidade de mudança das instituições policiais. Durante os cinco meses de debate, somente no **Facebook**, alcançamos **12.200 seguidores, 9.431 comentários e 9.404 compartilhamentos.**

*"Achei que seria Fácil" por Silvia Ramos "Enquanto eu via as participações na plataforma demorarem dias para chegar a uma centena, percebi que as participações na página da Mudamos no Facebook chegavam a milhares de curtidas e centenas de comentários em poucas horas. Mas os*

<sup>13</sup> O código está disponível no endereço <https://bitbucket.org/account/user/itsrio/projects/PB>

## METODOLOGIA

*comentários eram diferentes qualitativamente daqueles da Plataforma, quase sempre velozes e vorazes, despejados sem preocupação em entender o que o post original significava, e expressando opiniões repletas de lugares comuns. Ou seja, avalanches rápidas de frases curtas em que predominavam argumentos defensivos de quem não quer saber de mudar e muito menos de Mudamos."*<sup>14</sup>

### Vídeos: a visão dos profissionais

Vídeos foram produzidos com base nas questões debatidas com profissionais da Segurança Pública, a fim de contemplar a diversidade de opiniões, de oferecer subsídios para a discussão e de promover seu alcance aos diversos setores da sociedade. Foram entrevistados:

Clique para ver o vídeo!



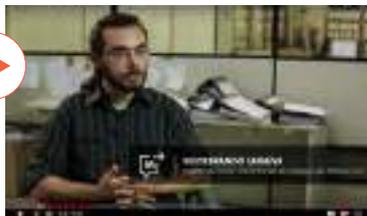
**Antônio Carlos Carballo Blanco**  
Coronel da Polícia Militar (RJ)



**Clayton Bezerra**  
Delegado e Presidente do Sindicato dos Delegados da Polícia

<sup>14</sup> <https://www.mudamos.org/temas/seguranca-publica/blog/ombudsperson-fim-da-fase-de-participacao-achei-que-seria-facil>

## METODOLOGIA



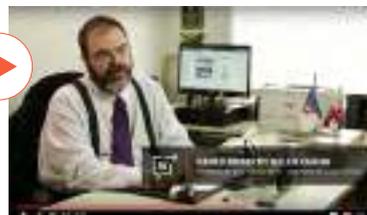
**Hildebrando Saraiva**  
Inspetor de Polícia Civil (RJ)  
e Diretor da Coligação  
dos Policiais Civis



**Luiz Carlos Cavalcante**  
Agente e Presidente do  
Sindicato dos Servidores  
da Polícia Federal (RJ)



**Martha Rocha**  
Delegada e ex-Chefe da  
Polícia Civil (RJ)



**Paulo Roberto Mello Cunha**  
Promotor do Ministério  
Público (RJ)



**Pedro Strozenberg**  
Secretário Executivo ISER (RJ)

## METODOLOGIA



**Vanderlei Ribeiro**  
Presidente da Associação de  
Praças da Polícia Militar e  
do Corpo de Bombeiros (RJ)



**Orlando Zaccone**  
Delegado de Polícia Civil (RJ)

- ▶ De que polícias precisamos para a democracia brasileira? (Introdução)
- ▶ O que é o Ciclo Completo do trabalho policial?
- ▶ Como deveria ser o ingresso nas carreiras policiais? (Carreira Única)
- ▶ Quem controla a atividade policial? (Controle Externo)
- ▶ Desmilitarização das polícias
- ▶ Padronização da Formação Policial
- ▶ Descentralização Federativa

## METODOLOGIA

### Debate online

Na reta final do período de participação na plataforma, realizamos um debate com participantes presenciais e *online*, transmitido pelo **YouTube** e moderado por Luiz Eduardo Soares. Foram convidados para o debate:

**Vladimir Brasil** | Agente da Polícia Federal (RS)

**Atila Roque** | Diretor da Anistia Internacional no Brasil (RJ)

**Alexandra Valéria** | Capitã Psicóloga da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (RJ)

**Hylton Luz** | Representante da Sociedade Civil (RJ)

**Marina Conceição** | Delegada da Polícia Civil (MS)

Os outros participantes e interessados no assunto puderam interagir remotamente, com o envio de perguntas para os debatedores ou o moderador. Cerca de 90 pessoas acompanharam essa ação ao vivo, e mais de mil pessoas assistiram à gravação.

Acesse em: → [https://www.youtube.com/watch?v=nyNyD6cPL\\_o](https://www.youtube.com/watch?v=nyNyD6cPL_o)



## METODOLOGIA

### Divulgação na imprensa e ações de engajamento

Dentre as ações para a divulgação do debate na imprensa, destacamos a parceria com a Ponte Jornalismo, a publicação no *blog* "Agora é que são elas", da Folha de São Paulo, o contato com assessorias de imprensa de algumas instituições policiais, contribuições de personalidades políticas e ação no Fórum Social Mundial. A fim de divulgar a plataforma e convidar cidadãos de todo o Brasil a participar, foram realizadas semanalmente ações direcionadas em redes sociais.

### RELATORIA

O debate foi acompanhado e teve sua relatoria elaborada por uma equipe de pesquisadores especializados em Segurança Pública, com a supervisão do Comitê de Transparência, da *ombudsperson*, e do especialista Luiz Eduardo Soares. Para a sistematização das colaborações, priorizou-se o aspecto qualitativo, na crença de que os argumentos favoráveis ou contrários às propostas são valiosos à construção de uma alternativa à atual arquitetura institucional das polícias.

As análises numéricas presentes nos gráficos consideram apenas os dados da plataforma e não contemplam as colaborações reali-

## METODOLOGIA

zadas no *Facebook*. Isso porque não é possível garantir acesso a informações como sexo, Unidade Federativa, anônimos, identificados, entre outros de todos que participaram via *Facebook*. Já na análise qualitativa, foram consideradas tanto as contribuições via plataforma quanto via *Facebook*. *Os comentários foram reproduzidos fielmente, sem correções gramaticais.*

Os esforços que visam quantificar os comentários favoráveis e contrários às propostas, assim como as categorias "maioria" e "minorias", são interpretações dos relatores da equipe MUDAMOS feitas com base nas contribuições, uma vez que não foi colocado na plataforma um questionário direto de avaliação desses aspectos. Todo o conteúdo do debate está disponível na plataforma para eventuais consultas. O material produzido é de caráter público e pode ser utilizado para diversos fins, desde que os créditos sejam devidamente inseridos<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> *Creative Commons BY-SA* – <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



# CADASTROS, PARTICIPANTES ATIVOS E CONTRIBUIÇÕES

Confira o perfil das pessoas que se cadastraram na plataforma e participaram ativamente do debate.

## CADASTROS, PARTICIPANTES ATIVOS E CONTRIBUIÇÕES

A discussão sobre Segurança Pública reuniu **701 cadastrados** na plataforma. Destes, **241 participaram** ativamente do debate, ao produzirem mais de **900 contribuições** na plataforma, distribuídas em:

### Participantes por tema



Além disso, a página da plataforma no *Facebook* reuniu **12.200 seguidores e 9.404 comentários**, analisados qualitativamente neste relatório.

#### Participantes cadastrados:

total de pessoas que fizeram cadastro na plataforma

**Participantes ativos:** pessoas que fizeram cadastro na plataforma e contribuíram pelo menos uma vez para o debate

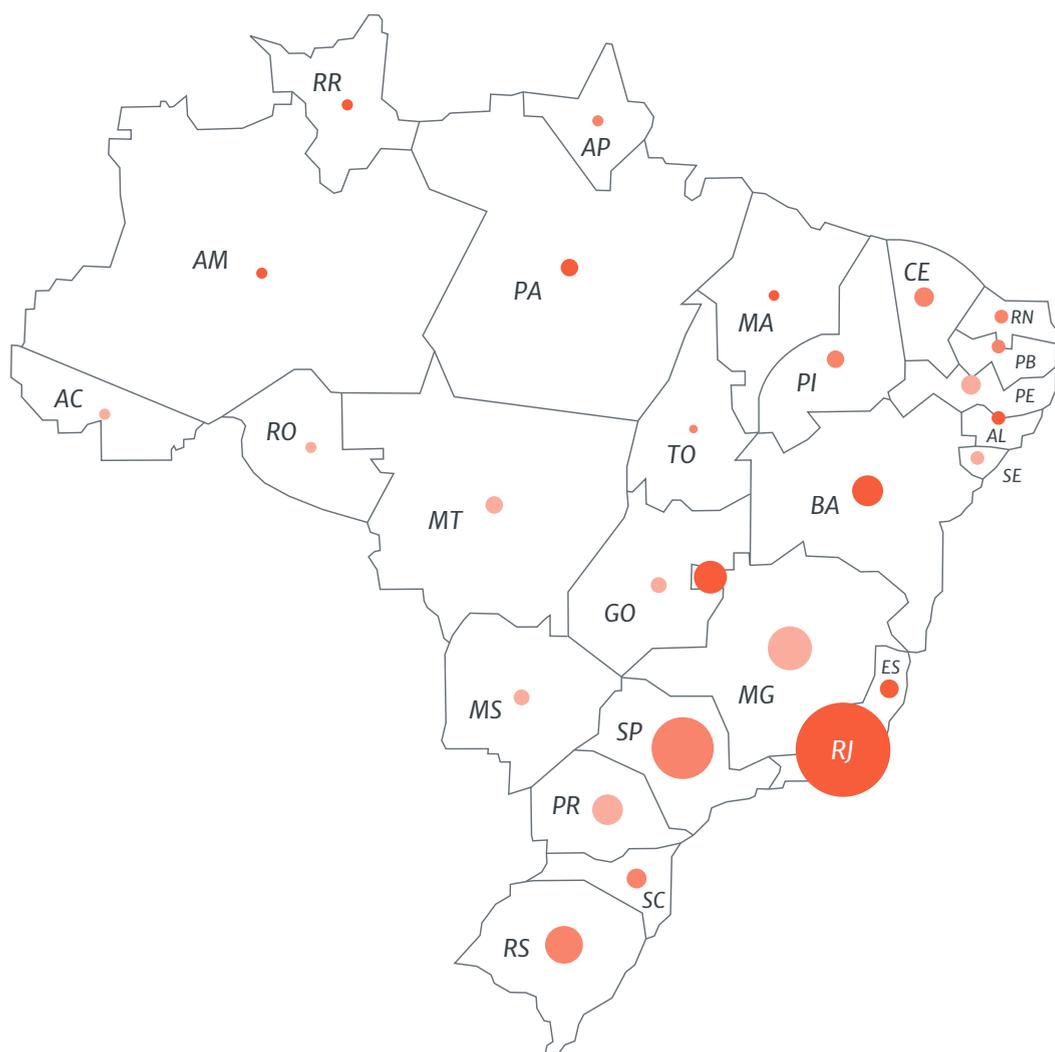
**Contribuições:** respostas às perguntas ou comentários nas respostas dos outros participantes

## CADASTROS, PARTICIPANTES ATIVOS E CONTRIBUIÇÕES

### POR REGIÃO

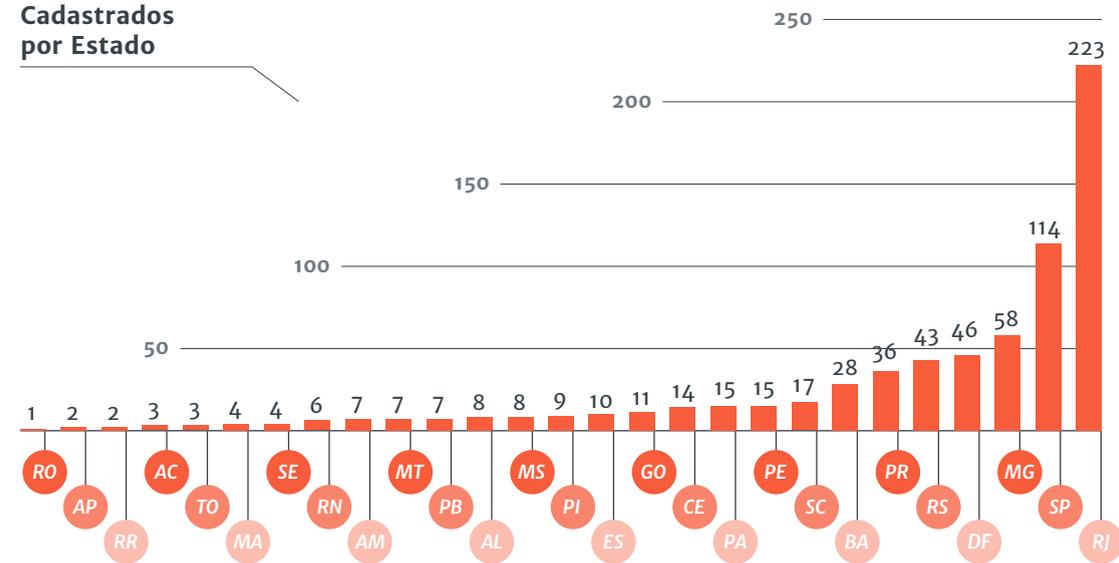
#### Cadastrados e participantes ativos por região do país

Houve cadastros de todos os estados do país, com maior concentração no Rio de Janeiro (223), em São Paulo (114) e em Minas Gerais (58), os quais somam mais da metade do total de participantes.



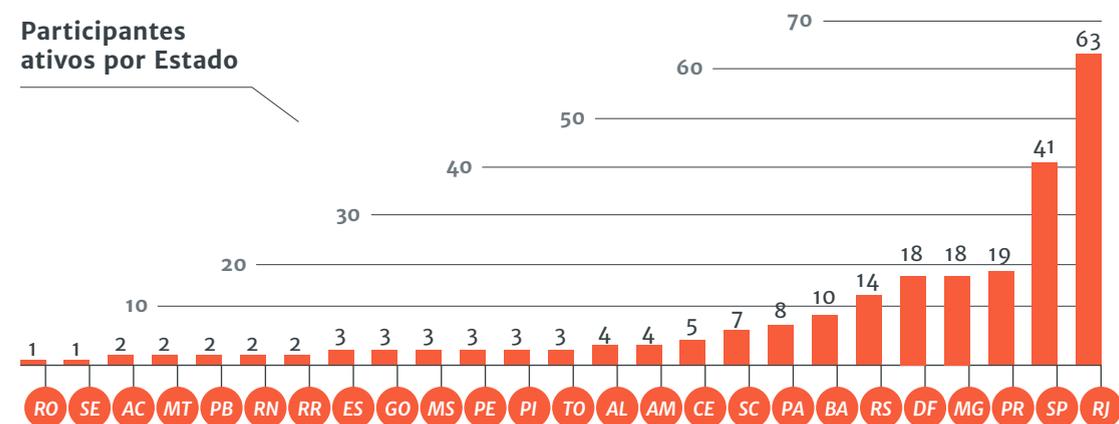
## CADASTROS, PARTICIPANTES ATIVOS E CONTRIBUIÇÕES

#### Cadastrados por Estado



Houve **participantes ativos em 25 estados diferentes** (apenas Maranhão e Amapá não registraram atividade, a despeito de haver participantes cadastrados nesses estados).

#### Participantes ativos por Estado



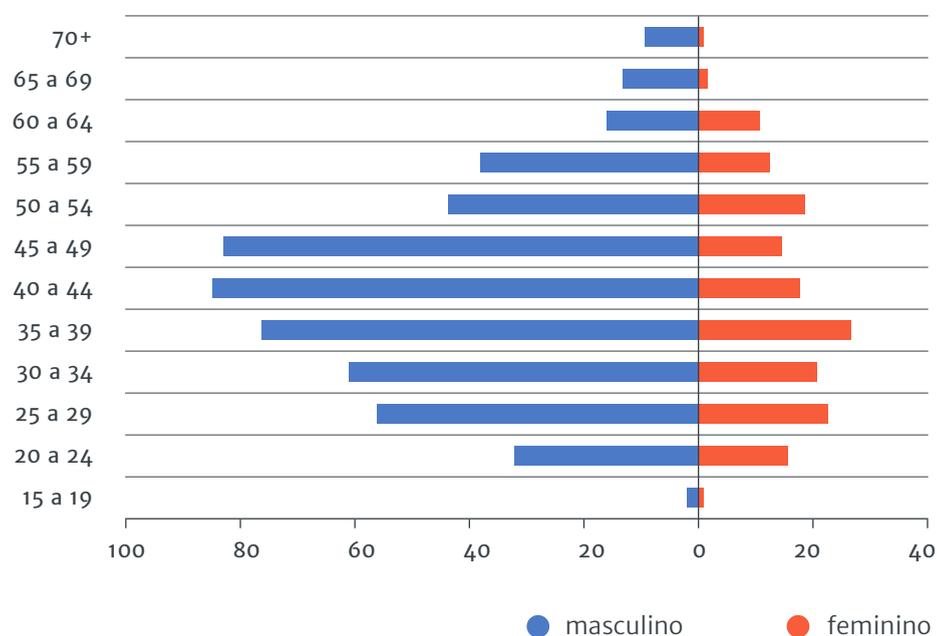
## CADASTROS, PARTICIPANTES ATIVOS E CONTRIBUIÇÕES

### GÊNERO E IDADE

#### Gênero e idade dos cadastrados e participantes ativos

A maior parte dos cadastrados (516 ou 74% do total) declarou ser do gênero masculino e ter entre 35 e 50 anos. 169 (24%) declararam ser do gênero feminino, a maioria destas entre 25 e 50 anos. Dois cadastrados se declararam transgênero e 14 optaram por não declarar.

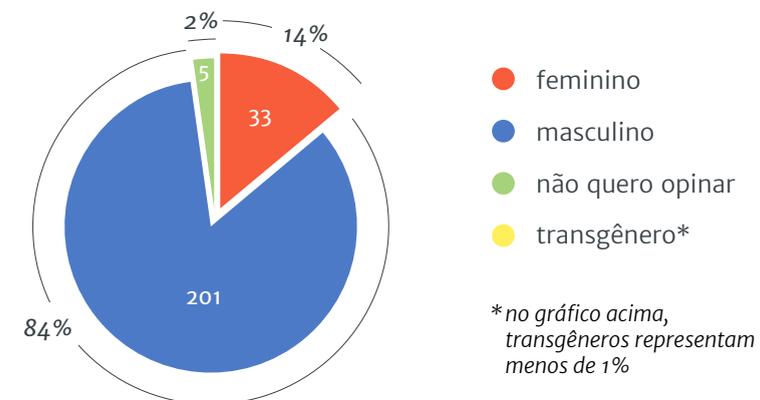
#### Cadastrados – Sexo e Idade



O predomínio do gênero masculino nos cadastros foi ainda mais acentuado entre os participantes ativos: 201, contra 33 do gênero feminino, 1 transgênero e 5 não declarados.

## CADASTROS, PARTICIPANTES ATIVOS E CONTRIBUIÇÕES

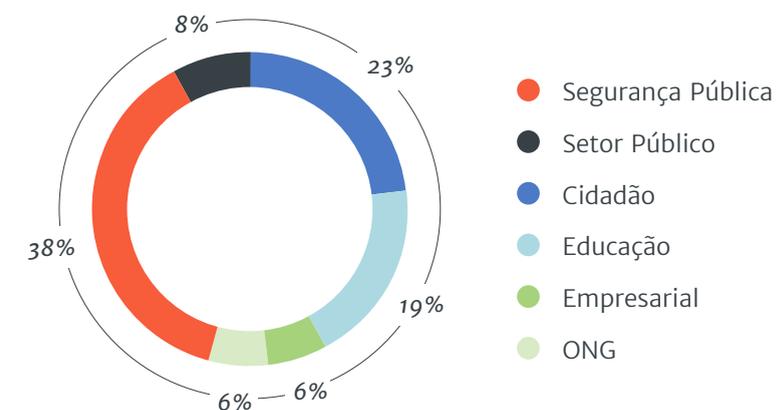
#### Gênero dos participantes ativos



### POR ATUAÇÃO PROFISSIONAL

#### Por setor de atuação profissional

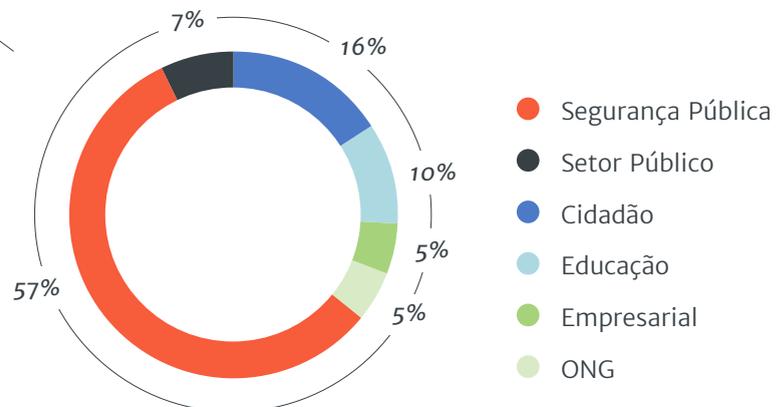
Houve predomínio de cadastros e de contribuições de profissionais da Segurança Pública, que perfazem 266 (38%) cadastrados com esse perfil. Além disso, 160 (23%) pessoas cadastraram-se com o perfil Cidadão; 133 (19%), são do setor da Educação; 58 (8%), do Setor Público; 45 (6%), do setor Empresarial; e 39 (6%) são profissionais de ONGs.



## CADASTROS, PARTICIPANTES ATIVOS E CONTRIBUIÇÕES

Já dentre os participantes ativos, 137 são profissionais da Segurança Pública (56% do total). Além desses, os debatedores mais ativos foram cidadãos, com 37 participantes (16% do total) e profissionais da Educação, com 26 participantes (10% do total).

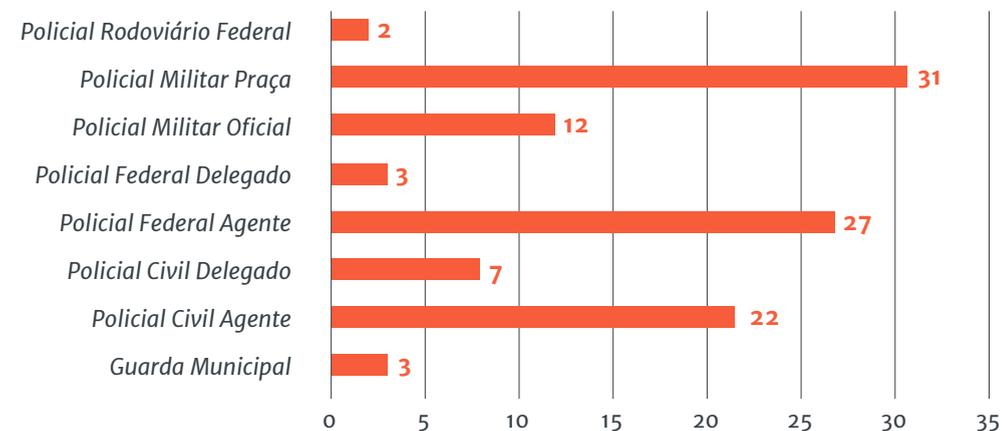
### Participantes ativos setor profissional



Os subsetores de profissionais da Segurança Pública com mais participações foram praças das polícias militares, agentes da Polícia Federal e das polícias civis.

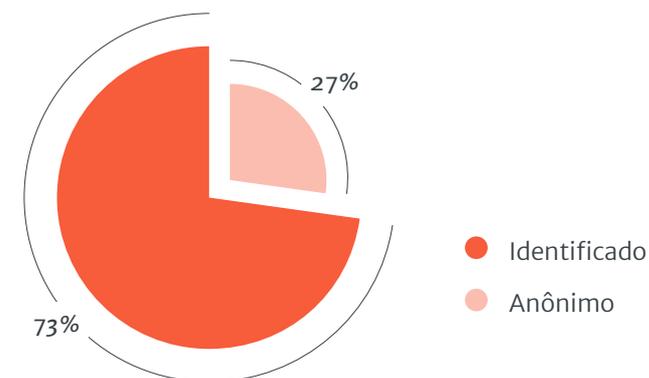
## CADASTROS, PARTICIPANTES ATIVOS E CONTRIBUIÇÕES

### Participantes por subsetor da Segurança Pública



### Comentários anônimos e identificados

A discussão na plataforma reuniu um total de 939 colaborações: 688 feitas com identificação dos participantes, e 251, de forma anônima.



# PROPOSTAS EM DEBATE

## CARREIRA ÚNICA

Tipo de trajetória profissional cuja característica distintiva é o ingresso único e, portanto, comum, sem prejuízo das especialidades e das ramificações de funções, assim como das hierarquizações internas, as quais dependerão, ao longo do exercício profissional, da avaliação de méritos individuais, de exames sobre a competência e de avaliações de desempenho.



## CARREIRA ÚNICA

### NA PEC-51

As principais instituições policiais brasileiras são divididas internamente em dois setores. Tanto nas polícias militares quanto nas polícias civis, há duas carreiras distintas e paralelas. Na Polícia Militar, a carreira de oficial não é continuação da carreira dos praças; na Polícia Civil, a carreira de delegado não tem porta de acesso para os agentes. A Polícia Federal segue o mesmo modelo. Esse formato de carreira é fonte de inúmeros conflitos entre servidores das polícias, os quais detêm distintas prioridades, garantias e direitos. Os policiais praças e agentes que desejem progredir a cargos de oficial ou delegado não têm outra alternativa a não ser prestar um novo concurso externo.

O debate sobre carreira nas instituições policiais já mobiliza diversas associações e sindicatos das categorias profissionais. Desde 2009, na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, que contou com a participação de representantes da sociedade civil, dos profissionais e de gestores institucionais, a adoção da Carreira Única foi elencada como uma das diretrizes que deveriam orientar a elaboração de políticas públicas.

*Diretriz 18: Criar e implantar carreira única para os profissionais de segurança pública, desmilitarizada com formação acadêmica superior e especialização com plano de cargos e salários em nível nacional, efetivando a progressão vertical e horizontal na carreira funcional. (Relatório Final, 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública<sup>16</sup>)*

<sup>16</sup> Disponível em [http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca\\_Publica/relatorio\\_final\\_1\\_conferencia\\_seguranca\\_publica.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/relatorio_final_1_conferencia_seguranca_publica.pdf)

## CARREIRA ÚNICA

### NA PEC-51

A PEC-51 propõe que as instituições policiais sejam formatadas mediante uma carreira única, em que todos seus agentes progridam na carreira profissional a partir de um único ingresso. A proposta não desconsidera especializações funcionais e competências restritas a determinados operadores, mas sugere que tais especializações sejam o resultado da trajetória profissional, e não atribuídas pelo ingresso por meio de um concurso distinto.

#### No texto da PEC, a questão aparece nos seguintes artigos

**Art. 3º** O Art. 144 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 144. A segurança pública será provida, no âmbito da União, por meio dos seguintes órgãos, além daqueles previstos em lei:

- I. polícia federal;
- II. polícia rodoviária federal; e
- III. polícia ferroviária federal.

**§ 2º** A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira única, 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 única, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

**§ 1º** A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira única, destina-se a"

**Art. 4º** A Constituição passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 144-A

## CARREIRA ÚNICA

e 144-B:

"Art. 144-A. A segurança pública será provida, no âmbito dos Estados e Distrito Federal e dos municípios, por meio de polícias e corpos de bombeiros.  
(...)

**§ 2º** Todo órgão policial deverá se organizar por carreira única.  
(...)

**Art. 8º** Os servidores integrantes dos órgãos que forem objeto da exigência de carreira única, prevista na presente Emenda à Constituição, poderão ingressar na referida carreira, mediante concurso interno de provas e títulos, na forma da lei.

### A PERGUNTA NA PLATAFORMA

Nas polícias civis e na Polícia Federal, é possível ingressar por meio de dois concursos públicos diferentes: para agente (investigador) ou para delegado. Desse modo, mesmo os agentes que se destacam, ou que são bacharéis em Direito, não podem chegar ao cargo de delegado se não participarem de concurso externo, competindo com candidatos que nunca pisaram em uma delegacia. Nessa seleção, o tempo de experiência na polícia não é considerado. O mesmo acontece nas polícias militares: os praças não podem ascender a oficial sem um concurso externo.

Você concorda com esse modelo de dupla entrada, ou acha que a carreira deveria ser única em cada instituição e construída gradativamente, com seleções internas?

## CARREIRA ÚNICA

### SÍNTESE DAS CONTRIBUIÇÕES

O tópico sobre a Carreira Única reuniu

• **308** contribuições

• **108** participantes

Este foi o tópico mais comentado na plataforma e com o maior percentual de participantes profissionais da Segurança Pública (67%), seguido pelo setor dos cidadãos (13%). Dentro do subgrupo dos profissionais, os agentes da Polícia Federal foram os mais numerosos, seguidos pelos agentes das polícias civis e pelos praças das polícias militares – todos vinculados à base das categorias profissionais. Foi observada a ausência de usuários cadastrados como oficiais da Polícia Militar no debate proposto pelo assunto, o que resultou no predomínio de contribuições sobre as carreiras da Polícia Civil e da Polícia Federal.

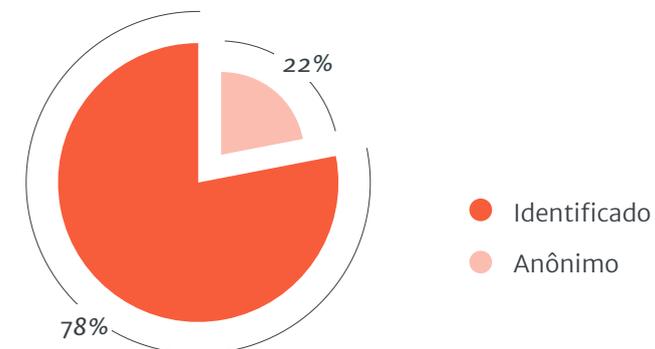
A maioria das contribuições indicaram posicionamento favorável à adoção da Carreira Única, ao passo que uma parcela menor se posicionou contra a mudança nas carreiras policiais. Contribuições que apontaram para outras questões foram inexpressivas.

De todas as questões propostas, a Carreira Única teve o percentual mais baixo de contribuições anônimas, juntamente com o Ciclo Completo. Neste tema, 44 participantes de um total de 108 comentaram anonimamente.

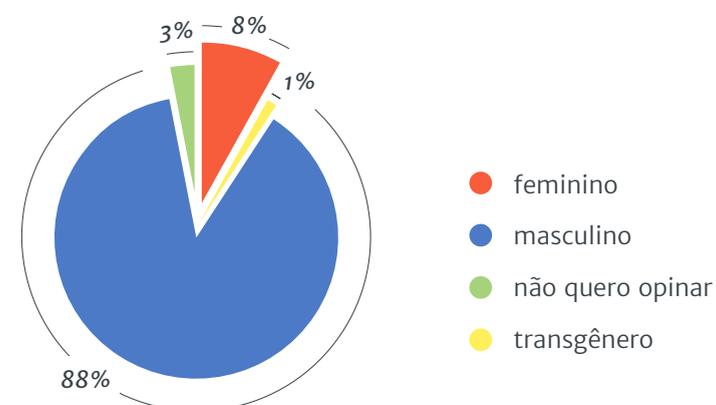
Das poucas contribuições que apontavam para outras questões propostas pela PEC 51, é notável a menção ao Ciclo Completo, de um lado, e as poucas menções à Desmilitarização, de outro lado.

## CARREIRA ÚNICA

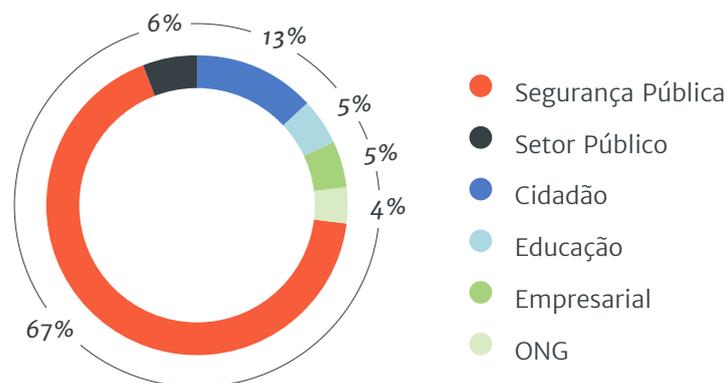
Contribuições anônimas e identificadas



Gênero dos participantes ativos

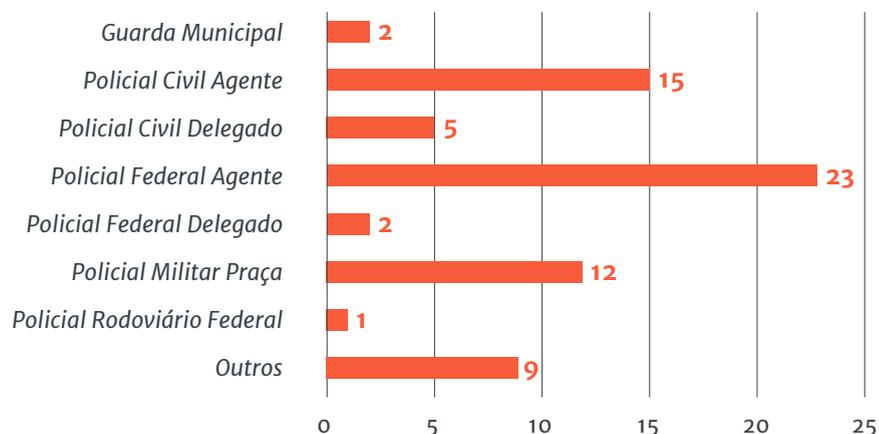


Participantes por setor



## CARREIRA ÚNICA

Participantes por subsetor da Segurança Pública



### SÍNTESE DO DEBATE

A maioria dos participantes manifestou-se a favor da implementação da Carreira Única. A linha de argumentação mais frequente foi a de que este seria um mecanismo capaz de estimular os policiais ao seu desenvolvimento profissional, de modo a incentivá-los à formação contínua e ao aprimoramento de suas práticas. Esse posicionamento foi o mais comum mesmo entre participantes não pertencentes ao setor da Segurança Pública.

*Carreira única me parece o ideal, acredito que a situação atual gera policiais que com 10 anos de trabalho já estão desiludidos e não têm mais nada a alcançar. (...) A solução mais adequada e mais democrática a meu ver seria manter a atual forma de acesso ao cargo de delegado, assim como no caso da PM para oficiais, através do concurso que já existe, porém*

## CARREIRA ÚNICA

*voltados para o público interno, com as mesmas exigências atuais: formação em direito, tempo de OAB, etc. Um comentário sobre cargos de acesso por "merecimento" no poder público: não funcionam; são sempre moedas de trocas políticas ou até mesmo alvos de disputas somente por um salário maior e o objetivo primordial que é a prestação de um serviço de qualidade para a sociedade acaba ficando em segundo plano. [Empresarial]*

Termos como "meritocracia", "eficácia" e "eficiência" apareceram frequentemente entre as contribuições, ao propor-se que as instituições policiais deveriam ser geridas de forma especializada.

*As práticas criminosas evoluíram e as policias também devem evoluir, modernizando sua estrutura e seus protocolos de atuação. A carreira policial deve ser atrativa, promovendo sua ascensão através da meritocracia, possibilitando que policiais com competência e experiência chefiem investigações e galguem os postos mais elevados da instituição. Não faz nenhum sentido um bacharel em direito chefiar todos os setores da Polícia (Crimes cibernético, crimes financeiros, etc.), inclusive a parte administrativa, que é atividade meio. [Agente da Polícia Civil]*

*Uma das principais mudanças que necessitam ser promovidas é a institucionalização da meritocracia, especialmente nos cargos de direção (gestão estratégica, tática e operacional). A redução da influência política, a valorização do conhecimento técnico e da experiência profissional, contribuem para que gestores e agentes públicos desempenhem*

## CARREIRA ÚNICA

*seus papéis de maneira mais segura, atendendo aos princípios fundamentais da Administração Pública. [Agente da Polícia Federal]*

O apoio à proposta da Carreira Única aparece desvinculado da defesa da Desmilitarização, diferentemente do que propõe a PEC-51, mas expressa a opinião de todos os praças da Polícia Militar que participaram do debate. Muitos servidores militares que contribuíram com a discussão expressaram descontentamento com relação aos diferentes critérios de progressão, às exigências para admissão e à discrepância salarial no atual quadro de carreiras:

*Essa dicotomia que há entre praças e oficiais não é saudável para a segurança pública, o praça que se dedica na busca de conhecimento não está preocupado em somá-lo na PM, pois ele sabe que a condição dele não mudará. Um soldado, por exemplo, está sendo promovido em média com 19 anos de serviço, enquanto um tenente 10 anos. Isso gera nas praças uma insatisfação e a sensação que não deve trabalhar arduamente porque os benefícios são maiores para os oficiais, que em sua maioria cumprem serviços burocráticos e adquirem pouca experiência na atividade fim. [Praça da Polícia Militar]*

*A POLÍCIA MILITAR BRASILEIRA, o agente é inserido através de dois concursos, Oficiais e Praças. Devido a falhas na legislação, os OFICIAIS têm uma carreira e os PRAÇAS não. A diferença é que além do oficial ter aumento salarial também é promovido aproximadamente a cada 2 anos,*

## CARREIRA ÚNICA

*enquanto o praça fica até 30 anos sem ter uma promoção. Temos muitas divisões a qual se processa em várias classes, sendo no total 13, entre graduações e postos. Os oficiais são de uma classe social diferente dos PRAÇAS. Os praças não podem crescer e nem chegarem ao topo, considerando que para saltar do outro lado ele precisa ter menos de 30 anos e ser solteiro. É o mesmo que trabalhar numa grande empresa e ter que decidir seu futuro até aos 30 anos de idade. Queremos uma mudança de forma que quanto mais o soldado se qualifica na profissão, ele possa crescer, através de cursos interno e externos, somente os cursos que servem para a instituição, para isso está sendo proposto aqui a "CARREIRA ÚNICA ou ENTRADA ÚNICA", seria uma revolução no sistema, ela traz conhecimento, valoriza o material humano, melhora a qualidade de serviço prestado a sociedade e aumenta a distribuição de renda, provocando aos integrantes da instituição, a motivação necessária para buscar a excelência em suas atividades. [Bombeiro]*

Um denominador comum nas contribuições favoráveis e nas contrárias foi a preocupação com a estipulação de critérios bem definidos para a progressão em uma eventual implantação da Carreira Única. A preocupação expressa o receio de interferências políticas nas nomeações, que possibilitam favorecimentos ou perseguições posteriores.

*Parece em termos de carreira (e estou pensando só nos profissionais que têm vocação para a polícia) a entrada única é mais vantajosa – desde que existam formas claras e muito transparentes sobre as promoções,*

## CARREIRA ÚNICA

*para evitar influência política e ineficiência. [Empresarial]*

*Acredito que o modelo de dupla entrada impede que ocorra ingerência política nestas carreiras, pois se todos ingressassem na mesma carreira poderia haver disputa política e conseqüentemente os eleitos para ocuparem o cargo de delegado beneficiarem as pessoas que o elegeram. Concordaria com a entrada unificada se existissem critérios objetivos para ascender ao cargo de delegado. [Cidadão]*

*Quem se opõe à mudança tenta vencer com argumentos de que indicações políticas irão predominar. Isso não acontecerá se critérios objetivos forem implementados. Na verdade, as indicações políticas já existem no modelo atual. No caso das polícias começa pelo comando ou direção geral que, uma vez indicados, vão dividindo chefias de acordo com interesses. Muitas das vezes interesses conflitantes com o interesse público. [Agente da Polícia Federal]*

*Apesar de ter sido aprovado no concurso de Escrivão, Investigador e Delegado, sou favorável a uma carreira única em todas as Instituições Policiais. Sabemos que o concurso público é a forma mais democrática de acesso ao Serviço Público, porém, está longe de ser a forma mais eficiente porque constatamos que muitos fazem o concurso somente para terem um cargo e, nem sempre, tem aptidão para a atividade. Porém, como ainda não temos amadurecimento e pra evitar a "peixada", teríamos que ter critérios objetivos. [Delegado da Polícia Civil]*

## CARREIRA ÚNICA

### ARGUMENTOS FAVORÁVEIS

O tom geral da argumentação aponta para a necessidade de modernização da arquitetura institucional, com crítica recorrente a um modelo institucional considerado anacrônico, burocrático e cartorial. Alguns debatedores apontam que o tema teria sido abordado na elaboração da Constituição e reivindicam a interpretação das notas taquigráficas da Assembleia Constituinte, para defender a intenção do legislador em estabelecer uma única carreira policial.

*Importa ressaltar que o espírito do Constituinte Originário de 1988 era esse. Basta ver as discussões acerca do art. 144 e seus incisos. Tratam da carreira, como única com progressão e promoção e, no inciso que trata especificamente das Polícias Civis, o debate se deteve ao motivo da expressão "chefiado por delegado de carreira". Observa-se que o que se queria evitar era, claramente, a indicação de apadrinhados, exigindo-se que o delegado civil fosse integrante da carreira policial. [Agente da Polícia Federal]*

*O art 144 é claro, e as notas taquigraficas explicitam que a PF foi estruturada em CARREIRA, no singular. Todavia, ainda hoje, com muito lobby de associações de delegados, esse mandamento é violado. Não é sequer preciso interpretar, a CF é explícita. Prescinde qualquer discussão a respeito. [Facebook]*

Um delegado da Polícia Federal, favorável à criação da Carreira Única, sugere que o encaminhamento para o debate sobre a reforma das instituições policiais se dê com base na garantia da preservação de

## CARREIRA ÚNICA

diretos adquiridos, inscrita no texto legal da PEC 51:

*É preciso que a proposta de carreira única esteja acompanhada de maiores esclarecimentos. Muitos imaginam que esse modelo coloca todos em um mesmo patamar hierárquico, que nivela por baixo, que enfraquece a polícia, etc. É preciso trazer para a discussão como exatamente seria esse modelo. Imagino que se os profissionais que ocupam os atuais cargos tivessem a garantia de que não seriam prejudicados com a mudança, e que aqueles que já ocupam funções de maior responsabilidade e complexidade fossem mantidos nessas funções que já ocupam, dando oportunidade aos demais crescerem, penso que a discussão poderia ser elevada à outro patamar. [Delegado da Polícia Federal]*

Algumas das contribuições mais comentadas na plataforma continham propostas de possíveis desenhos, com a promoção do debate pela exposição de formatos que deverão ser definidos em lei posterior:

*Na Polícia Civil, entendo que poderíamos fazer assim: acesso através de concurso único, após 10 anos de serviço (entendo ser o suficiente para ter experiência e assumir cargo de comando), nível superior, concurso interno feito através de empresa externa isenta (CESPE, por exemplo), investigação social forte, teste físico, médico e psicológico. Cresceriam na carreira os mais competentes. Não podemos fazer um trem da alegria como alguns querem. [Delegado da Polícia Civil]*

## CARREIRA ÚNICA

### PONTOS DE CRÍTICA

O setor mais numeroso dos críticos à proposta de adoção da Carreira Única nas instituições policiais vincula-se ao grupo de delegados das polícias civis e da Polícia Federal. Um delegado da Polícia Civil entende que a emenda constitucional visa a acabar com a exigência de concurso público para admissão nas carreiras do Estado:

*A carreira única viola uma garantia constitucional, segundo a qual, o ingresso em cargo público depende de concurso público. Não dá pra mudar de carreira sem prestar concurso, isto é "golpe". Aquele que deseja ascender na carreira policial deve buscar o concurso público, simples assim. Ademais, não ouvimos falar em carreira única na magistratura, no ministério público ou em outras instituições importantes. Porque somente na Polícia? Se um Agente de Polícia bacharel em direito pode se tornar Delegado sem concurso, porque um escrivão judicial na mesma situação não poderia se tornar juiz? Não dá, quem defende carreira única é preguiçoso. [Delegado da Polícia Civil]*

Frequentemente, o grupo de participantes contrários à carreira única compara a carreira de delegado às carreiras de promotor e juiz. Nessa analogia, a implantação desse aspecto da reforma equivaleria a permitir a ascensão do técnico judiciário ao cargo de juiz. A experiência prática, argumentam, é um fator importante para todas as carreiras: delegados, juízes, policiais e técnico judiciários; mas não autoriza a ascensão sem concurso público.

Respondendo a essa argumentação, um agente da Polícia Federal

## CARREIRA ÚNICA

postou uma contra-argumentação à ideia de que promoções funcionais no interior de uma instituição são necessariamente viciadas, ao fazer uma comparação com o Judiciário:

*a "carreira de juiz federal", por exemplo, possui ingresso por concurso público no cargo de "juiz federal substituto". É por promoção, já dentro da carreira, que, atendidos os requisitos da promoção, ocorre a promoção para o novo cargo de "juiz federal". E a última promoção dentro da carreira, atendido os requisitos necessários, leva ao cargo de "desembargador", que trabalham nos tribunais. Note que só há concurso público para o primeiro cargo, o cargo de entrada, seguidos de mais duas promoções até que se possa atingir o topo da carreira de juiz federal. Da mesma maneira estão formatadas as carreiras de promotor e, com o mesmo formato, também ocorre nos estados, trocando-se apenas o termo "federal" por "estadual". Caso você queira se inspirar nas carreiras de magistrado e de promotor, tanto no âmbito federal como estadual, você estaria se inspirando em carreiras que são formatadas como carreira única, com única entrada por concurso público, no primeiro cargo da carreira. [Agente da Polícia Federal]*

Outra posição bastante difundida contra a Carreira Única defende que os delegados são os responsáveis pela garantia de direitos dos conduzidos e dos presos, sendo sua competência específica a observação da legalidade dos atos de polícia.

*TODAS as carreiras no Brasil se dão por concurso público. (...) Não vejo moti-*

## CARREIRA ÚNICA

*vo para que o cargo de DELEGADO DE POLÍCIA não seja por concurso público, pois exige conhecimento jurídico. Chegaremos ao absurdo de se prender em flagrante sem conhecimento jurídico, mas tão somente porque já foi investigador por muito tempo e tem prática policial. (...) Isso é inconstitucional e um retrocesso ao Estado Democrático de Direito. [Delegado da Polícia Civil]*

Um grupo menor acredita que o modelo atual, de dupla entrada, é positivo, na medida em que oxigena as instituições policiais e abre a possibilidade de ingresso tanto de pessoas da corporação, como de indivíduos externos, aos cargos de chefia. A dupla entrada evidencia, no entanto, a necessidade de um plano de formação interna, a fim de que os profissionais que fazem parte da corporação possam ser amparados caso queiram prestar concurso para outras carreiras:

*A dupla entrada me parece necessária para ampliar o acesso às carreiras policiais, no entanto considero como extremamente pertinente, enquanto estímulo ao necessário aprimoramento da profissão e das práticas, a existência da perspectiva de ascensão por via da formação em cursos e concursos internos, de modo que o desempenho e a experiência dos profissionais no âmbito de suas atividades possa contribuir para a qualificação dos quadros. [ONG]*

*Penso que poderia haver um meio termo. Vagas reservadas para que já pertença à estrutura da instituição e vagas para pessoas estranhas à instituição. [Cidadão]*

## CARREIRA ÚNICA

Por fim, outro grupo recusa o debate sobre a alteração constitucional. Para este grupo, a alteração das carreiras não impactaria positivamente o quadro da Segurança Pública, e sua adoção é mero experimentalismo:

*Como um modelo de carreira única poderia influenciar no aperfeiçoamento do desempenho policial? Existe relação causal entre a quantidade de portas de entrada na organização policial e a qualidade dos serviços policiais? Caso alguém conheça algum estudo empírico sobre o tema, por favor, indique. A carreira única na polícia é um modelo de ingresso que acontece em muitos países democráticos. O ponto é que não há provas de que esse modelo produza profissionais mais bem preparados do que o modelo adotado no Brasil. O custo financeiro e político para promover esse tipo de mudança aqui é muito alto e não há garantias de que essa reforma possa aperfeiçoar o desempenho das organizações policiais brasileiras. As mudanças nas organizações policiais só se justificam se for para atender o interesse do povo, no sentido de prover a sociedade com serviços eficientes e que respeitem os direitos dos cidadãos, e não para atender interesses ideológicos. [Segurança Pública Outros]*

### PONTOS DE DÚVIDA

Um interessante denominador comum entre os discursos dos participantes tanto contrários quanto favoráveis à reforma nas carreiras policiais foi a importância da meritocracia para o reconhecimento profissional.

Para os favoráveis à proposta, a "entrada dupla" fere a meritocracia, por não reconhecer a experiência adquirida pelos policiais que

## CARREIRA ÚNICA

estão há mais tempo na corporação como um acúmulo profissional indispensável. Além disso, para eles, a necessidade de prestar novo concurso externo privilegia aqueles que têm condições de preparação livre de obrigações profissionais:

*Os maiores chefes de polícia do mundo jamais precisaram de curso jurídico, e todos, sem exceção, iniciaram suas carreiras como guardas uniformizados fazendo ronda de quarteirão. (...) Até quando bacharéis recém formados na faculdade, e com poucos meses de academia de polícia vão iniciar suas carreiras comandando profissionais com 20, 25 anos de prática investigativa real, efetiva, diária, nas ruas? (...) Até quando o corporativismo, com suas evasivas, seus argumentos rasos e vazios, sua resistência alicerçada em nada mais do que a manutenção de privilégios, prevalecerá? [Segurança Pública Outros]*

Para aqueles que defendem o modelo atual, não existe possibilidade de se estabelecer uma carreira policial única, já que delegados, peritos e agentes têm competências e atribuições distintas. Logo, suas carreiras devem ser igualmente distintas, e o ingresso deve ser feito por concurso público separado, mecanismo meritocrático pela sua imparcialidade, que impede o favorecimento pessoal:

*Estamos mesmo retrocedendo!!!! Essa indagação nem deveria constar como enquete! É uma afronta a meritocracia e o retorno dos "trens da alegria"! O delegado de polícia é formatado (ou deveria ser) a proceder o juízo*

## CARREIRA ÚNICA

*de tipicidade, pois, pelo que venho estudando e me aprofundando, o direito penal deve proteger bens jurídicos e sua análise é estratificada, não sendo de fácil compreensão. O garantismo, que se traduz no princípio da legalidade como pilar central de um sistema democrático, não pode ficar à mercê de acensões, cuja história já mostrou em que se transformam! [Educação]*

O debate revela uma discordância sobre qual seria o "mérito" adequado a ser medido para a progressão funcional: os cargos de direção institucional deveriam ser reservados àqueles oriundos da carreira policial, como fruto de seu desempenho profissional? Ou a carreira dos delegados de polícia, vinculada ao mundo jurídico, como defendem muitos delegados, dependeria de competências externas à experiência policial? A formação policial é um ponto frequentemente mencionado nas contribuições sobre Carreira Única. Isso demonstra o compromisso dos debatedores com a estipulação de um mecanismo capaz de estimular o aperfeiçoamento profissional como critério para promoções.

Mas, além disso, reflete também a dúvida sobre qual vínculo acadêmico seria adequado ao ofício policial. Alguns participantes entendem que a competência de um delegado de polícia é o controle do poder punitivo, ou seja, a observação das normas legais no decorrer das investigações. Por isso, o domínio dos saberes do Direito seria imprescindível para essa carreira. Mesmo em uma carreira única, o título de bacharel em Direito continuaria sendo uma obrigação para ocupar os cargos de delegado:

## CARREIRA ÚNICA

*As lideranças, fim de carreira, necessariamente necessitam de formação em Direito. A Autoridade Policial é limite ao poder punitivo, não o contrário, que nada resolve e só faz colocar o policial como bode expiatório das ineficientes políticas públicas preventivas. Bate, mata, apanha e morre. Esse é o resultado da visão belicista que vigora desde que Cabral deu as caras por aqui. Nesse sentido, a grande função histórica do aparato todo é dar segurança para quem usa o poder, na grande maioria das vezes, em benefício próprio. O cidadão, assim como o policial, é mais um espoliado. [Delegado da Polícia Civil]*

Para outros, a exigência do título em Direito não repercute na qualidade do serviço policial e, portanto, não deveria servir como parâmetro de excelência para ocupar os postos na direção institucional. Nessa perspectiva, o controle da legalidade dos atos policiais é considerado uma obrigação de todos os funcionários públicos. A competência policial repressiva estaria ligada a saberes de múltiplas áreas do conhecimento, como Informática, Estatística e Contabilidade. Já suas tarefas preventivas deveriam apoiar-se sobre saberes relacionais, negociação de conflitos e análise de cenários, conteúdos que não pertencem exclusivamente ao mundo jurídico:

*A carreira deve ser única de modo que o policial com experiência possa ser melhor aproveitado. As polícias devem trabalhar com especialidades, extraíndo o conhecimento das formações diversas que possuem em seu quadro policial e não aceitar a imposição de reserva de mercado*

## CARREIRA ÚNICA

*para bacharéis em direito dentro da polícia. Não é cabível permanecer esse conceito de que só o bacharel em direito pode ser chefe. O curso de direito não prepara polícia e nem investigador. Esses "chefes" entram na polícia sem saber o que é ser polícia e nem como fazer o trabalho policial, tendo que ser orientado por um subordinado que, na verdade, deveria ser o chefe. [Segurança Pública Outros]*

Uma questão transversal a todo o debate foi a preocupação com a criação de critérios rígidos na definição sobre a promoção funcional. A preocupação com a interferência político-partidária aparece tanto entre os contrários quanto entre os favoráveis à alteração. A PEC-51 propõe, em seu texto, que a promoção deva ocorrer por "concurso interno de provas e títulos, na forma da lei", mas a dúvida expressa a necessidade de dar visibilidade a tal compromisso.

### PROPOSTAS DOS PARTICIPANTES

#### Propostas compatíveis com a PEC 51

- Concurso interno para os cargos de direção das polícias como mecanismo meritocrático, para evitar interferências político-partidárias na carreira das instituições policiais;

*Qualquer modelo de carreira única na polícia deve abandonar o atual sistema de progressão por tempo de serviço e por indicação a cargos de chefia sem critérios objetivos. É necessário implantar um sistema com base na meritocracia comprovada por um sistema de seleção interna,*

## CARREIRA ÚNICA

*com base em cursos, títulos, provas, ou seja um processo seletivo interno para quem desejar crescer no órgão. [Delegado da Polícia Federal]*

- Processo continuado de qualificação como condição para promoção aos postos de comando e de chefia;
- Superação do Direito como único campo do conhecimento valorizado profissionalmente;

*As polícias mais desenvolvidas do mundo nem cogitam monopolizar a presidência de investigações na mão de bacharéis em direito. Primeiro, porque questões jurídicas complexas ficam a cargo das carreiras jurídicas (Juiz, Promotor, Advogado) que compõem o processo judicial. Segundo, porque a fase policial de investigação busca provas e verdades com o fim de subsidiar o processo judicial, portanto, precisa ser uma investigação técnica, com investigadores especializados em diversas áreas (multidisciplinares). [Agente da Polícia Federal]*

- Entendimento constitucional da carreira policial como unitária, que compreende o termo "delegado de carreira" como impedimento à entrega da direção institucional para indicações políticas.

*Importa ressaltar que o espírito do Constituinte Originário de 1988 era esse. Basta ver as discussões acerca do art. 144 e seus incisos. Tratam da carreira, como única com progressão e promoção e, no inciso que trata especificamente das polícias Civis, o debate se deteve ao motivo da expressão*

## CARREIRA ÚNICA

*"chefeado por delegado de carreira". Observa-se que o que se queria evitar era, claramente, a indicação de apadrinhados, exigindo-se que o delegado civil fosse integrante da carreira policial. [Agente da Polícia Federal]*

- Defesa da Carreira Única, mas com a manutenção da exigência da formação em Direito para os cargos de direção;

*Carreira única (horizontalizada, não essa penca de cargos como ocorre com a PM) para todas as polícias. Mas as lideranças, fim de carreira, necessariamente necessitam de formação em direito. A Autoridade Policial é limite ao poder punitivo, não o contrário, que nada resolve e só faz colocar o policial como bode expiatório das ineficientes políticas públicas preventivas. [Delegado da Polícia Civil]*

- Valorização do tempo de serviço como critério para o exercício de cargos de chefia;

*Certa vez ouvi de um profissional da segurança que o Brasil é talvez o único país do mundo que tem "Concurso para Chefe". E é verdade. Os maiores chefes de polícia do mundo jamais precisaram de curso jurídico, e todos, sem exceção, iniciaram suas carreiras como guardas uniformizados fazendo ronda de quarteirão. (...) Até quando bacharéis recém formados na faculdade, e com poucos meses de academia de polícia vão iniciar suas carreiras comandando profissionais com 20, 25 anos de prática investigativa real, efetiva, diária, nas ruas? [Segurança Pública Outros]*

## CARREIRA ÚNICA

- Preservação dos direitos adquiridos dos atuais ocupantes de cargos como delegado (PC e PF) e oficial (PM).

### Propostas incompatíveis com a PEC 51

- Manutenção das carreiras distintas, com exigência de tempo mínimo na atividade policial para se candidatar ao concurso de delegado;

*Duas soluções são possíveis. A entrada única seria uma delas. Possibilita a progressão dentro da carreira o que hoje é impossível. A segunda é manter o ingresso com o concurso próprio para delegado, desde que o candidato tenha no mínimo, 3 ou 5 (a ser definido) anos de atividade policial. Simples assim. Restringiria ao cargo aqueles que já têm experiência na área. [Empresarial]*

- Exigência do concurso público para cargos distintos com competências também distintas;

*TODAS as carreiras no Brasil se dão por concurso público. (...) Não vejo motivo para que o cargo de DELEGADO DE POLÍCIA não seja por concurso público, pois exige conhecimento jurídico. O conhecimento prático, adquirimos com a prática. Se quer ser delegado, estudo para passar no concurso e pronto. Chegaremos ao absurdo de se prender em flagrante sem conhecimento jurídico, mas tão somente porque já foi investigador por muito tempo e tem prática policial. [Delegada da Polícia Civil]*

## CARREIRA ÚNICA

### ANÁLISE DO ESPECIALISTA

#### Proposta dos participantes: A análise do especialista

por Luiz Eduardo Soares

*Disclaimer: Os enunciados expostos a seguir são sínteses dos argumentos críticos apresentados na plataforma e no Facebook feitas por Luiz Eduardo Soares e não correspondem às palavras originais nem foram expressos necessariamente em contribuições distintas.*



Organizar a Polícia Civil em torno da Carreira Única significa abrir as portas para o "trem da alegria", isto é, a disseminação ilimitada da prática do clientelismo, dos acordos entre grupos e indivíduos interessados em apressar promoções, em detrimento da valorização do mérito, expresso, em particular, no papel central atualmente conferido ao concurso público para delegado.

Ninguém está impedido de, estando apto, fazer concurso para a carreira de oficial da Polícia Militar, mesmo se já estiver na PM como praça. Se a entrada fosse uma só, se a carreira fosse apenas uma, unindo praças e oficiais, tornar-se-iam oficiais muitos sem vocação, sem aptidão para comandar e assumir tarefas especializadas na gestão, no planejamento, na definição de táticas e estratégias operacionais. A existência de duas carreiras diminui os riscos de frustração e da implementação de uma política de pessoal equivocada, disfuncional.

A tese da carreira única visa, de fato, ainda que não o explicita como deveria, eliminar o cargo, a função, a posição, a figura do dele-

## CARREIRA ÚNICA

por Luiz Eduardo Soares

gado de polícia. A instituição passaria a ser liderada, em cada delegacia e em seu conjunto, por profissionais não testados em concurso público academicamente qualificado. O que está em jogo é muito sério: a garantia de direitos em ambiente marcado pelo exercício do poder de investigação do Estado, com suas prerrogativas perigosas, que facilmente ameaçam a presunção de inocência e os direitos individuais.

Para os críticos da carreira única que avaliam a proposta a partir de sua experiência como policiais militares, a oposição não é inflexível, não é radical. Entretanto, compartilham o temor de que, implantada a carreira única e, portanto, reduzido o ingresso na instituição a apenas uma porta, o convívio universal entre todos, isto é, entre os que virão a ser oficiais e os que não ascenderão – e esta distinção dar-se-ia por distintos motivos que guardariam relação com os mecanismos internos que viessem a ser instaurados –, diluiria o sentido de liderança, responsabilidade e auto-estima, necessário aos oficiais para que cumpram adequadamente seu papel no interior da instituição e junto à sociedade. O convívio nos primeiros anos poderia induzir, no futuro, quando os estratos ou patentes diferenciarem os profissionais, a uma certa dose de promiscuidade entre superiores e subalternos, dissolvendo o rigor dos princípios que devem reger a ordem interna, hierarquia e disciplina.

A carreira única e a subsequente extinção da figura do delegado de polícia – em se supondo que a adoção de carreira única necessariamente determine o fim do delegado –, expressão e fonte, hoje, da autoridade policial, do ponto de vista jurídico, colocará em risco o

## CARREIRA ÚNICA

por Luiz Eduardo Soares

equilíbrio das relações com as demais instituições inseridas no campo da Justiça criminal, o Ministério Público, a Defensoria, o Tribunal de Justiça e o Sistema Penitenciário. Isso por força do desprestígio, decorrente de suposta desqualificação no plano da expertise em Direito. A autoridade intelectual, ausente ou esvaziada, degradaria a função institucional de quem ocupasse o lugar que hoje é cativo do delegado. Cabe-lhe representar a polícia civil nas relações com as demais instituições. A suspeição sobre a competência acadêmica e a independência, as quais apenas o concurso público universal atesta, afetaria o próprio prestígio da polícia civil diante da sociedade e, portanto, a confiança popular na instituição.

Carreira Única na polícia civil torna a instituição vulnerável a indicações políticas e, por consequência, a influências políticas, em sentido lato e estrito. Quem deseja uma polícia judiciária forte, autônoma, competente, deve preferir o sistema de carreira atual, mais refratário a arranjos subalternos e à intervenção de interesses contrários ao interesse maior da instituição.

Na polícia civil, o ingresso de novos delegados por concurso público é garantia de renovação. Sem dúvida outra fonte de renovação é o ingresso de novos agentes policiais civis, também por concurso. Entretanto, eles e elas ocupam posições na base da pirâmide, tendo por isso menos capacidade de influenciar o conjunto os profissionais e o funcionamento da instituição, em seu conjunto. Por outro lado, na medida em que progridem na carreira, ampliando seu poder de influir e adicionar sua marca pessoal, passam também a carregar

## CARREIRA ÚNICA

por Luiz Eduardo Soares

consigo as marcas dos hábitos e valores que encontraram na polícia, já consolidados, os quais, aos poucos, tendem a moldar os mais jovens e menos experientes. Assim, quando amadurecem e se habilitam a influir e contribuir para mudar, já não desejam fazê-lo, ou sequer se colocam esta hipótese, convertidos que estão à velha ordem que introjetaram, à qual acomodaram-se. Os jovens delegados, ao contrário, chegam à instituição já em condições de influir, em razão do posto superior que ocupam, antes mesmo de que a cultura corporativa tradicional tenha tempo para moldar-lhes e domesticar-lhes o espírito. Estão em condições de aportar ares de renovação, arejando a atmosfera corporativa. Os delegados beneficiam-se da dupla entrada ou da carreira dupla, mas, por outro lado, representam a principal fonte de resistência a visões e atitudes contrárias à era dos direitos, inaugurada pela Constituição de 1988. Sua independência e a posição estratégica em que se encontram fazem deles fontes de mudança, elos de ligação com a cultura acadêmica contemporânea e agentes de desenvolvimento institucional.

### Considerações sobre o conjunto dos questionamentos

A expressão "Carreira Única" descreve um certo tipo de trajetória profissional prescrita por cada instituição (no caso, policial) cuja característica distintiva é o ingresso único e, portanto, comum, sem prejuízo das especialidades e das ramificações de funções, assim como das hierarquizações internas, as quais dependerão, ao longo do exercício profissional, da avaliação de méritos individuais, de exames

## CARREIRA ÚNICA

por Luiz Eduardo Soares

sobre a competência e de avaliações de desempenho. Nas polícias federal, civis e militares, atualmente, há duas portas de entrada: uma para o cargo de delegado, outra para os demais cargos; uma para a posição de oficial; outra para praças. A maioria dos policiais está insatisfeita com as estruturas organizacionais de suas instituições, as quais, por não se ordenarem em carreira única, geram duas polícias em cada uma: a PM dos praças e a PM dos oficiais; a polícia civil dos agentes (investigadores, detetives, escrivães, inspetores, peritos) e a polícia civil dos delegados. A existência de duplicidade de carreiras, com estatura distinta, nas diversas instituições policiais, é reconhecidamente causadora de graves conflitos internos e ineficiências. A proposta avança ao propor a carreira única por instituição policial. É preciso registrar que essa medida não é incompatível com o princípio hierárquico ou com o estabelecimento de gradação interna à carreira, que permita a ascensão do profissional, mediante adequada capacitação e formação, a partir de instrumentos meritocráticos.

Os dois primeiros questionamentos encontram respostas na apresentação acima sobre o entendimento da PEC a respeito da carreira única, cuja implementação não implicaria, para a ascensão funcional, o fim de exigências relativas a mérito, qualificação intelectual, experiência profissional, etc. O mesmo aplica-se à problemática das vocações: a diferenciação interna pode se realizar de forma adequada sem que seja necessária a dupla entrada e a divisão radical entre os profissionais, delegados e não-delegados, oficiais e praças. A última sentença responde à terceira questão. Quanto às críticas apoiadas na

## CARREIRA ÚNICA

por Luiz Eduardo Soares

suposição de que carreira única significa, necessariamente, a extinção da figura do delegado, a resposta é simples: a suposição é falsa. O fato de que se suprima a duplicidade do ingresso de modo algum implica o fim do posto de delegado, uma vez que processos seletivos internos não são incompatíveis com a carreira única.

”



<sup>6</sup> SOARES, Luiz Eduardo. *Meu Casaco de General: 500 dias no front da Segurança Pública do Rio de Janeiro. Companhias das Letras, 2000.*

<sup>7</sup> SOARES, Luiz Eduardo. *Rio de Janeiro: Histórias de vida e morte. Companhias das Letras, 2015.*

# PROPOSTAS EM DEBATE

## CICLO COMPLETO

Diz respeito ao conjunto de tarefas constitucionalmente atribuídas às instituições policiais, as quais envolvem a investigação criminal e o trabalho ostensivo, uniformizado, preventivo. No caso brasileiro, o modelo policial previsto pela Constituição veda que à mesma instituição policial, com exceção da Polícia Federal, seja conferida a responsabilidade de cumprir o Ciclo Completo.



## CICLO COMPLETO

### NA PEC-51

No Brasil, a Constituição Federal veda que à mesma instituição seja conferida a responsabilidade pelo cumprimento do Ciclo Completo, exceção feita à Polícia Federal. No âmbito estadual, as polícias militares estão restritas às tarefas ostensivas e preventivas, e atuam, com uniforme, no patrulhamento das ruas, mas estão proibidas de realizar o trabalho investigativo. O mesmo aplica-se à Polícia Rodoviária Federal. Por sua vez, as polícias civis atuam somente a partir do cometimento do crime, e fazem, exclusivamente, o trabalho investigativo, de modo que são alijadas de atribuições na prevenção.

Isso causa uma ruptura no fluxo de informações entre uma instituição que está permanentemente nas ruas, mas que é vedada de investigar, e outra que é responsável pela investigação dos crimes já cometidos, mas que não pode orientar ações preventivas contra crimes futuros. A PEC 51 propõe que cada instituição policial seja responsável pelo Ciclo Completo de sua atividade. A competência de cada polícia será redefinida por critérios territoriais ou por especialização criminal, conforme decisão de cada estado.

**Art. 4º** A Constituição passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 144-A e 144-B:

**Art. 144-A.** A segurança pública será provida, no âmbito dos Estados e Distrito Federal e dos municípios, por meio de polícias e corpos de bombeiros.

**§ 1º** Todo órgão policial deverá se organizar em ciclo completo, responsabilizando-se cumulativamente pelas tarefas ostensivas, preventivas, investigativas e de persecução criminal.

## CICLO COMPLETO

### A PERGUNTA NA PLATAFORMA

A Constituição federal estabelece que, nos estados e no Distrito Federal, o ciclo de trabalho policial seja dividido em duas partes, destinando-se uma polícia às tarefas chamadas ostensivo-preventivas e outra, às tarefas investigativas.

Você considera positiva esta divisão ou acha que o ciclo de trabalho policial deveria ser completo, ou seja, que a mesma polícia deveria realizar as tarefas ostensivo-preventivas e investigativas?

### SÍNTESE DAS CONTRIBUIÇÕES

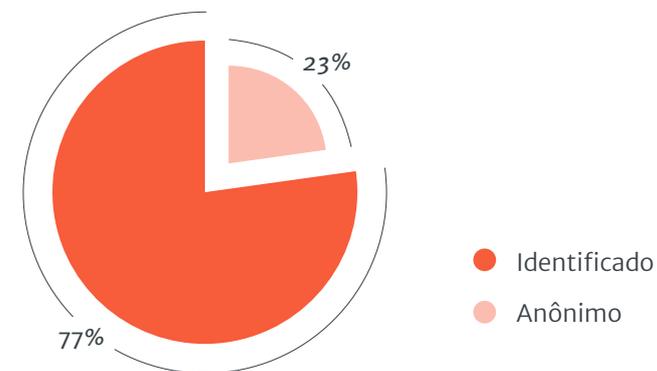
O debate a respeito da implementação do Ciclo Completo contou com

- 169 contribuições
- 82 participantes

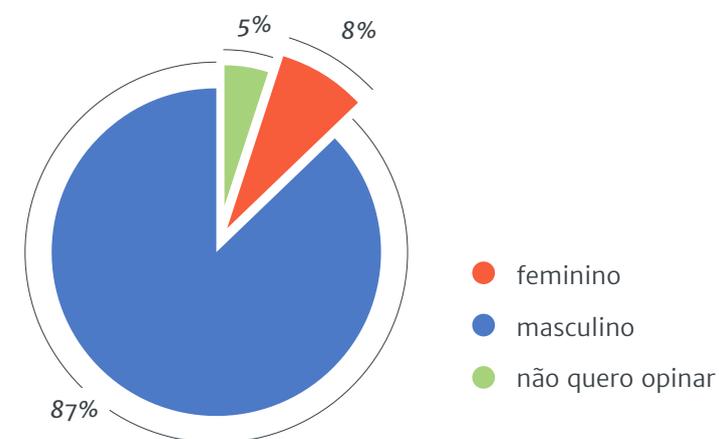
A maior parte das contribuições foi feita de maneira identificada (77%) e mostrou-se favorável à implementação do Ciclo Completo, contra uma minoria que se posicionou de maneira contrária. Pela natureza da questão, computamos separadamente dos apoios e das críticas aqueles comentários que defendem de maneira enfática a unificação das polícias como caminho para o Ciclo Completo. Conforme exporemos de maneira mais detalhada na última seção do presente capítulo, ainda que seja uma estratégia possível, a unificação das polícias não é a única e não coincide com a proposta da PEC-51.

## CICLO COMPLETO

### Contribuições anônimas e identificadas

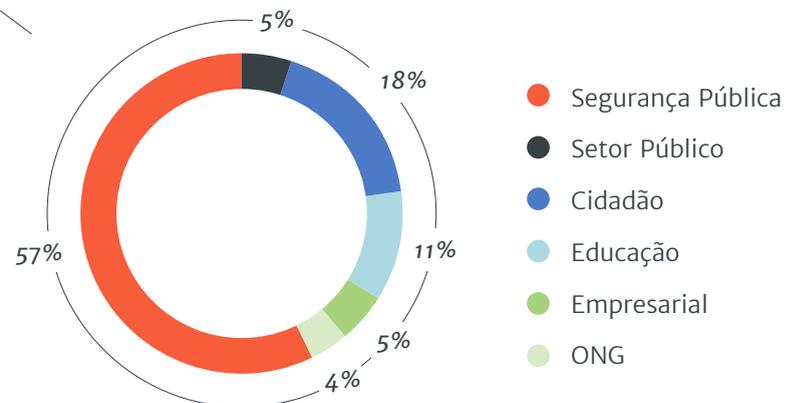


### Gênero dos participantes ativos

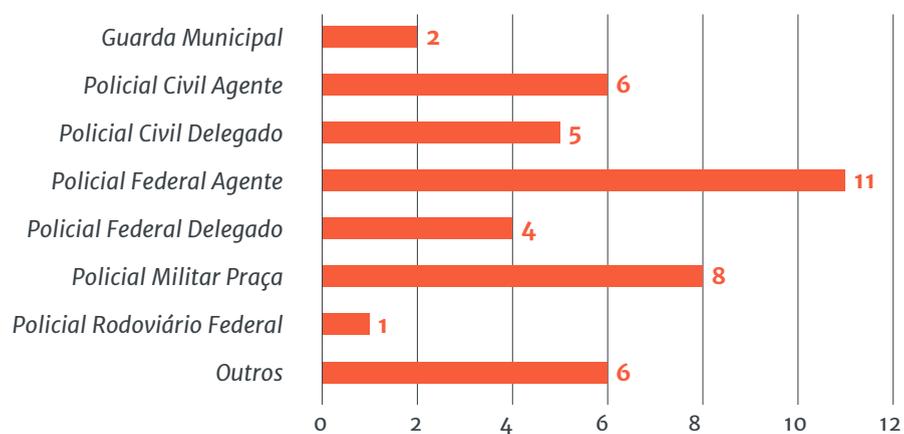


## CICLO COMPLETO

### Participantes por setor



### Participantes por subsetor da Segurança Pública



## CICLO COMPLETO

### SÍNTESE DO DEBATE

Outro aspecto que ficou claro foi a profunda conexão entre a implementação do Ciclo Completo e os diversos outros pontos propostos pela PEC 51 e discutidos na plataforma. Foram 25 comentários que condicionaram a adoção do Ciclo Completo à implementação da Carreira Única, 21 que trataram sobre a questão da Descentralização Federativa, e 20 que discutiram, também, o tema da Desmilitarização. Ressalte-se que diversos desses comentários são coincidentes para dois ou mais pontos.

As manifestações dos diversos subsectores de profissionais de Segurança Pública evidenciaram posicionamentos bastante divergentes entre as diferentes instituições. Se, por um lado, os policiais militares mostraram-se mais inclinados a apoiar a implementação do Ciclo Completo, por outro lado, profissionais da Polícia Civil e da Polícia Federal demonstraram certa preocupação com a proposta. Aqueles que se posicionaram favoráveis condicionaram seu apoio a outras mudanças na organização das polícias, como a Desmilitarização e a unificação das polícias (*ver Descentralização Federativa*).

Da mesma maneira, os diferentes níveis hierárquicos das instituições revelaram opiniões e preocupações divergentes, e a discussão sobre Carreira Única apareceu em diversos momentos. Enquanto os agentes da Polícia Civil e da Polícia Federal, mesmo que de maneira cautelosa, viram com bons olhos a implementação do ciclo, os delegados dessas instituições mostraram-se mais refratários à ideia. Da mesma forma, enquanto todos os oficiais da Polícia Militar se manifestaram de maneira favorável, alguns praças demonstraram preo-

## CICLO COMPLETO

cupação com a medida caso a estrutura hierarquizada e militarizada de suas instituições permaneça inalterada.

### ARGUMENTOS FAVORÁVEIS

A comparação internacional foi recorrente na defesa da implementação do Ciclo Completo. Em resposta a um comentário que atentou para o fato de que o Brasil era um dos únicos países do mundo que adotava o ciclo bipartido, um policial rodoviário federal complementou, com ironia:

*Não podemos nos esquecer das outras potências mundiais que também adotam esse modelo compartimentado, quais sejam, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e Macau. [Polícia Rodoviária Federal]*

O principal fio condutor dos argumentos a favor do Ciclo Completo, no entanto, foi a crítica ao modelo atual e suas consequências diretas sobre o trabalho policial. Diversos comentários buscaram demonstrar que a repartição do ciclo é arbitrária e dificulta o adequado processamento das ocorrências. Com isso, tanto a Polícia Militar como a Polícia Civil acabam impedidas de fazer um trabalho satisfatório, o que ajudaria a explicar os péssimos indicadores de Segurança Pública no país:

*A prevenção e a repressão são duas partes constitutivas do ofício policial. Enquanto a primeira tenta evitar que o crime aconteça, a repressão atua após o cometimento do crime. No entanto, essa divisão só serve a fins explicativos pois ambas as dimensões do trabalho policial*

## CICLO COMPLETO

*são indissociáveis. Ao patrulhar, no trabalho preventivo, os policiais recebem denúncias e informações que serão usadas no trabalho repressivo (investigativo). Ao investigar, descobrem detalhes que servem à prevenção de crimes futuros. [Agente Policial Civil]*

Os defensores do Ciclo Completo argumentam que a adoção desse modelo permitiria mais eficiência e rapidez no atendimento da população, já que a Polícia Militar estaria apta a resolver ocorrências de menor potencial ofensivo sem que houvesse necessidade de deslocamento até uma delegacia. A maior resolubilidade das pequenas ocorrências por parte da Polícia Militar, por sua vez, permitiria que a Polícia Civil concentrasse seus esforços em casos de maior complexidade, de forma a elevar os índices de elucidação de crimes, hoje muito baixos. Com a Polícia Militar liberada para investigar, sua atuação ficaria menos restrita ao flagrante, que enseja uma série de violações e comportamentos autoritários por parte da polícia. O maior envolvimento com a ocorrência em todas as etapas do seu processamento garantiria uma maior dedicação para seu encaminhamento e sua resolução.

*No sistema atual, nós policias militares, nos deparamos com crime andamento, ou no gerenciamento de uma crise, devemos conter a ação delituosa, após isso, com todos os dados e das pessoas envolvidas, elaboramos o BO e encaminhamos até a DP, e encerra nossa parte. O fator tempo, esse pequeno detalhe na resolução da ocorrência que pode salvar vidas, pois para ter todos os detalhes da ação delituosa, é necessário*

## CICLO COMPLETO

*que se faça uma investigação preliminar, e aí ou vc age na ilegalidade, pois isso demanda tempo com o autor da ação ou simplesmente elabora o BO e entrega tudo na DP dentro da legalidade e deixa para a PC investigar, e começar do zero até chegar na solução, solução que já poderia ter ocorrido se tivéssemos no CICLO COMPLETO. Com Ciclo Completo vidas estarão sendo salvas. [Praça da Polícia Militar]*

Um agente da Polícia Federal vai além do argumento anterior e aponta outro problema da Segurança Pública no país. Como a Polícia Militar está proibida de investigar, a única forma de ela prender e apreender é por meio de flagrantes. Esse modelo é muito pouco eficiente para a repressão do tipo mais grave de crime que existe, aquele contra a vida, uma vez que dificilmente ocorre na presença de policiais. Ao mesmo tempo, propicia a atuação truculenta e autoritária da polícia, sobretudo contra os negros e os moradores de periferia, submetidos a revistas vexatórias e a invasões domiciliares ilegais, a qual dificilmente é capaz de alcançar além de pequenos traficantes envolvidos no varejo de drogas:

*O ciclo incompleto encarcera em flagrante os pobres herdeiros da escravidão, e faz mais uma coisa muito efetiva: não investiga as vítimas de assassinatos que são pobres herdeiras da escravidão. Portanto, como uma ferramenta cirúrgica, o ciclo incompleto consegue encarcerar e deixar morrer – tudo junto – encarcerar-e-deixar-morrer os pobres herdeiros da escravidão. [Agente da Polícia Federal]*

## CICLO COMPLETO

### PONTOS DE CRÍTICA

Ainda que diversas contribuições sejam contrárias à proposta, quase nenhuma delas defende explicitamente o modelo atual ou critica os fundamentos do Ciclo Completo. Alguns participantes afirmaram que essa questão não deveria ser prioritária, e que outras questões, como mudanças na legislação e o aumento de recursos, poderiam ter impacto muito maior sobre a Segurança Pública. Outros participantes mostraram preocupação com a implementação do Ciclo Completo sem que diversas outras mudanças aconteçam.

O único comentário que buscava apontar vantagens do sistema bipartido foi o de que a existência de duas corporações separadas serviria como um sistema de *'freios e contrapesos'* das instituições, de modo a aumentar o controle e a impedir abusos. Essa linha de raciocínio se fundamenta no fato de que alguns atos da Polícia Militar, particularmente as mortes decorrentes da atividade policial, são investigadas pela Polícia Civil, o que seria uma garantia adicional no caso de abusos. Cabe salientar, entretanto, que esse pensamento não é totalmente verdadeiro, uma vez que um sistema de *"freios e contrapesos"* pressupõe um controle mútuo, e não se pode afirmar que a Polícia Civil passa pelo mesmo tipo de controle. Ademais de não ser adequado uma corporação responsabilizar-se pela investigação de atos cometidos por seus próprios membros, o controle das polícias pertence, na realidade, à Corregedoria e ao Ministério Público.

Outro ponto levantado foi o de que os policiais, sobretudo os militares, não estariam adequadamente preparados para realizar todas as etapas do ciclo. Para esses participantes, o Ciclo Completo

## CICLO COMPLETO

só poderia ser aceitável caso caminhássemos para a Desmilitarização e para a unificação das polícias estaduais. Nesta linha, a figura dos delegados ganha particular relevância. Por serem detentores de conhecimento jurídico, os delegados teriam papel indispensável na garantia de direitos:

*Os praças da Polícia Militar não tem, na maioria das vezes, conhecimento jurídico. Então como exigir que eles façam, inclusive o procedimento. Isso causaria ainda mais caos e erros, injustiças. Não concordo com o ciclo completo da polícia militar. Concordo, porém, com uma polícia única, sob comando do Delegado de Polícia o qual possui conhecimento específico jurídico, e foi aprovado em concurso público. Impossível voltarmos ao tempo de 'delegados de calça curta'.*

*[Delegado da Polícia Civil]*

Algumas das mudanças apontadas pelos participantes como pré-requisitos para a implementação do Ciclo Completo, embora não estejam presentes em outros projetos (o mais lembrado de todos foi a PEC 431<sup>17</sup>), fazem parte da PEC-51. Na seção a seguir, trataremos daqueles comentários que contêm posição cautelosa em relação ao Ciclo Completo, mesmo que exijam precondições já contidas na PEC-51.

<sup>17</sup>A PEC 431 propõe a implementação do Ciclo Completo para todas as polícias brasileiras sem quaisquer mudanças adicionais no artigo 144 da Constituição Federal. O avulso da matéria está disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=643936>

## CICLO COMPLETO

### PONTOS DE DÚVIDA

Alguns participantes, sobretudo aqueles que não trabalham diretamente com Segurança Pública, fizeram alguma confusão entre o conceito de Ciclo Completo e o de unificação das polícias. Como ressaltamos na introdução, ainda que seja uma estratégia possível para a implementação do Ciclo Completo, a unificação não é a única maneira possível de fazê-la e não é a proposta da PEC-51. A unificação, independentemente de seus méritos e problemas enquanto proposta, encontraria, hoje, bastante resistência dentro das corporações estaduais, preocupadas com a sua sobrevivência e com o longo histórico de desconfiança mútua.

Ao longo de 2015, foram realizadas, em diversos estados do país, audiências públicas que envolveram profissionais de Segurança Pública, com vistas a debater a implementação do Ciclo Completo. Ao longo desses debates, alinhamentos corporativos, tanto das diferentes instituições como de seus níveis hierárquicos, ficaram bastante claros. Em alguns estados, onde a relação entre as polícias é historicamente problemática, foram registrados momentos de tensão no plenário das assembleias estaduais que receberam as audiências. Essas diferenças também se verificaram no debate na plataforma, em que membros das polícias civil e militar trocaram provocações e acusações em diversos momentos.

As discussões evidenciaram um diferencial da PEC-51 em comparação com outras propostas de implementação do Ciclo Completo. Muitos participantes, reticentes com relação à implementação do Ciclo Completo, apresentaram certas precondições para possibilitar o

## CICLO COMPLETO

avanço do debate que, embora não estejam previstas em outros projetos de lei, fazem parte da reforma proposta pela PEC-51. É o caso da Desmilitarização e da Carreira Única:

*Se a PM tiver ciclo completo, ela irá fazer o preventivo, irá investigar e, se cometer crimes, será julgada por uma Justiça Militar composta também por Juízes Militares. A PM com o efetivo que tem no Brasil, ninguém consegue controlar... O Estado não pode ter uma agência que não possa controlar. No Brasil, se as Polícias fizerem greve o Exército não controla e o Estado fica de joelhos. [Delegado da Polícia Civil]*

*Não existe no mundo, nenhum país com as características do Brasil, que tenha ciclo completo em uma só polícia. Há nas Américas, quatro países apenas com o tipo de divisão federativa do Brasil. Estados Unidos, México, Venezuela e Brasil. A exceção do Brasil, nenhum deles tem polícias estaduais militares subordinadas ao exército com poder investigativo. É absurdo. Nunca foi razoável. [Segurança Pública Outros]*

*Eu acredito que em quanto a polícia militar for dicotômica, dividida entre Oficiais e Praças, em que os Oficiais são os administradores e os praças os executores, não vejo de bons olhos este ciclo, pois só vai agregar mais funções para os Praças, vão colocar os Oficiais a nível de Delegados e nós as Praças vamos absorver todo o restante do serviço, se não houver uma reformulação de base em que aja uma igualdade, todos são profissionais de segurança pública. [Praça da Polícia Militar]*

## CICLO COMPLETO

Esses participantes, ainda que resistentes em um primeiro momento ao Ciclo Completo, poderiam facilmente apoiá-lo dentro das condições colocadas na PEC-51. Nesse sentido, é importante dar visibilidade a essa dimensão estrutural da reforma proposta e garantir que os debates sempre levem em conta a relação entre as diferentes questões abordadas.

### PROPOSTAS DOS PARTICIPANTES

#### Propostas compatíveis com a PEC 51

- Possibilidade para as polícias militares realizarem processo investigativo preliminar para homicídios;

*Finalmente, ao invés de aguardar a chegada de outra polícia, o próprio policial militar poderá, imediatamente, fazer o kit que encontra o autor em 80% dos assassinatos:*

1. Fazer perguntas no mesmo dia do fato, no local do fato;
2. pegar e deixar o contato telefônico para falar com aquelas pessoas que têm medo de ajudar a polícia em público (por telefone, em suas casas, podem falar sem serem observadas);
3. coletar todas as filmagens possíveis, incluindo o trajeto antes e depois do fato, onde houver câmeras. Só este kit investigativo, imediato, deve resolver mais da metade dos homicídios, provavelmente 80% dos casos, desde que em todos os casos de homicídio estejam presentes os policiais. [Agente da Polícia Federal]

## CICLO COMPLETO

- Polícias de Ciclo Completo com divisões por especialidades;
- Instituições policiais distintas, porém integradas por um trabalho comum de inteligência;
- Guarda Municipal de Ciclo Completo responsável por crimes de pequeno grau ofensivo;

*O governo de São Paulo realmente poderia configurar polícias municipais em seu estado tão populoso; Jardel citou este exemplo em Nova York, em que polícias municipais convivem bem com polícias estaduais (além das federais). São Paulo poderia, inclusive, separar de maneira que estas polícias municipais tratem somente de crimes de menor potencial ofensivo – liberando as polícias estaduais para os menos frequentes, porém mais graves, demais crimes, como homicídios, estupros, grandes roubos, que tanto carecem de atenção. [Agente da Polícia Federal]*

- Unificar Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal.

## CICLO COMPLETO

### Propostas incompatíveis com a PEC 51

- Manutenção da Divisão do Ciclo, com especificação maior de competências;

*No caso do patrulhamento da cidade, na segurança de eventos de grande massa, nas banalidades do dia a dia, sim uma polícia ostensiva-preventiva, fardada. Para crimes de maior grandeza, facções, milícias, assassinatos etc e tal, a polícia investigativa. Acho que essa separação de funções é salutar e mais produtiva. [Cidadão]*

- Fim da territorialidade;

*O modelo cartesiano em tudo já não responde com o momento político, econômico e social. A Segurança Pública é uma verdadeira cocha de retalho em quanto a criminalidade age de forma sistêmica o estado de forma cartesiana. Enquanto a comunicação dos delinquentes é difusa a segurança fragmentada e desconecta. Com base nisso, defendo não só o ciclo completo, mas também o fim da territorialidade. Tal medida triplica o numero de policiais sem que precise contratar nenhum a mais. O que corrobora com a politica do estado minimo eficiente. [Bombeiro]*

## CICLO COMPLETO

### ANÁLISE DO ESPECIALISTA

#### Proposta dos participantes: A análise do especialista

por Luiz Eduardo Soares

*Disclaimer: Os enunciados expostos a seguir são sínteses dos argumentos críticos apresentados na plataforma e no Facebook feitas por Luiz Eduardo Soares e não correspondem às palavras originais nem foram expressos necessariamente em contribuições distintas.*



Os policiais militares não estariam preparados para assumir as responsabilidades da investigação, que exigem formação técnica especializada.

As polícias civis não contam com contingentes suficientes para acrescentar a seu repertório de atribuições, típicas de polícia judiciária, as tarefas próprias à polícia ostensiva.

Os policiais civis não estão preparados para assumir as responsabilidades do policiamento ostensivo, que também requerem formação técnica especializada.

Se as duas polícias estaduais passarem a cumprir o ciclo completo do trabalho policial (preventivo-ostensivo uniformizado e investigativo), tornar-se-ão instituições competitivas entre si, mais do que já são, disputando o domínio sobre o território. Haveria a sobreposição de atuações e responsabilidades.

Os policiais civis – para alguns apenas os delegados, para outros, todos os profissionais da polícia civil, inclusive os agentes

## CICLO COMPLETO

por Luiz Eduardo Soares

– são os guardiões das garantias individuais, dos direitos constitucionalmente previstos. Vinculam-se à Justiça, enquanto polícia judiciária, inscrevem-se no espaço da Justiça criminal, relacionando-se diretamente com o Ministério Público e preparando o terreno para a prestação da denúncia e o desdobramento do processo. Em certa medida, o indiciamento, que compete aos delegados, é um análogo da denúncia, antecedendo-a e recomendando-a, assim como representa um primeiro ensaio da sentença judicial. Esse conjunto de funções depende de conhecimento do Direito, quando não da formação acadêmica na área, como se exige dos delegados. Os policiais militares não estariam preparados para fazer o que fazem os policiais civis, particularmente o que fazem os delegados. Além disso, dada a experiência histórica até hoje replicada, a polícia militar orienta a formação de seus quadros para a repressão e o combate, versão reduzida da guerra, e treina seus profissionais para ver no suspeito um inimigo. Não estaria, assim, em condições de apresentar-se como garantidora de direitos dos cidadãos. Em suma, no quartel, mesmo para registrar uma queixa, o cidadão e, sobretudo, a cidadã dificilmente se sentiria confortável e segura.

Como poderiam os policiais militares investigar civis, naturalmente submetidos à Justiça civil, se são regidos pela Justiça militar, relativamente a diversas situações?

O regime interno próprio a instituições militares inibe a independência individual que deve orientar o trabalho dos investigadores. Na polícia civil, é praxe dialogar com colegas e com dele-

## CICLO COMPLETO

por Luiz Eduardo Soares

gados, questionar entendimentos dos casos e explorar caminhos alternativos de investigação, suscitados pela interlocução crítica, coletivamente reflexiva. Na polícia militar, os princípios rígidos de hierarquia e disciplina bloqueariam essa prática aberta, arejada, eventualmente contraditória. Os subalternos não poderiam senão cumprir ordens ou se arriscariam a submeter-se a penalidades.

### Considerações sobre o conjunto dos questionamentos

Ciclo Completo refere-se ao conjunto de tarefas constitucionalmente atribuídas às instituições policiais, as quais envolvem a investigação criminal e o trabalho ostensivo, uniformizado, preventivo. No caso brasileiro, o modelo policial previsto pela Constituição, no artigo 144, veda que à mesma instituição policial, com exceção da Polícia Federal, seja conferida a responsabilidade de cumprir o ciclo completo. A PEC propõe que toda instituição policial cumpra o ciclo completo.

As três primeiras críticas só seriam sustentáveis se a PEC propusesse mudanças imediatas. Certamente, seriam inviáveis pelas razões aludidas nos questionamentos, entre outras. Não é o caso. Segundo a Proposta de Emenda Constitucional, as mudanças dar-se-iam ao longo do tempo necessário para que a transição não desorganizasse as instituições e para que se preparassem para assumir as novas responsabilidades.

A quarta crítica colide com a experiência internacional, nos países democráticos, onde vige o ciclo completo, sem que a competição se sobreponha aos ganhos derivados desse arranjo mais ra-

## CICLO COMPLETO

por Luiz Eduardo Soares

cional e funcional. O caso brasileiro, caracterizado pela divisão do ciclo, é excepcional e não tem produzido resultados virtuosos. Na prática, não tem havido complementaridade entre as instituições, nem mesmo cooperação.

O quinto questionamento ignora o fato de que todos os membros de todas as polícias, assim como as instituições em seu conjunto, têm de ser guardiões dos direitos, a começar pelo policial uniformizado na esquina, que estabelece relações diretas e cotidianas com a população. Quanto aos demais pontos mencionados na crítica, basta remeter o leitor às considerações sobre os três primeiros questionamentos.

Os dois últimos questionamentos estão corretos e coincidem com a análise que fundamenta a PEC: o ciclo completo é necessário, mas só deveria ser aplicado se houvesse a desmilitarização. Por isso, a PEC se apresenta como portadora de visão sistêmica e encaminha proposições articuladas entre si.



# PROPOSTAS EM DEBATE

## CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL

Cabe ao Ministério Público exercer o Controle Externo da atividade policial. Ou seja, constatar e averiguar quando as diversas polícias brasileiras não estão cumprindo seu mandato constitucional: garantir o exercício de direitos fundamentais, com a proteção da vida e da liberdade pelo uso comedido da força somente quando necessário. Mas, hoje, observa-se a insuficiência do Ministério Público em exercer este controle de forma satisfatória.



## CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL

### NA PEC-51

Quando há suspeita de que um crime tenha sido cometido por policiais, o fato passa por uma investigação interna e pode, também, passar por outra, externa à corporação policial. O controle interno é feito pelas corregedorias policiais, órgãos cujo funcionamento é afetado por questões como a resistência dos agentes policiais em trabalhar na fiscalização de seus pares, a falta de equipamento e de formação adequada, o baixo nível de autonomia dentro da instituição e o quadro insuficiente para a demanda de trabalho, conforme apontam os especialistas Ignacio Cano e Thais Duarte na nota técnica "As corregedorias dos órgãos de Segurança Pública do Brasil"<sup>18</sup>.

Por determinação da Constituição de 1988, o controle externo da atividade policial passou a ser competência do Ministério Público, mas a falta de regulamentação da prerrogativa prejudica sua atividade. Além disso, problemas de carência de estrutura e de pessoal também afetam o controle externo da atividade policial. Para tentar suprir a demanda de controle externo, foram criadas, na década de 1990, as ouvidorias de polícia estaduais. Esses órgãos deveriam promover a participação da sociedade civil no controle do comportamento ilegal de policiais. Hoje, no entanto, os ouvidores dispõem de pouca autonomia nas questões financeiras, por falta de orçamento próprio, e na seleção dos ouvidores, entre outros problemas.

<sup>18</sup> Disponível em: [revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/download/389/181](https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/download/389/181)

## CONTROLE DE ATIVIDADE POLICIAL

**A fim de superar questões como essas, a PEC-51 propõe a criação de ouvidorias externas:**

(...) dispõe que o controle externo da atividade policial será exercido, paralelamente ao disposto no **art. 129, VII**, por meio de Ouvidoria Externa, constituída no âmbito de cada órgão policial previsto nos **arts. 144 e 144-A**, dotada de **autonomia orçamentária e funcional**, incumbida do controle da atuação do órgão policial e do cumprimento dos deveres funcionais de seus profissionais e das seguintes atribuições, além daquelas previstas em lei: **I** – requisitar esclarecimentos do órgão policial e dos demais órgãos de segurança pública; **II** – avaliar a atuação do órgão policial, propondo providências administrativas ou medidas necessárias ao aperfeiçoamento de suas atividades; **III** – zelar pela integração e compartilhamento de informações entre os órgãos de segurança pública e pela ênfase no caráter preventivo da atividade policial; **IV** – suspender a prática, pelo órgão policial, de procedimentos comprovadamente incompatíveis com uma atuação humanizada e democrática dos órgãos policiais; **V** – receber e conhecer das reclamações contra profissionais integrantes do órgão policial, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional das instâncias internas, podendo aplicar sanções administrativas, inclusive a remoção, a disponibilidade ou a demissão do cargo, assegurada ampla defesa; **VI** – representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade; e **VII** – elaborar anualmente relatório sobre

## CONTROLE DE ATIVIDADE POLICIAL

a situação da segurança pública em sua região, a atuação do órgão policial de sua competência e dos demais órgãos de segurança pública, bem como sobre as atividades que desenvolver, incluindo as denúncias recebidas e as decisões proferidas; determina que a Ouvidoria Externa **será dirigida por Ouvidor-Geral, nomeado, entre cidadãos de reputação ilibada e notória atuação na área de segurança pública, não integrante de carreira policial, para mandato de 02 (dois) anos, vedada qualquer recondução, pelo Governador do Estado ou do Distrito Federal, ou pelo Prefeito do município, conforme o caso, a partir de consulta pública, garantida a participação da sociedade civil inclusive na apresentação de candidaturas, nos termos da lei;**

### A PERGUNTA NA PLATAFORMA

Na democracia, as polícias são instituições que têm autoridade para usar a força, de maneira comedida, com o objetivo de garantir o respeito a direitos ameaçados. Este poder exige controle por parte da sociedade. No Brasil, hoje, o controle interno é exercido pelas corregedorias das próprias polícias. Já o controle externo é exercido pelo Ministério Público. Esses mecanismos têm se mostrado insuficientes, dada a gravidade dos problemas não resolvidos.

Você concorda com a criação de ouvidorias externas às instituições policiais, com condições para atuar com autonomia em benefício da sociedade e dos policiais?

## CONTROLE DE ATIVIDADE POLICIAL

### SÍNTESE DAS CONTRIBUIÇÕES

O tópico sobre o Controle da Atividade Policial reuniu

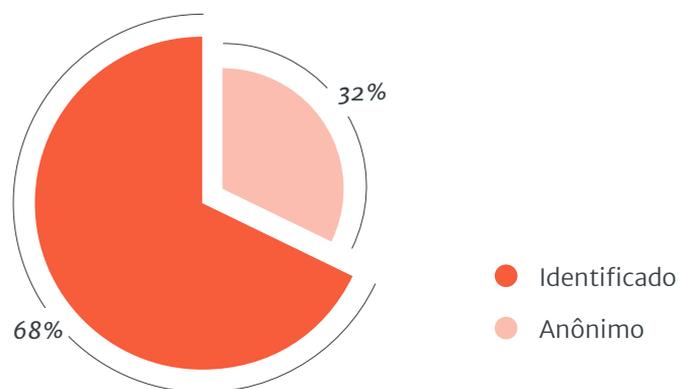
• 104 contribuições

• 71 participantes

Dos 71 participantes, 32% que contribuíram no tópico optaram pelo anonimato. A maioria dos participantes se mostraram favoráveis a proposta. Outras propostas da PEC-51, como a Desmilitarização, a Descentralização Federativa e o Ciclo Completo aparecem citadas dentro do tema, de forma que evidenciam a conexão entre os pontos da proposta.

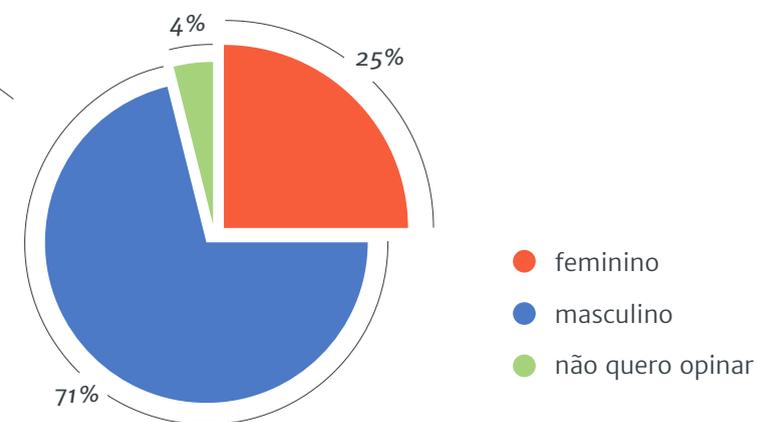
Apesar de a maior parte dos participantes serem profissionais de Segurança Pública (38%), a participação desse público foi percentualmente menor do que em outros temas. Os setores que aparecem a seguir são Cidadão (18%) e Educação (16%).

### Contribuições anônimas e identificadas

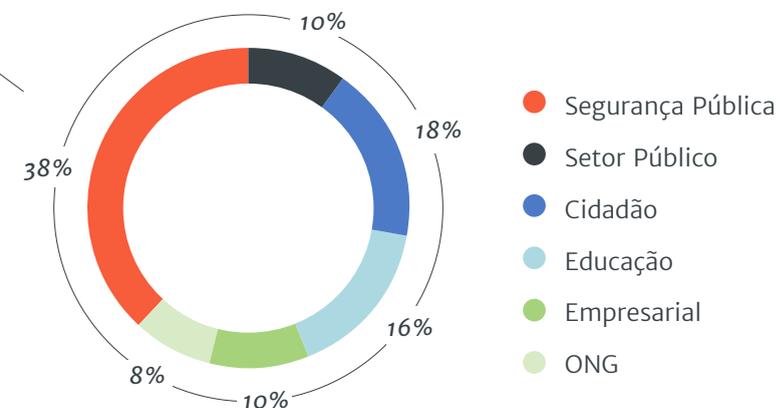


## CONTROLE DE ATIVIDADE POLICIAL

### Gênero dos participantes ativos

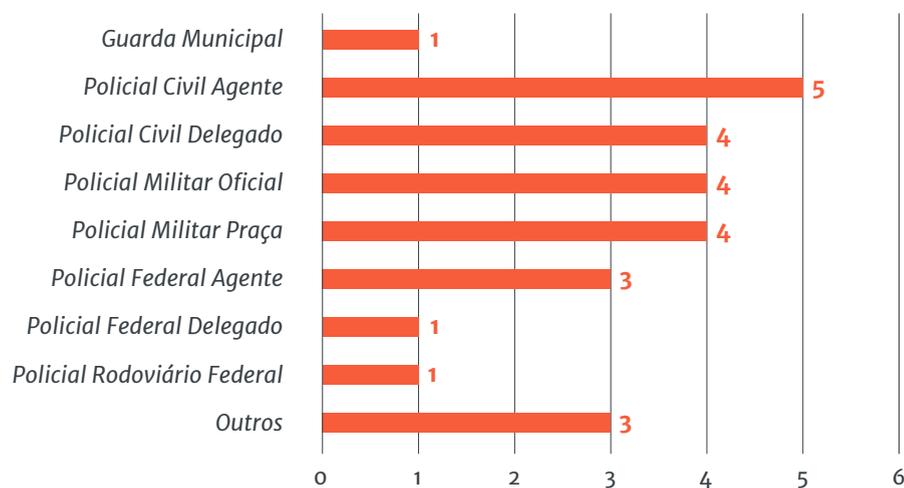


### Participantes por setor



## CONTROLE DE ATIVIDADE POLICIAL

Participantes por subsetor da Segurança Pública



### SÍNTESE DO DEBATE

O Controle da Atividade Policial foi a questão que mais atraiu a participação da sociedade civil na plataforma. Já as contribuições dos profissionais de Segurança Pública foram menos numerosas do que nas demais questões.

De modo geral, os participantes mostraram-se favoráveis à proposta de criação das Ouvidorias Externas como forma de aumentar o controle sobre as práticas policiais. Apesar disso, parte considerável das contribuições, tanto favoráveis quanto contrárias, alertavam para a necessidade de pensar uma estrutura para as ouvidorias que as protegessem de interferência política, assim como defendiam a premência de esclarecer processos como a seleção dos ouvidores e os mecanismos para garantir transparência.

## CONTROLE DE ATIVIDADE POLICIAL

### ARGUMENTOS FAVORÁVEIS

Muitos participantes acreditam que a criação de ouvidorias externas poderiam contribuir para diminuir os altos índices de impunidade para os crimes cometidos por policiais. Estes participantes destacaram a necessidade de evitar que policiais sejam julgados por policiais como acontece hoje nas ouvidorias internas.

*Todo serviço público prestado por servidor público além de controle interno, se faz necessário um controle externo daquele que recebe e avalia se foi prestado dentro nas normas previstas e de civilidade, urbanidade, cidadania e respeito aos direitos humanos. Quem controla e presta o serviço não pode, sozinho, avaliar se fez bem feito. Defendo ainda a autonomia das Ouvidorias, com carreira própria, vinculada à sociedade civil, independente e com poder investigação e encaminhamento da denúncia ao ministério público e demais autoridades competentes. [Educação]*

Um policial civil anônimo destaca que, além de colaborar para apurar os abusos cometidos por policiais, as ouvidorias externas podem servir como um canal para que os próprios policiais possam fazer denúncias sem o medo de serem punidos institucionalmente ou ainda para evitar algumas punições arbitrárias realizadas nas ouvidorias internas:

*É fundamental a criação e a estruturação das Ouvidorias Externas que seriam não apenas órgãos independentes para apuração de abusos dos policiais como seriam também importantes canais de denúncias das*

## CONTROLE DE ATIVIDADE POLICIAL

*inúmeras arbitrariedades e assédios sofridos pelos policiais no interior de suas instituições. Policiais Militares trabalham inúmeros plantões sem o período de folga que lhes é um direito; Policiais Civis são transferidos sem consulta prévia e como forma velada de punição; as Delegacias e os Batalhões se organizam ainda hoje como baronatos feudais. Em 2013, morreu um recruta no treinamento para se tornar um policial; para os que pensam se tratar de um caso isolado, em 2015, morreu outro... Ensinamos os Policiais a serem máquinas de obedecer – como um bom militar em uma guerra – e depois pedimos que ele seja um garantidor de direitos, um negociador de conflitos, um promotor da cidadania. ///* As Ouvidorias Externas serão fundamentais para o amadurecimento democrático das instituições policiais. **[Agente da Polícia Civil]**

Ainda sobre a importância das ouvidorias para os policiais, alguns participantes acreditam que, com ouvidorias externas, seria mais fácil combater a punição injusta de grupos mais vulneráveis da hierarquia policial. Alguns participantes, em especial policiais praças, apontam que as ouvidorias internas cometem injustiças com policiais praças para beneficiar os policiais oficiais.

Demais apoios à proposta de criação das ouvidorias externas reúnem argumentos como: o caráter autônomo e independente das ouvidorias proporcionará maior neutralidade na coleta das informações e maior judiciosidade na análise dos dados; a ouvidoria poderá contribuir para o aperfeiçoamento da atividade policial; a sociedade terá conhecimento ampliado sobre o que acontece nas instituições

## CONTROLE DE ATIVIDADE POLICIAL

policiais; essas ouvidorias poderão contribuir para o levantamento de dados mais confiáveis sobre a atividade policial.

A fala de um profissional da Segurança Pública sintetiza alguns desses argumentos:

*A Ouvidoria, por natureza, por essência, deve ser externa às polícias. E, mais ainda, deve ser a representante da sociedade na fiscalização da atuação policial. Afinal, é a sociedade que constitui essas corporações e as autorizam ao uso – comedido, legal e crescente – da força, exclusivamente para agirem na defesa da mesma sociedade. Cabe a esta última, então, exercer o controle mais isento, mais completo e mais rigoroso, sobre todo o ciclo em questão. A autonomia e o efetivo empoderamento do órgão, portanto, é absolutamente essencial, se ele quiser ser digno do nome. Do contrário, é como se verifica hoje, apenas mais uma instância corporativa, encarregada de chancelar os horrores que vemos todos os dias. O controle feito pelo Ministério Público é também ineficaz. A uma, porque esse órgão, além de se portar como segmento acima dos demais, mostrando ostensivo e arrogante desprezo para com estes, é também totalmente hermético e opaco. Por definição, então, ele é infenso à fiscalização da mesma sociedade, à qual pretende servir, mas sempre de cima para baixo, com um olhar superior. E a duas porque a prática tem mostrado uma confusão absurda entre as funções de ambos os órgãos, e a criação e acirramento de rivalidades, competições destrutivas e hostilidade recíproca. Em um estágio mais avançado (...) o controle interno deverá ser feito através de Corregedoria com carreira própria dentro da*

## CONTROLE DE ATIVIDADE POLICIAL

*instituição, sem o atual concubinato que transforma os mesmos profissionais antes investigados em investigadores, e vice versa; o corregedor deverá ter mandato fixo, a fim de minimizar a ingerência política; e o controle externo será feito pela sociedade, por via de uma ouvidoria poderosa, autônoma e isenta, criada e mantida exclusivamente por ela, sociedade, sem qualquer influência ou intervenção política. Ao Ministério Público caberá exercer sua função precípua de guardião da lei e da sociedade, o que não é absolutamente pouco. [Segurança Pública, Outros]*

### PONTOS DE CRÍTICA

Na plataforma, o apoio à proposta das ouvidorias externas foi predominante. Apesar disso, houve críticas. As contribuições que se opuseram de maneira mais radical foram majoritariamente feitas por policiais, que utilizaram exemplos da vivência policial, a fim de argumentar que a proposta não teria efeito no combate à criminalidade. Foi apontado o fato de que os policiais já são julgados em duas esferas, enquanto a sociedade civil é julgada apenas em uma. Para os críticos à proposta, as corregedorias existentes já seriam suficientes, e devem-se concentrar esforços na melhoria dessas corregedorias ao invés de se criar um novo órgão.

*Acredito que reformular a Corregedoria das polícias seria mais eficiente. Hoje, essas corregedorias, contaminadas pelo corporativismo, se transformaram em centros de apoio aos policiais. Não executa seu verdadeiro papel que é o de fiscalizar e punir (se for o caso) a ação policial fora da*

## CONTROLE DE ATIVIDADE POLICIAL

*lei. Não só a ouvidoria, mas também a corregedoria deveria ter representantes da sociedade civil organizada, como OAB, Direitos Humanos, universidades, entre outros. [Facebook]*

Também foram levantadas críticas baseadas no fato de que, nos estados que já possuem as ouvidorias externas, estas detêm pouca autonomia (por exemplo, na seleção de ouvidores) e, por falta de orçamento próprio, acabam por funcionar mais como um "cabide de empregos". Além disso, um possível aumento da burocracia poderia trazer a criação de novas ouvidorias.

### PONTOS DE DÚVIDA

Os pontos a seguir geraram dúvidas sobre o procedimento de implementação da proposta. No tópico sobre a criação de ouvidorias externas, a preocupação com a transparência é apontada pelos participantes tanto favoráveis quanto contrários à proposta:

*A questão principal não é ser externa ou não, na verdade tanto faz. O que deve prevalecer é a isenção das pessoas que avaliam ou instauram os procedimentos, em especial aqueles instaurados contra servidores policiais.(...) [Facebook]*

Muitos participantes demonstraram apreensão e dúvidas em relação ao risco de influência política e ao corporativismo dentro das ouvidorias. Esses participantes sugerem que as ouvidorias possuam

## CONTROLE DE ATIVIDADE POLICIAL

orçamento próprio, para que tenham mais autonomia. Também foi apontada a necessidade de maior participação da sociedade na eleição desses ouvidores, e foi sugerida a participação de membros de segmentos sociais representativos, como o Ministério Público, defensorias, OAB e associações civis.

### PROPOSTAS DOS PARTICIPANTES

#### Propostas compatíveis com a PEC 51

- Composição eletiva da Ouvidoria, sendo considerada a vida pregressa dos elegíveis (nada-consta cível e criminal);
- Que as ouvidorias também passem a ter, como competência, a elaboração de pesquisas e de recomendações com poder de obrigar todas as polícias;
- Participação da sociedade civil na nomeação dos ouvidores;
- Uma legislação federal que obrigue cada estado a ter a Ouvidoria Externa, e a União, a ter uma Ouvidoria das suas polícias e uma Ouvidoria Geral das polícias, que articularia todo o sistema e induziria ao fortalecimento do Sistema Nacional;
- Pensar em fluxos de trabalho comprometidos com a celeridade dos processos apurados pelas ouvidorias.

## CONTROLE DE ATIVIDADE POLICIAL

*O caráter autônomo e independente das ouvidorias proporcionará mais isenção na coleta das informações e maior judiciosidade na análise dos dados, me parece um encaminhamento mais propício ao acerto. Como é sabido que criar uma terceira instância pode implicar em ampliar a burocratização, complexificando os trâmites e levando a lentificação das decisões, é importante que este aspecto seja considerado com vista e gerar processos para superar este efeito indesejável. [ONG]*

- Acompanhamento para as ouvidorias em nível municipal por meio de auditorias responsáveis por receber as denúncias;

*Sim, inclusive estas auditorias externas devem ser difundidas a nível de bairros e composto por cidadão eleitos nesses bairros. a estes ouvidores deve ser oferecida todas as garantias de segurança pessoal. estas ouvidorias locais serão acompanhadas por auditorias em nível municipal, que receberão as denúncias e ocorrências para uma filtragem e transformadas em bases legais para coibir e punir abuso de autoridades policiais, com a devida ampla publicidade das punições e medidas corretivas. [ONG]*

- Necessidade de funcionamento da Ouvidoria com isenção político-partidária;
- Utilização de recursos tecnológicos como suporte para essas ouvidorias;

## CONTROLE DE ATIVIDADE POLICIAL

*(...) precisa-se pensar, também, em instrumentos que possibilitem ao cidadão o controle externo e efetivo das polícias (uma espécie de realização material do que vem positivado de maneira genérica no ordenamento jurídico brasileiro). Uma possibilidade, e aqui trazendo a discussão para o campo prático, seria o Projeto Vigilante ([www.appvigilante.com](http://www.appvigilante.com)), em que as pessoas poderiam enviar vídeos, fotos e áudios de violações e abusos diretamente de seu smartphone, com anonimato garantido, para que tais dados servissem como elementos de informação no âmbito de processos administrativos disciplinares e eventuais ações penais. Também serviria para analisar dados estatísticos como, por exemplo, em quais batalhões, e por que, ocorrem o maior número de violações. É uma espécie de discussão e análise da atividade policial e de política pública, num sentido mais amplo, de cima para baixo, feita de maneira inteligente e utilizando recursos tecnológicos nada sofisticados e caros, bem simples. (dados públicos extraídos do site da Ouvidoria da Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo: <http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/>) [Empresarial]*

- O controle externo e colegiado deve contar com membros de segmentos sociais representativos, como o Ministério Público, defensorias, a OAB e associações civis;

- Criação de conselhos disciplinares formados por membros das polícias e da sociedade, para julgarem os maus policiais após o término do processo administrativo;

## CONTROLE DE ATIVIDADE POLICIAL

- Definir a carreira dos policiais que trabalham com o controle da atividade policial como independente dos demais policiais;

*Precisamos sempre nos modernizar e adequar as necessidades e anseios da sociedade aliando o que de melhor temos em modelo de segurança pública mundo afora. Um modelo interessante é o da Polícia Canadense. Os policiais que ingressam nos assuntos internos fazem carreira nesse setor. São setores incomunicáveis. O policial do assuntos internos não pode ir para a área fim; assim como o da área fim não ingressa nos assuntos internos. É uma escolha de carreira. Vale a pena ser estudado para eventual análise e implementação no Brasil. [Agente da Polícia Federal]*

- Criação de um Sistema Nacional de Controle Externo das Polícias;

*Defendo que o Brasil crie um Sistema Nacional de Controle Externo das Polícias. Uma legislação federal que obrigue cada estado a ter a Ouvidoria Externa e a União a ter uma Ouvidoria das suas Polícias e uma Ouvidoria Geral das Polícias, que articularia todo o sistema e iria induzir o fortalecimento do Sistema Nacional, além de elaborar pesquisas e recomendações que tivessem poder de obrigar todas as polícias... [Cidadão]*

## CONTROLE DE ATIVIDADE POLICIAL

### Propostas incompatíveis com a PEC 51

- A possibilidade de a sociedade civil organizada, por meio de conselhos estaduais de Segurança Pública, assumir a função de Ouvidoria Externa, tanto da polícia quanto do fiscal da polícia (Ministério Público);
- Criação de um Conselho Nacional de Polícia, com participação não somente de policiais, mas também de outros setores da sociedade. É inaceitável que o órgão corregedor funcione no mesmo prédio onde os demais policiais trabalham, por exemplo, como acontece até hoje nas superintendências de Polícia Federal nos estados;
- Mandato fixo como forma de garantir a autonomia da Ouvidoria Externa;
- Criar uma sala para a Promotoria em cada delegacia;

*Acho que deveria existir uma sala para a Promotoria em cada delegacia. Polícia e promotoria devem trabalhar juntas. E esta última um elo forte para garantir direitos e inibir abusos por parte de autoridades policiais. No mais o conjunto da sociedade também deve cumprir seu papel de fiscalizar, denunciar e cobrar resultados dos órgãos competentes. Não vejo tanta necessidade assim de um ouvidoria externa. A ouvidoria externa somos nós, a sociedade organizada. [Cidadão]*

- O controle interno deverá ser feito por meio de Corregedoria com carreira própria dentro da instituição;

## CONTROLE DE ATIVIDADE POLICIAL

*(...) o controle interno deverá ser feito através de Corregedoria com carreira própria dentro da instituição, sem o atual concubinato que transforma os mesmos profissionais antes investigados em investigadores, e vice versa; o corregedor deverá ter mandato fixo, a fim de minimizar a ingerência política; e o controle externo será feito pela sociedade, por via de uma ouvidoria poderosa, autônoma e isenta, criada e mantida exclusivamente por ela, sociedade, sem qualquer influência ou intervenção política. Ao Ministério Público caberá exercer sua função pre-cípua de guardião da lei e da sociedade, o que não é absolutamente pouco. [Segurança Pública, Outros]*

- Criação de uma Corregedoria Única composta por policiais de todas as organizações:

*Uma Corregedoria Única ligada ao Ministério Público Estadual/Federal, composta por policiais experientes selecionados de todas as organizações policiais (policiais municipais, civis e militares no MP Estadual e ferroviários, rodoviários e federais no caso do MP Federal), que trabalharia especificamente para receber as denúncias e investigá-las. Os policiais dessa corregedoria única pertencentes a força policial a qual o investigado seja ligado não poderá compor comissão que investigará tal denúncia de forma a não levantar suspeição ao caso, tanto nos casos mais simples como nos mais complexos. Evitar-se-ia assim o uso doloso da máquina da corregedoria contra os policiais. [Agente da Polícia Federal]*

## CONTROLE DE ATIVIDADE POLICIAL

### ANÁLISE DO ESPECIALISTA

#### Proposta dos participantes: A análise do especialista

por Luiz Eduardo Soares

*Disclaimer: Os enunciados expostos a seguir são sínteses dos argumentos críticos apresentados na plataforma e no Facebook feitas por Luiz Eduardo Soares e não correspondem às palavras originais nem foram expressos necessariamente em contribuições distintas.*



Uma vez instaladas, nos termos propostos pela PEC-51, isto é, dotadas de autonomia, recursos e autoridade para obter dados e investigar, as Ouvidorias tornar-se-iam terrenos férteis para pavimentar carreiras políticas e instrumentos úteis para promover intervenções políticas nas instituições policiais.

As Ouvidorias correm o risco de submeter-se ao populismo assembleísta, transformando as polícias em órgãos subalternos ao jogo demagógico e às decisões coletivas passionais, quando não ideológicas, tomadas no calor da hora.

As Ouvidorias como forma de controle externo deformam o sentido de *accountability*, responsabilização e transparência, pois tendem a funcionar de modo tendencioso, observando os fatos com parcialidade ou unilateralmente, o que faz com que os profissionais trabalhem acuados, temerosos, pressionados, sentindo-se injustiçados, humilhados, vigiados, como se fossem os vilões potenciais. Como se pesasse sobre eles a presunção de culpa.

## CONTROLE DE ATIVIDADE POLICIAL

por Luiz Eduardo Soares

Ouvidorias denunciam a quem os erros supostamente cometidos? Se os acusadores têm acesso à Ouvidoria e podem inclusive manipulá-la com propósitos escusos, visando atingir determinados profissionais ou comandos, que acesso teriam os acusados? Como poderiam defender-se antes do encaminhamento da denúncia? Evidencia-se a ilegitimidade da Ouvidoria proposta pela PEC-51.

A proposta da PEC sobre Ouvidorias é um equívoco porque esvaíza o papel do Ministério Público enquanto responsável pelo controle externo da atividade policial. Há também o risco de a proposta gerar uma sobreposição competitiva e improdutiva com o MP, o que pode conduzir a uma crise institucional.

A PEC refere-se à criação de uma Ouvidoria por instituição policial. Isso é um erro, porque provocará um conflito com Ouvidorias já existentes, as quais não se vinculam a polícias específicas.

Como conceder poder judiciário e policial para entrar em delegacias ou quartéis, investigar, exigir apresentação de documentos, dados, etc, a uma entidade civil não preparada para isso?

#### Considerações sobre o conjunto dos questionamentos

É verdade que há os riscos de manipulação política e ideológica, referidos nas duas primeiras críticas. Há sempre o perigo de apropriações oportunistas visando pavimentar carreiras políticas. Sem dúvida, o populismo, métodos assembleístas e a permeabilidade a reações passionais podem degradar o trabalho de uma Ouvidoria. Porém, praticamente todos os instrumentos de controle social e to-

## CONTROLE DE ATIVIDADE POLICIAL

por Luiz Eduardo Soares

dos os espaços participativos estão sujeitos a esses riscos. Por outro lado, podem ser evitados, se houver normas e mecanismos preventivos adequados. Maior do que os riscos apontados é o preço que se paga pela inexistência de organismo externo de monitoramento das atividades policiais, tão sensíveis e importantes, que lidam com a vida e a morte, que empregam a força e representam a autoridade do Estado.

A terceira crítica focaliza o caráter potencialmente tendencioso da Ouvidoria, a possibilidade de que aja com parcialidade, sendo injusta com os policiais. De fato, não há como negar essa hipótese. Entretanto, ela pode ser compensada com a adoção de critérios rigorosos na definição dos métodos de trabalho. Uma Ouvidoria deve atentar não apenas para as violações de direitos perpetrados por policiais, mas também para aquelas cometidas contra eles. Deve observar e destacar, ainda, as boas práticas, para incentivá-las e divulgá-las. Além disso, há que se compreender que a Ouvidoria se inscreve em um sistema, marcado pelo saudável tensionamento produzido por "*checks and balances*", freios e contrapesos. Sua ausência tem provocado desequilíbrios que ferem a cidadania.

A quarta crítica suscita um questionamento importante: a quem se dirige a Ouvidoria? Quem recebe a denúncia por ela formulada? Onde, na cadeia de procedimentos, inscreve-se o exercício do contraditório e do direito de defesa? Há aqui um problema de entendimento da proposta: a PEC não pretende eliminar, nem poderia, as instituições que atuam no campo da Justiça criminal, como o Mi-

## CONTROLE DE ATIVIDADE POLICIAL

por Luiz Eduardo Soares

nistério Público e o próprio Poder Judiciário. Portanto, a Ouvidoria, uma vez criada, terá de articular-se com o sistema em que se insere. Em outras palavras, cabe-lhe, em caso de violações, encaminhar a denúncia ao Ministério Público, que dará sequência aos procedimentos pertinentes, transformando a denúncia em acusação formal e, assim, instalando o devido processo judicial ou, não reconhecendo consistência no caso, arquivando-o. A Ouvidoria também poderá, não se tratando de violação criminal, dirigir à própria polícia recomendações para aperfeiçoar práticas, prevenir transgressões ou expandir métodos e ações virtuosos.

A quinta crítica traduz uma preocupação legítima, mas contornável, se considerarmos o fato de que os meios e as funções da Ouvidoria e do Ministério Público não são os mesmos, e que este último tem, reconhecidamente, apresentado sérias dificuldades em cumprir seu papel, dada a escala e a complexidade dos problemas visados, sem apoio, sem colaboração de uma entidade complementar. Meios e fins são diversos: a Ouvidoria ouve a cidadania, diretamente, e a ela presta contas; o MP acompanha a instrução dos inquéritos na polícia civil ou levanta eventuais problemas internos às polícias, no tratamento dos profissionais, ou externos, na abordagem a cidadãos, sendo, quando necessário, autor da ação penal e proponente de "Termos de Ajuste de Conduta", os TACs. O MP é autônomo, mas relaciona-se diretamente com a Justiça, ainda que seja um órgão do executivo – é o governador quem indica o Procurador Geral, a partir de lista tríplice.

## CONTROLE DE ATIVIDADE POLICIAL

por Luiz Eduardo Soares

O mesmo raciocínio aplica-se à questão suscitada pela sexta crítica, a qual tem por objeto a possível sobreposição ou disputa entre a Ouvidoria a ser criada pela PEC e outras, que porventura já existam, – de fato, há algumas no Brasil, ainda que não especialmente dedicadas a uma ou outra instituição policial, como seria a Ouvidoria cuja fundação derivasse da PEC. São tantas as polícias, tantos os policiais, e tão poucas – e precárias – as Ouvidorias existentes, que não seria difícil estabelecer uma produtiva divisão do trabalho, quando necessário.

O desafio referido pelo sétimo questionamento é real e muito relevante, mas as definições sobre os poderes a serem conferidos à Ouvidoria dependerão de regulamentações em legislação infra-constitucional.



# PROPOSTAS EM DEBATE

## DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA

A Descentralização Federativa proposta pela PEC 51 consiste em dotar os estados da prerrogativa de determinar o modelo policial vigente em seus territórios mediante a adaptação de suas polícias às realidades locais. Essas polícias poderiam organizar-se por território ou por especialidade e devem estar de acordo com os demais princípios da PEC-51: desmilitarizadas, com Ciclo Completo e Carreira Única.



## DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA

### NA PEC-51

O arranjo federativo por trás da estrutura da Segurança Pública no Brasil é diferente do da maioria das políticas públicas. O artigo 144 da Constituição Federal delega poucas funções para a União e para os municípios, deixando para os estados a maior parte das responsabilidades. Apesar disso, a legislação federal impõe a todos os estados um mesmo modelo de policiamento, dividido em dois: uma polícia dedicada ao trabalho preventivo-ostensivo (polícias militares), e outra, ao trabalho investigativo (polícias civis).

A Descentralização Federativa proposta na PEC-51 transfere aos estados a possibilidade de escolher o modelo policial a ser adotado em seus territórios, de forma a dotá-los de maior capacidade para adaptar suas instituições e suas políticas de Segurança Pública às realidades locais e aos tipos criminais predominantes. Seria possível, dentro desse modelo, criar diferentes tipos de polícias de acordo com tipos criminais e/ou critérios territoriais, desde que toda instituição seja desmilitarizada, de ciclo completo e com estrutura de Carreira Única. A Segurança Pública seria, dessa forma, estruturada por um regime descentralizado com integração sistêmica e com unidade axiológica:

**"Art. 144-A.** A segurança pública será provida, no âmbito dos Estados e Distrito Federal e dos municípios, por meio de polícias e corpos de bombeiros.

**§ 1º** Todo órgão policial deverá se organizar em ciclo completo, responsabilizando-se cumulativamente pelas tarefas ostensivas, preventivas, investigativas e de persecução criminal.

## DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA

§ 2º Todo órgão policial deverá se organizar por carreira única.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal terão autonomia para estruturar seus órgãos de segurança pública, inclusive quanto à definição da responsabilidade do município, observado o disposto nesta Constituição, podendo organizar suas polícias a partir da definição de responsabilidades sobre territórios ou sobre infrações penais. SF/13446.31391-07

§ 4º Conforme o caso, as polícias estaduais, os corpos de bombeiros, as polícias metropolitanas e as polícias regionais subordinam-se aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; as polícias municipais e as polícias submunicipais subordinam-se ao Prefeito do município.

§ 5º Aos corpos de bombeiros, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil"

### A PERGUNTA NA PLATAFORMA

Algumas pessoas pensam que a melhor solução para a Segurança Pública no Brasil, considerando-se as enormes diferenças regionais, seria a adoção de modelos policiais diferentes em cada estado, de acordo com as características territoriais e os tipos criminais predominantes. Assim, seria possível, por exemplo, que fossem criadas polícias municipais em grandes cidades, que se combinariam com uma polícia voltada para as demais áreas do estado e com uma polícia dedicada exclusivamente a um tipo criminal específico, como o crime organizado. A PEC-51 propõe a descentralização federativa que torna possíveis arranjos deste tipo, respeitando parâmetros nacionais: a Desmilitarização, o Ciclo Completo e a Carreira Única. O que você acha?

## DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA

### SÍNTESE DAS CONTRIBUIÇÕES

O tópico sobre Descentralização Federativa reuniu

• 70 contribuições

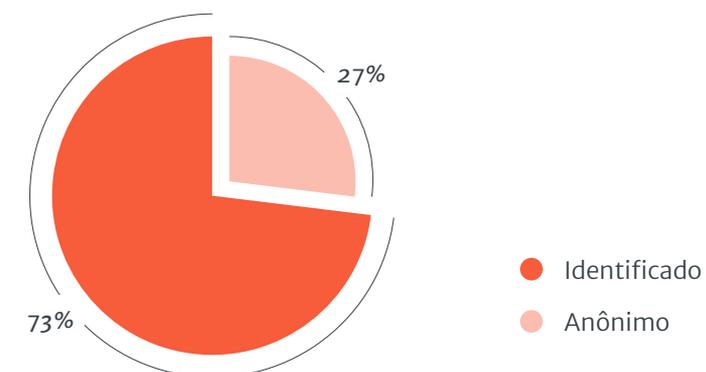
• 45 participantes

A maioria das contribuições se mostrou favorável à proposta, e houve uma quantidade significativa de comentários sobre outros assuntos. Outros assuntos da PEC-51, como o Ciclo Completo, a Desmilitarização e a Carreira Única foram citados, o que evidenciou a conexão entre os pontos da proposta.

A maior parte dos participantes compôs-se de profissionais da Segurança Pública (56%), seguidos por membros da sociedade civil (18%) e por profissionais ligados à Educação (11%).

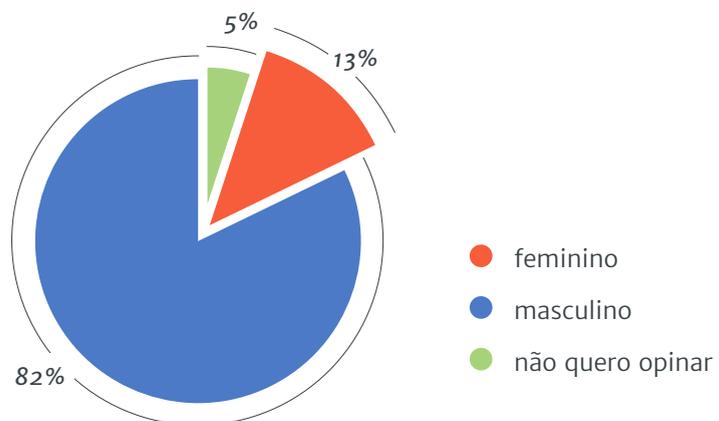
Destacamos a visão crítica dos delegados das polícias Civil e Federal em relação à proposta. Esses subsetores foram os únicos em que os participantes, em sua maioria, foram contrários à proposta. Nos demais setores e subsetores, a adesão à proposta da PEC 51 prevaleceu.

### Contribuições anônimas e identificadas

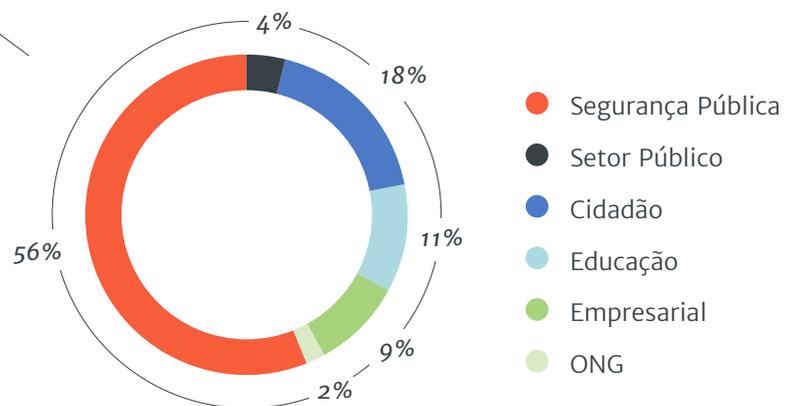


## DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA

Gênero dos participantes ativos

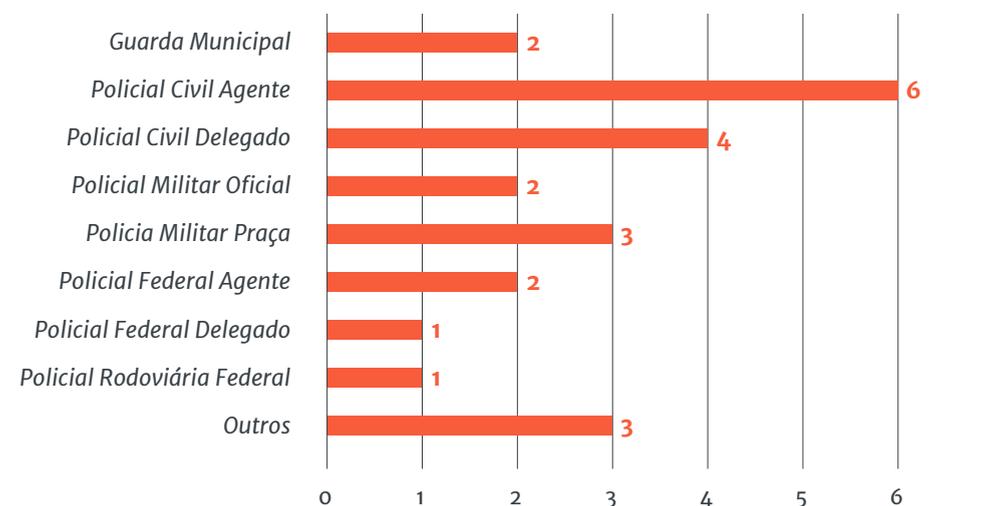


Participantes por setor



## DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA

Participantes por subsetor da Segurança Pública



### SÍNTESE DO DEBATE

Neste tópico, mesmo os comentários críticos à proposta da PEC-51 não fizeram, em sua maioria, a defesa do modelo atual. As contribuições dividiram-se entre os benefícios e os malefícios de um modelo mais descentralizado versus àqueles de um modelo mais centralizado. Entre os comentários críticos, destacou-se o problema da influência política e o possível impacto sobre a autonomia do trabalho policial que poderiam resultar da mudança. Os comentários favoráveis, por outro lado, apontaram a possibilidade de melhora da interação entre a sociedade civil e as polícias.

## DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA

### ARGUMENTOS FAVORÁVEIS

Além das críticas ao atual modelo, o argumento mais frequente em favor da descentralização federativa considerou a possibilidade da criação de modelos policiais adequados às realidades dos estados:

*Não seria bom para os estados que lidam com o drama da produção de drogas em suas fronteiras que pudessem criar polícias específicas para esse fim? Não seria conveniente que megalópoles pudessem criar polícias específicas para dotar de segurança determinadas áreas "especiais", como as praias no RJ? Não seria interessante que crimes de "pequeno potencial ofensivo" onde não houvesse necessidade de investigação, quando o autor e a vítima fossem conhecidos, fossem diretamente encaminhados à Justiça, dando maior rapidez ao atendimento ao cidadão? Não seria positivo que as Guardas Municipais tivessem competências mais amplas que apenas cuidar do patrimônio das prefeituras, como indicado pela Constituição? – Nada disso é possível pela "camisa de força" do artigo 144 que impõe um mesmo formato para todas as unidades da federação, a despeito das diferentes realidades e desafios que se apresentam. Se essa amarra for desfeita, cada estado pode optar pela solução que achar mais adequada aos seus desafios particulares, desde que sejam observados os seus três eixos principais: 1) Todas as polícias devem ter caráter civil. 2) Todas as polícias devem ser formados por uma carreira única (como já existe nas PRFs). 3) Todas as polícias devem ser de ciclo completo (com atribuições preventivas e repressivas) – Com a demanda crescente por segurança pública, assistimos determinadas esferas públicas agindo à sombra da lei: Guardas*

## DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA

*Municipais assumindo funções policiais; P2 das Polícias Militares investigando crimes fora de sua competência; e por agirem à sombra da lei, acabam também agindo ao seu arrepio. [Agente da Polícia Civil]*

De acordo com o comentário a seguir, além de adaptação do modelo policial às realidades locais, a criação de diferentes modelos policiais motivaria um debate nacional com a comparação entre diferentes formatos. A oxigenação do debate, acrescida da possibilidade de incorporação de experiências positivas e da rejeição de formatos pouco efetivos, é considerada positiva pelo autor do comentário:

*Finalmente cada Estado decidirá como montar sua configuração, adaptando a suas diferenças (Amazonas é diferente de São Paulo, que é diferente do Mato Grosso, e assim por diante!), imitando os estados mais bem sucedidos, ouvindo a necessidade da população, sem mais estar engessado a um modelo único nacional que, até hoje, não vem dando conta do recado (mantemos há décadas os intermináveis assassinatos, com novo recorde mundial de 58 mil homicídios em 2015). [Agente da Polícia Federal]*

Outro recorrente argumento em favor da proposta defende o potencial positivo de ampliar as atribuições municipais na Segurança Pública. Por estar mais próximo do dia-a-dia dos cidadãos, o poder público municipal teria melhores condições de estabelecer um diálogo direto com a população, com a abertura de espaço para a criação de estra-

## DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA

tégias de policiamento comunitário, como exposto no comentário:

*A proposta de descentralização, para mim, faz sentido se possibilitar uma proximidade maior da polícia com a comunidade. Mudarmos a forma como a polícia enxerga o cidadão, incutir na corporação que o agente policial deve auxiliar o cidadão, estar próximo da comunidade, entender a sua dinâmica. Vejo como dificuldade para isto as altas taxas de criminalidade brasileira, pois entendo que há aí um ciclo perverso: altas taxas de criminalidade levam à polícias mais militarizadas e conseqüentemente mais afastadas da comunidade, que facilitam a prevalência de altas taxas de criminalidade. Talvez o passo inicial seja o aprofundamento por, parte da polícia, do diálogo com a comunidade local. [Empresarial]*

### PONTOS DE CRÍTICA

Alguns participantes, ainda que inclinados a apoiar a proposta, demonstraram preocupação com possíveis impactos negativos da descentralização federativa sobre os direitos dos cidadãos. Para esses participantes, a adoção de critérios regionais poderia ampliar as desigualdades regionais e recrudescer as violações, por parte das polícias, contra determinados segmentos da população. Além disso, conforme argumentado no comentário a seguir, também deve ser levada em conta a circulação dos cidadãos entre os diferentes estados:

*Seria interessante se a polícia e a comunidade pudessem interagir em um bem comum, mas me preocupo, a diferenciação das polícias possibilita-*

## DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA

*ria arbitrariedades violentas na conduta em determinadas regiões, aonde são encontradas minorias historicamente marginalizadas. [Cidadão]*

*Cada Estado tem suas peculiaridades, mas a mobilidade do brasileiro é grande. A lei precisa ser clara e a regra geral, sob pena do habitante de um Estado, quando em férias ou trabalho em outro Estado, desconhecer a forma de atuação policial e a tutela de seus direitos pode ser comprometida. Também pode criar maneirismos locais na atuação policial que impliquem em dificultar a vida de "forasteiros" com base em regionalismo, o que seria inaceitável. A linha mestra da atuação policial deve ser uma só e regrada em lei federal. As peculiaridades locais podem ser resolvidas com autonomia relativa, decretos e portarias que sejam submetidos ao crivo da legalidade e constitucionalidade. [Cidadão]*

Um argumento recorrente defende que a descentralização federativa poderia ser nociva, em função das dificuldades de controle da atividade policial por parte do poder público local, bem como a sujeição à influência política indevida:

*A descentralização proposta somente fragilizaria ainda mais o sistema de defesa social brasileiro. Se o modelo atual já é alvo de ingerências políticas indesejadas, por certo que a descentralização faria com que os governos regionais e locais passassem a interferir ainda mais na ação da Polícia, eternizando a praxe secular, segundo: "aos amigos a lei, aos inimigos os rigores da lei". [Delegado da Polícia Civil]*

## DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA

Alguns participantes chamaram a atenção para possíveis impactos que o aumento das atribuições na Segurança Pública teriam sobre os orçamentos municipais:

*Entendo que é uma proposta interessante, contudo o Estado abraça todo local onde pode arrecadar dinheiro, fragilizando os que seriam essenciais. Caso o Estado Brasileiro cuidasse da Educação, Segurança e Saúde, seria mais fácil equilibrar os sistemas. mas da forma como são feitas as arrecadações e a distribuição advinda de impostos os municípios pobres ficariam desguarnecidos de polícia e seriam com certeza ineficientes, diante da demanda [Segurança Pública, Outros]*

Para os participantes que adotaram essa linha de argumentação, não seria possível pensar em uma maior descentralização da arquitetura institucional da Segurança Pública sem que essa mudança estivesse acompanhada de um aumento nos recursos à disposição dos entes federados.

Alguns participantes opinaram que o arranjo federativo por trás das instituições de Segurança Pública deveria ser alterado no sentido oposto ao que propõe a PEC-51, com a adoção de um modelo único para todo o país, com maior centralização. O exemplo a seguir é elucidativo: ainda que concorde com uma maior participação do município por meio da criação de polícias municipais, o participante considera que a existência de uma polícia por nível federativo, ou seja, uma municipal, uma estadual e uma federal, seria suficiente, e

## DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA

que a existência de mais instituições poderia ter efeitos indesejados. O modelo de uma polícia por nível federativo seria compatível com a PEC-51 caso algum estado decidisse por adotá-lo. Entretanto, ao se posicionar pela necessidade de que esse modelo seja o único válido para todo o país, o participante se afasta da proposta de descentralização federativa da PEC-51.

*Acredito que uma polícia estadual, juntamente com a atuação de polícias municipais, somado ainda à participação de uma polícia federal, todos de ciclo completo, já seriam suficientes. Obviamente que cada um desses órgãos poderia ter subdivisões por especialidade, mas sempre dentro de uma estrutura maior. No Brasil, excesso de descentralização na atividade policial pode significar: mais gastos para manutenção de diversos órgãos; mais dificuldade em compartilhar informações entre os diversos órgãos; mais rivalidade e disputa entre os órgãos; e mais dúvida na sociedade, que não saberia a quem recorrer diante de tantas opções. Dessa forma, entendo que seria suficiente a seguinte estrutura: uma polícia municipal onde houver condição a critério dos municípios; uma polícia estadual; uma polícia federal; todos de ciclo completo, com divisões por especialidades de crime, trabalhos preventivos, investigativos, etc. [Delegado da Polícia Federal]*

Cabe, também, mencionar a contribuição a seguir que, contrária à descentralização federativa, propõe a unificação nacional das polícias estaduais com a manutenção da atual divisão de atribuições já vigente nos estados:

## DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA

*Já acho bem o contrário... o que o Brasil precisa é de uma Polícia Militar do Brasil e uma Polícia Civil do Brasil com acesso a informações a nível nacional, banco de dados nacional, procedimentos padrão nacional, salário nacional. [Agente da Polícia Civil]*

### PONTOS DE DÚVIDA

A maneira como a questão foi colocada na plataforma, com ênfase na possibilidade de se pensar em diferentes arranjos locais, fez que esse tópico reunisse diversas propostas concretas para a organização das polícias. Mesmo os comentários contrários à proposta, que defenderam maior centralização e a manutenção de critérios nacionais, apresentaram alternativas concretas de mudanças.

Muitas das contribuições que defenderam maior padronização nacional apresentaram propostas alternativas ao atual modelo policial compatíveis com a PEC-51. Várias dessas propostas seriam possíveis dentro da PEC, porém a sugestão de um modelo único, válido para todo o território nacional, vai no sentido contrário à proposta. Nesse sentido, é importante lembrar uma das contradições fundamentais no arranjo vigente do país, à qual a PEC-51 procura dar resposta. Mesmo que a maior parte dos estados tenha interesse em uma alteração de modelo, as diferenças históricas regionais fazem que seja praticamente impossível chegar-se a um modelo único. Se em alguns estados as polícias militar e civil já operam de maneira bastante integrada, em outros, a hostilidade entre as corporações torna a unificação impensável. A adoção de um modelo flexível com

## DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA

maior autonomia para os estados seria uma forma de evitar que esses impasses impedissem demais avanços:

*Prezado Olavo, defendo também apenas três níveis orgânicos de polícia. Assim como sei, que em decorrência dos muitos interesses arraigados, é impossível alcançarmos esse degrau da escada, sem antes quebrarmos nosso maior empecilho: a previsão constitucional do modelo estadual de polícia, fragmentada em polícias civis e militares, cada qual com um atribuição. Em que pese, minha modesta defesa pela desmilitarização (há outras muito mais poderosas. Vide ONU), creio que atacar esse ponto, tem sido um dos grandes entraves no debate e reformas exigidas, sobretudo pela força de estados contrários à proposta, como por exemplo SP, RJ e MG. A desconstitucionalização desse modelo, com a adoção do ciclo completo, já seria um importante passo rumo àquele objetivo. Isso representa muito mais do que simplesmente deslocar para os estados a liberdade de configurarem seu(s) órgão(s) policiais. Possibilita que aqueles estados nos quais essa discussão já esteja mais avançada, ou nos quais há uma maior margem política para atacar o atual PM X PC, possam experimentar modelos diferentes dos atuais e sirvam de referenciais (ou não) para a quebra dos paradigmas. A pretensão de mudar, implementando constitucionalmente o modelo para todo o país, atrasa o processo. [Polícia Rodoviária Federal]*

## DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA

### PROPOSTAS DOS PARTICIPANTES

#### Propostas compatíveis com a PEC 51

- Criação de polícias específicas ligadas ao tipo criminal predominante em cada região;
- Ampliação do papel das guardas municipais;

*Não seria bom para os estados que lidam com o drama da produção de drogas em suas fronteiras que pudessem criar polícias específicas para esse fim? Não seria conveniente que megalópoles pudessem criar polícias específicas para dotar de segurança determinadas áreas "especiais" como as praias no RJ? Não seria interessante que crimes de "pequeno potencial ofensivo" onde não houvesse necessidade de investigação, quando o autor e a vítima fossem conhecidos, fossem diretamente encaminhados à Justiça, dando maior rapidez ao atendimento ao cidadão? Não seria positivo que as Guardas Municipais tivessem competências mais amplas que apenas cuidar do patrimônio das prefeituras, como indicado pela Constituição? [Agente Polícia Civil]*

- Municipalização completa da Segurança Pública em municípios com mais de 200 mil habitantes;
- Estruturação de apenas uma polícia por nível federativo, ou seja, uma polícia municipal, uma estadual e uma federal;

*Acredito que uma polícia estadual, juntamente com a atuação de polícias municipais, somado ainda à participação de uma polícia federal, todos de*

## DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA

*ciclo completo, já seriam suficientes. Obviamente que cada um desses órgãos poderia ter subdivisões por especialidade, mas sempre dentro de uma estrutura maior. No Brasil, excesso de descentralização na atividade policial pode significar: mais gastos para manutenção de diversos órgãos; mais dificuldade em compartilhar informações entre os diversos órgãos; mais rivalidade e disputa entre os órgãos; e mais dúvida na sociedade, que não saberia a quem recorrer diante de tantas opções. [Delegado da Polícia Federal]*

- Unificação das polícias, em caráter civil, com desmilitarização e sob a coordenação de delegados.

*Prefiro uma Polícia Civil fortalecida e única com a desmilitarização da Polícia Militar, com os Delegados de Polícia (carreira jurídica) para coordenar. Não é possível rasgarmos a Constituição Federal e as leis e acabarmos com um cargo ou uma Polícia. O que falta, na verdade, é investimento e punição adequada para os maus policiais. [Delegado da Polícia Civil]*

#### Propostas incompatíveis com a PEC 51

- Unificação das polícias em âmbito nacional, com manutenção da divisão por competências;

*Já acho bem o contrário... o que o Brasil precisa é de uma Polícia Militar do Brasil e uma Polícia Civil do Brasil com acesso a informações a nível na-*

## DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA

*cional, banco de dados nacional, procedimentos padrão nacional, salário nacional. [Agente da Polícia Civil]*

- Polícias municipais com atribuições exclusivamente preventivo-ostensivas;
- Federalização das polícias judiciárias;

*Interessante a criação de uma Polícia Municipal com atribuições bem definidas, preferencialmente com fisco ostensivo. Quanto a Polícia judiciária estadual, se for federalizada, terá maior qualidade em seu serviço, pois alcançará maior autonomia, melhor padronização de procedimentos e diminuirá a interferência política. Ideal mesmo seria todas as polícias autônomas, tal como o Ministério Público. A autonomia é primordial. [Agente da Polícia Civil]*

- O formato nacional deveria ser rígido, de modo a permitir apenas uma polícia por nível federativo (todas desmilitarizadas e de ciclo completo)<sup>19</sup>

<sup>19</sup> A proposta de unificação das polícias em cada âmbito federativo apareceu diversas vezes ao longo da discussão, com pequenas variações, mas relevantes para a compatibilidade. A implementação desse modelo seria perfeitamente compatível com a PEC 51 nos estados que assim optassem organizar suas polícias. No entanto, a defesa de que esse modelo seja único e válido para todo o país é incompatível com a proposta da PEC 51, que visa, justamente, dar maior autonomia para os estados, de forma a livrá-los das amarras de um modelo nacional.

## DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA

### ANÁLISE DO ESPECIALISTA

#### Proposta dos participantes: A análise do especialista

*por Luiz Eduardo Soares*

*Disclaimer: Os enunciados expostos a seguir são sínteses dos argumentos críticos apresentados na plataforma e no Facebook feitas por Luiz Eduardo Soares e não correspondem às palavras originais nem foram expressos necessariamente em contribuições distintas.*



A proposta de descentralização federativa vai desorganizar e fragmentar o sistema de segurança público brasileiro.

Se a PEC-51 for aprovada e a descentralização federativa for implantada, as conexões das polícias com as demais instituições do campo da Justiça criminal terão de mudar, o que exigirá adaptações destas últimas, as quais dificilmente seriam factíveis. Por exemplo, não havendo Ministério Público em nível municipal, caso sejam criadas em algum estado polícias municipais, como elas se relacionarão com o MP estadual, para encaminhar os inquéritos instruídos e receber solicitações de novas diligências? O Ministério Público ficará encarregado do controle externo das atividades policiais municipais, como ocorre no plano estadual?

A descentralização federativa do modelo policial inviabilizará qualquer política de segurança de pretensões nacionais, tantas serão as especificidades institucionais e tantas as relações entre as novas corporações.

A descentralização é irrealista porque a eventual criação de polí-

## DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA

por Luiz Eduardo Soares

cias municipais não depende apenas de novas determinações constitucionais, mas também da provisão dos recursos correspondentes aos novos gastos. O estado repassaria esses recursos ou competiria à União dotar os municípios dos meios materiais necessários para cumprir a decisão estadual?

A descentralização federativa do modelo policial autorizará a criação de diferentes polícias, segundo demarcações territoriais ou tipos criminais. Esta nova realidade promoverá a desordem nas relações entre as instituições policiais municipais e as estaduais, isto é, provocará a desordem nas instituições da ordem, e entre elas.

Como investir em um padrão nacional de formação no contexto que aponta para a diversificação institucional? A presença de ambas as propostas na mesma PEC demonstra sua inconsistência. Afinal, como formar profissionais com base em um currículo elementar comum se as polícias no país formarem uma constelação variada, cada instituição definida por cada estado sem levar em conta os demais estados, ou as necessidades comuns nacionais?

Caso a PEC venha a ser aprovada e a descentralização federativa implementada, como seria possível coordenar o *timing* de todas as mudanças em cada estado para evitar o caos? Como fazê-lo sem uma coordenação nacional, sob responsabilidade da União? Contudo, tal coordenação não poderá existir, não só porque não está prevista na PEC, como porque é por ela negada, uma vez que o espírito dessa proposta de emenda constitucional adota uma perspectiva fortemente descentralizadora e federalista.

## DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA

por Luiz Eduardo Soares

### Considerações sobre o conjunto dos questionamentos

Os Estados podem ser unitários ou federados. Segundo a Constituição, em seu artigo 18, "a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição". Os entes federados estão indissolúvelmente ligados entre si e submetidos em comum aos ditames constitucionais, em cujos termos se estabelece o Estado democrático de direito. Portanto, a autonomia referida é relativa, havendo entretanto espaço para sua ampliação ou redução, conforme a matéria e a capacidade política de negociação envolvida nos movimentos de cada ator, respeitadas as limitações permanentes que representam cláusulas pétreas. Desse modo, são legítimas propostas de emenda constitucional que envolvam a transferência aos estados da autoridade para definir de acordo com sua realidade, e a vontade da sociedade local, o modelo de polícia mais adequado, fixando-o na Constituição estadual, desde que sejam cumpridas as determinações expressas na Constituição Federal, as quais afirmam o que são polícias, quais suas condições de funcionamento e quais opções poderiam estar sujeitas a decisões estaduais. Dessa forma, poder-se-ia instaurar um regime, na segurança pública, de descentralização com integração sistêmica e unidade axiológica.

Resta saber por que a descentralização seria desejável. Eis os motivos: os estados brasileiros e o Distrito Federal são tão diferentes entre si que dificilmente poderiam ser bem atendidos pelo mes-

## DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA

por Luiz Eduardo Soares

mo modelo policial. Amazonas e São Paulo são mundos distintos, no continente chamado Brasil. A solução federativa, transferindo a cada estado e ao DF o poder de escolher o modelo mais adequado à sua realidade, respeitando-se os parâmetros nacionais, que seriam estabelecidos na Constituição federal, teria o mérito de adaptar o modelo policial às realidades regionais e locais. No caso da PEC-51, esses parâmetros seriam, em resumo, os seguintes: nenhuma polícia seria militar, todas teriam carreira única e ciclo completo, e se organizariam para garantir a segurança em determinado território (no conjunto do estado, em determinada área como a região metropolitana, nos municípios maiores, por exemplo) ou para prevenir e investigar tipos criminais específicos.

Os questionamentos convergem para uma crítica central: os riscos de fragmentação, desarticulação, inviabilização de uma política nacional, etc. A preocupação procede, mas seria preciso contrastar os perigos com a realidade atual, na área da segurança pública. O que temos hoje não difere daquilo que provoca justificado temor nos críticos. Apesar do modelo único, aplicado a todo o país, há fragmentação, incomunicabilidade e hostilidade mútua, em lugar de cooperação. A rigidez unitária não garante, portanto, unidade de ação, articulação interinstitucional e trabalho integrado. Por outro lado, os motivos da atual desagregação estão no auto-encapsulamento corporativista de cada instituição e no espírito defensivo de quem, impopular, sente-se sob constante pressão e ameaça, por conta de suas deficiências e da incompatibilidade de seu formato organizacional

## DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA

por Luiz Eduardo Soares

com as condições contemporâneas de nossa sociedade dinâmica e complexa, regida – ao menos é esta a expectativa – pelos princípios do Estado democrático de direito. Contudo, é importante salientar que as críticas são relevantes e bem fundamentadas.

Uma observação crítica é especialmente interessante: a eventual criação de polícias, por exemplo, nos municípios, implicaria novas despesas e exigiria provimento adicional de recursos, no contexto de escassez e disputas federativas.

”



# PROPOSTAS EM DEBATE

## DESMILITARIZAÇÃO

Para a PEC-51, desmilitarizar significa retirar da polícia a obrigação de cumprir a centralização organizacional do Exército, com vistas a assumir a especificidade de sua função: promover, com equidade e na medida de suas possibilidades e limitações, a garantia dos direitos dos cidadãos e das cidadãs.



## DESMILITARIZAÇÃO

Para a PEC-51, desmilitarizar significa libertar a polícia da obrigação de imitar a centralização organizacional do Exército, para, assim, assumir a especificidade de sua função, a saber: a promoção, com equidade e na medida de suas possibilidades e limitações, da garantia dos direitos dos cidadãos e das cidadãs. A imensa maioria dos desafios enfrentados pela polícia ostensiva, no policiamento comunitário, é mais bem resolvida com a aplicação de estratégias que são praticamente inviáveis na estrutura militar. Sabe-se que o melhor formato organizacional é aquele que melhor serve às finalidades da instituição. Não há um formato ideal em abstrato. Portanto, só seria racional reproduzir, na polícia, o formato do Exército se as finalidades de ambas as instituições fossem as mesmas.

### NA PEC-51

Quando nos propomos a debater mudanças para as instituições policiais, precisamos pensar como elas são formadas, como se organizam e como seus profissionais são selecionados. Hoje, no Brasil, o trabalho policial é repartido entre diferentes instituições: a Polícia Civil, responsável pela investigação dos crimes ou, em outras palavras, pela apuração penal dos crimes; a Polícia Rodoviária Federal, responsável pelo trabalho ostensivo nas rodovias federais; a Polícia Federal, responsável pelo trabalho ostensivo de determinados crimes de interesse da União (como contrabando e tráfico de drogas) e pela função de Polícia Judiciária da União; e, finalmente, a Polícia Militar, responsável pelas atividades preventivas e ostensivas, e a única que segue a estrutura das organizações militares ao obedecer regula-

## DESMILITARIZAÇÃO

mentos disciplinares e, de acordo com a Constituição, ao servir como força reserva das Forças Armadas.

Um dos pontos mais polêmicos da **PEC-51**, a Desmilitarização é proposta com o seguinte texto:

*(...) a Constituição Federal dispendo que a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, seja exercida para a preservação da ordem pública democrática e para a garantia dos direitos dos cidadãos, inclusive a incolumidade das pessoas e do patrimônio; determina que a fim de prover segurança pública, **o Estado deverá organizar polícias, órgãos de natureza civil**<sup>20</sup>, cuja função é garantir os direitos dos cidadãos, e que poderão recorrer ao uso comedido da força, segundo a proporcionalidade e a razoabilidade, devendo atuar ostensiva e preventivamente, investigando e realizando a persecução criminal; altera o art. 144 da Constituição dispendo que a segurança pública será provida, no âmbito da União, por meio dos seguintes órgãos, além daqueles previstos em lei: I – polícia federal; II – polícia rodoviária federal; e III – polícia ferroviária federal; dispõe que a polícia federal seja instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira única; dispõe que a polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira única, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias*

<sup>20</sup> Destaque feito pelo autor do comentário.

## DESMILITARIZAÇÃO

*federais; a polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira única, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais;*

### A PERGUNTA NA PLATAFORMA

A Constituição determina que haja duas polícias estaduais: uma é militar, ligada ao Exército, reproduz seu modelo de organização e é encarregada das ações ostensivas e preventivas; outra é civil e responsável pelas investigações.

• Você acha que as atuais PMs devem continuar a ser militares ou todas as polícias deveriam ser civis?

### SÍNTESE DAS CONTRIBUIÇÕES

O tópico sobre Desmilitarização reuniu

• 219 contribuições

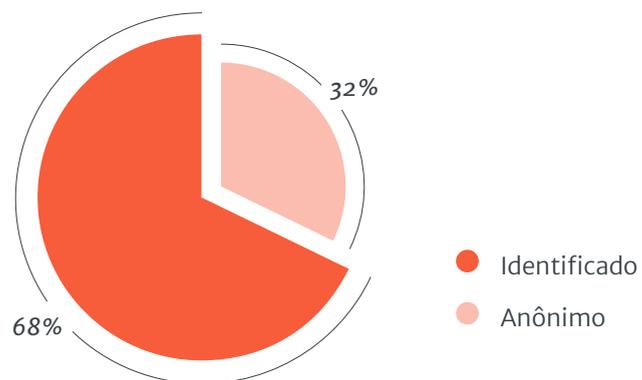
• 95 participantes

Esta pergunta teve o percentual de contribuições anônimas mais alto do que as demais (68%). Do total de contribuições, a maior parte foi favorável à proposta, embora o número de contribuições contrárias também tenha sido expressivo. Outras propostas da PEC-51 aparecem citadas dentro do tema, tais como o Ciclo Completo, a Carreira Única e a Descentralização Federativa, o que evidencia a conexão entre os pontos da PEC.

## DESMILITARIZAÇÃO

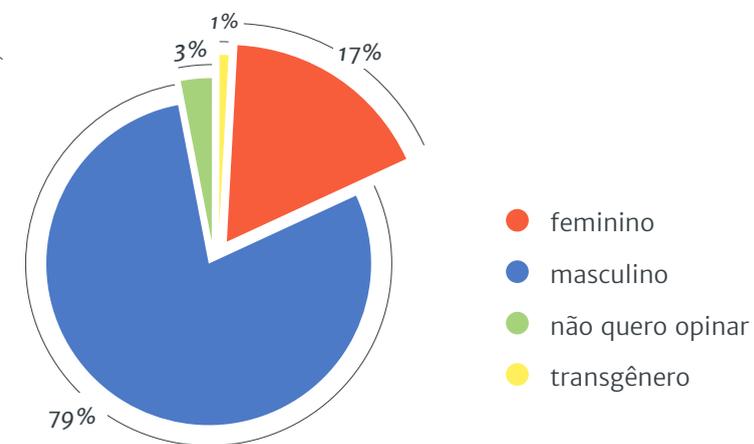
A maior parte dos participantes (50%) compôs-se de profissionais da Segurança Pública. Em seguida, predominam os setores Cidadão (18%) e Educação (14%). Nos subsectores de Segurança Pública, observa-se a participação majoritária de policiais praças. Os subsectores mais ativos na discussão, policiais militares oficiais e praças e outros são os mais impactados pela questão discutida. Destaca-se o maior apoio à proposta por parte dos policiais praças e maiores críticas por parte dos policiais oficiais, embora as contribuições não sejam homogêneas e apresentem algumas opiniões em ambos os lados.

### Contribuições anônimas e identificadas

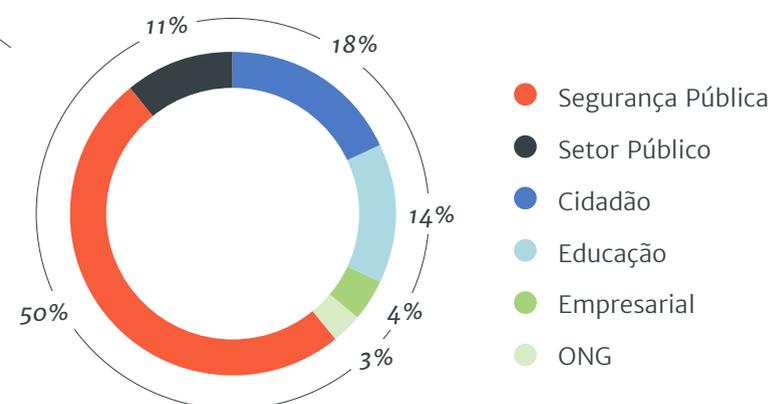


## DESMILITARIZAÇÃO

### Gênero dos participantes ativos

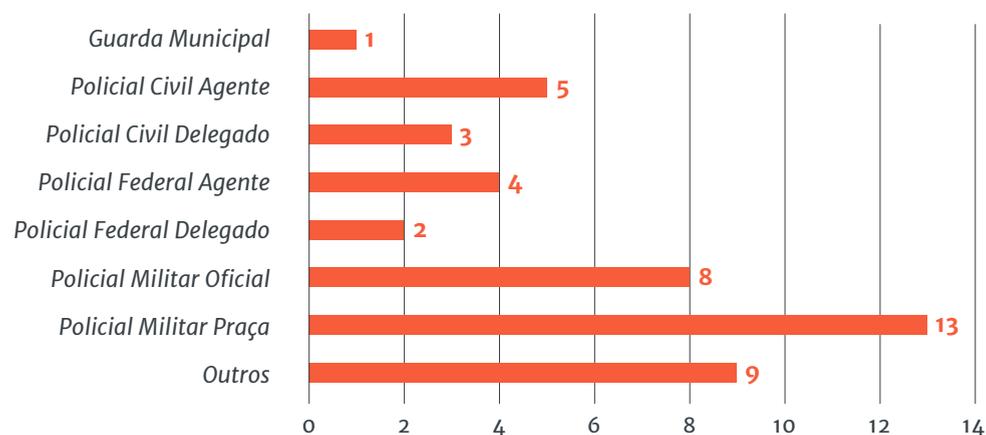


### Participantes por setor



## DESMILITARIZAÇÃO

Participantes por subsector da Segurança Pública



### SÍNTESE DO DEBATE

A Desmilitarização da Polícia Militar é uma das propostas mais polémicas no debate sobre Segurança Pública e reforma das instituições policiais. Tanto na plataforma quanto no *Facebook*, esta foi uma das propostas que mais gerou mobilização, com ampla participação de profissionais do setor da Segurança Pública.

É preciso destacar que o conteúdo da PEC-51 não estabelece como se daria o processo de desmilitarização. A questão gerou dúvidas entre os participantes, especialmente no que diz respeito aos direitos trabalhistas e aos deveres dos agentes. Algumas contribuições apontam a necessidade de que o processo de desmilitarização seja previamente discutido e sugerem que este seja implementado gradualmente, apesar de não especificarem como isso se daria na prá-

## DESMILITARIZAÇÃO

tica. De modo geral, o apoio à proposta de Desmilitarização é mais recorrente entre policiais militares praças e policiais civis, ao passo que apresenta maior resistência entre policiais militares oficiais. Muitos participantes afirmam que a Desmilitarização só se efetivará se estiver acompanhada das demais propostas previstas na PEC-51, especialmente a do Ciclo Completo e a da Carreira Única.

### ARGUMENTOS FAVORÁVEIS

Parte considerável dos debatedores da plataforma foram favoráveis à Desmilitarização da Polícia, com base na argumentação de que a reforma é necessária para que exista uma polícia compatível com o Estado Democrático de Direito. Alguns defensores da proposta afirmam que "para lidar com uma sociedade democrática, é necessário que os policiais estejam em uma instituição democrática". Um exemplo disso seriam as mudanças nas punições permitidas pelo regulamento vigente. A fala de um policial militar praça aborda essa questão:

*Sou a favor da Desmilitarização, apoio uma policia cidadã para os seus funcionários. Trabalho a mais de 20 anos, só presenciei injustiças dentro da caserna. Desmilitarizar não significa acabar com a policia, mais criar um novo modelo de acordo com os preceitos da CF/88. (...) Dentro do regime militar, os policiais trabalham estressados, estafados, muitas vezes perseguidos por oficiais. Dentro de um estado democrático de direito, é inadmissível um agente policial ficar preso pelo simples fato de um bota estar suja, é ridículo, desumano. Não se respeita a C.F, o que vale é o*

## DESMILITARIZAÇÃO

*regulamento, que muitas vezes quem os usa é arbitrário, abusa do seu poder. Sou a favor da PEC 51, que reestrutura as polícias no Brasil, que por sinal traz mudanças que atingem as pessoas no seu ego, corporativismo também. Dizer que se a polícia ser desmilitarizada, não haverá disciplina, responsabilidade, isso é balela, se fosse assim as empresas que são regidas pela C.L.T, os funcionários fariam o que bem entender, a única instituição militarizada no país é são as policiais. Caráter, responsabilidade, honestidade, disciplina, existe dentro das pessoas não em um modelo de polícia. [Praça da Polícia Militar]*

A fala acima destaca um argumento recorrente entre os defensores da proposta: o de que a Desmilitarização da Polícia Militar não afetaria princípios como hierarquia, disciplina e honestidade. Os favoráveis à proposta acreditam que esses valores estão presentes em todas as empresas privadas e, especialmente, na Administração Pública.

Outro argumento de apoio à proposta está relacionado com o policiamento comunitário. Para um agente da Polícia Federal, a maior inclusão do cidadão na garantia da Segurança Pública é incompatível com a polícia militarizada que opera com a imagem "amigo-inimigo" ao lidar com a população:

*a premissa central do policiamento comunitário é que o público deve exercer um papel mais ativo e coordenado na obtenção da segurança. O público deve ser visto como 'co-produtor' da segurança e da ordem juntamente com a polícia. [Agente da Polícia Federal]*

## DESMILITARIZAÇÃO

Alguns participantes destacaram que a natureza da instituição militar é refratária aos direitos dos profissionais, tais como descanso semanal e acesso aos equipamentos necessários para o desempenho de suas funções. Sobre esses direitos, um delegado da Polícia Federal traz a seguinte contribuição:

*Um dos motivos para defender a desmilitarização é justamente para valorizar o policial. A Polícia ostensiva continuaria a ter a estética militar, com farda, hierarquia, armas compatíveis com a atividade. A diferença é que a Polícia deixaria de ser uma força auxiliar do Exército, e os policiais deixariam de estar sujeitos à legislação militar e justiça militar. Isso possibilitaria um regime de trabalho de acordo com a legislação civil, sem "trabalho escravo" ou prisão do policial por questões administrativas. Haveria ainda maior facilidade para implantar um regime de progressão na carreira, no qual o policial militar da base deixaria de ser tratado como um mero recruta, sem condições de chegar ao topo da carreira, e passaria a ser considerado um policial em constante formação e aperfeiçoamento, com totais condições de chegar a esse o comandante de sua unidade, por exemplo. [Delegado da Polícia Federal]*

### PONTOS DE CRÍTICA

As críticas à proposta de Desmilitarização das polícias vão desde as que associam a proposta a um projeto político preocupado em enfraquecer as Forças Armadas para disseminação de um projeto ideológico de esquerda no país, até os possíveis reflexos negativos da

## DESMILITARIZAÇÃO

Desmilitarização no trabalho policial e no país como um todo.

Nesse sentido, uma crítica recorrente trata da situação das Forças Armadas. As contribuições contrárias à proposta afirmam que, com a Desmilitarização nos moldes da PEC-51 e o consequente rompimento do vínculo de força reserva com as Forças Armadas, estas perderiam parte considerável do seu quantitativo que poderia ser convocado em casos de ameaça à soberania nacional.

Em defesa das polícias militarizadas, alguns participantes comparam o modelo militarizado com modelos de outros países, para indicar que os problemas da Segurança Pública no Brasil não estão relacionados com a militarização das polícias. Um participante da plataforma levanta a seguinte questão:

*Na Itália existe polícia militar (Carabinieri), na França existe polícia militar (Gendarmerie), na Espanha existe polícia militar (Guarda Espanhola), uma das melhores polícias ostensivas da América do Sul é militar (Carabineros do Chile), e ninguém cogita por lá em desmilitarizar essas instituições. Então porque essa necessidade de desmilitarizar aqui no Brasil? Não seria algo com orientação político ideológica devido ao atual governo? Não seria revanchismo em relação ao governo militar? Por fim eu te pergunto: qual seria o problema de manter Corporações militares gendarmicas, tipo a gendarmerie, no Brasil, sendo essas de ciclo completo, dividindo-se a área de atuação para evitar-se o conflito de competências é claro? Poderiam até ser desvinculadas das Forças Armadas, contudo mantendo-se militarizadas. [Praça da Polícia Militar]*

## DESMILITARIZAÇÃO

Com relação aos profissionais, alguns debatedores levantaram a questão de que, com a Desmilitarização, os policiais militares passariam a ter o direito de greve. Com isso, a segurança da população estaria constantemente ameaçada por possíveis greves policiais. Também foi levantado o ponto de que acabar com o militarismo significaria acabar com a hierarquia e com a disciplina, o que implicaria menos eficiência nas atividades policiais.

Outro ponto de crítica à proposta diz respeito à tradição das instituições. Nesse sentido, os debatedores apontam que a proposta desconsideraria a importância da tradição das instituições, conforme exposto no comentário a seguir:

*(...) Nós temos várias tradições, simbologia, fardamento, ritos e honras militares e por aí vai. Não entendo qual seria o problema da PEC-51 contemplar que os Estados que quiserem optar por manter instituições policiais militarizadas, nos casos das polícias mais tradicionais, como a minha briosa Corporação de Tiradentes, pudessem fazê-lo, dividindo competências como lá está previsto, e inclusive transformando as guardas municipais em polícias municipais, todas civis e ostensivas para experimentar essa nova concepção de polícia ostensiva civil e uniformizada no Brasil. (...) Me sentiria mal com o fim da Corporação, a qual por mais de dois séculos homens e mulheres que vestiram essa farda a defenderam e minha geração vai destruí-la, não acho certo, nem honrado, nem digno. Seria favorável a manter minha Corporação*

## DESMILITARIZAÇÃO

*militarizada, com sua tradição, mudar seu nome para o antigo "Força Pública Mineira" para afastar o "fantasma dos anos de chumbo 64-85", transformá-la em uma polícia de ciclo completo, e orientá-la a um tipo de policiamento específico para não haver conflito de competência (...) O sistema de segurança pública brasileiro esta falido e tem que mudar, contudo não acho que seja a desmilitarização essa "fórmula mágica".*

**[Praça da Polícia Militar]**

Observamos que, muitas vezes, a Desmilitarização foi interpretada como extinção da Polícia Militar, o que aponta a necessidade de maior informação e esclarecimento da população sobre a proposta. A seguinte contribuição evidencia esta posição:

*Antes de perguntar a opinião das pessoas a respeito da desmilitarização, seria importante explicar o que é desmilitarização. A melhor definição que encontrei foi de Saima Husain, no livro Policing Insecurity, organizado por Niels Uildricks (2009) – "eliminação da característica militar de uma organização ou substituição do controle militar pelo controle civil". A parte da definição relacionada à transferência do controle para o governo civil já ocorreu, como mencionei acima; porém a eliminação da característica militar só é possível ocorrer por meio da EXTINÇÃO da polícia militar. Portanto, para que o debate seja transparente, é importante perguntar se as pessoas acham que as atuais PMs devem ser extintas e uma nova polícia sem característica militar deve ser criada em seu lugar. [Segurança Pública, Outros]*

## DESMILITARIZAÇÃO

Outras participações contrárias à proposta de Desmilitarização defendem que é possível manter a corporação militarizada com a alteração de suas formas de organização apenas. Para estes, a polícia militar já possui uma formação mais humana que a de antigamente, com visão social e preocupada com o cidadão. Segundo esse ponto de vista, a Polícia Militar deveria ser mais setorizada, com autonomia regional, de modo a respeitar as peculiaridades da área em que atua, e com comandos menores e mais independentes. Muitos debatedores também defendem que o problema não estaria na militarização, mas nos longos processos de resolução de crimes, o que poderia ser resolvido com a implementação do Ciclo Completo de policiamento.

### PONTOS DE DÚVIDA

O debate sobre a Desmilitarização revelou que muitos participantes ainda possuem dúvidas sobre como ocorreria a implementação da proposta. A primeira dessas dúvidas diz respeito aos direitos trabalhistas dos policiais. Muitos participantes, especialmente os policiais militares, demonstraram preocupação com relação aos direitos dos policiais: quais seriam mantidos, quais seriam perdidos e quais poderiam ser adquiridos? Cabe destacar que a PEC-51 já traz, em seu texto, a resposta para esse questionamento. Um agente da Polícia Federal responde à crítica com base no texto da PEC:

**Premissa para qualquer debate: Ficam preservados todos os direitos, inclusive aqueles de caráter remuneratório e previdenciário, dos**

## DESMILITARIZAÇÃO

*profissionais de segurança pública, civis ou militares<sup>21</sup>, integrantes dos órgãos de segurança pública na época da mudança. Como ter uma opinião neutra, genuinamente preocupada com o bem de todos, enquanto houver qualquer preocupação, também genuína, com suas próprias famílias e carreira? Transformar, portanto: exige implementação com rigoroso respeito aos direitos adquiridos dos profissionais de segurança pública. Estou muito errado? [Agente da Polícia Federal]*

Outro ponto polêmico diz respeito à vinculação da Polícia às Forças Armadas, se ela ainda existe e o que isso significa em termos práticos. Alguns debatedores afirmam que, na Constituição de 1988, o controle da Polícia Militar deixou de ser atribuição do Exército e passou a ser competência do governador de cada estado. Ainda sobre esse ponto, é preciso esclarecer o que se altera, nessa vinculação, com a implementação da proposta prevista na PEC-51.

### PROPOSTAS DOS PARTICIPANTES

#### Propostas compatíveis com a PEC 51

- Criar novas polícias (em substituição à Civil e à Militar), baseadas em fundamentos democráticos e no rompimento com os vícios do modelo vigente;

<sup>21</sup> Destaques feitos pelo autor do comentário.

## DESMILITARIZAÇÃO

- Destinar investimentos federais às polícias, parar com as políticas de permissão do avanço de militares, estudar um processo de desmilitarização paulatino e capacitar os gestores dos Comandos a trabalhar democraticamente, com patrulhamentos e com polícias comunitárias.

- Fim da estabilidade dos cargos;

*Esse modelo está esgotado. Ele é a reprodução de um viés autoritário, miliciano, da Revolução Francesa. A polícia deve ser judiciária, processante e civil. E não deveria haver estabilidade, inquéritos administrativos intermináveis para desvio de conduta de agentes. Direito ao contraditório, sim, mas de forma célere para estabelecer a justiça. [Cidadão]*

- Idealizar um modelo de polícia baseado em SERVIÇOS a serem prestados, com a possibilidade de alguns desses serviços serem transferidos para agências não policiais;

*Um exemplo, do lugar de onde venho, Polícia Federal, seria a atividade de migração uma atividade policial federal? Creio que não, creio que uma agência, não policial, pudesse assumir esta função pública libertando a polícia federal desta atividade que lhe onera em recursos humanos e financeiros.(...) se continuarmos refletindo sobre tudo o que as polícias e guardas fazem hodiernamente pudéssemos depurar o que de fato interessa como SERVIÇOS A SEREM ENTREGUES e PRESTADOS pelas*

## DESMILITARIZAÇÃO

*organizações. Consequentemente, talvez cheguemos, ou não, a conclusão de que em alguma medida se faça necessário ter um tipo de atividade policial voltado à ordem pública e à manutenção da paz por meio de forças especiais, mas em muito menor medida do que se tem hoje. Talvez cheguemos a conclusão de que uma polícia mais efetiva e eficiente seja aquela que traduza em produção e resultados investigativos que diminuam a sensação de impunidade. Diminuir a impunidade, a meu sentir, é mais importante do que discutirmos se o modelo deve ser militar ou civil. [Segurança Pública, Outros]*

- Criação de um setor exclusivo de inteligência para a melhor resolução dos casos, sem deixar de zelar pela otimização das demandas criminais;

- Colocar a proposta da Desmilitarização em plebiscito.

### Propostas incompatíveis com a PEC 51

- Os PMs que forem desligados de suas funções deverão ocupar outros cargos no funcionalismo público;

- Seguir o modelo americano, segundo o qual a polícia deve ser um departamento, com os seguintes setores: investigação, detetives, esquadrão antibomba, trânsito, patrulheiros, peritos e força especial (SWAT). Quanto aos policiais militares da antiga Polícia Militar, alguns

## DESMILITARIZAÇÃO

poderiam ser aproveitados nos departamentos dessa nova polícia. E os demais formariam uma força que, nos EUA, é chamada MARINES, a qual seria a Força Nacional Militar. Essa força seria utilizada em áreas conflagradas pela violência, para conseguir lidar com os bandidos locais;

- Uma fórmula adaptativa que não descarte a formação e a administração militar como meio efetivo de controle e de fiscalização no universo de uma cultura policial voltada para o cidadão e para sua proteção;

*Não acredito que a simples desmilitarização seja uma solução viável pois não coloca nenhum modelo exequível em seu lugar, acredito mais em uma fórmula adaptativa que não descarte a formação e administração militar como meio efetivo de controle e fiscalização no universo de uma cultura policial voltada para o cidadão e sua proteção, reitero que as formações PM não tem mais o eixo do puro militarismo como muitos pregam, e a ilusão que uma modificação pura e simples dentro de uma estrutura tão complexa pode trazer mais prejuízos que vantagens no contexto atual do sistema de segurança pública do país. [Oficial da Polícia Militar]*

- Militarizar todas as polícias, inclusive a Polícia Civil. Nesse modelo, a investigação ficaria a cargo dos policiais militares oficiais;

- Apenas uma polícia com estrutura e com formação militar, mas ligada aos municípios. Uma Força Nacional sempre pronta para atuar em grandes conflitos, tal como a Guarda Nacional americana, deve ser mantida;

## DESMILITARIZAÇÃO

- Divisão das polícias em pequenas agências civis;

*Entendo que o melhor pra sociedade seria um sistema parecido com o americano, ou seja, diversas agências pequenas, civis, com ciclo completo e coordenadas por uma só inteligência. O Ibama seria uma agência, a Receita seria uma agência, uma Polícia Rodoviária, uma Polícia ambiental etc. Não teríamos agências tão grandes como a PMSP que tem mais de 100 mil homens. Nenhuma agência americana tem esse tamanho. O Estado não pode ter uma agência que não possa controlar. No Brasil, se as Polícias fizerem greve o Exército não controla e o Estado fica de joelhos. As agências menores, desmilitarizadas e julgadas por uma Justiça única seria o mais eficiente. [Delegado da Polícia Civil]*

• Deve continuar militarizada. Contudo, todo o Estatuto, o Regulamento e a formação do militar deve passar por uma reforma plena. Tudo tem que ser revisto, principalmente o Estatuto e o Regulamento, pois são muito antigos;

• Mudar o nome da Polícia Militar para Força Pública, e o da Polícia Civil, para Polícia Judiciária; Manter os integrantes da Força Pública como militares estaduais, com suas patentes, postos e graduações, conforme o artigo 42 da Constituição Federal, com a aplicação, à Força Pública, do conceito de "gendarme", tal como na França e na Itália, de modo a manter a reserva das Forças Armadas em caso de guerra.

## DESMILITARIZAÇÃO

### ANÁLISE DO ESPECIALISTA

#### Proposta dos participantes: A análise do especialista

por Luiz Eduardo Soares

*Disclaimer: Os enunciados expostos a seguir são sínteses dos argumentos críticos apresentados na plataforma e no Facebook feitas por Luiz Eduardo Soares e não correspondem às palavras originais nem foram expressos necessariamente em contribuições distintas.*



De que se trata, efetivamente? A proposta importa na extinção das polícias militares? O que significa desmilitarização ou extinção do caráter militar das polícias ostensivas preventivas e uniformizadas, para empregar os termos usados no artigo 144 da Constituição? Elas deixariam de ser "força reserva" do exército, passíveis de convocação em caso de necessidade extrema?

Como ficariam os direitos previdenciários dos policiais militares? Ainda que a PEC afirme seu compromisso com o respeito aos direitos adquiridos, há aqueles que não se configuram exatamente como direitos, mas como "expectativa de direito", pois antes da transferência para a reserva, o direito expresso na legislação poderia sofrer alguma mudança sem que isso implicasse, constitucionalmente, transgressão às garantias estabelecidas pelos marcos legais vigentes. Haveria, portanto, o risco de que a interpretação da PEC, uma vez aprovada, viesse a ser, na prática, contrária ao que, expressamente, enuncia.

## DESMILITARIZAÇÃO

por Luiz Eduardo Soares

Qualquer que seja o entendimento da proposta de desmilitarização, a modificação necessariamente enfraqueceria a polícia ostensiva e, por consequência, fragilizaria a segurança pública, já tão vulnerável. Esta crítica atribui importância chave ao treinamento e à organização militares, assim como aos princípios de hierarquia e disciplina. Ao fazê-lo, destaca os confrontos com criminosos fortemente armados como os desafios mais graves à segurança pública.

De que adiantaria desmilitarizar as polícias militares, se as polícias civis também agem com violência desproporcional contra populações pobres das periferias urbanas? Afinal, concluem esses críticos, também as polícias civis orientam-se por concepções bélicas de sua função, como se lhes coubesse fazer a guerra contra inimigos, em vez de prestar determinado serviço à cidadania, garantindo-lhes os direitos, impedindo ou, idealmente, prevenindo violações. Além disso, mesmo se a desmilitarização dos valores e dos comportamentos de todas as instituições policiais fosse alcançada, de algum modo, este resultado tampouco bastaria, enquanto poderosos segmentos da sociedade permanecessem autorizando, quando não demandando, a brutalidade policial contra negros e pobres.

Desmilitarizar implicaria afrouxar ou debilitar as relações entre o comando e os subordinados; flexibilizar o regimento disciplinar; suprimir os mecanismos internos de vigilância e punição. Tudo isso combinado levaria à perda do controle interno. A consequência seria o aumento da corrupção e a proliferação de outras práticas ilegais. Por outro lado, desprovida de ordem interna rigorosa, a polícia os-

## DESMILITARIZAÇÃO

por Luiz Eduardo Soares

tensiva perderia efetividade no cumprimento de seu dever.

Desmilitarizar importaria na extinção da identidade histórica das PMs, abalando as bases de sua auto-imagem profissional e de seu sentido de missão permanente – missão superior a circunstâncias conjunturais, ligada à própria ideia de nação ou pátria. Os efeitos afetariam a coesão interna e a motivação, e romperia o principal elo com o passado, o qual hoje funciona como esteio dos valores que sustentam e animam a cultura corporativa, provendo disposição para a ação destemida e arrojo no cumprimento do dever.

Como se daria, na prática, a desmilitarização? Os policiais militares deixariam de sê-lo, a partir de determinada data? As patentes seriam substituídas por qual tipo de ordenamento interno? Os salários seriam modificados? Os policiais poderiam se sindicalizar? A formação profissional voltada para uma instituição civil antecederia a mudança de status dos profissionais? E os policiais militares formados como tais, como seriam adaptados ao novo contexto técnico, intelectual, inclusive valorativo? A Justiça militar, deixando de servir de referência aos policiais, seria imediatamente substituída pela Justiça civil, sem transição, sem alterações nos dispositivos normativos?

### Considerações sobre o conjunto de questionamentos

Desmilitarizar não é um conceito nem mesmo de uma categoria cujo significado seja consensual. Há quem defina a palavra atribuindo-lhe um significado político e cultural, visando estimular mudanças no comportamento dos policiais. Entendem que, sendo militares,

## DESMILITARIZAÇÃO

por Luiz Eduardo Soares

os profissionais tenderiam naturalmente a conceber seu ofício não como a prestação de um serviço público destinado à cidadania, mas como combate ao inimigo interno, o que elevaria a violência a graus inaceitáveis e conflitantes com a natureza de instituições policiais submetidas ao Estado democrático de direito. Há os que pensam desmilitarização na clave dos direitos dos policiais enquanto cidadãos trabalhadores: o caráter militar das instituições refletir-se-ia em regimentos disciplinares draconianos e inconstitucionais, que violariam os direitos dos profissionais. Nesse contexto, dar-se-ia a superexploração da força de trabalho policial, calada e domesticada pelo arbítrio punitivo dos superiores sobre os subalternos, em benefício de governos estaduais insensíveis à dignidade do trabalho e aos direitos humanos dos operadores da segurança pública menos graduados. Impedidos de se organizar, criticar, propor mudanças e formular demandas, os policiais seriam as primeiras e principais vítimas de um ordenamento discricionário e autoritário. Há ainda os que evocam a desmilitarização e a defendem, sustentando que as características militares da instituição só teriam como função proporcionar condições para o exercício eficiente do controle interno, viabilizando uma governança competente e eficiente. Constatando que as PMs têm demonstrado inúmeros e frequentes exemplos de que não há controle interno eficiente, tantos e tão seguidos são os casos de corrupção e brutalidade ilegal, deduzem que desmoronou a última razão que poderia justificar a manutenção da forma militar de organização das polícias ostensivas estaduais brasileiras.

## DESMILITARIZAÇÃO

por Luiz Eduardo Soares

Mesmo concordando com as abordagens referidas, a perspectiva que inspirou a PEC-51 enfatiza outro aspecto ao propor a desmilitarização, até porque entende a natureza militar da polícia de um modo bastante específico. Em nosso regime legal, ditado pelo artigo 144 da Constituição Federal, conferir à polícia ostensiva o atributo militar significa obrigá-la a organizar-se à semelhança do exército, do qual ela é considerada força reserva. Sabe-se que o melhor formato organizacional é aquele que melhor serve às finalidades da instituição. Não há um formato ideal em abstrato. A forma mais adequada de organização de uma universidade é diferente daquela que melhor atende às necessidades de um supermercado, um partido político ou uma empresa de comunicação. Finalidades distintas exigem estruturas organizacionais diversas. Portanto, só seria racional reproduzir na polícia o formato do exército se as finalidades de ambas as instituições fossem as mesmas. Não é o que diz a Constituição, nem o que manda o bom senso. O exército destina-se a defender o território e a soberania nacional. Para cumprir essa função, precisa organizar-se para executar o "pronto emprego", isto é, mobilizar grandes contingentes humanos e equipamentos com máxima presteza e estrita observância das ordens emanadas do comando. Necessita manter-se alerta para ações de defesa e, no limite, fazer a guerra. O "pronto emprego" requer centralização decisória, hierarquia rígida e estrutura fortemente verticalizada. Portanto, a forma da organização atende às exigências impostas pelo cumprimento do papel constitucional que cabe à instituição. Nada disso se verifica na polícia militar. Sua

## DESMILITARIZAÇÃO

por Luiz Eduardo Soares

função é garantir os direitos dos cidadãos, prevenindo e reprimindo violações, recorrendo ao uso comedido e proporcional da força. Segurança é um bem público que deve ser oferecido universalmente e com equidade pelos profissionais encarregados de prestar esse serviço à cidadania. Os confrontos de tipo quase-bélico correspondem às únicas situações em que alguma semelhança poderia ser identificada com o exército, ainda que mesmo aí haja diferenças significativas. De todo modo, os confrontos equivalem a uma quantidade proporcionalmente diminuta das atividades que envolvem as PMs. Não faria sentido impor a toda a instituição um modelo organizacional adequado a atender um número relativamente pequeno de suas atribuições. A imensa maioria dos desafios enfrentados pela polícia ostensiva é melhor resolvida com a aplicação de estratégias que são praticamente inviáveis na estrutura militar. A referência a que aqui se alude é o policiamento comunitário (os nomes variam conforme o país). Essa metodologia nada tem a ver com o "pronto emprego" e implica o seguinte: o policial na rua não se restringe a cumprir ordens, fazendo ronda de vigilância ou patrulhamento determinado pelo Estado-maior da corporação, em busca de prisões em flagrante. Ele ou ela é o profissional responsável por agir como o gestor local da segurança pública, o que significa, graças a uma educação interdisciplinar e altamente qualificada: (1) diagnosticar os problemas e identificar as prioridades, em diálogo com a comunidade mas sem reproduzir seus preconceitos; (2) planejar ações, mobilizando iniciativas multissetoriais do poder público, na perspectiva de prevenir e

## DESMILITARIZAÇÃO

por Luiz Eduardo Soares

contando com o auxílio da comunidade, o que se obtém respeitando-a. Para que atue como gestor, é indispensável valorizar o(a) profissional que atua na ponta, dotando-o de meios de comunicação para convocar apoio e de autoridade para decidir. Há sempre supervisão e interconexão, mas sobretudo autonomia para atuação criativa e adaptação plástica a circunstâncias que tendem a ser específicas aos locais e aos momentos. Esse profissional dialoga, evita a judicialização quando pertinente, media conflitos, orienta-se pela prevenção e busca acima de tudo garantir os direitos dos cidadãos. Dependendo do tipo de problema, mais importante do que uma prisão, e uma abordagem depois que o mal já foi feito, pode ser iluminar e limpar uma praça, e estimular sua ocupação pela comunidade e pelo poder público, via secretarias de cultura e esportes, por exemplo. Esse o espírito do trabalho preventivo a serviço dos cidadãos, garantindo direitos. Esse o método que já se provou superior. Mas tudo isso requer uma organização horizontal, descentralizada e flexível. Justamente o inverso da estrutura militar.

Nesse sentido, desmilitarizar significa libertar a polícia da obrigação de imitar a centralização organizacional do exército, assumindo a especificidade de sua função: promover, com equidade e na medida de suas possibilidades e limitações, a garantia dos direitos dos cidadãos e das cidadãs. As implicações desta mudança alcançam diversas dimensões, como aquelas indicadas pelos que postulam a desmilitarização a partir de considerações não-organizacionais.

Quanto ao processo de transição até a plena aplicação da pro-

## DESMILITARIZAÇÃO

por Luiz Eduardo Soares

posta de desmilitarização, diz a PEC que será longo e participativo, cabendo aos estados a promoção do debate público sobre o modelo de polícia a adotar, assim como sobre a implantação da carreira única e da desmilitarização. Não foi nem poderia ter sido decidido no âmbito da PEC um processo de tamanha complexidade, que exigirá prudência, paciência, maturidade e participação, variando, portanto, de caso a caso, estado a estado.

A propósito da ideia de que não faz sentido desmilitarizar a PM, se a polícia civil também não sofrer um processo análogo, e se não for transformada a mentalidade da sociedade, que autoriza a brutalidade policial contra pobres e negros, a reflexão nos levaria muito longe. Para abreviá-la bastaria dizer: a reforma das estruturas organizacionais ajudam a tornar as instituições mais eficientes e mais suscetíveis a respeitar seus profissionais e os cidadãos, mas não pode garantir que os comportamentos e valores mudem. Muito menos teriam como impactar o racismo estrutural da sociedade brasileira ou reduzir as abissais desigualdades. Esperar de reformas institucionais o que elas não podem dar significa condená-las ao fracasso e desestimular sua realização. Por outro lado, esperar que primeiro a sociedade mude para depois promover as reformas implicaria adiá-las *sine die*, o que, por sua vez, representaria, tacitamente, o apoio à manutenção do *status quo*, na área da segurança, com tantas funestas consequências. Enquanto persistirem práticas policiais que violam os direitos humanos, atingindo sobretudo os mais vulneráveis, haverá menos chances de que os jovens se organizem, se mobilizem e

## DESMILITARIZAÇÃO

por Luiz Eduardo Soares

se expressem, coletiva e democraticamente. Nas periferias e favelas, tanto o tráfico quanto o policiamento violento constituem obstáculos à participação e à fruição plena das liberdades.

Todos os sete questionamentos foram abordados, com uma única exceção: a previdência. A PEC afirma que os direitos adquiridos serão integralmente respeitados, mas talvez esta declaração não seja suficiente, dada a diferença entre direitos adquiridos e expectativa de direitos. Este ponto exige reelaboração, a qual poderia resolver-se estipulando-se que todos os policiais militares conservarão este *status*. Modificações aplicar-se-iam apenas aos que viessem a ser recrutados após a eventual aprovação da PEC.



# PROPOSTAS EM DEBATE

## PADRONIZAÇÃO DA FORMAÇÃO POLICIAL

A formação policial hoje varia muito quanto aos conteúdos, métodos e densidade. A tradição corporativa impõe-se ante a ausência de uma educação verdadeiramente comprometida com a legalidade e com os valores republicanos. Segundo a PEC-51, as responsabilidades da União são expandidas com a assunção da competência de supervisionar e de regulamentar a formação policial, de modo a res- peitar diferenças institucionais, regionais e de es- pecialidades, e, ao mesmo tempo, garantir uma base comum e afinada com a Constituição.



## PADRONIZAÇÃO DA FORMAÇÃO POLICIAL

### NA PEC-51

Em diversas profissões, a formação é padronizada por meio de conselhos federais não governamentais ou políticos. Esses órgãos possuem autonomia para orientar desde a duração dos cursos até os parâmetros que precisam ser contemplados no currículo. Também compete a eles avaliar e controlar a qualidade da formação oferecida.

Os policiais, hoje, não contam com uma formação padronizada em todas as unidades federativas do território nacional. Sua formação profissional é ministrada pelas academias de polícia dos estados, o que acarreta discrepância entre os cursos de formação das mesmas categorias profissionais em diferentes estados: o soldado da PM de São Paulo não faz o mesmo curso do soldado da PM da Bahia, por exemplo.

Apesar das especificidades regionais, seria necessário um patamar mínimo de condições para a formação policial, um currículo básico. A **PEC-51** propõe que a União detenha a responsabilidade da avaliação e da autorização dessas unidades de ensino, com o estabelecimento de princípios e de diretrizes nacionais, a fim de garantir níveis adequados de qualidade e a conformidade com uma perspectiva democrática de Segurança Pública.

**Artigo 1º** – Inclui o inciso XXVI no art 21 da Constituição:

XXVI – estabelecer princípios e diretrizes para a segurança pública, inclusive quanto à produção de dados criminais e prisionais, à gestão do conhecimento e à **formação dos profissionais**, e para a criação e o funcionamento, nos órgãos de segurança pública, de mecanismos de participação social e promoção da transparência;

## PADRONIZAÇÃO DA FORMAÇÃO POLICIAL

**Art 3º** – Altera o artigo 144 da Constituição

**§6º** No exercício da atribuição prevista no artigo 21, XXVI, a União deverá avaliar e autorizar o funcionamento e estabelecer parâmetros para instituições de ensino que realizem a formação de profissionais de segurança pública

### A PERGUNTA NA PLATAFORMA

As escolas de formação de médicos, de engenheiros, de bacharéis em Direito e da maior parte das profissões são regularmente avaliadas por conselhos federais de educação não governamentais ou políticos. Estes conselhos têm autonomia e confiabilidade profissional para avaliar o desempenho das escolas, cobrando respeito a parâmetros previamente estabelecidos e orientando seu aperfeiçoamento. No caso da formação policial, não há parâmetros nacionais relativos a tempo de estudo, mínimo de disciplinas ou ciclo básico comum, nem avaliação sistemática ou controle de qualidade.

Você acha que a União deveria assumir responsabilidades quanto à formação policial como faz com a formação dos demais profissionais?

### SÍNTESE DAS CONTRIBUIÇÕES

O tópico sobre Padronização da Formação reuniu

• 67 contribuições

• 56 participantes

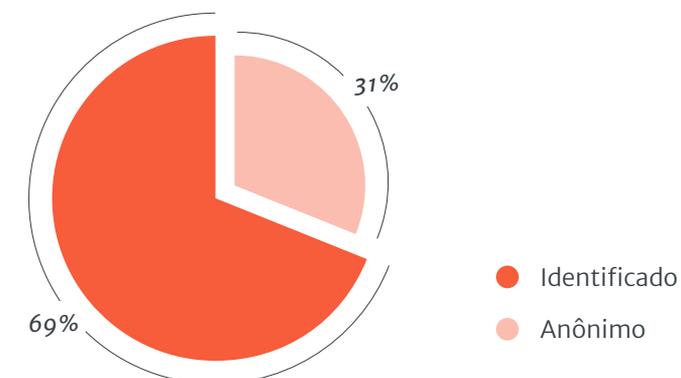
## PADRONIZAÇÃO DA FORMAÇÃO POLICIAL

A maioria dos participantes compôs-se de profissionais da Segurança Pública (46%), seguidos de Cidadãos (25%) e de profissionais da Educação (11%). Dentro do subgrupo dos profissionais de Segurança Pública, os agentes das polícias civis foram os mais numerosos. A quantidade de agentes da Polícia Federal e a de praças e de oficiais das Polícias Militares que contribuíram na discussão da questão foram idênticas.

A maioria dos participantes posicionou-se a favor da atribuição de responsabilidades à União para o estabelecimento de critérios mínimos nas escolas de formação policial e sua fiscalização, ao passo que uma parcela menor se posicionou abertamente contra.

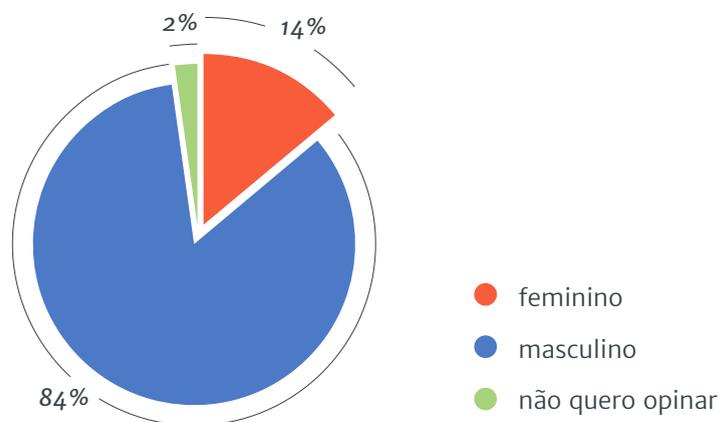
A relação com as outras propostas trazidas pela PEC-51 foi inexpressiva: Desmilitarização, Carreira Única, Controle Externo e Ciclo Completo aparecem juntas em apenas um comentário.

### Contribuições anônimas e identificadas

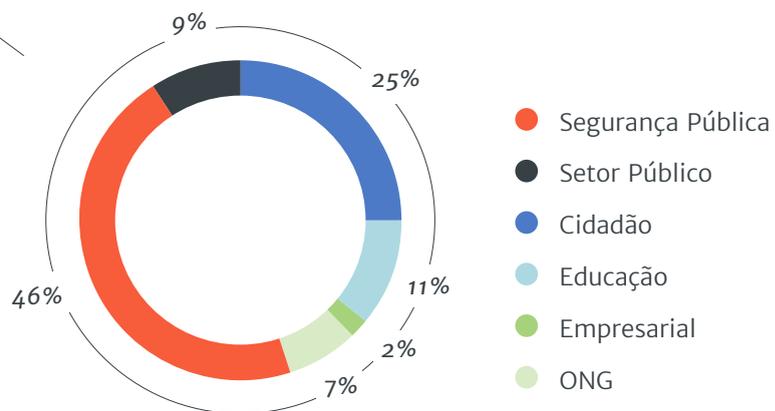


## PADRONIZAÇÃO DA FORMAÇÃO POLICIAL

Gênero dos participantes ativos



Participantes por setor



## PADRONIZAÇÃO DA FORMAÇÃO POLICIAL

Participantes por subsetor da Segurança Pública



### SÍNTESE DO DEBATE

Na plataforma, o apoio à padronização da formação policial foi expressivo. O reconhecimento da necessidade de um patamar mínimo na preparação dos policiais brasileiros apareceu na fala da maioria dos participantes.

*Sim, com a padronização da formação e o estabelecimento de requisitos mínimos obrigatórios de disciplinas, conteúdo e tempo de estudo. A admissão plena dos oficiais em formação deve ter critérios estabelecidos pela esfera civil. A avaliação e o controle de qualidade devem ser realizados por entidades extra-corporações. [Cidadão]*

Várias sugestões foram apresentadas, com o levantamento de possíveis instituições que poderiam assumir as responsabilidades. Foi

## PADRONIZAÇÃO DA FORMAÇÃO POLICIAL

sugerida a criação de uma Escola Nacional ou, ainda, a criação de academias independentes.

*Academia e formação única, com autonomia, sem interferência institucional, carreira para professores e instrutores institucionais, coordenação didática autônoma, com colegiado de professores com poderes para propor e alterar currículo. Diretores eleitos por alunos e professores, sem interferência de governador. A União pode e deve contribuir com recursos de um fundo nacional para apoiar nesta formação nas unidades federativas. Deveria ser a responsável por uma matriz curricular mínima a ser adotada pelas unidades da federação que quisessem recourses para esta finalidade. [Educação]*

É possível constatar, entre a maioria dos debatedores, a aprovação do estabelecimento de um currículo mínimo e de um patamar básico para o funcionamento das escolas de formação policial, com a definição de questões essenciais, como o tempo de curso, as disciplinas obrigatórias e exigências para admissão na carreira policial. Esse também é o entendimento da maioria dos profissionais de Segurança Pública que se posicionaram nesse tópico da plataforma.

### ARGUMENTOS FAVORÁVEIS

Durante a fase de consulta pública, a plataforma lançou vários comentários no Facebook, o que provocou a participação e o debate nos tópicos. Uma dessas provocações foi inspirada na fala de um policial civil que fez o seguinte relato:

## PADRONIZAÇÃO DA FORMAÇÃO POLICIAL

*Deve-se estabelecer uma carga horária mínima para a formação, grade curricular e supervisionar a aplicação destes cursos, pois alguns Estados deixam muito a desejar em seus cursos de formação policial. Para se ter uma ideia, em meu curso de formação da Polícia Civil do DF, que teve duração de três meses, cada aluno disparou 600 tiros, em três diferentes armas de fogo, mas antes disso tinha sido PM em Goiás e neste curso de formação, com duração de oito meses, cada aluno desferiu 25 tiros, apenas de revólver calibre 38, somente após estar formados e já trabalhando é que realizamos novo curso de tiro para sermos habilitados em pistola, disparando apenas 30 munições cada um. Relatos de colegas da PF informam que em seus cursos de formação cada aluno realiza mais de 1000 disparos, com diversidade de armamento. Fica evidente a discrepância neste exemplo. [Agente da Polícia Civil]*

Obviamente, o amadurecimento da formação policial não está vinculado ao treinamento com armas de fogo. Mas o comentário ensejou o surgimento de diversos testemunhos no Facebook, os quais revelaram a completa inexistência de patamares mínimos, mesmo no treino com armas de fogo, na formação policial.

Repetidamente, o debate acerca de quais disciplinas devem orientar a formação policial ressalta a necessidade da elaboração de currículos que reflitam a multiplicidade dos desafios cotidianos e que não se limitem ao exame da letra da lei do bacharelismo jurídico nem tampouco às ordens unidas do militarismo.

## PADRONIZAÇÃO DA FORMAÇÃO POLICIAL

*Primeiro se deve exigir para ingresso em qualquer carreira policial o diploma de nível superior (...) pois as polícias precisam de cientistas para apurarem os mais diferentes tipos de crime e para isso se faz necessária a multidisciplinaridade no conhecimento humano. [Agente da Polícia Federal]*

*Acredito que a padronização da formação policial seria de extrema importância, ainda acabaria com o tempo desperdiçado em cursos de formação de praças militares onde muito tempo é perdido com faxinas em instalações militares. Este tipo de cultura deve ser abolido pois o serviço de faxina já passou da hora de ser feito por quem ganha pra isso. Colocar alunos de polícia militar pra fazer faxina em quartéis e locações de ensino é retardar a ida destes para o trabalho de fato. Sala de aula é o local de quem está fazendo curso, pois serão policiais e não faxineiros. [Praça da Polícia Militar]*

### PONTOS DE CRÍTICA

As críticas à proposta de sistematização mínima das instituições de ensino policial remetem-se frequentemente a um projeto excessivamente centralizador.

*Tudo gira em torno da União... Não, eu não acho que a União deva se meter nisso. (...) Em relação às demais polícias, cada Estado deve entender o que é melhor para a atuação de seus policiais diante de fatores regionais, urbanos, culturais, etc. Devemos nos afastar do centralismo excessivo. Federação só é forte com entes fortes... [Educação]*

## PADRONIZAÇÃO DA FORMAÇÃO POLICIAL

As críticas frequentemente se apoiaram na afirmação de que as especificidades locais não permitiriam uma uniformização centralizada. Por essa perspectiva, o aprimoramento da formação policial deve estar atrelado aos desafios regionais, inclusive no nível municipal.

É interessante notar que a maioria do grupo de participantes contrários à padronização da formação policial é composta por debatedores externos aos quadros policiais.

*Não. Percebo que a segurança pública deve ser discutida de forma regional. Vou mais longe, acredito que essa questão deve ser tratada no âmbito das cidades. Nas suas particularidades. A União e o Estado poderiam entrar com aporte financeiro. Para mim, a polícia tem que ser municipalizada. (...) Cada qual com suas particularidades e necessidades. O aporte financeiro, este sim, poderia vir da União e dos Estados. Com a devida fiscalização e cobranças necessárias. [Cidadão]*

*Não se trata de uma entidade de classe. Mas, a obrigação da reciclagem deve ficar a cargo de cada Estado. A gestão de pessoas, matriz de competências e demais parâmetros devem ser estaduais. [Setor Público Judiciário]*

*Se a União investisse na construção e manutenção de presídios federais, ajudaria muito. Mas a União não faz o que é tão necessário, e por que deveria gastar no que é menos urgente, como a formação de policiais? Para incutir neles a ideologia do poder central?? No Brasil, as polícias militares estaduais já foram a principal garantia contra o arbítrio de*

## PADRONIZAÇÃO DA FORMAÇÃO POLICIAL

*autoridades federais (exemplos: a PM gaúcha na Revolução de 1930 e no episódio da Legalidade, em 1961, e a PM de São Paulo na Revolução Constitucionalista de 1932). Toda proposta tendente a centralizar a polícia me parece visar à centralização total do poder. Além disso, o Brasil é um país imenso, com muitas diversidades regionais, e a autonomia dos estados deve ser preservada. Não são os burocratas de Brasília quem melhor conhece a realidade do Piauí, do Amazonas, de Santa Catarina etc., para ensinar aos policiais dos estados como combater os bandidos seus vizinhos. [Setor Público Judiciário]*

Mesmo os policiais que discordam do protagonismo da União na fiscalização e na avaliação cotidiana reivindicam a importância de critérios mínimos de formação:

*Entendo que a União, através de órgãos específicos, deve e pode atuar no auxílio à formação policial. Nesse sentido, deve desenvolver diretrizes juntamente com as Secretarias de Estado da Segurança Pública de todas as unidades da federação. Estas Secretarias detêm o conhecimento técnico na área de Segurança Pública e representam o caminho mais seguro para auxiliar a União na padronização do currículo policial, independentemente se militar ou civil. Importante deixar claro que a União deve interferir no currículo policial, padronizando ações e ensinamentos. A fiscalização, o controle, a administração das instituições deve permanecer a cargo das próprias instituições através dos respectivos órgãos diretores, sob pena de total interferência pela União, o que*

## PADRONIZAÇÃO DA FORMAÇÃO POLICIAL

*retiraria a autonomia dos demais entes estatais, criando a tão sonhado controle total por parte de determinadas ideologias político-partidárias, infelizmente. [Oficial da Polícia Militar]*

### PONTOS DE DÚVIDA

A importância da inclusão do ponto sobre a padronização da formação policial no texto da PEC-51 consiste em permitir que a União possa exercer um papel mais central, como articulador, no campo da Segurança Pública. Alguns participantes do debate enxergam, nessa proposta, um exagerado intervencionismo, que desconsideraria as particularidades locais, com a imposição de um programa fechado.

Contudo, uma outra parcela de debatedores aposta em uma interferência mais decisiva sobre a área da formação profissional, com a transferência da tarefa da educação policial para as universidades públicas.

*Concordo que a União deva definir os critérios e conteúdos dos cursos de formação policial que deve sair da esfera das polícias e serem ministradas nas Universidades Públicas, federais e estaduais, por professores civis. Os oficiais serão formados em cursos de graduação e pós graduação e os soldados em cursos técnicos nos institutos de educação públicos. [ONG]*

*Um dos passos fundamentais para a profissionalização das polícias é a compreensão da complexidade do ofício policial. Essa compreensão só se consolidará quando as universidades forem parceiras na educação e formação policial, como acontece em todas as atividades reconhecidas profissionalmente. [Agente da Polícia Civil]*

## PADRONIZAÇÃO DA FORMAÇÃO POLICIAL

*A sociedade exige uma polícia cada vez melhor preparada. O país precisa criar cursos de graduação específicos para formação de policiais nas universidades públicas. [Agente da Polícia Federal]*

Essas propostas são compatíveis com o modelo proposto pela PEC-51, porém não são obrigatórias. Mesmo fora do escopo da pergunta do tópico, tais afirmações indicam a expectativa de parte dos debatedores em profissionalizar a atuação policial por meio da parceria com as universidades, com o fito de incrementar a transparência e a participação da sociedade nas instituições policiais.

Conjugar a apresentação da proposta da padronização educacional com a proposta da descentralização federativa pode ser um caminho mais frutífero no debate, reforçando a autonomia dos Estados em organizar suas polícias do modo mais conveniente possível aos seus desafios locais. Cumpridas as exigências mínimas – de desmilitarização, em Ciclo Completo e com Carreira Única –, os Estados têm total liberdade para reorganizar suas instituições policiais e suas academias de polícia.

### PROPOSTAS DOS PARTICIPANTES

#### Propostas compatíveis com a PEC-51

- Avaliação periódica dos cursos de formação

## PADRONIZAÇÃO DA FORMAÇÃO POLICIAL

*Tomando como exemplo as demais profissões, seria importante sim que a União regulamentasse uma forma de avaliação contínua da formação dos policiais, como os Conselhos já fazem. Ser policial é uma atividade séria demais e assim deve ser a formação profissional de quem a escolhe. [Cidadão]*

- Padronização mínima do tempo de formação, do treinamento técnico e do currículo;
- Formação policial em uma Academia única, com professores concursados, sem interferência do poder executivo estadual;

*Academia e formação única, com autonomia, sem interferência institucional, carreira para professores e instrutores institucionais, coordenação didática autônoma, com colegiado de professores com poderes para propor e alterar currículo. Diretores eleitos por alunos e professores, sem interferência de governador. [Educação]*

- Formação Permanente;

*A formação/educação é a base de qualquer organização. A partir da formação é que se disponibiliza os profissionais para a atividade. Se não formarmos os policiais de forma adequada, não poderemos exigir que estes profissionais executem a contento suas atribuições. A formação não pode se restringir somente ao ingresso na carreira, tem que ser algo permanente, continuado. [Agente da Polícia Federal]*

## PADRONIZAÇÃO DA FORMAÇÃO POLICIAL

- Exigência de nível superior para o ingresso;
- Criação do Conselho Nacional de Educação Policial, vinculado ao CONASP, e da Escola Nacional de Segurança Pública, para formação dos gestores;

*Deveríamos ter um sub-Conselho Nacional de Educação Policial, ligado ao CONASP, que fosse capaz de definir diretrizes e fazer o monitoramento. Também acho que a União deveria ter uma Escola Nacional de Segurança Pública, voltada para a formação em alto nível de gestores das Polícias e Guardas, em parceria com outras escolas nacionais. [Cidadão]*

- Criação de cursos de graduação específicos nas universidades públicas.

### Propostas compatíveis com a PEC 51

- A União deve padronizar o currículo, mas deve deixar a fiscalização sob responsabilidade dos estados;

*Entendo que a União, através de órgãos específicos, deve e pode atuar no auxílio à formação policial. Nesse sentido, deve desenvolver diretrizes juntamente com as Secretarias de Estado da Segurança Pública de todas as unidades da federação. (...) A fiscalização, o controle, a administração das instituições deve permanecer a cargo das próprias instituições através dos respectivos órgãos diretores, sob pena de total interferên-*

## PADRONIZAÇÃO DA FORMAÇÃO POLICIAL

*cia pela União, o que retiraria a autonomia dos demais entes estatais, criando a tão sonhado controle total por parte de determinadas ideologias político-partidárias, infelizmente. [Oficial da Polícia Militar]*

- Autonomia total dos estados;

*Tudo gira em torno da União...não, eu não acho que a União deva se meter nisso. (...) Cada Estado deve entender o que é melhor para a atuação de seus policiais diante de fatores regionais, urbanos, culturais, etc. Devemos nos afastar do centralismo excessivo. Federação só é forte com entes fortes... [Educação]*

*Não se trata de uma entidade de classe. Mas, a obrigação da reciclagem deve ficar a cargo de cada Estado. A gestão de pessoas, matriz de competências e demais parâmetros devem ser estaduais. [Setor Público Judiciário]*

- Transferência das responsabilidades do Estado para os municípios.

*Percebo que a segurança pública deve ser discutida de forma regional. Vou mais longe, acredito que essa questão deve ser tratada no âmbito das cidades. Nas suas particularidades. A União e o Estado poderiam entrar com aporte financeiro. Para mim, a polícia tem que ser municipalizada. [Cidadão]*

## PADRONIZAÇÃO DA FORMAÇÃO POLICIAL

### ANÁLISE DO ESPECIALISTA

#### Proposta dos participantes: A análise do especialista

por Luiz Eduardo Soares

*Disclaimer: Os enunciados expostos a seguir são sínteses dos argumentos críticos apresentados na plataforma e no Facebook feitas por Luiz Eduardo Soares e não correspondem às palavras originais nem foram expressos necessariamente em contribuições distintas.*



A padronização da formação policial no Brasil, proposta pela PEC-51, se aplicada, criará uma camisa de força, uma centralização autoritária e burocrática, tornando ainda mais problemático do que já é o processo educacional nas instituições policiais. A rigidez negligencia as diferenças regionais, subestima as distinções entre os tipos de polícia e desconsidera o princípio republicano fundamental: a autonomia dos entes federados e das instituições.

A padronização do ensino nas academias policiais não passa de artifício para que o governo federal domine, ideologicamente, a educação dos policiais, em todo o país. Trata-se de um projeto de subordinação política, ética, moral e ideológica das corporações policiais.

A padronização da formação policial só poderia funcionar se as instituições fossem iguais e se elas compartilhassem propósitos e prioridades quanto à formação. Construir um padrão nacional só é viável, sem intervenção autoritária, sobre a base de um consenso que não há, e que seria ainda mais improvável se a PEC fosse aprovada. A

## PADRONIZAÇÃO DA FORMAÇÃO POLICIAL

por Luiz Eduardo Soares

padronização tem de ser o resultado natural e orgânico de um processo de geração de consenso entre os atores envolvidos; não pode ser seu pressuposto.

A proposta de padronização da formação policial é um equívoco, porque, se implementada, bloqueará o mais importante: a mudança do conteúdo que caracteriza, ainda hoje, a educação policial. Começamos pela indagação: o que é mais importante, abandonar o modelo bacharelesco, renovar o currículo, torná-lo mais interdisciplinar, ou padronizá-lo? Ambos os processos dificilmente poderão conviver, porque não haverá apoio suficiente para a alteração de paradigma, rumo à interdisciplinaridade, enquanto experiências locais não demonstrarem suas virtudes. Por outro lado, experiências locais só são possíveis porque não há um padrão nacional e a variedade impera. A padronização só seria aceita pelas instituições se o paradigma bacharelesco tradicional da formação policial fosse mantido, ou, pior, fosse consagrado pelo padrão. São mutuamente excludentes, e a transformação do conteúdo deve ser a prioridade. Por isso, a proposta de padronização deve ser descartada.

Para que haja um padrão nacional, tem de haver um conselho federal de educação policial que o defina. Ele seria composto por pessoas escolhidas por quem? Vê-se que a padronização é uma proposta irrealista que só se viabilizaria pela força, por intervenção autoritária. Quem comporia o conselho federal, indispensável para o estabelecimento da padronização almejada pela PEC-51? Apenas policiais? De quais instituições e quais patentes? O processo de implementação da

## PADRONIZAÇÃO DA FORMAÇÃO POLICIAL

por Luiz Eduardo Soares

proposta seria naturalmente conduzido por uma equipe arbitrariamente selecionada. Aí está o fundamento de sua ilegitimidade democrática.

Padronização da formação policial envolveria, como as próprias justificativas da PEC indicam, controle de qualidade, indução de mudanças progressivas para acompanhar o estado da arte internacional em matéria de educação policial, unificação do ciclo básico da formação, etc. Isso significa que a disputa em torno da questão da autonomia dos entes federados e da autonomia das próprias instituições hipertrofiaria a taxa de conflito, que já é hoje um grave problema.

### Considerações sobre o conjunto dos questionamentos

Ao contrário do que acontece com outras profissões, como engenharia, medicina e direito, por exemplo, a formação policial varia não só conforme as instituições e as regiões, mas também de acordo com as conveniências do momento e as políticas adotadas pelos governos. Já houve situações em que a Polícia Civil de determinado estado formou seus agentes em um mês. Enquanto as faculdades de medicina, engenharia e direito de todo o país, mesmo tendo sua margem de liberdade acadêmica, são obrigadas a respeitar alguns parâmetros nacionais – relativos ao tempo de estudo, ao mínimo de disciplinas exigido, ao ciclo básico comum, ao equilíbrio entre as especializações e os fundamentos, entre a teoria e a prática, assim como à quantidade e à qualificação dos professores –, as escolas de formação policial não observam parâmetros nacionais, não compartilham ciclo

## PADRONIZAÇÃO DA FORMAÇÃO POLICIAL

por Luiz Eduardo Soares

básico comum, não são obrigadas sequer a cumprir algum tempo mínimo estipulado para cada tipo de instituição e, nela, para cada função ou especialidade. Por outro lado, todas as escolas, privadas ou públicas, que formam médicos, engenheiros e bacharéis em direito são avaliadas regularmente por conselhos federais de educação – que são estatais, mas não governamentais ou políticos. Os conselhos gozam de autonomia e confiabilidade acadêmico-profissional, e detêm autoridade para credenciar e descredenciar faculdades, cobrando respeito aos parâmetros previamente concertados e orientando as instituições para que aperfeiçoem seus respectivos processos de formação. Trata-se, como se vê, não de camisa-de-força autoritária e centralizadora, mas de um controle mínimo de qualidade, em benefício dos futuros profissionais e da sociedade. No caso da formação policial, não há parâmetros nacionais e, portanto, não pode haver avaliação sistemática – esta consideração não se aplica às polícias federais, porque, sendo únicas, suas normas correspondem a parâmetros nacionais. Com base nessas ponderações, a PEC-51 propõe que a União assuma responsabilidades quanto à formação policial, análogas àquelas que assume quanto à formação dos demais profissionais cujo papel é decisivo para o conjunto da sociedade.

A maior parte dos questionamentos detem-se nos riscos e abusos da centralização, sem atentar para o fato de que a proposta refere-se apenas a um ciclo básico comum e a parâmetros gerais, como o tempo mínimo que deveria ser exigido para a formação. A justificativa da PEC insiste na importância de que se respeitem as diversidades

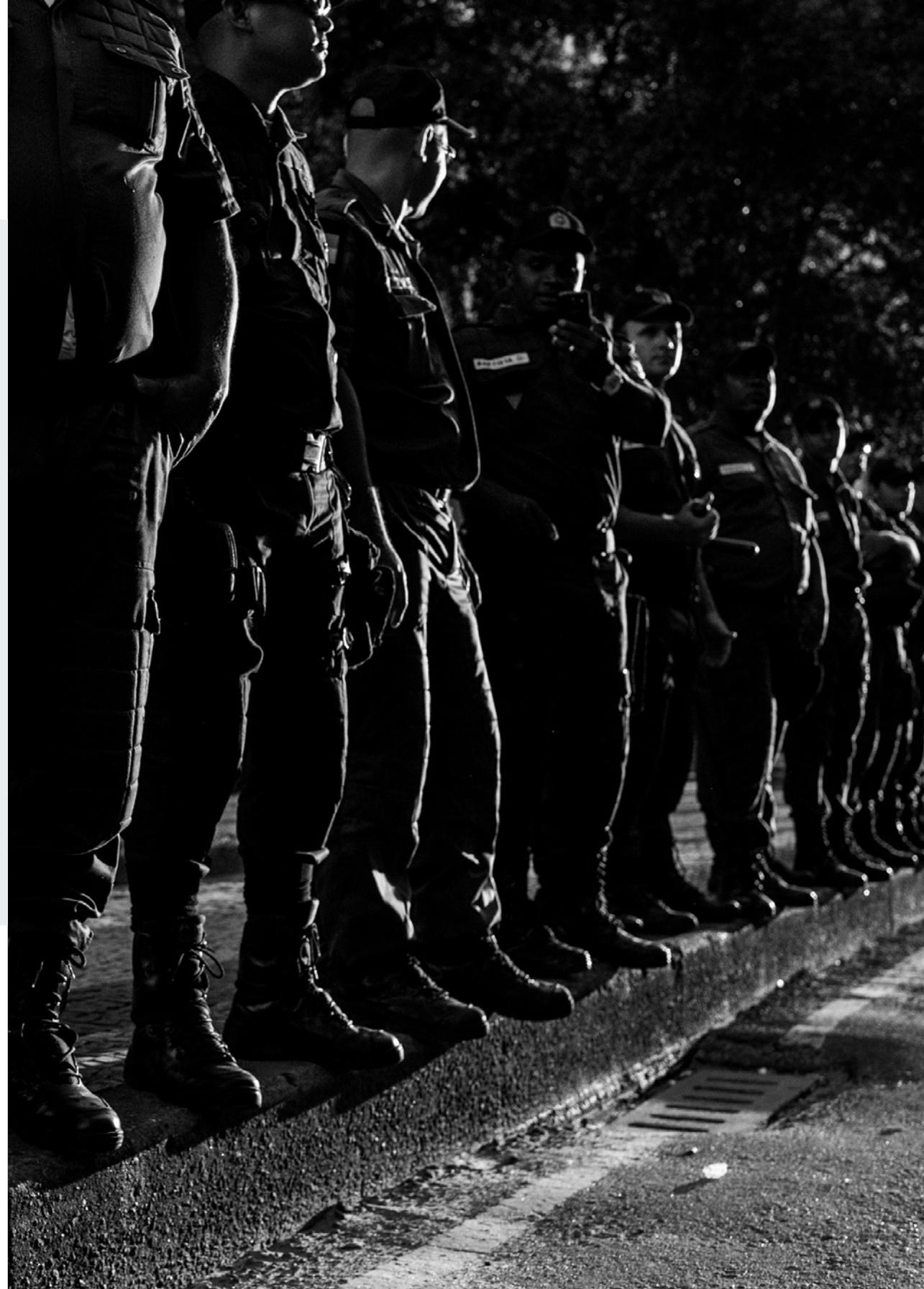
## PADRONIZAÇÃO DA FORMAÇÃO POLICIAL

por Luiz Eduardo Soares

regionais e as diferenças institucionais. Por isso mesmo, é decisivo preservar a liberdade e a autonomia das instituições. Além disso, um conselho federal cumpriria papel estratégico não como centro autoritário, regência ideológica ou camisa de força, mas como agência que supervisiona e garante a observância das obrigações mínimas por parte das instituições policiais.

Por outro lado, uma crítica especialmente provocadora e interessante afirma que, se considerarmos mais importante do que a padronização da formação, o aprimoramento de sua qualidade – o que requer profunda revisão curricular em direção à interdisciplinaridade –, seria inconveniente a padronização, pois a única chance de convencer a sociedade e as autoridades da virtude dessas mudanças paradigmáticas na educação policial está no eventual sucesso de algum experimento local. Experimentos dependem de liberdade, diversidade, variação, ensaio e erro.

O questionamento é inteligente, mas negligencia o fato de que a padronização de que trata a PEC é limitada e não impede variação e experimentação.



---

# LOCALIZAÇÃO DO DEBATE E OPORTUNIDADE DE DIÁLOGO

---

Luiz Eduardo Soares e a equipe  
MUDAMOS apresentam os  
argumentos presentes no debate.

---

## ANÁLISE DO CICLO PELO ESPECIALISTA

por Luiz Eduardo Soares



Quanto à base social das opiniões, há que se refletir um pouco. Sabemos que os indivíduos não são escravos da posição que ocupam na estrutura social ou na divisão social do trabalho. Ninguém está condenado a confinar seu olhar, sua percepção, sua sensibilidade, seus valores ou visão de mundo aos limites estritos do interesse imediato, corporativista, decorrente de seu lugar profissional, ou derivado de sua classe social ou mesmo faixa de renda. Por outro lado, esses elementos pesam e, não raro, operam como núcleos gravitacionais que atraem para sua órbita as ideias e os afetos. Outros traços distintivos – como cor, gênero, orientação sexual, idade, inscrição familiar ou adesão religiosa – concorrem para a formação de identidades e para a identificação com determinado conjunto de ideias, além de contribuir para o estabelecimento de vínculos comunitários ou interpessoais. Outro fator estratégico na geração de condições que tendem a inclinar os indivíduos em uma ou outra direção é a trajetória: ainda que seja a mesma, a posição que se ocupa no mercado de trabalho – no universo das profissões, na ordem social e econômica –, a experiência e o sentido mudam radicalmente quando se está em ascensão ou em declínio, ou quando as expectativas sobre o futuro são favoráveis ou desfavoráveis.

Portanto, não é de se estranhar que encontremos uma certa estrutura sob a aparência aleatória das opiniões. As manifestações colhidas na Plataforma Mudamos e no *Facebook*, quando explicitam a fonte, e não só aí, apresentam certas regularidades, algumas das quais já verificadas em pesquisas realizadas anteriormente com base amostral,

## ANÁLISE DO CICLO PELO ESPECIALISTA

por Luiz Eduardo Soares

isto é, passíveis de tratamento estatístico (o que não acontece na plataforma). Especialmente marcantes são as seguintes: (A) os policiais civis não-delegados são muito mais tendentes a apoiar a carreira única do que os delegados; divisão análoga, menos passional entretanto, encontramos na PM, os não-oficiais tendendo a defender a carreira única, enquanto os oficiais dividem-se a respeito, ainda que, aqueles que se opõem não o façam com a intensidade que se verifica entre os delegados; (B) os policiais militares são mais tendentes a aprovar o ciclo completo do que os policiais civis; (C) os policiais, militares e civis, delegados e oficiais, agentes e praças, tendem a avaliar negativamente o controle externo, e os cidadãos não-policiais, positivamente.

### As posições coincidem com os interesses corporativos:

**A.** Carreira Única tem sido a grande bandeira dos agentes da polícia civil e alcança amplo apoio entre as praças – os não-oficiais – da polícia militar. Os defensores da proposta a compreendem como a supressão do obstáculo que hoje os impede de progredir na carreira. Os delegados sentem-se diretamente ameaçados pela proposta, à qual atribuem a intenção de eliminar seu cargo, seu prestígio, sua autoridade superior e sua proximidade da carreira jurídica. Não é o caso da polícia militar, onde os oficiais se hierarquizam em diversas patentes, as quais não seriam abaladas se os sargentos pudessem ascender a tenente, e assim sucessivamente.

**B.** Ciclo Completo é uma aspiração predominante entre os policiais militares, que a veem como valorização da instituição e ampliação de

## ANÁLISE DO CICLO PELO ESPECIALISTA

por Luiz Eduardo Soares

sua autoridade. Por outro lado, a resistência à eventual implantação do ciclo completo, na polícia civil, tende a expressar rejeição ao que percebem como avanço da polícia militar sobre o campo de atividades e *expertise*, a investigação, que fundamenta sua identidade institucional. Os policiais civis, sobretudo os delegados, definem-se como detentores da autoridade policial – estes últimos têm buscado, no Congresso Nacional, mudanças no Código de Processo Criminal que lhes confirmem essa autoridade com exclusividade. Se a PM expandir sua área de atuação e competência para o campo hoje reservado à polícia civil, esta perderá a centralidade intelectual e político-institucional que seus membros lhe atribuem, ou que supõem estabelecida na Constituição.

**C.** A desconfiança que Ouvidorias provocam nos profissionais das polícias é compreensível e caracteriza uma atitude defensiva natural em praticamente todas as instituições.

Quanto às demais questões, não há restrições enfáticas, representativas de posturas corporativas, de resto perfeitamente legítimas numa democracia. Contudo, vale insistir, mesmo quando há tendência forte de que determinada categoria sustente uma concepção ou proposta, existem indivíduos ou mesmo grupos que se posicionam diferentemente. O interesse corporativo e a identidade profissional não garantem consenso ou unidade de ação política. São múltiplas as razões pelas quais se formam as convicções. Além disso, ideias e opiniões mudam, e os próprios interesses podem ser reinterpretados em função de alterações contextuais ou de reavaliações globais.

## ANÁLISE DO CICLO PELO ESPECIALISTA

por Luiz Eduardo Soares

Ideias e opiniões mudam e mudam-se, no processo social da interlocução para o qual concorreu a Plataforma Mudamos. Quem escreve o presente relatório tampouco é neutro. Nem por isso deixa de ser suscetível à dinâmica das argumentações e persuasões recíprocas.

As considerações sobre cada questionamento não anulam a relevância e a pertinência de muitas críticas, ainda que procurem também demonstrar a inconsistência de algumas. Os questionamentos e as ponderações a seu respeito tecem uma rede complexa que permite divisar sobreposições de ideias e valores, cruzamentos pontuais, desdobramentos inesperados e linhas de fuga distintas. A rede dialógica configura uma verdadeira constelação de enunciados, narrativas, argumentos, conceitos, valores e propostas. A sabedoria estará em potencializar a interlocução como virtude metodológica e disposição ética, o que, por sua vez, mais do que o simples estímulo à troca – e abertura generosa para escutar e pensar criativamente – requer que se organize o debate e que se abra espaço para a imaginação. Deduz-se, do exame do debate virtual, a existência de uma tendência a que se consolide um acordo quanto ao diagnóstico, mas ainda se está longe de um consenso mínimo sobre os rumos das mudanças, reconhecidamente necessárias, e os caminhos a seguir. Para avançar, é preciso insistir na organização temática do debate – a marca provavelmente mais positiva da plataforma Mudamos –, assim como em sua difusão, estimulando a mais ampla participação. Impõe-se também estimular a imaginação, fonte última das instituições, matriz da invenção e da mudança na história.

## ANÁLISE DO CICLO PELO ESPECIALISTA

por Luiz Eduardo Soares

A conversa prossegue, a negociação de sentidos e avaliações continua, agora talvez com mais chances de gerar acordos e consensos mínimos. Muitas críticas à PEC são densas e, mesmo que não sejam capazes, na leitura aqui exposta, de desconstituir a proposta objeto do questionamento, certamente tampouco podem ser desqualificadas. Pelo contrário, exigem e merecem consideração e ajudam a apontar onde estão os pontos mais polêmicos, relativamente aos quais nenhum dos lados apresenta indiscutível supremacia. Foi dito na abertura que a segurança pública ainda não é um campo, porque não criou as bases para que sejam identificados, consensualmente, os pontos de dissenso. Sem a localização ou definição desses pontos, como dialogar? Como negociar propostas comuns? Como refletir, e atuar, em perspectiva sistêmica? É razoável afirmar que a Plataforma Mudamos ajudou a que nos aproximássemos da instauração desse campo. E talvez seja legítimo arguir se haveria êxito mais significativo.



*Luiz Eduardo Soares é escritor, antropólogo e pós-doutor em Filosofia Política.*

**Confira a íntegra da análise geral do debate em:**  
<https://www.mudamos.org/temas/seguranca-publica/blog/seguranca-publica-analise-geral-do-debate-por-luiz-eduardo-soares>

## UMA AGENDA EM EXPANSÃO

por **MUDAMOS**

O debate promovido na plataforma MUDAMOS dedicou-se a discutir alguns dos pontos previstos pela PEC-51. O conteúdo da PEC concentra-se em realizar mudanças no Artigo 144 da Constituição Federal de 1988, que trata da estrutura das instituições da Segurança Pública. Acreditamos que a reforma das instituições policiais é um elemento fundamental para pensar mudanças na Segurança Pública, mas não o único.

A fim de dar visibilidade a propostas que não estavam contempladas nas questões colocadas pela plataforma, mas que constituíram o debate, criamos três blocos:

**No primeiro bloco** estão as propostas de capacitação técnica. Uma dessas propostas seria o aprimoramento do uso de tecnologias, como o uso de aplicativos que colaborem no controle da atividade policial. A fim de otimizar as investigações e, conseqüentemente, de melhorar a resolução dos casos, foi proposta a criação de um setor exclusivo destinado à Inteligência. Também foi sugerida a criação de uma central de informações criminais unificadas de âmbito nacional. Nesse eixo ainda se situam propostas como recomposição salarial, redução no tempo de inquérito policial e um processo de formação permanente entre os agentes de Segurança Pública com avaliações físicas e psicológicas periódicas.

**O segundo bloco** contempla propostas que visam ampliar a democratização das instituições, em outras palavras, ampliar a participação da sociedade civil nas decisões acerca da Segurança Pública. Nesse bloco se situam propostas que vão desde a realização de ple-

## UMA AGENDA EM EXPANSÃO

biscito para decidir sobre a Desmilitarização, até propostas no sentido de garantir maior participação da sociedade civil no controle da atividade policial.

**O terceiro bloco** diz respeito às questões fora do escopo das instituições, mas que apresentam relação direta ou indireta com o tema. Nesse diapasão, cabe destacar que pensar a Segurança Pública implica considerar um emaranhado de questões e de conflitos. Desse modo, todas as questões da cidade com potencial de conflito podem traduzir-se em questões do escopo da Segurança Pública. Algumas contribuições, por exemplo, apontaram a necessidade de se discutir o sistema penitenciário. Um usuário do *Facebook* apontou a seguinte questão:

*(...) o problema não está nas instituições PC/PM. Se existe uma instituição q funciona no estado está e a Polícia. Basta observar casas penais superlotadas e o constante entra e sai nas mesma q mais se parece um hotel q presídio. O problema e a falta de recursos do estado para se construir casas realmente apropriadas para receber esse público e as leis de execuções penais q tratam e tiram esses bandidos com pessoas vítimas de uma sociedade cruel. Lembre casas e leis de execuções penais e não as polícias. [Facebook]*

Ainda sobre o sistema penitenciário, foi levantada a necessidade de adequação das penas, com base na avaliação do sistema existente como "fraco, desatualizado e permissivo". Além disso, a estrutura e

## UMA AGENDA EM EXPANSÃO

o funcionamento do Poder Judiciário também foram um dos pontos que os participantes destacaram como fundamentais para a melhoria da Segurança Pública no país. Nesse sentido, foi apontado que os princípios da eficiência, da celeridade e da justiça, previstos na Constituição de 1988, não vêm sendo cumpridos, e foram feitas críticas à Lei de Execuções Penais, a qual prega uma ressocialização, que, segundo o usuário, não existe na prática.

Em contrapartida, também foram colocadas questões relativas ao empenho em esvaziar os presídios, além de pautas como a descriminalização das drogas.

*(...) Precisamos definir quais são os valores que mais privilegiamos em coletividade. Com isso, orientar melhor os agentes de segurança pública e do sistema de justiça criminal. Talvez com isso possamos chegar a conclusões ainda não pensadas, como o caso dos usuários de drogas. Na minha percepção eles não são criminosos, mas afetam diretamente o trabalho da segurança e da justiça. Descriminalizar essa questão pode dar novo formato à atividade policial, deixando esta responsabilidade do CUIDAR com áreas como a SAÚDE e a ASSISTÊNCIA SOCIAL. Além do que minimizará a pressão em todo o sistema de justiça criminal, especialmente presídios. [Profissional de Segurança Pública]*

Também foram levantadas pautas ligadas ao Estatuto do Desarmamento, algumas posições contrárias ao estatuto e favoráveis ao porte de arma para a sociedade civil, ao passo que outras defendiam a

## UMA AGENDA EM EXPANSÃO

manutenção e ampliação das ações do Estatuto.

As discussões aqui expostas contemplam algumas das questões levantadas ao longo do ciclo que extrapolam o escopo das propostas apresentadas. O debate na íntegra pode ser acessado em [MUDAMOS.org](https://mudamos.org).

Assim como as contribuições acerca das questões previstas na PEC-51, as contribuições contempladas por essa seção reforçam a ideia de que a sociedade deseja participar mais das decisões ligadas à agenda da Segurança Pública. Não à toa, a iniciativa de provocar esse debate partiu de uma iniciativa da sociedade civil, e agora esperamos que os resultados profícuos que produzimos possam ser ouvidos pelas autoridades responsáveis por implementar as mudanças.

---

# CONCLUSÃO – MUDAMOS

---

O debate promovido na plataforma MUDAMOS apresenta uma vasta pluralidade de ideias e de argumentos que, em seu conjunto, evidenciam a insatisfação com o Sistema de Segurança Pública tal como está estruturado hoje e a capacidade dos cidadãos de avaliar e de propor mudanças para suas instituições.

---

## CONCLUSÃO

Ao fim deste ciclo na plataforma MUDAMOS, percebemos como a profunda crise da Segurança Pública no Brasil oferece um campo de reflexões mais profícuo do que a atual abordagem que recebe nos noticiários – desalinhada com o que os especialistas vêm tentando construir e com o olhar da sociedade. Encontramos a difícil necessidade de tornar este um debate inclusivo, multissetorial, de caráter propositivo, com ampla participação de cidadãos brasileiros, sejam eles profissionais do setor ou não.

Os obstáculos são diversos. A imbricação do tema em muitos outros campos de políticas públicas e decisões – tão abordada ao longo das análises presentes neste relatório – dificulta uma abordagem precisa e aprofundada do tema de forma abrangente: consideramos relativamente baixa a adesão ao debate na plataforma. Já as contribuições recebidas em nossa página no *Facebook* mostram inúmeras falas repletas de fórmulas prontas, soluções milagrosas, argumentos anacrônicos e que ferem os direitos fundamentais estabelecidos na Constituição.

Chama a atenção, por exemplo, a baixíssima adesão de mulheres à discussão, seja na plataforma ou na página do *Facebook*. Esse dado, observado também em outros ambientes de debate, está refletido na plataforma MUDAMOS, na qual apenas 14% das contribuições foram feitas por mulheres, por pessoas transgênero ou por aqueles que não declararam o gênero. Esse desequilíbrio deixa entrever tanto a desigualdade de representação entre gêneros nas decisões políticas quanto uma ideia preconceituosa de que Segurança Pública é um assunto para homens.

## CONCLUSÃO

Outro desafio implícito à construção coletiva de uma proposta de mudança para a arquitetura institucional do Sistema Brasileiro de Segurança Pública diz respeito à concentração do debate na Região Sudeste do país, dado que aparece dentro e fora da plataforma. Esse contexto indica o desafio de se criarem condições e atrativos para a participação em todo o território nacional de forma mais homogênea.

Ademais, o debate promovido na plataforma MUDAMOS apresenta uma vasta pluralidade de ideias e de argumentos que, em seu conjunto, evidenciam a insatisfação com o Sistema de Segurança Pública tal como está estruturado hoje e a capacidade dos cidadãos de avaliar e de propor mudanças para suas instituições. A análise das contribuições na plataforma revela um diálogo respeitoso, com argumentos elaborados e esclarecedores. Por outro lado, os comentários realizados na página da plataforma no *Facebook* demonstraram maior polarização e apontam a necessidade de construção de pontes de diálogo entre setores sociais vistos como antagônicos, além da multiplicação de canais de aprofundamento do tema para a promoção de debates informados e democráticos.

Concluimos, com esse debate, que muitos profissionais de Segurança Pública que endossaram parte significativa das contribuições desse ciclo estão abertos para debater as mudanças em suas instituições. Evidentemente, ainda existem resistências, bem como outras propostas não contempladas nesta experiência e neste relatório. Na Segurança Pública, estamos diante de uma agenda em constante re-

## CONCLUSÃO

formulação e expansão, o que, por conseguinte, demanda, cada vez mais, ampliação e aprofundamento dos debates.

Para nós do ITS Rio e da equipe MUDAMOS, a construção e o aprofundamento democrático moldam-se com transparência e com a ampliação de espaços de diálogo e de decisão popular nos processos decisórios. Entendemos que o uso racional das tecnologias é o melhor caminho para abrir estes espaços e para fortalecer um Brasil plural, comum e acessível a todos. Como experiência de criação de um ambiente de debate democrático, o ciclo sobre o Sistema Brasileiro de Segurança Pública foi ótimo ambiente de aperfeiçoamento dessa criação, que é uma das ferramentas com as quais acreditamos poder transformar a história da participação política do cidadão no país. Seguiremos em nossas investigações sobre as potencialidades da conexão entre tecnologia e sociedade, a fim de possibilitarmos mudanças rumo ao país que queremos.

# BIBLIOGRAFIA

## BIBLIOGRAFIA

- **Anuário Brasileiro de Segurança Pública.**  
9. ed. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2015
- SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro.** Companhias das Letras, 2000.
- SOARES, Luiz Eduardo. **Rio de Janeiro: histórias de vida e morte.** Companhias das Letras, 2015.
- SOARES, Luiz Eduardo *et al.* **O que pensam os profissionais da segurança Pública, no Brasil.** Consulta Nacional aos Profissionais da Segurança Pública. Brasília: Ministério da Justiça/SENASP, 2009
- Proposta de Emenda à Constituição nº 51, de 2013.  
Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114516>
- Proposta de Emenda à Constituição nº 431, de 2014.  
Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=643936>
- **Blog** do ciclo sobre Segurança Pública. Plataforma Mudamos.  
Disponível em: <https://www.mudamos.org/temas/seguranca-publica/blog>
- **Biblioteca** do ciclo sobre Segurança Pública. Plataforma Mudamos.  
Disponível em: <https://www.mudamos.org/temas/seguranca-publica/biblioteca>
- **Glossário** do ciclo sobre Segurança Pública. Plataforma Mudamos.  
Disponível em: <https://www.mudamos.org/temas/seguranca-publica/gloss%C3%A1rio>

## BIBLIOGRAFIA

- Sobre a **ombudsperson** do ciclo sobre Segurança Pública. Plataforma Mudamos. Disponível em: <https://www.mudamos.org/temas/seguranca-publica/blog/sobre-a-ombudsperson-silvia-ramos>
- "De que polícias precisamos para a democracia brasileira?" Vídeo. Plataforma Mudamos. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=om4FdKt7ato>
- "O que é o Ciclo Completo do trabalho policial?" Vídeo. Plataforma Mudamos. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rdEZ7Ee-hjl>
- "Como deveria ser o ingresso nas carreiras policiais?" Vídeo. Plataforma Mudamos. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=A1H6FjxsBqA>
- "Quem controla a atividade policial?". Vídeo. Plataforma Mudamos. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=12V1gvWukaE>
- "Desmilitarização das polícias". Vídeo. Plataforma Mudamos. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=fxFoQ6cXxOo>
- "Padronização da Formação Policial". Vídeo. Plataforma Mudamos. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Z166WaMiWel>
- Debate online. Vídeo. Realizado em 29 de fevereiro de 2016. Plataforma Mudamos. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=nyNyD6cPL\\_o](https://www.youtube.com/watch?v=nyNyD6cPL_o)
- Creative Commons BY-SA <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



## PARTICIPANTES DA PLATAFORMA E AGRADECIMENTOS

### PARTICIPANTES ATIVOS IDENTIFICADOS POR SETOR

#### Cidadão

Ailson Evaldt da Cunha  
Al lund  
Alberto Kopittke  
Anna Carolina Raposo de Mello  
Anna Ludmilla F R Gomes  
Augusto Artur Müller  
Clarissa Magalhães  
Daniel Gullino  
Daniel Pedro Haziot  
Gabriel Sayad  
Gio Carvalho  
Jeronimo E Santo  
Leonel Guterres Radde  
Marcelle Haland  
Marcio Sales Saraiva  
Marcos Dória  
Matheus Guimarães  
Mila Lo Bianco  
Nathalia Reys  
Pablo Cardoso  
Raquel Duque  
Roberto Marques  
William Silva

#### Educação

Alcy Maihoni  
Alécio Filipe  
Alexandra  
Alice Lyra de Lemos  
Ana Railene Siqueira de Oliveira  
André Zanetic  
Daniel Barcelos  
Joel Cardoso da Cunha  
Luiz Otavio O Amaral  
Magda Galant Francois  
Muriel Syriani Veluza  
Naldson Ramos da Costa  
Paula Poncioni  
Pedro Miranda de Aquino  
Rico Guimarães  
Robson Sávio Reis Souza  
Sílvia Ramos

#### Empresarial

Edivaldo Ferreira  
Edson Antonio Barboza Ramos  
Fernando N Rabello  
Luccas Augusto  
Lucia Freitas  
Mauro Dantas  
Pedro Menezes  
Rafael  
Sandra Pinho da Silva Maia  
Thiago Silva Pinto

#### ONG

Atila Roque  
Carolina Ricardo  
Gustavo Marques  
Hylton Sarcinelli Luz  
Ivan Contente Marques  
Maria Liege  
MUDAMOS  
Pedro Montenegro

#### Segurança Pública

Alex William  
Alexandre Ferreira  
Alison Sczepanski  
Antônio Carlos Rodrigues  
Armando Correia dos Santos  
Carlos Alberto de Mello  
Carlos Alberto D'Oliveira  
Claudemir José Cabrera  
Claudio Costa  
Claudio Luz  
COP  
Cristiano Bezerra  
Diego Gonzalez  
Diego Ribeiro  
Diou  
Dorival Araujo Junior  
Duarte  
Eduardo Wilkosz  
Ejs Marques

Elzo  
Emerson Abreu Bastos  
Emir Campos Larangeira  
Eudemir Bezerra  
Evandro Gualberto Costa  
Everton Luis Bach  
Fernando Vicentine  
Flavio Werneck  
Fontana  
Frederico Zanotelli dos Santos  
Gabriel Vogt Tigre  
Geraldo Magela Veras Neto  
Giovanni Morelatto  
Guilherme Fabricio  
Hildebrando Saraiva  
Jardel Peres  
Jefferson Guedes  
Jorge Fraga  
José de Paulo Santos  
Joseiltom Silva  
Kleber Guimarães  
Leandro Ferragut  
Leon Fonseca  
Lucas Nery  
Luis Marcio Pires Alvarenga  
Luiz Carlos Rodrigues Moreira  
Madson Vieira  
Marcel  
Marcelo Jugend  
Marcelo Santos

## PARTICIPANTES DA PLATAFORMA E AGRADECIMENTOS

Marcio Ponciano  
Marcio Rodrigues  
Marco Antonio F. Damasceno  
Marco Ferreira  
Marcos  
Marcos Câmara  
Marcos Ferreira  
Marina Lemos Monteiro Conceição  
Nantes  
Olavo Pimentel  
Oscar Rodrigues  
Oswaldo Luiz Barbosa  
Pedro Feital  
Pehkx Jones Silveira  
Ricardo Gravina  
Roberto Migoranci  
Rodrigues Neto  
Rogério Nascimento Takiuchi  
Rômulo Andrade  
Rosí Dias  
Rubens Pereira  
Salon Pires  
Tania Pinc  
THALES BRASIL  
Tiago Jacoby  
Tiago R  
Vanderlei  
Vladimir Bergier Dietrichkeit  
Wellington Luniere

Wendel Guerra  
William de Andrade Veiga

### Setor Público

Aline Dias  
Carlos Brasil  
Daniel Gaspar  
Felipe Gomes  
Márcia Cristina Cid Araújo  
Milena Costa  
Nadia Oliveira Souza  
Rogerio Henrique  
Yedda San

### PARTICIPANTES ATIVOS ANÔNIMOS POR SETOR<sup>22</sup>

### Cidadão

Alfredo Costa  
Anaile Valerio  
Dailson Oliveira  
Daniel Vieira  
Dirceu Massucato  
Ildo Medeiros  
Kathlyn Dorta  
Lourenço Filho

Marcello Soares  
Marcos Costa  
Marcos Fernandes  
Mario Brandão  
Nilton Salomão  
Octávio Silva  
Sérgio Theisen  
William Sigóbia

### Educação

Luis Reginatto  
Manoel Pereira  
Natiele Salomao  
Renato Bendetti  
Rômulo Oliveira  
Tamires Mangueira  
Thiancle Araújo  
Varonil Oliveira

### Empresarial

Charles Schwambach  
Dayane Prazeres  
Luciano Martins  
Ludmila Oliveira

### ONG

Antonio Militao  
Gabriel Monegate

Isabela Vale  
Sandra Cardoso

### Segurança Pública

Alexandre Barros  
Alexandre Lopes  
Amintas Dantas  
André Miranda  
Angélica Camargo  
Antonimar Carlos  
Antonio Estevam  
Aparecido Voltolini  
Athos Oliveira  
Baruc Landim  
Benilde Macedo  
Celso Pinho  
Cristiano Custódio  
Cristovão Masson  
Delmar Limberger  
Denilson Nascimento  
Diego Correa  
Edvaldo Albino  
Eraldo Pinto  
Euder Mendes  
Ezequiel Vicente  
Gener Carvalho  
Gilson Peixoto  
Guilherme Florindo

<sup>22</sup> Os nomes listados nesta seção não são reais. Tratam-se de pseudônimos gerados por computador.

## PARTICIPANTES DA PLATAFORMA E AGRADECIMENTOS

Heron Leal  
Jaime Wensing  
Jorge Barbosa  
José Cardoso  
José Nobre  
Josias Neto  
Kilviane Herculano  
Leonidas Silva  
Leonir Boaretto  
Letícia Barbosa  
Luan Marcelino  
Lucas Jesus  
Luis Neto  
Luiz Fachini  
Manoel Pombo  
Marcel Cherubim  
Marcel Micheletto  
Marcus Costa  
Marialva Biazon  
Maurício Costa  
Maycon Miguez  
Miguel Aguiar  
Miguel Garaialdi  
Oberdan Junior  
Otavio Santos  
Paulo Batista  
Renato Batista  
Renato Galata

Ricardo Terra  
Rita Ferreira  
Roberto Chaves  
Rodrigo Pinto  
Ruth Lima  
Rutiléia Moura  
Sabrina Gomes  
Sildemberg Gomes  
Tarcilia Fernandes  
Wallace Ottone  
Wanderley Souza

### **Setor Público**

Amarildo Silva  
Ary Cintra  
Dialsenir Lima  
Erica Rendeira  
Evelin Carvalho  
Irismar Freitas  
Jéssica Santos  
Otoni Melo  
Pompilio Filho  
Públio Ferrari

### **AGRADECIMENTOS**

Adilson Cabral, Alexandra Valéria, Andre Gustavo Stumpf, Antônio Carlos Carballo Blanco, Polícia Federal, Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, Atila Roque, Bruno Imbil, Celso Felix, Clayton Bezerra, Erick Dau, Forum Social Mundial, Grupo Brasil, Grupo de Estudo e Pesquisa sobre suicídio e prevenção (GEPESP), Guarda Municipal de Belo Horizonte, Humberto Laudaes, Hylton Luz, Itamar Silva, Karla Watkins, Jacqueline Muniz, Luiz Carlos Cavalcante, Luiz Flávio Gomes, Luiza Sansão, Manoela Miklos, Marco Schneider, Marina Conceição, Marjorie Marona, Márlon Reis, Martha Rocha, Mateus Nitzel, Orlando Guilhon, Orlando Zaccone, Pablo Nunes, Pablo Schargrodsky, Paula Marina, Paulo Roberto Mello Cunha, Pedro Strozenberg, Ponte Jornalismo, Rafael Poço, Renan Bradao, Renato Couto, Renato Sérgio de Lima, Ricardo Poppi, Rio de Encontros, Roberta Nadalutti, Roberto Gevaerd, Sandro Meirelles, Vanderlei Ribeiro, Vladimir Brasil



**MUDAMOS** | [www.mudamos.org](http://www.mudamos.org)  
[contato@mudamos.org](mailto:contato@mudamos.org)

**ITS Rio** | [www.itsrio.org](http://www.itsrio.org)  
+55 (21) 34860390  
[itsrio@itsrio.org](mailto:itsrio@itsrio.org)

Praia do Flamengo, 100  
Rio de Janeiro/RJ – 22210 030  
Brazil

ISBN 978-85-5596-001-7



9 788555 960017

