

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, ECONOMIA E CIÊNCIAS CONTÁBEIS – FAECC
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA – C.A.O.

UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS CIVIS E MILITARES:
CICLO COMPLETO DE POLÍCIA

EDSON BENEDITO RONDON FILHO

CUIABÁ-MT
DEZEMBRO/2003

EDSON BENEDITO RONDON FILHO

UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS CIVIS E MILITARES:
CICLO COMPLETO DE POLÍCIA

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Especialização em Gestão de Segurança Pública como requisito obrigatório para a conclusão do curso e obtenção do grau de Especialista em Gestão de Segurança Pública.

ORIENTADOR: PROF. MS. NALDSON RAMOS DA COSTA

Cuiabá-MT
2003

**“UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS CIVIS E MILITARES:
CICLO COMPLETO DE POLÍCIA”**

EDSON BENEDITO RONDON FILHO

Aluno

Monografia submetida à Banca Examinadora, composta por professores do Curso de Especialização em Gestão de Segurança Pública – C.A.O., da Faculdade de Administração, Economia e Ciências Contábeis da Universidade Federal de Mato Grosso, e julgada adequada para a concessão do Grau de **ESPECIALISTA EM GESTÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA.**

Banca Examinadora:

NALDSO RAMOS DA COSTA -Presidente da Banca

ANDRÉ LUIS R. FERREIRA - Membro

JORGE ROBERTO FERREIRA DA CRUZ - Membro

Nota obtida pelo aluno _____

JOÃO WANDERLEY VILELA GARCIA – Coordenador do Curso

DEDICATÓRIA

A meus queridos avós paternos
Januário e Maria (*"in memoriam"*)
pela vasta experiência de vida
transmitida aos netos com toda a
candura que lhes era pertinente.

A minha adorável vó Ana, símbolo de
luta na suplantação de obstáculos,
por ter conseguido, apesar de
viúva muito cedo, criar seus sete
filhos dentro dos padrões morais
da sociedade, tornando-se minha
fonte de inspiração.

AGRADECIMENTOS

A minha família pela compreensão e apoio nos momentos dedicados à produção deste trabalho.

Aos Coronéis PMMT Victor Hugo Metello de Siqueira e Jorge Roberto Ferreira da Cruz pelo apoio dispensado a minha pessoa na realização desta pesquisa.

Ao Coronel PMMT Almir Balieiro, à Prof^a. Regina e à Dr^a Beatriz pelo empenho na consecução do Curso de Especialização em Gestão de Segurança Pública - CAO.

Aos Doutores, Mestres e Especialistas que nos transmitiram vastos conhecimentos com aplicação prática.

Ao quadro de servidores da FAECC pela saudável convivência durante a realização do curso.

Aos companheiros de curso pelas horas passadas e gravadas para sempre na memória.

EPIGRAFE

"O mecanismo do descobrimento não é lógico e intelectual - é uma iluminação subtânea, quase um êxtase. Em seguida, é certo, a inteligência analisa e a experiência confirma a intuição. Além disso, há uma conexão com a imaginação."

(Albert Einstein)

RESUMO

Trabalho científico voltado à pesquisa sobre a **Unificação das Polícias Civis e Militares: ciclo completo de polícia**, contrapondo a secção do ciclo policial brasileiro com modelos adotados em outros países objetivando verificar o atendimento dispensado pelas polícias brasileiras à nossa sociedade e conseqüente aumento da taxa de atrito pela falibilidade do sistema. Contextualização histórica – social da violência com ênfase no Estado pós-moderno. Mal estar da civilização. Os índices de criminalidade, a nível nacional e estadual, e as mudanças exigidas em caráter de urgência no aparato policial brasileiro. Histórico da polícia com especial atenção aos modelos inspiradores da polícia moderna, qual sejam o francês e o britânico. Descrição histórica da polícia brasileira desde a sua gênese até a chegada no modelo atual com sua divisão: polícia militar e polícia civil. Comparação do modelo brasileiro com a sistemática policial adotada em outros países levando-se em consideração o caráter municipal, estadual ou federal do sistema; os tipos de tarefas desempenhadas; tipos de vinculações com o sistema político, a estrutura burocrática das organizações; níveis de accountability do sistema; níveis de articulação / desarticulação entre as organizações do sistema. Descrição das competências das polícias brasileiras tal qual a legislação vigente com uma visão sobre as correntes integratórias e unificatórias das instituições policiais brasileiras. Estudo do ciclo policial vigente no Brasil com utilização de pesquisa qualitativa, método descritivo – compreensivo, buscando-se a sustentação das hipóteses apresentadas através de observação direta sistemática, entrevistas formais, pesquisa bibliográfica e documental. Análise e interpretação dos dados colhidos, comprovação das hipóteses. Prejuízo à sociedade brasileira ocasionado pela secção do ciclo policial.

Palavras – chave: Unificação, ciclo completo, modelos adotados. Violência, Estado pós-moderno. Mal estar, civilização. Criminalidade, nacional, estadual, mudanças. Polícia moderna. Polícia brasileira, gênese, modelo atual. Accountability. Competência, correntes integratórias e unificatórias

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 DISCUSSÃO SOBRE A VIOLÊNCIA NA SOCIEDADE	11
1.1 Visão psicanalítica	23
2 HISTÓRICO DAS POLÍCIAS	27
2.1 Brasil	31
2.1.1 A polícia administrativa	31
2.1.2 Da polícia judiciária civil	33
3 A POLÍCIA NO MUNDO	36
3.1 O sistema policial francês	38
3.2 O sistema policial espanhol	40
3.3 O sistema policial inglês	41
3.4 O sistema policial americano	42
3.5 O sistema policial italiano	43
3.6 Considerações	43
4 COMPETÊNCIA DAS POLÍCIAS	45
4.1 Competência da polícia militar	48

4.2 Competência da polícia judiciária civil	49
5 INTEGRAÇÃO OU UNIFICAÇÃO ?	53
6 CICLO POLICIAL	61
6.1 Resultado da pesquisa	74
CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	119
APÊNDICES	124
ANEXO	129

INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico analisou uma das variáveis de um dos temas mais polêmicos da atualidade qual seja a **Unificação das Polícias Cíveis e Militares: ciclo completo de polícia**, descartando-se do contexto as paixões institucionais e as elucubrações desprovidas de fundamentação científica, pois ao pesquisador resta a descoberta do oculto que deverá ser exposto a toda sociedade em combate à obscuridade da verdade.

O foco foi direcionado para o ciclo policial tal qual se apresenta atualmente no sistema policial brasileiro, ou seja, em face de sua secção; e sua influência direta no serviço de polícia prestado pelas instituições de Segurança Pública nas esferas estaduais. Falamos ciclo secionado porque o ciclo completo de polícia é aquele em que uma única instituição policial realiza as funções preventivas, através do policiamento ostensivo, e as funções repressivas ou investigativas, através do policiamento judiciário; o que não acontece em nosso país onde as polícias militares realizam as funções preventivas e as polícias cíveis realizam as funções investigativas ou judiciárias, criando-se mais uma etapa no sistema apuratório de infrações.

Por essa razão foi apresentado o seguinte questionamento:

O ciclo policial secionado prejudica o atendimento dispensado pela polícia à sociedade e contribui para a não elucidação dos crimes?

Para análise do ciclo policial vigente foi utilizada a pesquisa qualitativa, com método descritivo – compreensivo, através de observação direta sistemática, entrevistas formais, pesquisa bibliográfica e documental, além de utilização como parâmetros a sistemática de países onde o ciclo é único com vistas à sustentação das seguintes hipóteses:

1) O atendimento dispensado pelas polícias à sociedade é prejudicado pela secção do ciclo policial.

2) O ciclo policial seccionado aumenta a taxa de atrito.

A taxa de atrito é o indicador utilizado para se medir o percentual de perda que ocorrem em cada instância do Sistema de Justiça Criminal, a partir do número de crimes cometidos, culminando com o número de infratores que recebem uma pena de prisão, sendo comprovado em outros países que quanto mais fases existirem maior será a taxa de atrito, ou seja, mais crimes deixarão de ser resolvidos.

Com a unificação do ciclo policial exclui-se uma fase, podendo com isso diminuir a taxa de atrito.

Para se chegar às considerações finais foi feita uma análise da violência em seu contexto histórico com especial atenção à pós – modernidade. A polícia brasileira foi investigada historicamente e comparada com outros modelos de polícia. As normas esclarecedoras da competência policial, também, foram apontadas e alguns teóricos defensores ou da integração ou unificação das instituições policiais brasileiras tiveram seus posicionamentos analisados, terminando com o especial estudo do ciclo de polícia brasileiro e a exposição dos resultados alcançados com a pesquisa que sustentou as hipóteses apresentadas.

1 DISCUSSÃO SOBRE AVIOLÊNCIA NA SOCIEDADE.

Vivemos numa sociedade em que a luta e a busca incessante pelas riquezas, materiais ou espirituais, beiram a insensatez, a ponto de ignorarmos o próximo e suas necessidades fazendo crer que somente os nossos interesses devam prevalecer.

Os avanços tecnológicos nos permitem acompanhar em tempo real acontecimentos nos mais longínquos rincões do planeta e assim percebemos que em maior ou em menor grau o homem é sempre homem e, apesar de sua racionalidade, continua às vezes agindo como um primata.

A busca pelo poder através da imposição da força, dos princípios religiosos ou do capital chega ao extremo da beligerância desenfreada e sem um motivo realmente convincente. Extermínios de minorias (genocídios), terrorismo, perseguição política e religiosa em nome da ordem, de Deus ou do capital são os artifícios mais utilizados para se tentar justificar a prática da violência.

Assim, temos no modo de produção antigo, sustentado na exploração escravista, a formação da realeza, da República dos Notáveis e grandes Impérios Ocidentais. Mais adiante observamos o Feudalismo se fundamentando na descentralização com conseqüente fraqueza do poder real.

Com a implementação do modo de produção pré-capitalista, o espírito mercantilista aflorou e uma nova sistemática de controle passou a imperar. Os reis, na busca da perpetuação

no poder, invocaram-se de uma divindade presumida e instituíram a cobrança de impostos e pedágios, oprimindo a emergente burguesia.

O sufocamento e a opressão à classe burguesa propiciaram a eclosão da Revolução Francesa com vistas a criação de uma nova ordem social onde as monarquias absolutistas foram substituídas pela Democracia Liberal, subsidiada nas proposituras ideológicas de Locke e Rousseau, sustentada na canalização da agressividade humana para a produção com um pacto firmado pela sociedade sem depósito dos poderes em uma só pessoa.

A violência já se contextualizava com a modernidade assoladora do Estado de modo paradoxal, conforme enaltecido por Costa (2003):

“Tradicionalmente a sociologia clássica sempre se ocupou, em diferentes momentos, do estudo da modernidade e da questão do Estado e da violência, associando e explicando a relação entre ambos. Tanto Marx como Durkheim via a modernidade como uma era marcada por crises e turbulências. No entanto ambos acreditavam na possibilidade de superação dessas crises a ponto de anular suas características negativas. Marx (1818-1883) via na luta de classes a fonte de dissidências da sociedade capitalista e, ao mesmo tempo, via nessa luta a possibilidade de superação dessas características negativas, pois vislumbrava que uma revolução social acabaria por implantar um sistema social mais justo e humano. Durkheim (1858-1917) acreditava que a expansão e o desenvolvimento do industrialismo estabeleceriam uma vida social harmoniosa, cheia de progressos em todos os sentidos e gratificante. Esse progresso e a integração dos diferentes interesses se daria através da combinação entre a divisão social do trabalho e do individualismo moral. Max Weber (1864/1920) (...) via o mundo moderno como um mundo paradoxal onde o progresso seria obtido às custas de uma burocracia que impediria o desenvolvimento da criatividade e a autonomia dos indivíduos. No que se refere a violência ele analisou os Estados contemporâneos ocidentais como pré-requisito para a construção de uma sociedade democrática que impediria a livre circulação da violência, onde, tal restrição impediria, em tese, a sua existência em forma difusa no conjunto da sociedade. Com o estabelecimento da Estado racional-legal estariam dadas as condições para estabelecer formas impessoais de administração da justiça, substituindo o arbítrio por procedimentos mais igualitários, baseados em normas e regras impessoais universais e racionais.”

Percebe-se que Weber, dos teóricos da Sociologia citados, era o mais coerente ao analisar a violência, pois a visualizou como um fenômeno paradoxal e resultado dos modelos

de Estados adotados, sendo certo que a sua circulação (da violência) poderia ser barrada com a solidificação de sociedades democráticas.

Segundo Isaac (1998), o Estado funcionou e ainda funciona como meio de assegurar e conservar a dominação das elites, fundamentando-se em ideologia “*produto de um determinado modo de produção, de um determinado momento histórico, em uma dada sociedade*”, interferindo nas relações sociais de maneira a atingir os objetivos de interesses dos Estados correspondentes.

Nos modelos de Estados propostos surgem os chamados Estados Totalitários, donde merece destaque especial o Estado Nazista, cuja nação alemã hipnotizada com a figura de seu líder Adolf Hitler, além de praticar o holocausto com flagrante propaganda anti-semita, cerceou os mais basilares direitos da humanidade, como a liberdade e a própria vida. O extermínio em massa de pessoas inocentes gerou cicatrizes irrecuperáveis na humanidade.

Até mesmo as sociedades mecanicistas, onde toda a conduta do cidadão é padronizada, produto de uma tradição secular de costumes e de uma cultura toda requintada, baseada em torno da nobreza, com código de honra de cavaleiros e tudo mais, não foram poupadas da onda de violência, a exemplo da Inglaterra na década de 1970, bem retratada no filme “Laranja Mecânica”.

A ausência do Estado, ocasionando medo, pânico e mal-estar decorrentes da prática ou testemunha de atos de violência (exacerbação da criminalidade), deixa claro que a preocupação dos governos está canalizada na manutenção das elites no poder (faço aqui um parêntese porque as elites de hoje podem não ser as de ontem e nem as de amanhã), independentemente do que venha a acontecer com a coletividade como um todo, bastando observar o período histórico denominado de guerra fria onde o mundo se bipolarizou e a ameaça comunista “obrigou” o surgimento de governos ditatoriais na América Latina, aliados dos americanos na luta do ocidente contra a “onda vermelha”. As ditaduras sufocaram a democracia, à época vigente, recrudescendo no tempo por mais de duas décadas, marcando esse período por perseguições político – ideológicas, extermínios de inocentes, censura dos órgãos de imprensa, defesa do Estado e não da sociedade, perda da intelectualidade local banida no exílio e total submissão ao Fundo Monetário Internacional (FMI).

Com a queda do muro de Berlim e suplantação do modelo soviético surge a nova ordem econômica com a União Européia tentando avançar sobre os mercados já conquistados pelos Estados Unidos. Os países em desenvolvimento e a África penam com as imposições do capital internacional que tem suas regras ditadas pelo Fundo Monetário Internacional. O Índice de Desenvolvimento Humano em países como a Índia (0,44), Nicarágua (0,53), Bolívia (0,58), Jamaica (0,73), Kuwait (0,64) e Brasil (0,78) refletem a realidade a que é submetida a maioria de suas populações, com gritante falta de oportunidades e escancarada má distribuição da renda com reflexos diretos na taxa de criminalidade, pois enquanto a taxa média de homicídios extraída de 108 países é de 8,5 por 100 mil habitantes, com exceção da Índia, todos os países citados possuem taxa média superior a 20 homicídios/ por grupo de 100 mil habitantes ⁽⁰¹⁾. Tais dados refletem o grau de violência a que somos submetidos e nesse contexto convém explanar o conceito de violência formulado por Y. MICHAUD e citado por Viana (2000), nos seguintes termos:

“... há violência quando em uma situação de interação, um ou vários atores agem de maneira direta ou indireta, maciça ou esparsa, causando danos a uma ou mais pessoas em graus variáveis, seja, em sua integridade física, seja em sua integridade moral, em suas posses, ou em suas participações simbólicas e culturais.”

A violência desenfreada que assolou nosso país, principalmente, nas duas últimas décadas com a crescente escalada do crime organizado, culminando com altos índices de criminalidade, advindos da falta de vontade política (implementação de ações em todas as áreas do seguimento social brasileiro), poderia ter sido evitada caso medidas inteligentes fossem adotadas.

⁽⁰¹⁾ - Conjuntura Criminal 1994 (*Coletânea de informações sobre segurança pública*, 2003, p. 14)

O problema não é tão simples quanto aparenta, pois inúmeros fatores contribuem para o seu surgimento e alguns merecem consideração e comentários. Imputar a responsabilidade da violência (exacerbação da criminalidade) às “benéncias da lei” é uma saída política para se

justificar a inoperância e ausência do Estado em vários setores da vida social. Temos uma legislação considerada avançada, mas suas previsões não são implementadas ou quando se tenta cumpri-las, na maioria das vezes, acaba se esbarrando na burocracia ou morosidade dos Poderes constituídos.

Somos um país continental, dotado de riquezas naturais tamanhas, privado de situações externas beligerantes e naturalmente isento de “cataclismos”. Inobstante a esse paradisíaco quadro as políticas adotadas há algumas décadas têm contribuído para o aumento da massa de excluídos que se concentram nos “guetos” formando suas próprias “tribos”. Nesses territórios, nos quais se observa a ausência do Estado, vige um ordenamento paralelo, onde o imperativo do “líder” ainda é imposto pela coragem e pela força.

O homem, pela própria natureza, acaba sendo produto do meio em que vive, e apesar de inteligente tem prazer em praticar crimes tais como roubos, furtos e homicídios com requintes de crueldade. A vida violenta baseada na força convive lado a lado com a falta de oportunidades. A população das favelas (guetos) sempre foi uma parcela esquecida e abandonada da sociedade, condenada à exclusão social. Em seu território não há presença do Estado ou quando há é quase que imperceptível.

Com o crescimento das favelas e a ausência do Estado o espaço foi ocupado por criminosos que passaram a ditar as regras e lá exercerem as funções estatais. Os habitantes da favela acostumados com a ausência do estado passaram a ver nos criminosos uma saída viável para padronização de suas condutas, inclusive com respeito obtido principalmente pela força.

A complexidade da problemática é tamanha que o reflexo dessa situação pode ser considerado como o resultado da urbanização excessiva e inchaço das cidades que incentivou o êxodo rural, inchando os bolsões urbanos, desassistidos das mínimas condições de infraestrutura e da presença estatal, obrigando esses “excluídos” a se organizarem de conformidade com suas próprias regras, ditadas e impostas por seus “exércitos marginais”.

Como acontece em todo exército, pela sua própria estrutura natural de defesa ou de ataque, os “excluídos” se armaram buscando a consecução de seus objetivos que nem sempre se enquadram no ordenamento jurídico vigente.

Lembramos, ainda, que é natural a ocupação do território por força reguladora da ordem, sendo simples a conclusão: o Estado deve ocupar o lugar nunca antes ocupado e realmente realizar o seu papel na busca do bem comum, promovendo nesses territórios de “excluídos”, além da segurança, a implementação de políticas voltadas para a efetivação de estruturas mínimas para vivência com dignidade dos humanos habitantes desses locais.

Outro ponto, relacionado diretamente com a criminalidade, que não podemos nos esquecer é o fato de nossas fronteiras, apesar de não parecerem, serem fictas e não físicas, contribuindo sensivelmente para o fracasso de leis, em virtude de sua ampla extensão e carência de recursos (materiais e humanos) para a sua fiscalização. Ora, de que adianta a repressão legal se os mecanismos de controle e fiscalização de nossas fronteiras não são adequadas? Ainda dentro da mesma ótica (Estado mais atuante) não podemos descartar a falibilidade de eventuais servidores que sem sobra de dúvidas se corrompem no desempenho de função de polícia em virtude do “vício pelo dinheiro” incrustado na cultura do nosso povo, disse vício porque não se justifica tal tipo de conduta com problemas outros senão a nossa formação cultural e o famoso “*jeitinho brasileiro*”. Além disso, os “Estados paralelos” cujos territórios o Estado real não consegue fiscalizar (policar) sempre encontraram mecanismos, seja pela corrupção seja pela fuga da fiscalização, para continuarem agindo.

Como já disse anteriormente, a situação de miserabilidade dos “excluídos” é tamanha que “esquadrões de famigerados” (em um outro ponto de vista) na ânsia desesperadora de conseguir alimentos não se furtam da idéia de se investirem, como “Kamikazes”, contra o patrimônio alheio. (In) Felizmente esse patrimônio está na posse de pessoas, com poder aquisitivo um pouco melhor que o deles (famigerados), que fazem de tudo para protegerem o que amealharam a custa de suor e sacrifício (na maioria das vezes). Ocorre que nesse tudo para busca de proteção se incluem a aquisição de armas de fogo e a contratação de firmas especializadas no ramo de segurança (avanço da segurança privada por inoperância do Estado). Em contrapartida já prevendo essa situação, a pessoa criminosa (e/ou famigerada) também se arma, ficando simples prevermos o resultado: confrontos em ocorrências com tragédias para ambos os lados, pois uma das características marcante nessa situação é a sensação de poder propiciada pela arma de fogo. A sensação de onipotência encoraja os desmedidos que no afã de salvarem seu patrimônio arriscam suas próprias vidas, aumentando os índices estatísticos de vítimas provenientes do uso de arma de fogo.

Enfatizamos que as vítimas já existem há algum tempo, somente que não pertenciam, na sua maioria, à classe social dominante. Com o aumento da desigualdade social, aprofundada pela má distribuição de renda, a violência aumentou atingindo agora não só os miseráveis como também os detentores do poder. É histórico que a classe dominante usa de mecanismo estatal para se proteger e para se manter no poder, mas como se manter no poder com a possibilidade de “morte” tão próxima e real ?

Como se não bastasse, o “*Brasil tem quatro vezes mais homicídios e roubos do que a média mundial. A constatação vem da análise da 6ª pesquisa de criminalidade e sistema prisional da Organização das Nações Unidas (ONU)*”. Interessante que, apesar da criminalidade brasileira possuir taxa superior à maioria dos países, o índice nacional de policiais por 100 mil habitantes é de 284 contra 286 do índice mundial, ou seja, a nossa organização policial, mesmo sendo compatível em número com outras organizações policiais mundiais, não apresenta desempenho satisfatório, talvez pela sua estruturação ou até mesmo pelos métodos empregados no exercício de suas funções ⁽⁰²⁾.

Tabela 01

Tendências criminais correlacionadas para 28 países

PAÍS	Taxa de homicídios por 100 mil hab./ 1994	IDH
ÍNDIA	7,9	0,44
NICARÁGUA	25,6	0,53
BOLÍVIA	23,3	0,58
MOLDOVA	9,5	0,61
AZERBAIJÃO	8,9	0,63
QUIRQUISTÃO	12,3	0,63
GEÓRGIA	14,4	0,63
KASAQUISTÃO	5,7	0,70
JAMAICA	29,8	0,73
ROMÊNIA	7,6	0,74
EQUADOR	18,5	0,77
KUWAIT	58,0	0,64

⁽⁰²⁾ - Conjuntura Criminal 1994 (*Coletânea de informações sobre segurança pública*, 2003:7)

Tendências criminais correlacionadas para 28 países - continuação

PAÍS	Taxa de homicídios por 100 mil hab./ 1994	IDH
COLÔMBIA	78,6	0,84
HUNGRIA	4,7	0,87
ESLOVÁQUIA	3,8	0,87
MALTA	3,0	0,88

ARGENTINA	2,9	---
AUSTRÁLIA	2,0	---
FRANÇA	2,7	---
INDONÉSIA	0,8	---
JAPÃO	0,7	---
PERU	1,4	---
ESLOVÊNIA	5,7	0,88
BRASIL	24,0	0,78
Taxa média / 108 países	8,5	---

Fonte: Conjuntura criminal 1994

Interligado à violência está o fator econômico e segundo pesquisa realizada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) aquela suga do Brasil 84 milhões de dólares (aproximadamente 11% do nosso Produto Interno Bruto – PIB). Esse gasto inclui os impostos e recursos direcionados ao combate da criminalidade, o pagamento de segurança privada e a produção que não é atingida pelo medo instalado em alguns lugares em razão da violência. Ainda, o Portal Eletrônico Conjuntura Criminal elenca outros gastos que não são computados, mas que deveriam ser por estarem atrelados diretamente na questão criminal, sendo eles:

- “- Custos e honorários advocatícios.
 - Horas de trabalho perdidos: convalescença física e psicológica, registro de queixa policia; testemunho em processos criminais, etc.
 - Quebra de produtividade de funcionários vítimas de violência.
 - Tratamento médico e psicológico das vítimas na rede privada.
 - Investimento em equipamentos para segurança própria, empresarial ou residencial, como armas, grades, câmeras, alarmes, etc.
 - Turismo nacional e internacional desviado para outros locais menos violentos.
 - Oportunidades empresariais perdidas: fábricas e lojas instaladas em outros locais
 - Perda de qualidade de vida: estresse, medo.
 - Mudanças de estilo de vida: habitantes da cidade saem menos de casa, consomem menos em bares, cinemas, restaurantes, etc. Alunos que deixam de freqüentar cursos noturnos e empregados de trabalhar em turnos noturnos.”.
- (SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA DE MATO GROSSO, *Coletânea de informações sobre segurança pública*, 2003, p. 8)

Observando os periódicos jornalísticos temos uma idéia da escalada da violência em nossa sociedade fruto da inoperância e ausência explícita do Estado nessa área.

Em Mato Grosso a situação não é diferente tornando os índices assustadores não os diferenciando muito do restante do país, fazendo crer que a realidade da criminalidade é geral e assoladora, ensejando mudanças urgentes no sistema policial atual, pois este apesar de não ser o único responsável pela situação contribui consideravelmente para que ela se mantenha nos moldes atuais.

O Ministério da Justiça, via Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), divulgou dados demonstrando que Mato Grosso possui uma das taxas mais altas no Brasil de homicídio doloso acontecido por cada grupo de 100.000 habitantes, conforme tabela adiante:

Tabela 02

Homicídio doloso – taxa por 100.000 habitantes.

<i>Classificação</i>	<i>Unidades da Federação</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>
BRASIL		23,23	23,52	23,5
1.	Acre	25,00	18,2	22,3
2.	Alagoas	23,11	24,84	30,3
3.	Amapá	42,98	48,13	14,1
4.	Amazonas	20,38	18,94	18,5
5.	Bahia	14,29	17,47	17,6
6.	Ceará	18,46	17,42	25,3
7.	Distrito Federal	24,01	28,24	50,6
8.	Espírito Santo	51,94	47,10	17,6
9.	Goiás	18,36	17,62	9,1
10.	Maranhão	6,57	11,30	19,8
11.	Mato Grosso	33,59	23,70	26,5
12.	Mato Grosso do Sul	27,19	31,56	11,7
13.	Minas Gerais	11,00	12,39	16,8
14.	Pará	6,74	15,22	17,0
15.	Paraíba	18,10	26,22	20,0
16.	Paraná	13,83	14,36	40,4
17.	Pernambuco	48,02	45,09	5,0
18.	Piauí	3,95	4,44	37,3
19.	Rio de Janeiro	37,83	36,38	9,2
20.	Rio Grande do Norte	10,21	8,48	12,2
21.	Rio Grande do Sul	11,41	12,24	39,2
22.	Rondônia	34,16	35,13	21,3
23.	Roraima	38,59	16,97	4,7

Homicídio doloso – taxa por 100.000 habitantes – continuação.

<i>Classificação</i>	<i>Unidades da Federação</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>
BRASIL		23,23	23,52	23,5

24	Santa Catarina	4,51	4,67	33,2
25.	São Paulo	35,79	34,19	16,1
26.	Sergipe	29,02	27,65	17,1
27.	Tocantins	15,51	15,93	23,5

Fonte: Ministério da Justiça – MJ/ Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP 2002; Conjuntura criminal 1999 e 2000

Dessa inferência podemos concluir que infelizmente nosso Estado visita constantemente as primeiras posições do ranking nacional da violência, deixando-nos envergonhados e entristecidos, pois há algumas décadas atrás era comum nos reunirmos com nossos familiares e vizinhos à frente de nossas residências e assim “prosearmos” deliciosamente por horas a fio, ou seja a violência modificou inclusive os hábitos da pacata cuiabania. Olhe que nosso Estado possui apenas 2.504.353 habitantes, divididos em uma população urbana de 1.982.417 pessoas, uma população rural de 521.936 pessoas e uma população indígena de 27.444 pessoas, segundo o Anuário Estatístico de Mato Grosso 2002.

Nossa capital Cuiabá, no mapa da violência divulgado pela UNESCO em 2001, figurou na 12ª posição do ranking das capitais mais violentas do Brasil com índice de homicídio/100.000 hab. superior a Porto Alegre – RS, São Paulo – SP, Curitiba – PR e Brasília – DF e segundo Viana (2000):

“A violência em Cuiabá apresenta três características básicas: 1) está em curva ascendente (é bem maior em 1999 que em 1998); 2) está cada vez mais qualificada (isto é, os crimes contra a vida crescem mais que os crimes contra o patrimônio); e 3) é concentrada (em 15% dos bairros incidem mais que 50% das ocorrências registradas).

Adotando-se como critério de concentração a participação percentual dos vinte primeiros bairros com maior número de ocorrências, em cada indicador adotado, constata-se que correspondem por 55,64% do total de ocorrências de violência em geral; 62,0% dos crimes contra o patrimônio; 54,0% das mortes violentas; e 58,6% dos homicídios.”

Diante de todo esse quadro resta ao Estado, detentor do monopólio legítimo da força e encarregado da preservação da ordem pública e seu restabelecimento em caso de quebra, o combate à criminalidade, como bem nos ensina Saporiti in Mariano (s. d.) relatando que *“O combate à criminalidade e conseqüente manutenção da ordem pública constitui uma das principais atribuições do Estado nas sociedades contemporâneas.”*

Bem certo é que nem sempre as intenções políticas são alcançadas como explicita Costa (2003) ao dizer que:

“Apesar do monopólio da violência legítima encontrar-se nas mãos do Estado isso não significou de fato a pacificação da sociedade, nem mesmo entramos de fato na "idade da sobriedade punitiva" onde o suplício do corpo tenha saído de cena. Permanece latente na sociedade o medo e a insegurança, apesar da aposta no progresso e na racionalidade instrumental e técnica da lei e da justiça. O mundo moderno continua frágil, dotado de incertezas, oscilando entre o conhecido e desconhecido, entre a ordem e a desordem, entre a justiça e injustiça. A violência passa então a ser dramatizada por aqueles que a sofrem ou que se vêem na eminência de ser atingido por ela.”

É bom lembrar que a polícia é a encarregada do cumprimento das intenções estatais e mesmo que as causas da violência não tenham ligação direta com o seu mister é dever dos chefes de polícia o desenvolvimento de estratégias exequíveis na busca da redução dos índices de criminalidade. Por outro lado são inadmissíveis desculpas inconsistentes e repassadoras das responsabilidades a outros fatores que apesar de influenciadores não sejam preponderantes como saúde, educação, trabalho, etc, pois tais desculpas não servem de referencial quando comparamos o Brasil com a Índia que tem seu IDH em 0,44, ou seja, pouco mais da metade do IDH brasileiro (0,78), sendo sua taxa de homicídios por 100 mil habitantes 7,9 contra 24 do Brasil (taxa três vezes maior).

Com intenção de amenizar o quadro relatado, a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Mato Grosso em seu Plano Estadual de Segurança Pública traçou algumas metas visando a redução dos índices de criminalidade através de programas de redução da violência, donde destacamos as seguintes estratégias:

1 – Redução da taxa de homicídios para 2,2 ocorrências/10.000 hab. até dezembro/2003.

2 – Redução da taxa de roubos para 35 oc./10.000 hab. até dezembro/2003.

3 – Redução da taxa de furtos para 101 oc./10.000 hab. até dezembro/2003.

Observem que apesar das boas intenções a redução pretendida é tão insignificante que chega a ser banal, pois a população já tem um prognóstico de aumento natural (2,8% ao ano) o que já influencia diretamente no aumento da criminalidade mesmo que se utilize os índices anteriores.

As relações entre os programas da SENASP e as metas citadas previam seu desdobramento em ações de gerenciamento de crises e conflitos, redução da violência doméstica e de gênero, acesso igualitário aos serviços de segurança pública, administração legal do uso da força policial, proteção e apoio a vítimas e testemunhas e repressão qualificada.

Ocorre que em nenhum momento o citado plano apresentou índices de casos resolvidos pela Polícia Judiciária Civil (identificação de autoria por número de Inquéritos Policiais – IP – instaurados) e estabeleceu metas que aumentassem o número de casos solucionados, indo de encontro à política adotada na maioria dos países onde o grau de eficiência dos organismos policiais são medidos pela solução dos casos acontecidos, ficando aqui patenteado uma falha que merece ser urgentemente corrigida, inclusive, com catalogação desses dados (casos resolvidos) para que toda a sociedade tenha conhecimento efetivamente do resultado das ações estatais, sobremaneira na eficiência na solução dos casos.

Não poupamos nossas críticas ao dualismo policial brasileiro (polícia civil e polícia militar) que concede a organismos tão diferentes tarefas tão iguais, e nesse paradoxo invoco Costa (2003) que parafraseando o autor francês Alain Touraine relatou:

“A modernidade implicou em um dualismo entre razão e cultura, entre mundo objetivo e o mundo da subjetividade; entre a racionalização e a subjetivação. Contudo, hoje assistimos no mundo contemporâneo uma dissociação entre estes dois pólos que definem a modernidade, pois o reino do instrumentalismo, da técnica, do mercado e da economia neoliberal entrou em choque com o mundo das identidades comunitárias ou sectárias provocando todo tipo de violência, seja ela predominantemente física ou simbólica. Em outra obra o autor Alain Touraine (1999)_ chama a atenção para o fato de que a "desmodernização" ou a crise da modernidade resultou em conflitos que tornaram difícil a convivência entre iguais e diferentes.”

O sistema policial brasileiro vive uma crise de identidade, aliás crise de dupla identidade. Nossas polícias ainda não despertaram para a realidade pós-moderna, onde o ciclo de polícia é desenvolvido por uma única instituição e estratégias inteligentes são adotadas sem levarem em conta os interesses institucionais e sim os fins sociais e o bem comum.

“A concepção contemporânea da violência é perseguida pela idéia de um declínio-superação do Estado” segundo Wieviorka (1997) e quando não ocorre a superação dos problemas pelos entes estatais a criminalidade se sobressai decretando a falência do sistema.

A violência desenfreada que assolou nosso país, principalmente, nas duas últimas décadas com a crescente escalada do crime organizado, culminando com altos índices de criminalidade, advindos da falta de vontade política (implementação de ações em todas as áreas do seguimento social brasileiro), poderia ter sido evitada caso medidas inteligentes fossem adotadas.

1.1 VISÃO PSICANALÍTICA

Em *“Psicologia de grupo e análise do ego”* Freud (1969) objetiva o estudo do homem como ser gregário e nesse contexto a mente grupal e a influência que esta exerce sobre a vida mental do indivíduo. Assim, a vida mental coletiva seria induzida diretamente pela emoção por via de reação simpática primitiva, na busca de objetivos *“comuns”*.

Os mais variados grupos existentes nas diversas organizações sociais obedecem a determinados padrões de comportamento e características identificadas e tidas por nós como de suma importância, devendo ser realçadas dentre elas: a sensação de poder invencível, o contágio, a sugestibilidade, a irresistibilidade, a impetuosidade, o desaparecimento da personalidade consciente, a impulsividade, a mutabilidade, a irritabilidade, a credulidade extrema e a predominância da vida da fantasia e da ilusão.

Esses grupos exercerão influência sobre o indivíduo, chegando sob certas condições o sujeitarem à *pulsão de morte*, que ao nosso ver seria o desejo mais primitivo existente no

inconsciente humano, onde sempre buscaríamos o extermínio de “nosso pai primevo” para assumirmos então o seu lugar.

A figura do *pai primevo* estaria idealizada no líder, cujo papel é de extrema importância na formação e na continuidade do grupo ao qual lidera. Engraçado que nessas circunstâncias os indivíduos se identificam com o líder e idealizam nele o objeto pretendido. Na idealização o objeto tomaria o lugar do “*eu*”. Já a identificação seria o mais primitivo dos laços afetivos, fazendo com que os componentes do grupo desejem ser iguais ao líder, se realizando no desejo realizado por ele. E assim o fazem e se comportam os indivíduos por aceitação à posição de liderados. Pois, caso se rebele contra a *horda primeva* tentarão tomar o lugar de fascínio, o que efetivamente, mesmo que inconscientemente, todos desejam. Veja que tal assertiva retrata a ambivalência tão presente em nossas vidas, onde quase toda relação é dotada de sentimentos de *hostilidade e afeição*, do desejo de ter e do desejo de ser. Nota-se que o pai primevo é o ideal do grupo refletido no anseio do indivíduo de se libertar desse mesmo grupo para assumir o seu papel de pai.

O ser humano busca incessantemente a felicidade, mesmo que repentina em contraposição ao sofrimento da infelicidade.

O alcance da tão almejada felicidade encontra respaldo na identificação do sujeito com o objeto, criando-se assim o ideal ilusório.

Muitas das vezes a felicidade só é percebida depois de passado o estágio tido como “feliz” o qual pode muito bem ser explicado pela descrição do sentimento de amor. No auge do sentimento de amor a fronteira entre o ego e o objeto ameaça se desaparecer, pois é natural que o indivíduo isole do ego tudo que pode tornar-se fonte de tal desprazer. Interessante que apesar de nos acharmos familiarizados, acabamos nos esquecendo de assumirmos o ponto de vista oposto ao que geralmente temos quando estamos na “fase do amor” ocasionando com isto a identificação com o objeto de desejo desprovido dos seus “defeitos”. Lembramos que na vida mental, nada do que uma vez pode parecer e de que tudo é de alguma maneira preservado pode ser, em algumas circunstâncias, trazido à tona.

O desamparo do ser humano o leva a acreditar no “Deus – Pai”, sustentando-se nessa crença os fundamentos da religião. É o ideal ilusório de que se ele viver de conformidade com

os “mandamentos” da religião terá futuramente uma recompensa ou se conformar com o seu modo de vida e privações em decorrência desses resultarem de um “carma” pelo que se viveu em “vidas anteriores”. Ideal obtido pela intimidação intelectual através da qual os “fiéis” devem privar-se dos prazeres terrenos para alcançarem sua felicidade por identificação com o Pai. Interessante que dessa relação podem surgir a sensação de poder com perda da noção dos limites dando, desta forma, azo ao fundamentalismo justificado no “salvamento das almas infiéis ou pagãs”, instigando e proliferando a “beligerância em nome de Deus-Pai”, mas controvertidamente explicável na identificação narcísica (narcisismo) onde os “iguais” tentam de todas as formas destruir os “diferentes”. Há aí um certo gozo, porque apesar da religião pregar “*amar ao próximo como a si mesmo*”, ninguém ama o próximo como a si mesmo, aflorando-se sim uma pulsão destrutiva e agressiva advinda da *pulsão de morte*.

Veja que tudo isso acontece pelo simples fato do indivíduo buscar sua satisfação que pode ser obtida pela religião, como relatamos no parágrafo anterior, ou através de seu isolamento de outras pessoas e também pelo alcance da satisfação química que propicia sensações prazerosas (intoxicação). Ser feliz é romper com a realidade afastando-se do sofrimento, tornando-se independente do seu destino. Destino este que às vezes nos leva na busca da felicidade no amor, cujo objeto nada mais é do que a encarnação narcísica do desejo de nos ver refletido no desejado.

É óbvio que através de nossos sentimentos conseguimos provar o poder superior da natureza, criada por “Deus”, respaldando-se assim a justa evolução da raça humana e conseqüente civilização para assim conseguirmos “brincarmos de Deus” ou até mesmo tomarmos o lugar do “Deus-Pai”, alcançando o gozo da felicidade pela não interferência no progresso técnico com vistas à proteção do homem e o ajuste de seus relacionamentos mútuos e prevalescência de seus desejos.

Ocorre que a civilização exige muitas coisas, ocupando local de destaque a beleza, a ordem e a limpeza sendo estas indesejáveis como fonte de prazer.

Em decorrência disto, podemos dizer que a civilização é construída sobre a renúncia ao instinto primitivo de sexualidade e agressividade ao passo que ela pressupõe exatamente a não-satisfação. Acontece que todas as coisas que você “enterra” voltam com muito mais força quando “explodem”, é o chamado “*retorno do recalado*”. Esta agressividade e esta

sexualidade estão atreladas a um sentimento de culpa que sustenta sua renúncia com base nos tabus (proibições), variáveis de lugar para lugar, surgidos com a morte do “Pai” (horda primeva), podendo ocorrer a internalização do objeto, caso do superego normatizador, ou o desejo de algo proibido, superego tirânico ligado ao “Pai” acompanhado do sentimento de culpa.

Não poderíamos nos esquecer que insculpido na civilização está o desejo arcaico de onipotência, representado no **prazer obtido no sofrimento do outro**, erotizando o sofrimento a medida que não se entende que o outro exista. É o sadismo.

Sem sombra de dúvidas, a civilização tal qual como está causa um certo mal estar, sejam pelas falácias narcísicas seja pela repressão aos nossos instintos em prol de uma malfadada felicidade, mesmo que ilusória e alcançada muitas das vezes à custa de injustificada violência.

Das visões apresentadas (sociológica e psicanalítica) podem surgir dúvidas sobre o motivo de relacionarmos o ciclo de polícia com a violência, mas a interligação dos assuntos reside justamente no controle do monopólio legítimo da força exercido com exclusividade pelo Estado, pois o órgão de execução desta força, responsável pela preservação da ordem pública, na maioria das vezes (exceção nos casos de intervenção das Forças Armadas), é a polícia, interessando sim saber como esta funciona e os reflexos da falência Estatal em suas ações.

2 HISTÓRICO DAS POLÍCIAS

Apesar de muitos desconhecerem, poderíamos dizer que a polícia surgiu a partir do momento em que o homem se viu necessitado, após sua socialização, a se organizar em cidades. Diríamos isto pelo próprio significado da palavra **polícia** cuja origem nos remete à palavra “**polis**” que no idioma latino significa cidade e reunia um gama de atribuições primordiais para existência das cidades-Estado gregas⁽⁰³⁾(AMARAL, 2003).

Segundo Magalhães (2000) “o termo **polícia** quando mais recuarmos no tempo, mais amplo é o seu significado. Significava quase tudo, tudo o que era conforto, educação, limpo, harmonioso, belo, farto, polido, culto”. Esse mesmo autor, parafraseando o administrativista Fernando H. Mendes de Almeida, complementa:

“Polícia exprimia:

1. tudo o que o Príncipe (hoje diríamos o Estado-nação) realizasse para o conforto dos súditos;
2. o resultado dessa vasta ação do Estado, identificada com a pessoa física do Príncipe Chefe do Estado.” (MAGALHÃES, 2000).

Hoje o termo se confunde com segurança pública.

É claro que nos primórdios a polícia não funcionava da forma como a vemos

⁽⁰³⁾ – Polis grega – daí a etimologia de polícia e *civita* romana, daí civil, isto é , inerente à *civita*. Civil era, pois, derivação de cidade (conceito político, e não urbanístico) (AMARAL, 2003, p. 45).

atualmente, mas certo é que para manutenção da ordem no seio da sociedade primitiva havia sim aquelas pessoas que exerciam o chamado “poder de polícia” ou tinham a responsabilidade de manter a paz no grupo social. Tal poder, também, não era concebido da forma como o entendemos hodiernamente, até porque essa concepção surge com a criação do Estado moderno. O imperativo era a força e tinha sua aplicação no campo eminentemente privado acostado na vingança, período que perdurou até o Século XVII. Com o fim do período da vingança sucedeu o período humanitário ⁽⁰⁴⁾ que mais adiante foi substituído pelo período Científico ⁽⁰⁵⁾ o qual perdura até os nossos dias (AMARAL, 2003, p. 28/29)

Sapori (*in* MARIANO, 2002, p.98), relata que “*a atividade de manutenção nas sociedades tradicionais estava em boa medida restrita às comunidades locais, prevalecendo a descentralização e as instâncias privadas sobre as públicas*”.

No Egito antigo o faraó designava alguém para evitar o acontecimento de crimes. Da mesma forma, na China antiga as ruas das cidades mais importantes contavam com a vigilância de policiais que eram obrigados a prestarem contas a chefes de bairros e estes por sua vez prestavam contas aos magistrados (MORAES, coord., 2000)

Agora, a noção de legalidade só foi utilizada no continente europeu no século XVIII com a formação das grandes cidades européias, tornando uma realidade a criminalidade nos aglomerados urbanos.

A evolução social imprimiu uma dinâmica aos entes estatais (se bem que muito mais lenta) e a polícia como integrante do Estado se inseriu nesse contexto, servindo de esteio para os anseios dos governantes e muitas vezes utilizada como aparelho de repressão das massas populares, oprimindo os menos favorecidos em benefício das classes dominantes.

A transformação do privado para o público e a evolução do estado feudal para o burguês propiciou o aparecimento das modernas organizações policiais, sob controle estatal, com evolução dos seus traços nos séculos XVII a XIX, consolidando a repressão à criminalidade.

⁽⁰⁴⁾ – Período humanitário (de 1750 a 1850): “*O homem deve conhecer a justiça*”. Filosofia das Luzes/Iluminismo. (*idem*, p. 29).

⁽⁰⁵⁾ – Período Científico ou criminológico (de 1850 até os nossos dias): “*A justiça deve conhecer o homem*”. (*ibidem*, *loco citato*)

A escola da Germanderia francesa influenciou o modelo policial de vários países. A Revolução Francesa e a expansão Napoleônica (século XVIII) incitou à criação de polícias militares em vários países nos moldes da polícia montada (*Maréchaussée*), mais tarde renomeada de *Germanderie* (1791). Estão no rol das polícias criadas à semelhança da polícia francesa a polícia montada holandesa (*Wapen der Koninklijke Marechaussee*), a *Germanderie* prussiana, os *Carabineros* da Espanha.

Em contrapartida a Inglaterra, devido às reações da sociedade inglesa contrárias a tudo que lembrassem as polícias continentais (em especial a francesa), cria em 29 de setembro de 1829 a *Metropolitan Police*, cujos integrantes vestindo “*sobrecasaca e cartola, e munidos simplesmente de um curto cassetete e um par de algemas*”, segundo Monet (2001), tinham a incumbência de policiar as ruas de Londres.

Nos séculos XIX e XX percebe-se o enfraquecimento do poder e autonomia locais (municípios) em detrimento do maior controle pelos poderes centrais e é nesse jogo de interesses que os vários modelos de polícias européias vão se solidificar, independente de serem civis ou militares.

A Irlanda é um exemplo de como esse jogo funcionou aparecendo a *Royal Irish Constabulary* (RIC), composta por ingleses e protestantes irlandeses, sob julgo de forte hierarquia e clausura, eram encarregadas de coagirem as periferias a obedecerem às normas centrais. E assim aconteceu em Piemonte (Itália) e na Espanha.

Apesar de todas os acontecimentos marcantes conhecidos pela Europa nos séculos XIX e XX essas forças militares resistem e no máximo apenas mudam de nome, “*como a Guarda Civil portuguesa, rebatizada de Guarda Nacional Republicana após a queda da monarquia em 1910*” (MONET, 2001).

A formação, hoje tão questionada, não era levada em consideração, pois, para se ter idéia, apenas em 1884 surgiu na França o primeiro curso de formação para guardas-civis (duração de algumas semanas em meio período). Monet (2001) retrata bem esse período quando diz que:

“Em 1902, no quadro de uma ambiciosa, e bem necessária, política de modernização, o ministro italiano do Interior, Giovanni Giolitti, cria uma escola de polícia científica cuja qualidade é reconhecida em nível internacional. Ali são experimentados, e depois difundidos, todos os ensinamentos novos em matéria de tomada de impressões digitais, fotografia, análise química ou biológica, grafologia. A escola ensina aos futuros quadros da polícia as teorias de Cesare Lombroso e da escola de criminologia italiana.”

As polícias devem funcionar como órgão regulador de conduta social, em representação ao Estado, tendo como parâmetro de atuação as normas que regentes do sistema associadas às técnicas de atuação que estão adstritas ao direito, ou seja, a polícia é mais um instrumento para a aplicação da justiça e promoção social e tais anseios não se alcançam com injustiça, sobretudo aquela sustentada na violência.

Ao Estado moderno é conferida a tutela da sociedade e conseqüente manutenção da ordem social através de atividades mantenedoras do ciclo social, englobando as atividades de polícia preventiva, repressiva (quando há quebra da ordem) e judiciária, atividades do sistema judiciário e atividades do sistema prisional com vistas à ressocialização do criminoso. As atividades descritas devem funcionar em sincronia como se cada uma fosse uma peça da grande engrenagem social, possuindo um papel de fundamental importância no funcionamento do aparelho social.

Ocorre, às vezes, que por desvirtuamento dos governantes, a polícia ao invés de funcionar como aparato defensivo da sociedade acaba servindo de barreira protetiva do Estado, ou seja, a defesa do Estado vem em primeira instância mesmo que para isso se sacrifique a sociedade.

Outro ponto discutível é o efetivo das polícias, observando-se um inchaço dos quadros policiais sobremaneira na última metade do século passado. Tal acontecimento se deve a muitos fatores, donde podemos destacar a redução da jornada de trabalho por imposição dos movimentos sindicais, a correlação existente entre número de policiais e número de habitantes de determinada região e a onda de violência que assolou o mundo de uma forma geral nas últimas décadas. Entretanto a relação gerada entre o aumento do efetivo das polícias e a criminalidade é um tanto complexo, pois em alguns casos o efetivo policial aumentou e a criminalidade reduziu, como foi o caso da Inglaterra que de 1960 a 1982 os efetivos policiais passaram de 79 mil para 155 mil agentes (MONET, 2001).

2.1 BRASIL

2.1.1 A polícia administrativa

A vinda da família real portuguesa para o Brasil no ano de 1809 impulsionou D. João IV a criar a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia do Rio de Janeiro, embrião da Polícia Militar Fluminense. Nas outras províncias (atuais Estados) foram criadas Forças Públicas que agiam como força de defesa externa estaduais e combate “*a não subversão dos regimes e poderes constituídos*”, atuando, inclusive, em guerras (Paraguai, Contestado, Revolução de 1930, 1932, Intentona Comunista etc) (GIULIAN, 1998:29).

A característica militar acompanha a polícia administrativa desde os remotos tempos de sua criação, a começar pelos pilares de sua sustentação: hierarquia e disciplina, modelo de administração, regulamentos, códigos e justiça especializada.

Magalhães (2000) relata que “*entre o final do século 19, início do século 20 (...) criaram as chamadas Forças Públicas (...) incumbidas de defenderem o poder constituído, resguardando interesses regionais, chegando mesmo a possuir artilharia de campo e aviões de combate*”

Aponta Moraes (coord., 2000) que a Força Pública paulista:

“Por essas características, participou de ações de guerra e de outras, tipicamente militares, como a ‘Revolta Quebra-Lampião’, em 1904; ‘Revolta dos Marinheiros’, em 1910; ‘Revolta de São Paulo’, em 1924; ‘Campanha do Norte de Goiás’, em 1926; ‘Revolução de 1930’ e ‘Revolução de 1932’.”

Em nosso país, vivemos esse drama por um longo período, marcado na história com o clivo de ditadura militar, onde o governo ditatorial, por um processo a revelia dos ideais democráticos, militarizou as guardas civis transformando-as em Polícias Militares, avessa aos ideais democráticos e anacrônica, inclusive na sua nomenclatura, bastando analisar sua designação, pois em qualquer lugar do mundo quando alguém se refere à Polícia Militar

pensa-se logo em polícia das Forças Armadas, interna e competente para coibir desvios de condutas dos militares, e não como foi implantado em nosso país para policiamento ostensivo.

Pior colocaram a Polícia Militar como Força Auxiliar do Exército, com responsabilidade de defesa interna, voltada para proteção do Estado.

Felizmente, os ventos da democracia sopraram e após a abertura política criou-se uma Constituinte cuja finalidade era transformar a Constituição Ditatorial em Constituição Cidadã, entretanto manteve-se a estrutura militarizada da Polícia Militar e sua vinculação ao Exército como Força Auxiliar deste, continuando com a cultura de defesa do Estado, pois o texto constitucional atual referente às relações civis – militares assemelham-se à Constituição de 1967.

Enfatizamos que os militares têm treinamento voltado para a guerra, incompatível com a função de polícia situada em posição antagônica aos objetivos militares ⁽⁰⁶⁾. A vitória do militar é obtida pela morte do inimigo, a polícia deve prevenir o crime, poupar vidas, mesmo que as de criminosos. A designação de *polícia militar* é contraditória porque em todo lugar do mundo esse termo é usado para as polícias das Forças Armadas e se distancia da natureza da função policial, essencialmente civil.

A alegação de que o Governo necessitaria de força para controle de “turbadores” da ordem social foi a justificativa para manutenção do sistema policial com controle das polícias militares, mesmo que parcial, pelo Exército.

Zaverucha (*in* MARIANO, 2002), assim relata:

“Quando se dá a transição para a democracia, há uma preocupação dos novos governantes em tirar a polícia do controle das Forças Armadas. O objetivo é tornar nítida a separação de suas funções: a polícia é responsável pela ordem interna, ou seja, pelos problemas de segurança pública, enquanto os militares federais se encarregam dos problemas externos, leia-se, da guerra.”

⁽⁰⁶⁾ – Militar vem do vocábulo latino *militare* que significa combatente na guerra.

A princípio o controle das Polícias e Bombeiros Militares, diga-se Forças Auxiliares do Exército, era exercido pela Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM), antes chefiada por um General de Brigada, hoje “*dirigida por um coronel com funções meramente burocráticas*” (ZAVERRUCHA *in* MARIANO, s.d., p. 86).

Atualmente, tal controle está a cargo do Comando de Operações Terrestres (COTER) que controla o efetivo e o armamento (prefiro esta nomenclatura ao invés de material bélico, pois este nos remete à idéia de guerra e conseqüente defesa do estado, o que não seria função de polícia e sim de Forças Armadas), e ainda estuda a organização das forças policiais, sua regulamentação e propostas de criação e/ou desativação de unidades policiais.

2.1.2 Da polícia judiciária civil

O surgimento da polícia judiciária remonta aos idos de 1841 quando Dom Pedro II promulgou a Lei nº 261, de 03 de dezembro, criando e organizando “*em cada província um Chefe de Polícia, com seus Delegados e Subdelegados, dentre cidadãos*” (GIULIAN, 1998, p.30).

Possuíam jurisdição policial e criminal de livre nomeação do Imperador e dos Presidentes das Províncias (MORAES, coord., 2000).

Somente em 1871 que a polícia foi separada da Justiça, na conformidade com o Decreto nº 4.824, de 22 de novembro do citado ano com a criação do inquérito policial, pois o entendimento dos legisladores, entre eles o Senador Alves Branco, era de que as funções da Judicatura eram distintas das funções policiais (MAGALHÃES, 2000).

Os cargos de delegados, ocupados obrigatoriamente por bacharéis em Direito, foram criados no Estado de São Paulo em 1905 (polícia de carreira).

Na década de 20 do século passado, também no Estado de São Paulo, foi criada a Guarda Civil integrando os quadros da polícia civil (disciplina militar) propiciando neste caso o desempenho do ciclo completo de polícia.

A Guarda Civil seguia os padrões londrinos preparados para o policiamento ostensivo com tratamento cortês aos cidadãos, por esse motivo conquistaram a simpatia da população da capital paulista, expandindo seu modelo para o interior do Estado e outras Unidades Federativas. (MORAES, coord., 2000).

Moraes enfatiza a situação da seguinte maneira:

“Tanto isso é verdadeiro, que, na Capital de São Paulo – dividida, para efeito de policiamento preventivo, em cinco zonas: Centro, Norte, Sul, Leste e Oeste – a Guarda Civil policiava quatro delas, pois só a Zona Norte ficava com a Força Pública, até 1969, quando da ditadura, prejuízo do povo, extinguiu as Guardas Civas do Brasil, há existentes em 16 Estados!” (MOARES, coord., 2000).

O Decreto – Lei nº 1.072, de 30 de dezembro de 1969, assinado pelo então Presidente General Garrastazu Médici, extinguiu as Guardas Civas incorporando-as às Forças Públicas, agora denominada de Polícia Militar.

Na maioria dos Estados os delegados eram designados por critérios políticos até a Constituição de 1988, ressaltando que em algumas Unidades Federativas não se exigia nem a formação superior (chamados delegados de calça curta), hoje a inclusão de delegados se dá via concurso público e se exige o bacharelado em Ciências Jurídicas.

A polícia judiciária atual possui formação eminentemente civil, sustentando-se na hierarquia e disciplina.

As atribuições exercidas antes da ditadura não lhe foram devolvidas com a Constituinte de 1988 e poderíamos, sem erro, afirmar que no regime militar a polícia civil foi uma das instituições que mais perdeu espaço, pois através das Guardas Civas uniformizadas atuava ostensivamente no policiamento das ruas, fiscalizando o trânsito, além de realizar a segurança dos dignitários.

Ainda, a expressão *polícia civil*, como bem disse Amaral (2003), é redundante porque a essência da natureza da função policial é civil e o termo *polícia*, por si só, já nos remeteria automaticamente à idéia de civilidade.

3 A POLÍCIA NO MUNDO

Muito se questiona e se afirma sobre os motivos da peculiaridade do dualismo policial brasileiro, mas pouco se procura saber sobre o funcionamento da polícia em outros países e sua aplicabilidade prática em favor das sociedades beneficiadas com seus serviços. A celeuma em nosso País quase sempre gira em torno da militarização ou desmilitarização, excluindo-se do palco de discussões o impacto das atuais estruturas policiais (polarizadas) no serviço prestado por essas instituições à sociedade brasileira.

Para uma análise mais contundente necessário se faz conhecer outros modelos e estruturas de polícias, evitando-se posicionamento sem sintonia com a realidade, até porque não podemos descartar desse estudo os componentes particulares de cada sociedade como a formação cultural, influência religiosa, ideologia predominante, etc.

Assim, seria inconcebível propormos estruturas policiais copiadas e idênticas a outros países sem levarmos em conta todos os ingredientes mencionados. Mais ainda, dentro do Brasil existem variações gritantes entre as regiões componentes do nosso sistema federativo que também devem ser levadas em consideração pois interferem diretamente no serviço ofertado pelas polícias.

Em contrapartida, temos que ser realistas e buscarmos nos modelos policiais externos, que demonstrem excelência em seus serviços, pontos de congruência com o atual modelo brasileiro, identificando as falhas aqui existentes na busca do aperfeiçoamento do nosso modelo policial.

Silva Filho (2001, p.6) relata que:

“Freqüentemente são apontados modelos estrangeiros onde existe polícia militarizada para justificar a existência da polícia militarizada (como França, Portugal, Itália, Espanha, Argentina, Chile, Peru, Colômbia). Em todo o mundo 24% dos países apresentam polícia com alguma característica militar. Com as exceções européias, onde Portugal e Espanha herdaram a polícia de longos períodos ditatoriais e Itália e França que são países de administração fortemente centralizada, as polícias militarizadas concentram-se na África Negra, ao sul do Saara, e na América Latina, região de longa história de regimes ditatoriais sustentados por polícias militarizadas e controladas pelos exércitos. Segundo relatou David Bayley em seminário em São Paulo, na América Latina 18% dos países têm exércitos realizando atividades de policiamento, em 36% há controle da polícia pelo ministério da defesa ou exército e em 58% das polícias se observam características militares.” (SILVA FILHO, 2001)

Na busca da solução devemos considerar todos os aspectos diferenciativos, entretanto como bem assevera Luis Flávio Saporì, in *Inserção da Polícia justiça criminal brasileira*:

“Múltiplos aspectos do desenho institucional da segurança pública diferenciam as realidades nacionais, podendo ser utilizados como referências de estudos comparativos: (a) o caráter municipalizado/ estadualizado / federalizado do sistema, afetando seu nível de fragmentação; (b) os tipos de tarefas desempenhadas por cada uma das organizações do sistema, afetando as características da divisão do trabalho; (c) tipos de vinculações com o sistema político, que explicita o nível de autonomia das organizações; (d) a estrutura burocrática das organizações, que define seus padrões de profissionalização; (e) níveis de accountability do sistema, que define as características da relação com o ambiente externo; (f) níveis de articulação / desarticulação entre as organizações do sistema, que define os padrões de eficácia e eficiência de sua dinâmica.” (MARIANO, 2002, p.100)

É nesse sentido que procuraremos analisar os tipos de tarefas desempenhadas por cada uma das organizações do sistema policial de algumas polícias do mundo, sobremaneira o funcionamento do ciclo policial nessas instituições e assim tentarmos entender o nosso modelo.

3.1 O SISTEMA POLICIAL FRANCÊS

A França pertence ao rol dos países de democracia liberal e possui uma polícia centralizada em crise de decisão entre seguir a dimensão local ou seguir a dimensão internacional face a unificação européia.

Comparando-se os índices de criminalidade da França com o Brasil podemos perceber a grande diferença que permeia os sistemas policiais dos dois países, pois enquanto por lá o índice de homicídios por 100.000 habitantes não passa de 2,6 ⁽⁰⁷⁾ sabemos que por aqui apresentamos a taxa quase dez vezes maior (24 homicídios por 100.000 mil habitantes).

Possui duas polícias, a Polícia Nacional e a Guarda Nacional, com um total de 220.000 agentes subordinadas diretamente ao Poder Executivo, fazendo a polícia judiciária sob controle da autoridade judiciária (desenvolvem o ciclo completo de polícia).

A Polícia Nacional é uma organização policial de estatuto civil ligada diretamente ao Ministério do Interior encarregada do ciclo completo de polícia (embora isso ocorra de maneira departamentalizada) nas zonas urbanas e pré-urbanas da França (comunas com população superior a 10.000 habitantes), tendo sob sua responsabilidade apenas 5% do território francês, mas policiando a maioria da população.

A Guarda Nacional, instituição de caráter militar (sua estrutura se insere no Ministério da Defesa), possui em seus quadros 90.000 *gerdames*, formando uma polícia departamental encarregada do policiamento nas zonas rurais e periurbanas, é dividida em 3.600 brigadas. A polivalência no exercício de suas atribuições é o grande diferencial da GN, pois seus integrantes, segundo Lévy (1997) podem *“fazer tanto um trabalho de segurança pública quanto de polícia judiciária, funções claramente diferenciadas na PN.”*

Ainda Lévy (1997) ressalta que

⁽⁰⁷⁾ - *“Contava-se em 1991, último ano em que o conjunto de dados detalhados encontrava-se disponível, entre 625 (segundo a estatística sanitária; isto é, 1,1 por 100.000 habitantes) e 1.497 (segundo a estatística policial, isto é, 2,6 por 100.000; as tentativas estavam na mesma ordem de grandeza, por volta de 1.400 por ano), segundo Lévy (1997)*

“... no sistema francês, o prefeito dispõe de certo poder de regulamentação em nível municipal, inclusive quanto a questões concernentes à ordem pública, ele não tem nenhum poder sobre as polícias de Estado e não tem à disposição mais do que uma polícia municipal com poderes muito limitados.” (LÉVY, 1997)

O problema de existirem duas polícias, apesar de circunscrições distintas, atuando na mesma matéria de competência é que surgem margens comparativas e corporativas para se saber qual é a melhor e no caso da França a GN (militar) apesar de atender somente 1/3 dos eventos criminais (por delimitação geográfica) é responsável por 2/3 das elucidações aproximando de 66% de resolução dos casos (o dobro da PN).

O desempenho da GN pode ser atribuído a vários fatores entre eles:

1 – por ser responsável pelo policiamento das zonas rurais e periurbanas ocorre uma melhor integração com as comunidades.

2 – o fato do guarda nacional que atender a ocorrência ser responsável pela sua solução aumenta sua responsabilidade e facilita sua cobrança.

3 – a polícia judiciária é desenvolvida com mais profissionalismo.

4 – obrigatoriedade dos guardas nacionais residirem no município do exercício da profissão.

5 – a ronda policial não é encarada como uma atividade profissional pela PN, tornando difícil a avaliação de seus resultados.

6 – falta integração do trabalho ostensivo com o trabalho investigativo.

Lembramos que a *gerdamerie* francesa difundiu seu modelo quando da expansão do Império Napoleônico e encontrou um modelo distinto em contraposição quando a Inglaterra resolveu criar sua polícia, é claro diferente da dos franceses, em nome da boa velha rivalidade existente entre esses dois países.

3.2 O SISTEMA POLICIAL ESPANHOL

A origem do sistema policial espanhol remonta a um corpo policial (os “*Somatent*”) criado pela burguesia espanhola na cidade de Barcelona nos idos de 1291 com a finalidade de proteção à região da Catalunha.

Mas, a primeira organização policial profissional foi “*Los Mossos de Esquadras*”, também criada com a finalidade de policiar a cidade de Barcelona em 1721, ampliando seu campo de atuação (1745) para mais de nove (9) cidades da região da Catalunha.

No entanto, “*Les corps des carabeniери*” foi a primeira força policial nacional (central) criada em 1829 tendo pouca duração, pois no ano de 1844 foi substituída pela Guarda Civil Espanhola, com formação militar semelhante à Gendarmeria Francesa.

Com a ascensão do Gen. Franco foi retirada das “Comunidades Autônomas” a autonomia de possuírem suas próprias forças policiais e, segundo Cunha (2000):

“ficou a segurança pública do território espanhol com 3 polícias centralizadas: a Polícia Nacional e o Corpo Superior de Polícia – policiando cidades com população superior a 20.000 habitantes, e a Guarda Civil, executando o policiamento em zonas rurais, rodovias e cidades com população inferior a 20.000 habitantes, e as polícias citadinas, chamadas em algumas cidades de polícia local ou guarda urbana, encarregadas apenas de velarem pelas normas (ordenanças) municipais, onde se inclui a fiscalização do trânsito.” (CUNHA, 2000)

Com o fim da era Franco em 1977 o sistema policial espanhol sofreu várias modificações e hoje as forças policiais se dividem em três níveis:

“1. Nacional – Polícias da Nação: Corpo Nacional de Polícia (Cuerpo Nacional de Policia). Instituto armado de natureza civil, que resultou da fusão do Corpo Superior de Polícia e da Polícia Nacional e subordina-se ao Ministério do Interior; Guarda Civil, instituto armado de natureza militar, sujeito à dupla subordinação, ao Ministério da defesa e ao Ministério do Interior.

2. *Regional – Polícias das Comunidades Autônomas. Também chamadas de Generalidad. São 3 Comunidades Autônomas que possuem corpos de polícia, que são: dos Países Bascos, a Polícia Ertzaina; de Navarra, a Polícia Foral e da Catalunha a Polícia Los Mossos d’Esquadras. As demais Comunidades Autônomas possuem unidades da CNP ou GC.*

3. *Local – São as Polícias Locais também chamadas de Guardas Urbanas. Estão a nível municipal (Ayuntamientos). Atuam no controle de trânsito e na aplicação das leis locais.” (CUNHA, 2000)*

Bom frisar que o Reino Espanhol, incluindo as Ilhas de Canárias e Baleares, conta com uma população de 39.800.000 habitantes aproximadamente (censo de 1996) distribuídos em 505.954 Km², dividindo-se em 50 províncias, integradas em 17 Comunidades Autônomas ⁽⁰⁸⁾.

A composição das Unidades de Polícia Judiciária Espanhola é de exclusividade dos integrantes do Corpo Nacional de Polícia e da Guarda Civil que investigam os delitos visando a identificação dos autores e suas prisões.

Nesse sentido podemos perceber que o Corpo Nacional de Polícia e a Guarda Civil Espanhola desenvolvem o ciclo completo de polícia.

3. 3 SISTEMA INGLÊS

A Inglaterra possui 43 forças policiais para policiamento das províncias, ficando Londres a cargo da Polícia Metropolitana. A distinção entre elas está na área de atuação (territórios administrativos), pois em cada uma delas a gerência é feita pelos **“Police Authority”** (autoridades policiais), *“cuja composição – dois terços de seus membros são eleitos – assegura, se não a representação das aspirações dos cidadãos, pelo menos a consideração pelo menos a consideração dos interesses dos contribuintes locais”* (MONET, 2001).

⁽⁰⁸⁾ – Unidades político-administrativas equivalentes aos Estados Brasileiros (CUNHA, 2000)

O sistema é descentralizado e as polícias não possuem nenhuma vinculação hierárquica com o poder central (*Home Office*, o Ministério do Interior) (MONET, 2001).

Cada *Police Authority* tem sob sua responsabilidade uma unidade especializada de investigadores, o *Criminal Investigation Department* (CID), realizando dessa forma o ciclo completo de polícia.

3.4 SISTEMA POLICIAL AMERICANO

Os Estados Unidos possuem aproximadamente 17.000 e 25.000 organizações policiais e conforme Saporì:

“O caso norte americano chama atenção, por sua vez, dado que é um modelo que combina organizações policiais de âmbito dos municípios, dos condados, dos estados e do executivo federal. Em todos os países os cidadãos em suas respectivas localidades de moradia estão sujeitos à autoridade de apenas uma força policial, sendo que as jurisdições estão coordenadas. Nos EUA a realidade é outra, sendo que há superposição das polícias dos municípios, condados e estados.” (in MARIANO, 2002)

O *Federal Bureau of Investigation* (FBI) e a *Drug Enforcement Administration* (DEA) estão no nível federal, entretanto cada Estado da União possui uma polícia a comando de seu governador. Os condados ou municípios são as subdivisões do Estado e têm suas polícias chefiadas pelos xerifes.

As polícias municipais têm seu efetivo variado, podendo chegar a milhares, exemplo de Nova York, e estão sob o mando do prefeito.

3.5 SISTEMA POLICIAL ITALIANO

A *Arma dei carabinieri* é a organização responsável pelo policiamento na Itália desde a sua unificação no século XIX, estando sob a direção do Ministério do Interior e jurisdição em todo o território italiano.

O corpo policial é militarizado e seus integrantes são recrutados e treinados pelo Ministério da Guerra com atribuições de ação em policiamento ostensivo, polícia judiciária e distúrbios civis.

O militarismo da polícia é justificado pela dificuldade do Governo Central em controlar o sul da Itália (Piemonte) onde o tradicionalismo é mantido pela cultura mafiosa, sustentada no baixo padrão de vida da população.

Os *carabinieri* convivem com *Polizia di Stato* ou Polícia de Estado.

3.6 CONSIDERAÇÕES

Na Dinamarca, Holanda e Bélgica as polícias desempenham o ciclo completo de polícia sendo responsáveis pelo policiamento ostensivo e pelo judiciário ou criminal.

Em toda a Europa a polícia territorializada “*detém as capacidades jurídicas e materiais necessárias para pôr em ação atividades de polícia criminal*” (MONET, 2001).

Ainda em complemento a esse pensamento, invocamos Costa (2003) que assim se manifesta quanto à temática em voga:

“No entanto essas duas funções da polícia, em maior ou menor escala, têm que ser desenvolvidas em todas as sociedades, democráticas ou autoritárias. Mas essa divisão de funções tem sido apontada como um dos principais problemas para melhorar o controle social e proteger o cidadão. Nem sempre as duas polícias se comunicam, trocam informações e são comuns os conflitos de competências entre elas nas suas respectivas áreas de jurisdição. Em países como a Inglaterra, Estados Unidos, Suécia, Japão, Itália, Espanha, Portugal, Argentina, Uruguai, as duas funções são executadas pela mesma polícia dentro de um determinado espaço geográfico.

Em outros países, como por exemplo, na Itália, Espanha, Portugal e França, em que há duas ou três polícias, adota-se um critério um pouco diferente, mas que na essência é semelhante ao dos países de polícia única. Nestes países atribui-se para cada uma dessas polícias uma área geográfica onde cada uma desempenha as duas funções, ou seja, preventiva e investigativa. É a chamada polícia de ciclo completo. A mesma polícia é encarregada de todos os serviços na sua área de jurisdição: administrativa, preventiva, repressiva, investigativa e judiciária. Este é um desafio que está colocado para as polícias brasileiras: implantar o ciclo completo de polícia, seja com a polícia única ou com as duas polícias.” (COSTA, 2003). [grifo nosso].

Este é o grande questionamento e desafio das polícias brasileiras, o alinhamento com a sistemática mundial visando uma melhoria nos serviços ofertada à nossa sociedade.

4 COMPETÊNCIA DAS POLÍCIAS

A competência é o limitador das ações de determinado órgão ou instituição, marcando suas atribuições e o local de seu exercício. Deve ser estabelecida por lei, o que impede sua alteração pelo próprio órgão, pois carece de ação do poder legiferante.

A competência não é personalíssima, ou seja, pertence à instituição ou ao cargo e não à pessoa que representa a instituição ou é detentora do cargo.

É indisponível e segundo Bastos (1994), parafraseando Marcelo Caetano (in, *Princípios fundamentais do direito administrativo*, cit., p. 138-9):

“Se os poderes são o elemento definidor dos vários cargos, e resultam da lei, os indivíduos que desempenham as funções como seus servidores não podem dispor deles, transmiti-los a outrem, aliená-los, pois isso seria a sobreposição da vontade particular à lei que realiza a vontade coletiva. A competência é inalienável.”
(BASTOS, 1994).

Crítérios múltiplos são utilizados para defini-la, passando-se pela natureza do assunto que vai lidar o órgão, instituição ou agente, podendo ser, neste caso, de esfera federal, estadual ou municipal. A estrutura hierárquica, também, é levada em consideração, prevalecendo os atos dos superiores sobre os dos subordinados. E por fim a sua espacialidade que é limitada pelo local de aplicação da competência.

Algumas ressalvas devem ser observadas, como se a lei atribuir o caráter de exclusividade da competência, impossibilitando, neste caso, inclusive, a delegação ou a

avocação ⁽⁰⁹⁾ . Não se fala em derrogação de competência, mesmo com anuência de outros interessados, face à sua inderrogabilidade.

Assim, definir a competência das polícias é definir seu campo de atuação, a matéria de sua responsabilidade, possibilidade de sua interferência na quebra da ordem pública, qual polícia pode agir, como agir e com ordem de qual autoridade, refletindo a essência da competência no poder que lhe é conferido. Poder este que reprime, coage, regulamenta e medeia relações em prol da manutenção da ordem social, limitando direitos e garantias individuais em proveito da coletividade e recebe o nome de ***poder de polícia***.

O poder de polícia também sofre limitações pela própria lei e em caso de exacerbação deve o responsável pelo abuso sofrer as sanções devidas, pois o monopólio da força pelo Estado só deve ser utilizado em último recurso e quando todos os mecanismos possíveis de intervenção falharem.

Dentro desse contexto , a Constituição Federal estabelece a competência de todos os órgãos ligados à Segurança Pública, donde destacaremos a polícia militar e a polícia civil:

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

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

*IV - **polícias civis**;*

*V - **polícias militares** e corpos de bombeiros militares.” [grifo nosso]*

Para melhor entendermos a questão, invocamos a definição de Segurança Pública estampada em manual de policiamento ostensivo da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) nos seguintes termos : “ *é a garantia que o Estado – União , Unidades Federativas e*

⁽⁰⁹⁾ - De conformidade com a linha descendente ou ascendente da escala hierárquica (BASTOS, 1994)

Municípios – proporciona à Nação, a fim de assegurar a Ordem Pública, contra violações de toda espécie, que não contenham conotação ideológica” (PMMG, s.d.).

Ainda dentro desse contexto a Ordem Pública é definida, no mesmo título enunciado no parágrafo anterior como sendo o:

“conjunto de regras formais, coativas, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais em todos os níveis e estabelecer um clima de convivência harmoniosa e pacífica. Constitui, assim, uma situação ou condição que conduz ao bem comum” (PMMG, s.d.).

Assim, podemos dizer que o papel das polícias é de relevante valor, passando por ele a harmonia das relações que permeiam a ordem social, bem como a sua forma de agir e interagir com os outros órgãos componentes do sistema, aqui visto de maneira completa, englobando o Ministério Público, o Judiciário e o Sistema Penitenciário, e suas competências.

O Legislativo estadual consagrou a defesa do cidadão e da sociedade, agraciando-a com uma seção na Constituição Estadual Mato-grossense (Seção VI, do Capítulo III, do Título III), estabelecendo em suas disposições gerais que tal defesa é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para garantia da segurança pública ⁽¹⁰⁾, auxílio a defesa civil ⁽¹¹⁾ e promoção a integração social ⁽¹²⁾.

Certo é que as polícias civis e militares integrantes desse sistema devem ter toda e qualquer ação policial pautada pelo zelo das instituições democráticas e pela defesa das garantias constitucionais, além de se organizarem de forma sistêmica e sob direção operacional unificada. Importante frisar que a direção operacional é exercida pelo Poder Executivo e realizada através da Secretaria de Estado de Segurança Pública ⁽¹³⁾. Por sua vez a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública possui como área de competência a defesa da ordem jurídica, da ordem pública, dos direitos e das garantias constitucionais e a segurança no Estado de Mato Grosso ⁽¹⁴⁾.

⁽¹⁰⁾ – c.f. Inciso I do Art. 74, Constituição de Mato Grosso.

⁽¹¹⁾ – c.f. Inciso II do Art. 74, *idem*.

⁽¹²⁾ – c.f. Inciso III do Art. 74, *ibidem*.

⁽¹³⁾ – c.f. Art. 75 e 76, *ibidem*.

⁽¹⁴⁾ – c.f. Art. 77, *ibidem*.

4.1 COMPETÊNCIA DA POLÍCIA MILITAR

A competência da polícia militar está disposta e disciplinada em várias leis de maneira que a hermenêutica indica uma análise ordenada do sistema jurídico para estudo do tema. Sendo assim em primeira ordem invocamos a Constituição Federal para transcrevermos os seguintes dispositivos:

“Art. 144. (...)”

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

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

A Constituição Estadual estampou em seu Art. 80, *caput*, que “A polícia Militar, instituição permanente e regular, força auxiliar e reserva do Exército, organizada com base na hierarquia e na disciplina” , incumbindo a ela o policiamento ostensivo, à preservação da ordem pública e a polícia judiciária militar, além de outras atribuições que a lei estabelecer⁽¹⁵⁾.

Certo é que existe Lei Complementar Estadual (nº 26/93) que também regulamenta a competência e a estruturação da PMMT e não poderíamos deixar de transcrever artigo dessa norma o qual referenda o seguinte:

“Art. 2º A Polícia Militar do Estado de Mato Grosso, força auxiliar e reserva do Exército, é uma instituição permanente, organizada com base na hierarquia e na disciplina, competindo-lhe a polícia ostensiva, a preservação da ordem pública e a polícia judiciária militar estadual, **além de outras atribuições que a lei estabelecer.**

§ 1º A Polícia Militar do Estado de Mato Grosso subordina-se, hierárquica e administrativamente, ao Governador do Estado, sendo comandada por um Oficial da Ativa, do último posto da carreira, do Quadro de Oficiais Combatentes previsto na Corporação.” [grifo nosso]

⁽¹⁵⁾ - c.f. Art. 81 da Constituição de Mato Grosso.

Por esse prisma o Decreto – Lei nº 667, de 2.7.69 e o Decreto nº 88.777, de 30.9.83, estabelecem que a polícia militar é “*responsável pelo policiamento ostensivo, fardado, planejado pelas autoridades policiais competentes...*”, estabelecendo seus tipos de policiamento: ostensivo geral, urbano ou rural; de trânsito, florestal e de mananciais, rodoviário e ferroviário, nas estradas estaduais: portuário; fluvial e lacustre; de radiopatrulha terrestre e aérea; de segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado.

4.2 COMPETÊNCIA DA POLÍCIA JUDICIÁRIA CIVIL

A polícia judiciária civil possui caráter repressivo e só começa a atuar após o acontecimento de uma infração penal, sendo de sua responsabilidade a coleta de provas com vistas à comprovação da materialidade e à identificação do autor do delito, subsidiando a instauração de ação penal contra o criminoso (processo judicial), estando aí o motivo de sua função ser considerada judiciária.

A nossa Constituição Federal, em seu art. 144, §4º, estabelece que, ressalvada a competência da União, as polícias civis são responsáveis pelas “*funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares*”.

Interessante que apesar do Código de Processo Penal, anterior à Constituição, não fazer distinção entre as polícias judiciárias dos Estados e da União, pois não existe diferença entre as funções, a Magna Carta descreveu como sendo de competência da Polícia Federal a apuração de “*infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei*”, “**prevenir** e reprimir, em **todo o território nacional**, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho”, “*exercer a polícia marítima, aérea e de fronteiras*”, e ainda, “*exercer, **com exclusividade**, as funções de polícia judiciária da União*” (Art. 144 §1º, I a IV). Vejam que a Polícia Judiciária da União ou Polícia Federal está legalmente autorizada a realizar o ciclo completo de polícia, dentro de sua esfera de atribuições, deixando nosso Constituinte a distorção do seccionamento para as polícias estaduais.

Convém lembrar que face à grandeza territorial de nosso país, aliado ao baixo efetivo da Polícia Federal, pode ocorrer situações em que aconteçam crimes de competência de apuração da polícia federal e não tenha no distrito da culpa representantes da instituição.

O que fazer?

Mirabete (1997, p. 37) diz que em alguns casos, como o citado no exemplo (quando no distrito da culpa não existir autoridade policial federal) pode a polícia judiciária estadual agir, *ex officio*, respeitadas as mesmas restrições impostas à polícia federal (Resolução do TSE nº 11.494, de 8-10-82, Rel. Min. Carlos Madeira, publicada no Boletim Eleitoral nº 368, fev./83, ano XXXII, p.76).

O Código de Processo Penal (Decreto – lei nº 3.689, 3-10-1941) em seu art. 4º e parágrafo único diz que:

“Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria.

Parágrafo único. A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função.”

Ou seja, a investigação não é de exclusividade da polícia judiciária, deixando o parágrafo único do citado artigo a abertura para concessão da atribuição de investigação a outras autoridades administrativas. Nesse prisma podemos citar as comissões parlamentares de inquéritos (CPIs) (Lei nº 1.579, de 18-3-52 que disciplina o Inquérito Parlamentar) e o inquérito civil, de competência do Ministério Público, que tem o objetivo de subsidiar a propositura de ação civil pública (Lei nº 7.347, de 24-7-85) ⁽¹⁶⁾. Mirabete (1997) enfatiza “*disposições sobre o inquérito em caso de infração cometida na sede ou dependência do STF (art. 43 do RISTF), por Juiz de Direito (artigo 33, parágrafo único da LONM) e por Promotor de Justiça (artigo 41, parágrafo único da Lei nº 8.625, de 12-2-93 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público)*”.

⁽¹⁶⁾ - Ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Na esfera estadual, da mesma forma que a Constituição Federal, assim reportou a Matogrossense, em seu Art. 78, “*in verbis*”:

“Art. 78. A Polícia Judiciária Civil, incumbida das funções de polícia judiciária e da apuração de infrações penais, exceto as militares e ressalvadas a competência da União, é dirigida por Delegado de Polícia estável na carreira, de livre escolha, nomeação e exoneração pelo Governador do Estado”

Na esfera de competências é importante frisarmos proposta do Deputado Federal Josias Quintal que apresentou no Congresso Nacional o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 181 agraciando as duas polícias, civil e militar, com o ciclo completo, nos seguintes termos:

*“PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO Nº DE 2003.
(Do Senhor Josias Quintal e outros)
Altera o art. 144 da Constituição Federal relativo a Segurança Pública e acrescenta o art. 90 aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.
Art. 1º O Art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:*

*"Art. 144.....
§ 4º As polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, compete, ressalvada a competência da União:
I - a polícia ostensiva;
II - a polícia judiciária;
III - a apuração de infrações penais, exceto as militares;
IV - a preservação da ordem pública.
§ 5º As polícias militares, comandadas por oficial da ativa do último posto, compete:
I - a polícia ostensiva;
II - a polícia judiciária;
III - a apuração de infrações penais;
IV - a preservação da ordem pública;”*

Pelas disposições do apresentado percebe-se que é intenção do nobre Deputado estender as competências das duas polícias, fazendo com que ambas cumpram o ciclo completo, conforme observado em trecho extraído da justificativa da PEC 181:

*“Atualmente **as Polícias Militares exercem funções de polícia judiciária atuando em ciclo completo** quando ocorrem fatos que a legislação penal estabelece como crimes de baixo potencial ofensivo – Lei n° 9.099/95 e Lei n° 10.259/01 – assim como nos crimes de trânsito previstos na Lei 9503/97, **como se sabe ocorrer nos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.** Demais, elas também atuam como polícia judiciária, lavrando flagrantes e instaurando inquéritos nos casos de crimes militares. O rito é, portanto, conhecido e praticado pelos policiais-militares. E é praticamente o mesmo.*

*É inegável que o modelo atual de polícia está superado. Daí tanto improviso, tanto aleatorismo, e, por via de consequência, tantos conflitos. **O Brasil é o único país onde o funcionamento da polícia é incompleto.** As duas funções, que no seu conjunto sistêmico traduzem a atividade policial no seu todo (polícia administrativa e polícia judiciária), são inexplicavelmente separadas e geridas por instituições diferentes e limitadas em seus misteres funcionais. Ora, **as funções de polícia administrativa e de polícia judiciária são interagentes, interatuantes e inter-relacionadas.** Ambas traduzem, como subsistemas afins, um sistema único da atividade policial. Mas as instituições policiais civis e militares atuam como frações de uma equação incapaz de produzir um só resultado. Não se somam, quando, na verdade, deveriam se somar até globalisticamente. E quando se fala em globalismo conclui-se que o todo deve ser maior que a soma das partes, e não como é hoje, em que o todo é menor que esta soma, se é que se pode dizer que existe alguma soma. Ora, com essas polícias atuando pela metade, elas acabam por se confundir em vista de suas respectivas competências, deste modo gerando espaços para a penetração do tráfico de influência, da ineficiência, da ineficácia, da iniquidade, da corrupção, da impunidade etc.” [grifo nosso].*

Por derradeiro manifestamos o desejo de que realmente alguma coisa seja feita para mudança da sistemática policial brasileira, apesar de haver uma grande barreira a ser vencida (falta de vontade política e “lobbies” institucionais).

5 INTEGRAÇÃO OU UNIFICAÇÃO ?

O assunto, já há algum tempo, é motivo de discussões apaixonantes entre os “*policólogos*” e os integrantes das instituições policiais envolvidas.

Aliás, para começarmos a estampar nosso ponto de vista, necessário se faz que esmiucemos as palavras integração e unificação.

Sabemos que uma palavra pode ter definição nominal e definição real.

Segundo Montoro (1994) a definição nominal “*consiste em dizer o que uma palavra ou nome significa*”, seria o sentido utilizado pelos dicionários. Já a definição real “*consiste em dizer o que uma coisa ou realidade é*”, seria a definição do que verdadeiramente significa e nesse contexto a definição real pode diferenciar do seu sentido nominal.

Assim, Ferreira (s.d.) define a palavra ***integração*** no seu sentido nominal como sendo “*o ato ou efeito de integrar (-se)*”. O mesmo autor define a palavra ***integrar*** como “*1. tornar inteiro: **completar**, inteirar, integralizar (...) 3. Inteirar-se, completar-se (...) 5. Adaptar-se, acomodar-se*”.

Abrimos um parêntese aqui para dizer que ***integração*** tem sua utilização ou significado verdadeiro no campo da Segurança Pública como sendo o desenvolvimento de ações conjuntas pelos órgãos de segurança pública em prol dos objetivos comuns, mantendo cada instituição participante do processo suas características, regulamentos e leis específicas. Seria a tentativa de se completar o ciclo policial com a ressalva de que a composição seja feita por instituições tão distintas em suas nuances.

O levantamento dessa questão foi proposital, pois uma interpretação literal acostada tão somente na visão dos dicionários pode distorcer o sentido real da palavra *integração* confundindo-a com a palavra *unificação*. Esta por sua vez, no dizer de Ferreira (s.d.), significa “1. tornar uno, reunir em um só corpo 2. fazer convergir para um só fim” e diríamos que no sentido verdadeiro teria o mesmo significado que o significado nominal quando relacionada com a questão das instituições policiais.

O cerne da questão reside nas Propostas de Emendas Constitucionais (PEC) que visam a alteração do Art. 144 de nossa Magna Carta, em sua maioria propondo a unificação das polícias ou extinção dos modelos atuais e criação de um novo modelo com absorção dos quadros funcionais da Polícia Civil e da Militar.

Percebe-se que duas correntes se apresentam como solução do problema Segurança Pública e seu modelo: a corrente da integração e a corrente da unificação.

A corrente da Integração, e contrária à Unificação, encontra defesa em D’urso (2003, p. 30) que assim considera a temática:

“Por fim, embora admitindo que a tese de uma polícia única é interessante, não vejo como conciliar essas duas importantes e indispensáveis corporações, até porque, se tentarmos, estaremos desfocando o grande esforço concentrado e integrado que se espera dessas polícias, que é o combate implacável à criminalidade, cada uma de sua maneira.

Assim estou convencido de que, ao invés da unificação, esforço gigantesco, investimento enorme e tempo precioso, e que resultaria em frustração, enquanto o crime campeia e cresce em nosso meio, seria melhor aperfeiçoar ambas as instituições.”

Na mesma linha de raciocínio manifestou-se o Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares do Brasil em declaração ao povo brasileiro e, em especial, às autoridades responsáveis pela segurança pública do país, editada na carta de Belo Horizonte, em 1999, defendendo a integração de esforços dos órgãos componentes do sistema de segurança pública. Já no ano de 2002, o mesmo Conselho editou a

Carta de Brasília, manifestando-se contra a unificação das polícias, pois tal fato é encarado como uma anomalia existente somente em países totalitários e unitários.

Também, em entrevista concedida pelo antropólogo italiano Livio Sansone, então Coordenador de uma pesquisa realizada pelo Centro de Estudos Afro-Asiáticos da Universidade Candido Mendes, à Folha de São Paulo (sucursal do Rio) em 12.04.01, como adiante transcrevemos, foi apresentada a seguinte opinião sobre o assunto:

“Folha – O senhor acha errado acabar com a Polícia Militar?”

Livio Sansone – Sempre fui defensor da desmilitarização da polícia, mas isso não quer dizer um abandono da noção de hierarquia. É preciso acabar com a idéia de que a polícia deve ser preparada somente para o confronto, mas é preciso manter a estrutura na qual há respeito pelas ordens superiores. Isso é muito mais complicado na Polícia Civil. É prematuro falar em fim da PM.”

Nessa linha de entendimento, contrária à unificação, manifestação realizada por Medeiros (1999, p. 4) merece destaque, como adiante se vê:

*“Aliás, um deputado, o senhor **Hélio Bicudo, ao propor a extinção (vejam só!) das PMs** disse que fazia ‘por que tais organizações se apoiam na disciplina e hierarquia, coisas, incompatíveis com o exercício da função policial’. (...) Associemo-nos na cruzada contra o mal, a desídia, a corrupção, a má distribuição de renda, os míseros salários, a sonegação de impostos, o impatriotismo. **Vamos resistir às investidas dos que, julgando-se mais brasileiros do que os outros, se arvoram em ‘bate-paus’ sem credencial alguma, para verberar Instituições que foram fundadas há mais de duzentos anos, como as primeiras PMs do Brasil**, e já deram sobejas provas de que sua parte boa, não contaminada, não necrosada, sadia, é infinitamente maior que ocasionais feridas.*

***E vamos sugerir, aos cegos e insanos, que tenham o bom senso de reconhecer que entre o caos e a normalidade, residem Instituições sólidas formadas por homens e famílias de bem e que como tal devem ser valorizadas e reconhecidas.** (grifo nosso)*

Mais incisivo em suas colocações, Bastos (1999, p.9/10) defende as estruturas das polícias tal qual se apresentam atualmente e ataca os que defendem a unificação, a quem chama de “*ideólogos do caos*”, dizendo que estes alimentam “*a doce ilusão de que soluções encontradas nos Estados Unidos e nos países da Europa são aplicáveis no Brasil*”. Reporta à diferença cultural entre o Brasil e a Europa, a qual retrata como sendo “*constituída por países de povos e culturas milenares, totalmente diferente da formação do povo e da cultura brasileira*” [grifo nosso]. Quanto aos Estados Unidos, Bastos, enxerga esse país como de formação cultural e de seu povo “*espelhada no povo e cultura européia*”. Completando seu pensamento, assim entende o Brasil:

“O Brasil, nação jovem, que vai completar 500 anos, teve na formação de seu povo uma miscigenação, ai incluindo: Índio, europeu, asiático e africano. A mistura das raças deu origem a um povo completamente diferente do americano, do europeu, do asiático e do africano. Sendo um povo diferente, com traços culturais de matizes diferentes, não tem razões para absorver, integralmente, doutrina e diretrizes adotadas por aqueles países, no campo da segurança pública”.
(BASTOS, 1999)

Ainda Bastos, ao tratar da desmilitarização das polícias militares, justifica seu posicionamento contrário numa possível sindicalização de 500 mil policiais militares (desmilitarizados) com aumento do poder aos sindicatos em contraposição a uma suposta diminuição de poder dos Governadores, “*pela retirada de uma força operativa a serviço da cidadania, que a qualquer momento poderá ser usada, também na defesa do Estado*”. Alega que a desmilitarização enfraquecerá a defesa da ordem pública, ocorrendo uma redução do poder de defesa interna e externa e que a quebra do vínculo hierarquia e disciplina é uma grave ameaça às corporações militares.

Ao tratar da unificação, Bastos se refere a esta idéia como sendo desprovida de fundamentação lógica e considera impossível unir instituições heterogêneas. Questiona o porque da unificação se as atividades das polícias civis e militares são incompatíveis (no seu ponto de vista), uma vez que o policiamento ostensivo exige homens uniformizados e a atividade de polícia judiciária exige pessoal e viaturas descaracterizadas.

A desconstitucionalização dos órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública é visto por Bastos como uma verdadeira “*torre de babel*”, pois favorecerá “*surgimento de diretrizes e doutrinas diferentes, o que dificultará o relacionamento das polícias dos Estados vizinhos*”, além de “*desobrigar o Governo Federal das questões da Segurança Pública, transferindo as responsabilidades para os Estados e para os Municípios*”.

Encara toda a situação como um jogo de determinado segmento social, não enunciado pelo autor, interessado em transformar o Brasil em um país marxista, diminuindo as forças do Estado legal para fortalecimento do Estado ilegal.

Mais moderado em seu discurso, Cardoso (1999, p. 32/33) é contrário à unificação invocando o profissionalismo dos policiais militares e conseqüente eficiência e, também, na visão de que “*a comunidade dificilmente apoiará uma mudança na Polícia que apague dos estatutos policiais o regime militar.*”

A Polícia Militar de Mato Grosso, em análise ambiental para identificar questões urgentes e de grande impacto associadas à sobrevivência da PMMT que demandam esforços e tempo para solução, encarou como ameaças a unificação das polícias e a desmilitarização e como ponto forte a integração nas ações de polícia conforme se observa em Seminário de Planejamento Estratégico Participativo (2003, p.10/13).

Percebemos que a linha desfavorável à unificação e complacente com a integração encontram guarida, em sua grande maioria, no seio das polícias militares, mais especificamente entre os oficiais, com argumentos não muito convincentes, mas imperativos o suficiente para fazerem prevalecer suas vontades de manutenção do sistema policial brasileiro atual. Apesar de consciente quanto à falibilidade do sistema policial, oficial da Polícia Militar, que exerce função de comando em unidade operacional e está na instituição há quase uma década, se manifestou em entrevista da seguinte maneira:

“Eu acho que hoje a Polícia Militar e a Polícia Judiciária Civil não trabalham em conjunto. Não têm aquele contato que deveriam ter, então, acabam se distanciando, cada uma fazendo os papéis, às vezes até invertidos, comprometendo a questão da segurança pública. Eu acho que deveria ter uma maior integração da polícia militar, não digo a unificação porque eu acredito que não vai resolver o problema. Tem que ter um contato maior, uma questão de se ter uma maior parceria, uma maior integração, não unificação.” [grifo nosso]

Entre as praças da PM a situação é um pouco pior porque as que combatem a unificação assim o fazem por fazer e sequer sabem o significado do desenvolvimento do ciclo completo de polícia. Esta assertiva foi confirmada nas entrevistas, inclusive, com policiais militares com função em entidades representativas de classes.

No outro extremo da questão se posiciona a ala defensora da unificação que se acosta, principalmente, nos argumentos de duplicidade das atuais estruturas para atendimento de um mesmo fim; duplicidade de recursos em meio à penúria orçamentária dos Estados; o caráter militar das PMs em contraposição ao exercício de função eminentemente civil (*“confunde-se também a necessidade da polícia fardada [e até de disciplina e hierarquia] com a necessidade de a sua formação [cultura] profissional ser militar”* [AMARAL, 2003]), ou seja incorporação do conceito pós-moderno da polícia não letal; e, para findar, o ciclo completo de polícia realizado por uma única instituição policial, claro unificada e de preferência civil.

Os delegados de polícia dos Estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, São Paulo, Sergipe, Distrito Federal e delegados da Polícia Federal em Congresso Nacional de Delegados de Polícia, realizado no período de 16 a 19 de setembro de 2001, no auditório da Pousada do Rio Quente – GO, elaboraram a Carta de Rio Quente e deliberaram, por unanimidade, o seguinte:

“A criação de uma polícia única, de natureza civil, seria a solução preconizada para sanear os problemas inerentes a segurança pública nos Estados, com a conseqüente racionalização do custo do aparelho policial e uma maior eficiência dos serviços prestados a sociedade. A integração pretendida atualmente implicaria na manutenção da duplicidade de comando e de gastos, em prejuízo da necessária racionalizações de custos e da eficiência dos serviços prestados à comunidade, apresentando-se incompatível com os preceitos constitucionais.”

Em Mato Grosso, o Presidente do Sindicato dos Delegados de Polícia Judiciária Civil, Dirceu Lino, assim defendeu a unificação:

“(...) não se trata apenas de fundir a polícia militar e a polícia civil, mas sim, os serviços de policiamento feito por uma única corporação, ou seja, a integração das polícias trabalhando juntas nas ruas, com os mesmos ensinamentos, trabalhando no mesmo recinto uniformizadas, juntas por uma mesmo ideal (LINO, 2000, p.9).”

Vejam que a posição do eminente delegado é a de que o ciclo policial seja único, realizado por uma mesma instituição.

Na mesma corrente seguiu a proposta de projeto de emenda constitucional sobre um novo modelo de polícia no Brasil, apresentada por Hélio Pereira Bicudo e outros à Presidência da República e que em sua justificativa explanou o seguinte:

“A presente iniciativa abraça diversas finalidades, dentro do propósito finalístico de alterar a estrutura policial dos Estados, criando simultaneamente um novo e mais moderno modelo de persecução penal.

*O alicerce desse novo modelo radica-se, sem dúvida alguma, no **fim da dualidade na função policial**. Com efeito, a extinção das polícias civis e militares deve dar lugar a uma estrutura unificada, denominada de Polícia Estadual, com vocação para exercício integral das funções policiais.*

*Assim, essa nova estrutura policial teria em seu interior um braço voltado às funções de investigação para a instrumentação da ação penal e outro braço uniformizado, cumprindo a função de policiamento preventivo e ostensivo.” (Revista Dimensão. **Reforma da segurança pública nacional**, 2000, p. 30/34) [grifo nosso]*

Silva Filho (2001, p. 3/4) elenca várias justificativas para a unificação, dentre elas:

- 1) as atividades desenvolvidas pela Polícia Militar e pela Polícia Civil não são tão diferentes e distanciadas que precisem de estruturas organizacionais distintas.
- 2) As funções ostensivas e investigativas, para obtenção de êxito, devem se interpenetrar desde a fase de planejamento das ações até sua execução.

3) A divisão de uma área de atuação policial entre dois chefes de diferentes padrões de comportamento profissional, diferentes graus hierárquicos e diferentes salários e submetidos a diferentes normas.

4) Estruturas distintas atuando no mesmo espaço em busca de solução para o mesmo problema.

5) *“A moderna metodologia de diagnóstico dos problemas de uma área, mediante banco de dados de análise criminal, demanda o planejamento de ações diferenciadas para um mesmo padrão de crime, ora através do policiamento ostensivo (uma série de roubos em farmácias da região praticados por assaltantes diferentes), ora através da investigação (quando nessa série de roubos há identificação dos suspeitos)”*.

6) O custo operacional e administrativo duplicados em razão das duplas estruturas policiais

Por fim entendemos que a saída mais plausível estaria com a segunda corrente ou corrente unificatória, pois retrata com mais fidelidade os anseios da realidade vivenciada atualmente pela sociedade brasileira, a qual longe de saber como funciona o nosso sistema policial, independentemente de estruturas idealizadas e sacramentadas, clama por segurança, esta aliás anda muito deficitária hodiernamente.

Entendemos, ainda, que as ações integradas só apresentam resultados quando uma das instituições realiza o ciclo completo de polícia, no caso em questão a polícia civil, pois, além de desempenhar sua missão constitucional (investigação), nessas atividades desempenha o policiamento ostensivo. Citamos como exemplo o Grupo Especial de Fronteira (GEFRON) criado pela Secretaria de Justiça e Segurança Pública de Mato Grosso com atribuição de policiamento ostensivo e repressivo na área da fronteira Brasil – Bolívia com a ressalva de que a Polícia Judiciária Civil Mato-grossense, neste caso, realiza o ciclo completo e a Polícia Militar somente a parte que lhe compete constitucionalmente. Eis aqui mais um motivo para deixarmos de lado experimentos híbridos e admitirmos, implementando, um modelo realmente condizente, ou seja, uma polícia única e de ciclo completo.

6 CICLO POLICIAL

O presente trabalho monográfico analisa uma das variáveis de um dos temas mais polêmicos da atualidade qual seja a **Unificação das Polícias Cíveis e Militares: ciclo completo de polícia**, descartando-se do contexto as paixões institucionais e as elucubrações desprovidas de fundamentação científica, pois ao pesquisador resta a descoberta do oculto que deverá ser exposto a toda sociedade em combate à obscuridade da verdade.

Nesse prisma, tentamos identificar os pontos positivos e negativos do ciclo policial tal qual se apresenta atualmente, ou seja, face a sua secção; e sua influência direta no serviço de polícia prestado pelas instituições de Segurança Pública nas esferas estaduais, vez que diferentes questionamentos têm surgido sobre a temática, contrapondo o sistema atual com proposituras de unificação das polícias e conseqüente unificação do falado ciclo, buscando-se dessa forma indicativos sobre qual sistema policial seria o mais indicado, o atual ou o proposto.

Para análise do ciclo policial vigente foi utilizada a pesquisa qualitativa, com método descritivo – compreensivo, buscando-se a sustentação das hipóteses apresentadas através de observação direta sistemática, entrevistas formais, pesquisa bibliográfica e documental.

Como parâmetros foi utilizada a sistemática de países onde o ciclo é único. Isso, para tentarmos responder ao seguinte questionamento:

O ciclo policial seccionado prejudica o atendimento dispensado pela polícia à sociedade e contribui para a não elucidação dos crimes?

Importante tal questionamento, pois há muito tempo se discute as estruturas organizacionais das polícias brasileiras, sua funcionalidade, eficiência, eficácia e respaldo social, sendo plausível a pesquisa científica para demonstração da viabilidade ou não da unificação das polícias civis e militares.

Ressalta-se que, ao contrário do que acontece em outros países, no Brasil o ciclo policial é segmentado, ou seja, uma polícia (militar) é responsável pelo policiamento ostensivo e preventivo e caso ocorra um delito as informações e conduções nas investigações são transferidas a outra polícia (judiciária civil), criando-se mais uma etapa no sistema apuratório de infrações.

Existe uma corrente que defende a tese de que quanto mais etapas comporem o sistema apuratório maior será a **taxa de atrito**⁽¹⁷⁾, interferindo diretamente na qualidade da prestação do serviço policial, sobremaneira à instituição encarregada de realizar as tarefas da primeira parte do ciclo (Polícia Militar), quais sejam o policiamento ostensivo e em caso de ocorrência de delitos a prisão do infrator, pois aumentando a sensação de impunidade temos uma tendência natural de aumento na criminalidade.

Sabemos que as instituições policiais (Polícia Militar e Polícia Civil) atravessam, por assim dizer, uma “crise existencial”, havendo, por parte dos respectivos integrantes, várias desculpas para a inoperância das polícias que, longe de suas missões constitucionais, insistem em manter um “sistema arcaico” de funcionamento e, quase sempre, em caso de falhas, tentam imputar responsabilidades ao Estado, deixando de lado a sinceridade em admitir que também são co-responsáveis por uma grande parcela do insucesso que por vezes medeiam suas ações, contribuindo para o aumento da criminalidade.

⁽¹⁷⁾ **Taxa de atrito** – É a proporção das perdas que ocorrem em cada instância do Sistema de Justiça Criminal, a partir do número de crimes cometidos, culminando com o número de infratores que recebem uma pena de prisão. (LEMGRUBER *in* OLIVEIRA, 2002, p. 157)

A criminalidade ao se exacerbar transmuta-se em violência bem refletindo esse sentido por Amaral (2003, p. 42) que assim relata:

“O crime para a sociedade é como a célula doente para o organismo humano, sempre há e haverá e célula maligna que é controlada e contida pela defesa orgânica, a doença está caracterizada com a alta taxa desta unidades mórbidas, porém cada célula doente merece, por si só, tratamento.” (AMARAL, 2003).

Sendo as polícias o tratamento que o Estado dispõe para redução das altas taxas de criminalidade devem desenvolver o seu labor de maneira coerente e bem dosada, atacando diretamente as células malignas, evitando-se o risco de “matar” o doente (no caso em questão este seria a sociedade). Mas como tratar o crime com as estruturas policiais atuais?

De um lado uma instituição pautada na hierarquia e disciplina, mas com resquícios ditatoriais, sendo mais reativa do que pró-ativa, e do outro uma instituição de regimento civil, responsável pela parte de polícia judiciária (investigativa) que procede a seus serviços em viaturas caracterizadas (todos podem percebê-los, pior vê-los) sem mecanismos de controle de sua eficiência.

Por força de dispositivo constitucional, a Polícia Militar se responsabiliza pela preservação da ordem pública, ao passo que a Polícia Judiciária Civil se responsabiliza pelas investigações criminais, com exceção aos crimes militares, havendo sim uma dualidade policial no exercício das atribuições de Segurança Pública.

Acompanhamos no processo histórico policial que os paradigmas estabelecidos foram mudando ao longo do tempo chegando ao *tempo resposta*⁽¹⁸⁾ e à *taxa de esclarecimento*⁽¹⁹⁾ dos eventos ocorridos. Silva Filho (2001, p. 1) explica que:

“A partir da década de 1970, o paradigma da polícia passou a ser o tempo de

⁽¹⁸⁾ - É tempo que a polícia gasta para atender ao chamado de ocorrência.

⁽¹⁹⁾ - *“(Em inglês, **clearance rate**) Mede a eficácia da polícia e os níveis de impunidade, equivalendo ao percentual de crimes esclarecidos, calculado a partir do número de crimes que a polícia registra: levando-se em conta o total de ocorrências registradas, que proporção resultou em inquéritos encaminhados ao Judiciário, com a indicação de um provável culpado.”* (LEMGRUBER in OLIVEIRA, 2002, p. 161).

resposta, a capacidade de rápido deslocamento para atender a vítima e prender o agressor e levá-lo a uma das delegacias espalhadas pelas grandes cidades”
(SILVA FILHO, 2001)

No sistema policial brasileiro fica muito difícil se calcular o *tempo resposta* e a *taxa de esclarecimento* dos crimes ocorridos porque não é da nossa cultura a aferição de produtividade pelos resultados alcançados. O primeiro, tempo resposta, é prejudicado pela *demanda reprimida* ⁽²⁰⁾, a qual não possui uma estimativa confiável. A segunda, taxa de esclarecimento, nem sempre é aferida nas estatísticas apresentadas pelas polícias judiciárias civis.

Não querendo imputar responsabilidade somente às polícias pelos índices de criminalidade apontados no Brasil, devemos lembrar que a política sócio – econômica reflete diretamente na criminalidade, pois, com certeza um país com um alto Índice de Desenvolvimento Humano – IDH – poderá apresentar inversamente um baixo índice de criminalidade, e esse IDH em padrões aceitáveis, com certeza, dependerá das políticas adotadas em todas as áreas pelo governo, incluindo nessas políticas melhoria de condições ao exercício das atividades policiais. A relação apontada (IDH – violência) foi estabelecida pela Conjuntura Criminal (6ª pesquisa) organizada pela ONU em 1994.

Ao nos referendarmos a outras políticas queremos deixar claro que a melhoria da segurança pública vai muito além da solução dos problemas das polícias, pois estas, funcionando como órgão regulador de conduta social, em representação ao Estado, tem como parâmetro de atuação as normas que vigem em nosso sistema associadas às técnicas de atuação que devem estar adstritas ao direito.

Certo é que ocorrem casos de extrapolação dos limites impostos por parte dos agentes estatais (policiais), acontecendo o que conhecemos por “abuso de autoridade”, devendo tais condutas ser combatidas e repudiadas, pois o objetivo principal das polícias é o direito e este, por sua vez, tem por foco principal a justiça, assim sendo, aduzimos que a polícia é mais um instrumento para a aplicação da justiça e justiça não se alcança com injustiça, sobretudo

⁽²⁰⁾ - São as ocorrências não comunicadas à polícia ou que não são atendidas.

aquela sustentada na violência. O monopólio da força não deve ser confundido com a exorbitação das ações policiais.

A violência , tanto aquela existente na atuação policial como aquela acontecida pela ausência da polícia, quase sempre é dissociada pelos “estrategistas” policiais da atividade fim dos organismos da Segurança Pública e imputada à política sócio- econômica governamental e, se analisarmos o contexto geral da situação, talvez, admitamos que tal assertiva seja verdadeira como também não poderíamos deixar de questionar se as estruturas das polícias como se apresentam atualmente não seriam responsáveis por uma parcela considerável desse grande mosaico que é a violência na sua visão exacerbada da criminalidade.

Até porque as instituições policiais são formadas por homens advindos do seio da sociedade, possuidores das mesmas virtudes e defeitos encontrados nessa mesma sociedade e como diz Amaral (2003, 43):

“(...) O crime é produção sociocultural, ou seja, seus elementos condicionantes têm esta etiologia. Com efeito, o comportamento agressivo gerador da criminalidade deriva de fatores inerentes à personalidade e de fatores situacionais, tais como: frustrações, influência de modelos agressivos, o efeito modelador da permissividade sobretudo nos meios de comunicação e na família, o relativismo moral e o declínio da normatividade íntima (independente de juízos de valorativos) da religião, tudo isto se não é determinante, por certo, é fortemente condicionante.” (AMARAL, 2003).

Sabemos que as estruturas dos organismos policiais merecem um aperfeiçoamento, mas não basta aperfeiçoar as estruturas para melhorar seu funcionamento, pois, se continuarmos presenciando a mesma linha de raciocínio político sem uma terceira via para escoamento, permaneceremos com a mesma ineficiência policial, com a sociedade, como quase sempre, pagando o ônus da inércia política.

Deparamo-nos, ainda, com uma estrutura policial – institucional demasiadamente obsoleta e inchada, com excessivos graus de escalonamento hierárquicos, fracionamento interno dos organismos e conseqüente prejuízo à comunidade, público – alvo das atividades policiais e sentido de suas existências.

Oportuno lembrar que não tem como se dissociar um ponto imprescindível da atual estrutura policial, ou seja, a militarização da instituição encarregada pelas ações da primeira parte do ciclo policial, a qual pode ter sido “benéfica” em determinado momento da história (não existe dados científicos a esse respeito), mas hoje, talvez não seja o modelo de estrutura mais adequado, não querendo dizer que esse sistema seja inoperante, mas sim que os ajustes são necessários para acompanhamento da dinâmica social. Aqui reside um paradoxo, pois a Polícia Militar, com estrutura militarizada, desempenha função de natureza civil.

A mudança das estruturas policiais foi sugerida em forma de proposta de projeto de emenda constitucional sobre um novo modelo de polícia no Brasil, de autoria de Hélio Pereira Bicudo e outros, apresentada à Presidência da República, tendo em sua justificativa o seguinte:

“A presente iniciativa abraça diversas finalidades, dentro do propósito finalístico de alterar a estrutura policial dos Estados, criando simultaneamente um novo e mais moderno modelo de persecução penal.

*O alicerce desse novo modelo radica-se, sem dúvida alguma, no **fim da dualidade na função policial**. Com efeito, a extinção das polícias civis e militares deve dar lugar a uma estrutura unificada, denominada de Polícia Estadual, com vocação para exercício integral das funções policiais.*

Assim, essa nova estrutura policial teria em seu interior um braço voltado às funções de investigação para a instrumentação da ação penal e outro braço uniformizado, cumprindo a função de policiamento preventivo e ostensivo.”
(Reforma da Segurança Pública Nacional, Revista Dimensão, 2000, p.30-34)
[grifo nosso]

Ressalta-se que a desmilitarização não pode ser encarada como a perda da hierarquia e disciplina, mas, sim como o fim de uma estrutura extremamente complexa e desnecessária. Para se ter uma idéia, na Polícia Militar, existem hoje 13 (treze) níveis hierárquicos, quando se poderia reduzir em muito esses quantitativos, bastando observar regras basilares desde a seletividade e formação do policial até o exercício, propriamente dito, de suas atividades, sendo que as ações dos seus integrantes podem ser perfeitamente controladas por diversos mecanismos diferentes do malfadado regulamento disciplinar.

Amaral (2003, p. 47) apresenta o seguinte ponto de vista sobre a temática:

“É urgente, pois, acabar-se com a cultura militar da polícia, eis que todos os chamados atributos militares que devem estar no policial não são exclusividades do militar: hierarquia/ denominação dos postos, disciplina, vigor físico, fardamento, mobilidade operacional/ ordem unida.” (AMARAL, 2003).

A centralização das ações e o trabalho eminentemente reativo propiciaram às polícias militares se justificarem como militarizadas e o sistema pareceu completo com o acoplamento da polícia civil em seqüência ao atendimento das ocorrências. Dissemos pareceu porque na realidade a dualidade policial continuou existindo e, segundo Silva Filho (2001, p. 1):

“As delegacias de polícia passaram a esperar os casos levados pelos PM’s e pelas próprias vítimas para preparar os procedimentos destinados à Justiça, legitimando sua função de polícia judiciária. A adoção dessa função como principal missão organizacional, a excessiva burocratização dos relatórios policiais, através de obsoletos inquéritos, e sujeição dos trabalhos aos crimes já ocorridos, tornaram a Polícia Civil uma organização passiva e da baixa eficiência. No Rio de Janeiro um chefe de Polícia Civil foi destituído pela baixa taxa de esclarecimentos de sua gestão que não superou 10%. É provável que poucas polícias civis atinjam essa marca que na cidade de São Paulo ficou em 2,5% em 1997 (no Japão é de 58%; no Canadá, 45%; nos Estados Unidos 22%)” [grifo nosso].

A formação de nossos policiais, outro óbice quanto a uma eventual unificação, reflete diretamente na prestação dos serviços de Segurança Pública e sua eficiência é questionável pelos currículos propostos, tempo de formação e diferenciação entre a formação do policial militar e do policial civil.

Enfim, existem inúmeros pontos a se discutir quando se fala dos organismos policiais, entretanto o foco principal desta pesquisa é o ciclo policial, citado no Plano de Segurança Pública para o Brasil, elaborado por equipe de gestores do atual Governo Federal, como adiante transcrevemos:

As mudanças mais profundas na segurança pública, que demarcarão o fim do modelo de polícia criado nos períodos autoritários, exigem o estabelecimento de um novo marco legal para o setor de segurança. [...] As polícias estaduais de ciclo

completo, produtos do novo marco constitucional, têm como base o Sistema Único de Segurança Pública, iniciado pelos governos estaduais e federal, e suas interfaces com os municípios (*Plano de Segurança Pública para o Brasil*, 2003, p. 52) [grifo nosso].

Importante frisar que “*por polícia completa entende-se aquela que executa todas as fases da atividade policial: prevenção, repressão, investigação e apuração dos crimes*”, ficando assim definido o ciclo completo de polícia por Silva (2003: 417).

Da mesma forma, Giulian (1998, p. 31) definiu o ciclo completo de polícia da seguinte forma:

“O ciclo completo de polícia compreende a prevenção, a manutenção e a restauração da Ordem Pública, ou seja, desde o início do delito, passando pela sua prisão, seja pela Polícia Administrativa ou Judiciária, até sua apresentação à justiça e MP criminal, até a final e justa absolvição ou condenação, finalizando no sistema penitenciário”

A realização do ciclo completo de polícia teria uma saída plausível na unificação das Instituições policiais (civis e militares), lembrando que nos filiamos a ala favorável à existência de um ciclo de polícia sendo realizado de maneira completa por uma única instituição.

Existe uma zona de interseção, apontada no esquema apresentado na página seguinte, que é um dos motivos dos conflitos entre as instituições policiais

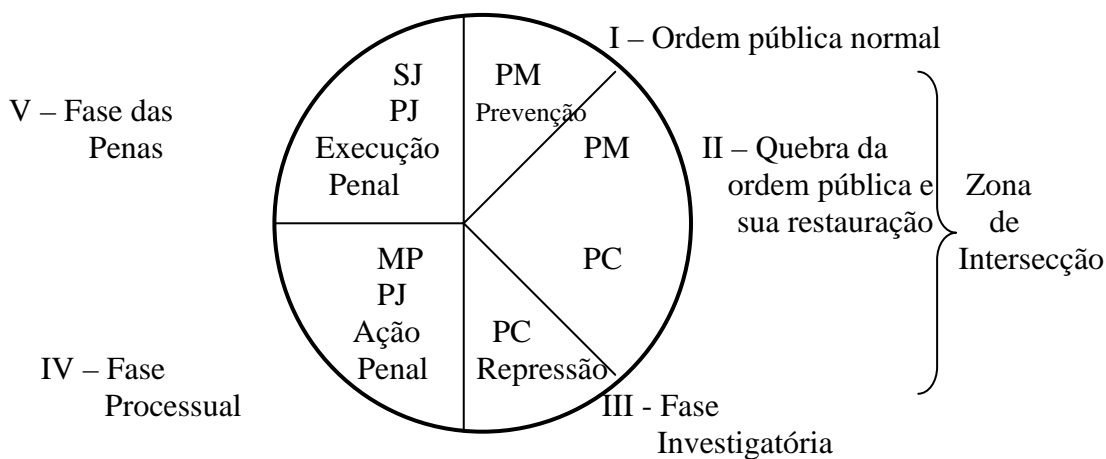
Silva Filho (2001, p.3), assim debate a unificação com enfoque ao ciclo completo de polícia:

“Não é verdadeira a idéia de que prevenção do crime – largamente atribuída às Polícias Militares – e a investigação das Polícias Civis sejam atividades tão diferenciadas e distanciadas que demandem organizações completamente diferentes em estrutura, treinamento, valores, áreas de operação, disciplina, normas administrativas e operacionais. O Brasil é caso raro no mundo nesse tipo de arranjo que decorreu não de racionalidade mas de meras contingências históricas e tristes conveniências de governos ditatoriais que permearam boa parte do século passado.

*Nas polícias modernas as funções de policiamento uniformizado e investigação devem boa parte de seus êxitos à **interpenetração dessas funções**, desde a fase de diagnóstico, planejamento e até a execução das ações.” [grifo nosso].*

Para entendermos como funciona o tão falado ciclo de polícia apresentaremos quadro elaborado com a finalidade de clarear a visão sobre o tema em discussão:

Fase da persecução criminal e ciclo de polícia, apresentado pelo Desembargador Álvaro Lazzarini e separada da Revista Alferes (v. 10 n. 34 Jul/set. 1992) e sistematizado pelo EM/PMSC



PM – Polícia Militar
 PC – Polícia Civil
 MP – Ministério Público
 PJ – Poder Judiciário
 SJ – Sistema Judiciário

Figura 01

Nesse contexto Silva Filho (2001) descreve visita ao Brasil do chefe do Departamento de Polícia de Nova York entre 1995 e 1999, Louis Anemone, tendo este observado que nas estruturas policiais estabelecidas em uma única organização o ajustamento entre o pessoal de rua (ostensivo) e os investigadores é sempre trabalhoso, isso porque têm a mesma formação, obedecem a um mesmo chefe e possuem o mesmo regulamento disciplinar. Imaginem o sistema policial brasileiro, com sua dualidade, onde tal ajustamento é deixado a mecanismos informais e à boa vontade dos chefes. O problema fica quase sem solução.

Ainda, todas as vezes que se discute o ciclo completo de polícia invoca-se o modelo judicial adotado pelo Brasil o qual comportaria o atual modelo policial brasileiro. Sabemos,

como bem demonstrado no quadro retratativo do ciclo completo de polícia que as funções policiais, judiciais e prisionais se completam e se entrelaçam não havendo possibilidade de se desprezar esta ou aquela função sem interferência nos resultados pretendidos.

Vigem no mundo dois modelos de sistemas judiciais: o americano e o francês.

O modelo americano é altamente fragmentado em níveis nacional, estadual e municipal ocorrendo em alguns casos violação simultânea das leis federais e estaduais

Os “districts attorneys” (D. A.) ou promotores dividem o trabalho com as polícias, devendo todo caso de detenção lhes ser comunicado (felonies). Após a comunicação ao D.A., num prazo curto, o detido é apresentado ao juiz que fará a comunicação das acusações e das condições de soltura.

Existe no sistema americano a possibilidade de barganha do acusado ou “guilty plea bargaining” implicando a declaração de culpa pelo criminoso em substituição do crime inicialmente formalizado na acusação por outro de menor gravidade.

Quando não ocorre o acordo, o réu vai a julgamento pelo júri sem interrupção, cabendo ao juiz, após o veredicto do júri, pronunciar a sentença, com estipulação da pena e do local de cumprimento da sanção.

A justiça criminal francesa por sua vez enfatiza o modelo inquisitorial, em contraposição ao modelo de acusação dos países do “common – law tradition”, com redução dos poderes dos promotores de justiça, cabendo aos juizes a tutela direta das polícias. Na França a investigação se sobrepõe ao julgamento no processo criminal, fazendo com que o papel da defesa seja menor e como o juiz do processo possui poderes amplíssimos acaba dirigindo as investigações nos casos mais graves, podendo delegar algumas investigações à polícia.

No julgamento o juiz de instrução é substituído pelo “chief trial judge” (dois juizes são associados ao processo), ressaltando que os atos praticados anteriormente, como inquirição de testemunhas e interrogatório do acusado, são repetidos nessa fase. Mesmo que haja a confissão acontece o julgamento, contrariamente ao “plea – bargaining” americano.

O modelo de justiça criminal francês serviu de inspiração para a maioria dos países da América Latina.

Em Mato Grosso a Polícia Militar só encaminha os envolvidos em ocorrências à autoridade de polícia judiciária civil após lavratura de boletim próprio, o que efetivamente demora algum tempo. Pasmem que recebendo esses envolvidos, com um boletim de ocorrência já lavrado (lembre-se do tempo gasto pela PM para sua lavratura), ao escrivão é determinado que se lavre outra ocorrência para constar no registro da Polícia Judiciária Civil. O tempo desperdiçado, entenda-se aqui por aquele gasto pela Polícia Militar para lavratura de sua ocorrência, poderia muito bem ser suprimido, ou melhor aproveitado, caso existisse uma única polícia ou o ciclo policial fosse desempenhado por uma única instituição, pois esta etapa seria extinta ou condensada, podendo-se encaminhar os envolvidos em ocorrência diretamente à autoridade policial da instituição competente para decisão de conformidade com o previsivo legal. Com menos tempo perdido nas delegacias ou distritos policiais, as guarnições policiais ficariam mais tempo na rua, proporcionando uma segurança mais efetiva à comunidade. Por outro lado, vítimas e testemunhas passariam menos tempo nas delegacias, amenizando o trauma sofrido e o contato com outras vítimas e envolvidos em outras ocorrências.

Outro fator que não pode ser desprezado é a perda de provas, testemunhais e periciais, e informações pela secção do ciclo policial e conseqüente falta de interação entre os organismos policiais, no caso, principalmente, de crimes dolosos contra a vida em que a guarnição da polícia militar é a primeira a chegar no local e sequer é procurada para prestar esclarecimentos sobre os fatos ou quando o é o decurso do tempo não lhe permite recordar detalhes do local imprescindíveis para a solução.

Decorridas as explicações sobre o ciclo completo de polícia e sua problematização levantamos a seguinte hipótese principal:

O atendimento dispensado pelas polícias à sociedade é prejudicado pela secção do ciclo policial.

Por força de dispositivo constitucional, estampado no art. 144 da nossa Magna Carta, a Polícia Militar se responsabiliza pela preservação da ordem pública, ao passo que a Polícia Judiciária Civil se responsabiliza pelas investigações criminais, com exceção aos crimes

militares, havendo sim uma dualidade policial no exercício das atribuições de Segurança Pública, seccionando o ciclo policial.

De um lado uma instituição pautada na hierarquia e disciplina, com uma estrutura extremamente pesada e segmentada denominada Polícia Militar e do outro uma instituição de regimento civil, responsável pela parte judiciária **investigativa** que procede a seus serviços em viaturas caracterizadas (todos podem perceber seus servidores, pior vê-los). Interessante é que ambas instituições possuem suas próprias máquinas administrativas e operacionais que em tese deveriam trabalhar para satisfação do ciclo policial, mas que por fatores diversos acabam se distanciando de seus objetivos e pouco se comunicam ou trocam informações sobre o andamento de investigações e o movimento da criminalidade nas áreas de circunscrições comuns.

A Polícia Militar, como Instituição primeira a ser chamada e primeira a atender a maioria das ocorrências, perde um tempo precioso elaborando boletins, em grande parte, desconsiderados pela Autoridade de Polícia Judiciária Civil que no cumprimento dos dispositivos legais reduz a termo as declarações de todos os envolvidos, mas peca ao deixar de colher detalhes com os policiais (militares) que estiveram na *“cena do crime”*.

Há um prejuízo real à sociedade que deixa de ter mais policiais no patrulhamento ostensivo em virtude da “necessidade” da lavratura do boletim de ocorrência pela PM para entrega dos envolvidos ao Delegado de Polícia Judiciária Civil; fato que não existiria caso o ciclo de polícia fosse feito por uma única Instituição.

Ponto a ressaltar é que cada ocorrência dessas atendidas pela Polícia Militar leva em média de 30 minutos para ser registrada. Tempo este que se for computado por número de ocorrências dá um número assustador de afastamento das guarnições policiais de serviço do policiamento ostensivo.

Ainda relacionado com a hipótese principal um ponto de fundamental importância merece destaque constituindo-se este em hipótese secundária, adiante relacionada:

O ciclo policial seccionado aumenta a taxa de atrito.

A taxa de atrito é o indicador utilizado para se medir o percentual de perda que ocorrem em cada instância do Sistema de Justiça Criminal, a partir do número de crimes cometidos, culminando com o número de infratores que recebem uma pena de prisão, sendo comprovado em outros países que quanto mais fases existirem maior será a taxa de atrito, ou seja, mais crimes deixarão de ser resolvidos. A unificação do ciclo policial excluirá uma fase, podendo com isso diminuir a taxa de atrito.

Lemgruber *in* Oliveira (2002, p. 159), de conformidade com a *Digest 4. Information on the criminal justice system in England and Wales*, relata que na Inglaterra e no País de Gales de cada cem crimes cometidos só 45,2, em média, chegam ao conhecimento da polícia. Em 24% dos casos, a polícia registra a ocorrência, e em 5,5% dos casos encontra um culpado. De cada cem crimes, apenas 2,2 resultam em condenação e 0,3 acabam por receber uma pena de prisão.

No Brasil os dados ainda não foram devidamente catalogados para se calcular a taxa de atrito em todo sistema. Em Mato Grosso, a Coordenadoria de Estatística (não implementada efetivamente) da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, responsável pelo cálculo dessa taxa, só agora é que está sendo dotada da infra estrutura mínima para funcionamento tornando difícil o cálculo desse propalado índice.

Entretanto, as evidências de que a taxa de atrito no Brasil aumenta com a secção do ciclo policial são claras, pois a troca de informações e os detalhes percebidos nos locais de crimes pelos policiais que primeiro chegam no local (maioria das vezes policiais militares) pela transferência da ocorrência para outra Instituição não são passados como deveriam ser, às vezes por desinteresse do policial militar (que não tem responsabilidade em investigar e por isso não se interessa pelos detalhes do crime), outras vezes pela Autoridade de Polícia Judiciária Civil que se preocupa em ouvir os envolvidos e se esquece de que o policial atendente pode prestar informações imprescindíveis para a elucidação dos fatos, pois esteve no local da ocorrência.

6.1 RESULTADO DA PESQUISA

O bom pesquisador deve procurar estabelecer uma conexão plausível entre o problema levantado e as hipóteses apresentadas, compreendendo-se numa “*situação pela vivência do seu significado*”⁽²¹⁾. A pesquisa qualitativa (descritiva – compreensiva) foi o método escolhido para a comprovação das hipóteses apresentadas para fundamentação científica.

No presente trabalho usamos várias técnicas metodológicas (recursos) para estudo do objeto pretendido, donde podemos destacar:

A observação direta sistemática que foi realizada nas guarnições policiais militares e equipes de policiais civis plantonistas apontando-se o tempo gasto para elaboração do Boletim de Ocorrência PM, o tempo gasto para a liberação de vítimas e envolvidos na ocorrência (desde o acionamento da polícia até suas saídas da delegacia).

A pesquisa bibliográfica que foi de grande valia na localização e compilação dos dados existentes em livros, artigos de jornais, revistas especializadas, etc e alicerçou a confecção dos capítulos anteriores propiciando uma visão geral da violência na sociedade pós-moderna, os modelos e sistemas policiais de outros países, as correntes integratórias e unificadoras das polícias brasileiras e localização do cenário matogrossense no contexto mundial e nacional.

A pesquisa documental realizada diretamente nos boletins de ocorrência lavrados na Polícia Militar, comparando o tempo gasto apontado em tal documentação e o tempo real anotado na observação direta sistemática serviu de sustentação da alegação do prejuízo imposto à sociedade pela secção do ciclo policial. Também foram utilizados dados estatísticos elaborados por instituição confiável para análise da atuação das polícias matogrossenses.

Em complemento, também, foram realizadas entrevistas formais a delegados e policiais militares, demonstrando o grau de entrosamento entre as duas polícias (civil e militar) na busca da solução dos crimes perpetrados, principalmente os dolosos contra a vida e contra o patrimônio com violência contra a vítima.

⁽²¹⁾ LUCKESI, Cipriano. *In Fazer Universidade: uma proposta metodológica*. São Paulo: Cortez, 2000

O prejuízo imposto à sociedade pela secção do ciclo policial tem que ser analisado desde as primeiras ações desenvolvidas pelo primeiro órgão responsável pela preservação da ordem pública (Polícia Militar), pois o aumento do índices de criminalidade são reflexos diretos das ações preventivas. Se estas falham os crimes acontecem. Aí reside uma das justificativas para o elevado índice de criminalidade.

O quadro abaixo apresenta o número de eventos criminais registrados pela polícia judiciária civil de Mato Grosso nos anos de 2000, 2001 e 2002 , ofertando uma visão panorâmica dos crimes contra pessoa acontecidos em nosso Estado.

Enfatizamos que tais dados servirão de base para reflexão sobre as ações implementadas até o presente momento pelos órgãos da Segurança Pública e a real necessidade de mudanças na sistemática policial.

Tabela 03

Qtde de ocorrências registradas pela Polícia Judiciária Civil nos anos de 2000/ 2001 e 2002

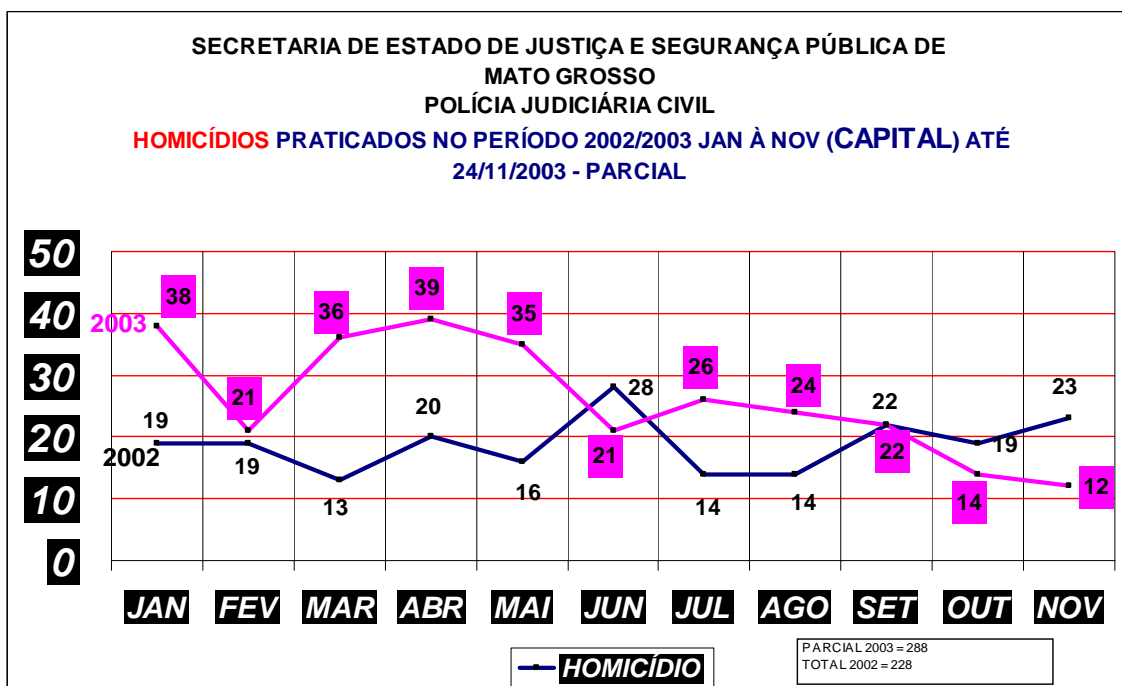
Tipo de ocorrência	Número de Ocorrências							TOTAL GERAL	
	Reg. Metrop. C/ CAPITAL		TOTAL	Interior			Total		
Crimes contra pessoa	2000	2001	2002	3 ANOS	2000	2001	2002	PATC.	
Homicídio				PARC.					
Homicídio Doloso	348	374	325	1047	202	141	272	615	1662
Homicídio Culposo – Trânsito *1	178	176	243	597	87	86	167	340	937
Outros Homicídios Culposos	3	1	3	7	12	5	6	23	30
Tentativa de homicídio	416	314	310	1040	261	181	311	753	1793
Lesão corporal									
Lesão corporal seguida de morte	4	3	4	11	4	5	7	16	27
Lesão corporal – acidente de trânsito *2	3080	3012	2865	8957	573	587	2105	3265	12222
Lesão corporal – outros	2721	2758	2608	8087	1838	1778	3249	6865	14952
Outros Crimes contra a Pessoa	3126	3849	5235	12210	3570	3826	6531	13927	26137

*1 Quantidade de Boletins de Ocorrências que resultaram vítimas fatais, não necessariamente homicídios culposos.

*2 Quantidade de Boletins de Ocorrências de acidentes de trânsito que resultaram vítimas com lesões corporais. Inclui casos em que a vítima é o próprio condutor do veículo.

Fonte: Assessoria de Planejamento e Informática da Polícia Judiciária Civil de MT

Em análise aos dados identificamos no período analisado (2000 a 2002) um decréscimo ano a ano nos números de homicídios e tentativa de homicídios na região metropolitana (Cuiabá e adjacências) em contraposição ao aumento evidenciado no interior do Estado. No ano de 2000 Cuiabá registrou 348 homicídios contra 202 eventos acontecidos no interior. No ano seguinte (2001) a capital mato-grossense teve 374 registros de homicídios contra 141 do interior e em 2002 aconteceram em Cuiabá 325 homicídios contra 272 nas cidades interioranas. A mesma curva (descendente na Capital e ascendente no interior) pode ser observada nas lesões corporais.



Fonte: Assessoria de Planejamento e Informática da Polícia Judiciária Civil de MT

Figura 02

No gráfico apresentado, também de elaboração da polícia judiciária civil, ao contrário da tabela, vislumbra-se um aumento no número de homicídios de 2002 para 2003 na Capital Cuiabá retornando à velha celeuma do aumento da criminalidade.

Daí inferirmos que a polícia preventiva num primeiro momento teve suas ações melhoradas (período de 2000 a 2002) nos crimes contra a vida deixando posteriormente (2003) o índice dessa modalidade criminosa aumentar.

Os crimes contra os costumes, geralmente de repugnância extrema, merecem destaque na análise criminal extraída da seguinte tabela:

Tabela 04

**Crimes contra os costumes registrados em Mato Grosso
no período dos anos de 2000/2001 e 2002**

Tipo de ocorrência	Número de Ocorrências							TOTAL GERAL	
	Reg. Metrop. C/ CAPITAL			TOTAL	Interior				Total
Crimes contra os costumes	2000	2001	2002		2000	2001	2002		
Estupro	100	101	85	286	95	84	102	281	567
Atentado violento ao pudor	68	56	44	168	63	46	91	200	368

Fonte: Assessoria de Planejamento e Informática da Polícia Judiciária Civil de MT

Nessa tabela, tal qual a anterior (crimes contra a pessoa), podemos repetir a mesma análise com uma ascendência dos crimes contra os costumes no interior do Estado e uma leve queda na Capital.

Já os crimes contra o patrimônio tiveram um decréscimo, tanto na Capital como no interior de Mato Grosso, quando relacionados a furto de veículos, mas quando analisados com outros furtos apresentou um aumento no índice que beira quase 50% de 2000 para 2002. Mesmo fenômeno foi observado no roubo de veículos, com decréscimo tanto na Capital como no interior em contraposição a outros tipos de roubos que teve seu índice aumentado em média de 50% de 2000 a 2002 (em Cuiabá e no interior). Para comprovação da assertiva basta observar a tabela adiante:

Tabela 05

**Crimes contra o patrimônio registrados em Mato Grosso
no período dos anos de 2000/2001 e 2002**

Tipo de ocorrência	Número de Ocorrências							TOTAL GERAL
	Reg. Metrop. C/ CAPITAL			TOTAL	interior			
Crimes contra o patrimônio	2000	2001	2002		2000	2001	2002	
Furto								
Furto de veículos	955	617	636	2208	420	120	363	903
Outros furtos	14458	14313	14616	43387	8387	9864	12171	30422
Roubo								
Roubo Seguido de morte	10	18	14	42	12	4	9	25
Roubo de veículo	1174	711	567	2452	128	90	141	359
Roubo de carga	8	6	2	16	9	8	8	25
Roubo de estabelecimento bancário	28	34	15	77	5	8	5	18
Outros Roubos	5543	6222	7975	19740	539	665	849	2053
Extorsão mediante sequestro	1	1	1	3	1	1	1	3
Estelionato	473	321	750	1544	408	455	713	1576
Outros crimes contra o Patrimônio	1248	1284	1780	4312	1473	1522	2372	5367

Fonte: Assessoria de Planejamento e Informática da Polícia Judiciária Civil de MT

De uma maneira geral, podemos afirmar que o tipo de crime que mais ocupa as polícias é o furto, representando um percentual considerável no rol dos casos totais registrados (72%). A tabela e o gráfico seguintes ilustram muito bem a afirmativa.

Tabela 06

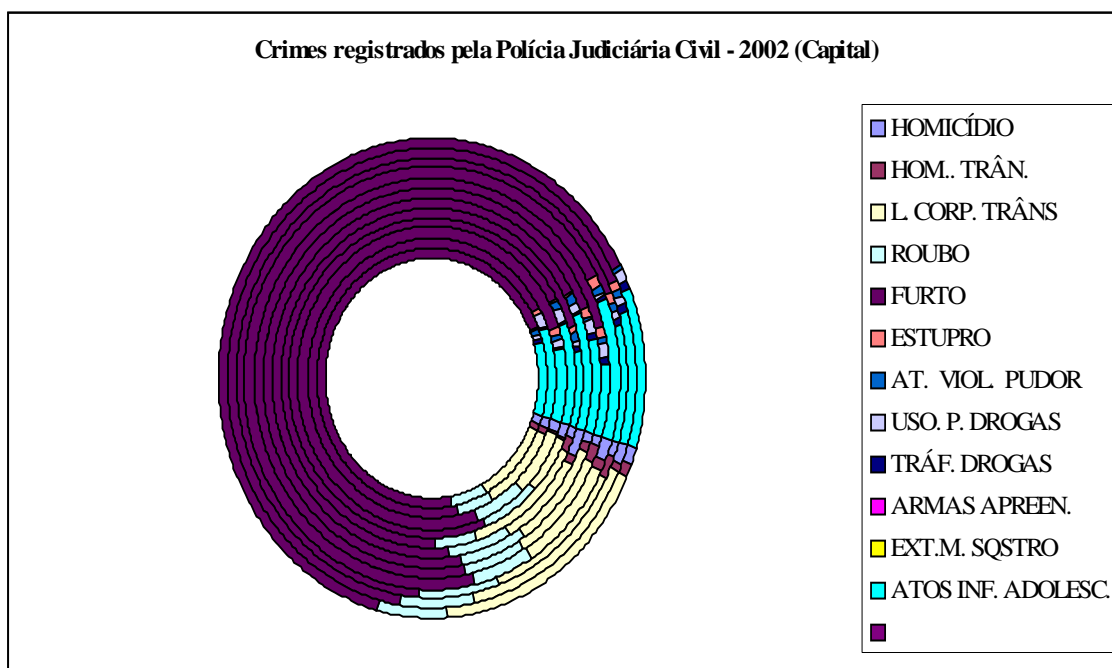
Boletim gráfico de delitos comparativo mensal da capital / 2002

MESES	DELITOS											
	HOMICIDIO	HOM. TRÂN.	L. CORP. TRÂNS	ROUBO	FURTO	ESTUPRO	AT. VIOL. PUDOR	USO. P. DROGAS	TRAF. DROGAS	ARMAS APREEN.	EXT.M. SQSTRO	ATOS INF. ADOLES C.
JAN	19	11	168	82	1144	4	9	9	8	0	0	147
FEV	19	14	165	75	1130	9	3	24	5	0	0	172
MAR	13	3	91	77	948	9	8	11	2	0	0	98
ABR	20	4	79	87	987	4	9	21	2	0	0	140

Boletim gráfico de delitos comparativo mensal da capital / 2002 continuação

MESES	DELITOS											
	HOMICÍDIO	HOM.. TRÂN.	L. CORP. TRÂNS	ROUBO	FURTO	ESTUPRO	AT. VIOL. PUDOR	USO. P. DROGAS	TRÁF. DROGAS	ARMAS APREEN.	EXT.M. SQSTRO	ATOS INF. ADOLES C.
MAI	16	23	207	70	1113	11	11	12	7	0	0	115
JUN	28	11	100	73	786	5	8	10	2	0	0	122
JUL	14	11	140	93	1065	13	6	17	6	0	0	120
AGO	14	18	138	83	1083	12	10	15	6	0	0	87
SET	22	14	121	76	982	11	6	6	4	0	0	150
OUT	19	24	195	107	1097	12	9	10	9	0	0	141
NOV	23	9	244	96	1075	9	9	12	8	0	1	153
DEZ	21	14	306	93	1124	3	3	17	8	0	0	193
TOTAL	228	156	1954	1012	12534	102	91	164	67	0	1	1638

Fonte: Assessoria de Planejamento e Informática da Polícia Judiciária Civil de MT



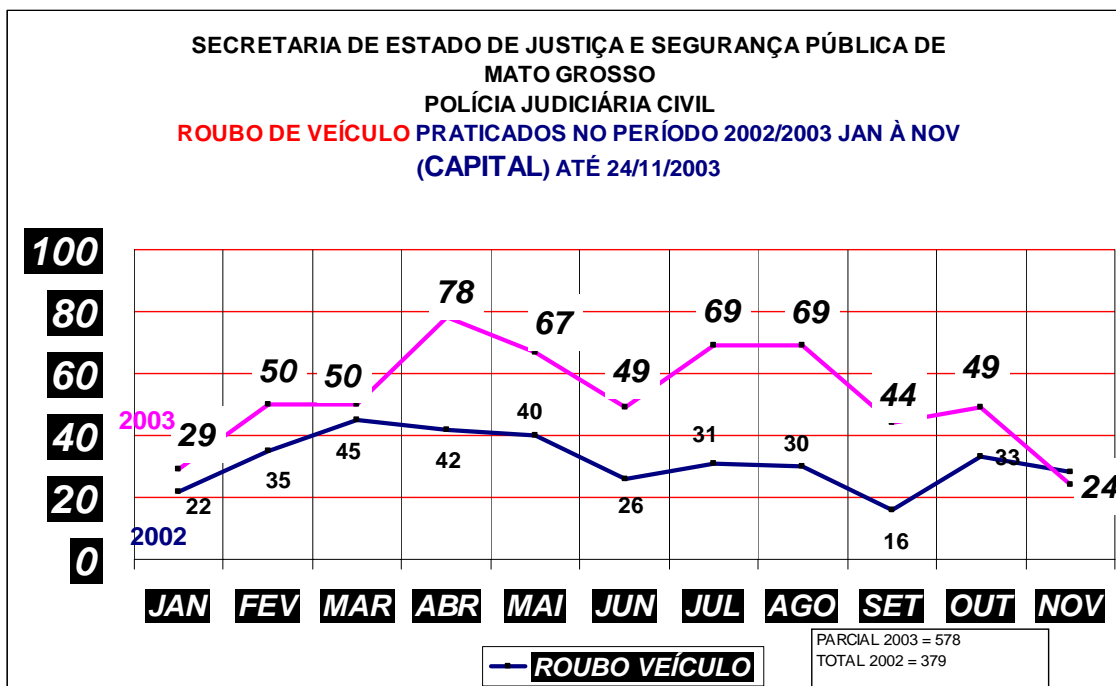
Fonte: Assessoria de Planejamento e Informática da Polícia Judiciária Civil de MT

Figura 03

A concisão de uma análise nos índices de criminalidade perpassa principalmente na confiabilidade da fonte associada a eventos que possuem 100% dos casos acontecidos registrados e nessa perspectiva poderíamos dizer que a precisão analítica estaria incrustada

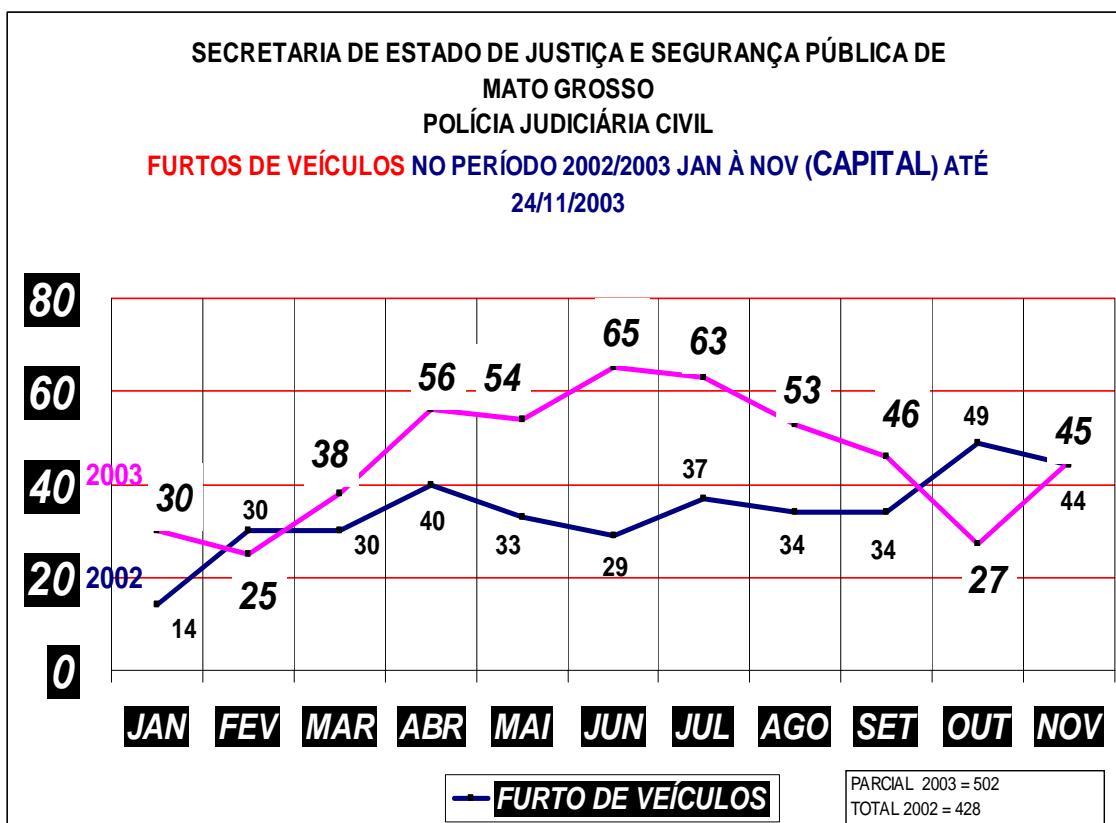
nos crimes de roubos e furtos de veículos, pois estes possuem se não 100% de registro ao menos 99%, propiciando uma visão real da evolução criminal: o veículo é um bem extremamente valorizado pelo brasileiro. Também, poderíamos somar a estes o crime de homicídio, com uma pequena ressalva, as pessoas desaparecidas até que se encontre o cadáver (em caso de homicídios) não são tratadas como “*de cujus*”, maquiando as estatísticas.

Assim, entendemos ser interessante a observação de gráficos comparativos estabelecendo valores entre os roubos e furtos de veículos acontecidos em 2002 e 2003 para deduzirmos que a criminalidade está em ascensão na capital de Mato Grosso. Lembrem-se que nas estatísticas anteriores havia ocorrido um decréscimo nos roubos e furtos de veículos em Cuiabá.



Fonte: Assessoria de Planejamento e Informática da Polícia Judiciária Civil de MT

Figura 04



Fonte: Assessoria de Planejamento e Informática da Polícia Judiciária Civil de MT

Figura 05

Com a comprovação de aumento efetivo da criminalidade, via dados apresentados por instituição da área de segurança pública e consequentemente revestida de confiabilidade, é importante que passemos agora a analisar dentre as várias medidas exaustivamente expostas neste trabalho a interferência da segmentação do ciclo policial com reflexo nesses índices.

Como anteriormente dito, em Mato Grosso a Polícia Militar só encaminha os envolvidos em ocorrência à autoridade de polícia judiciária civil após lavratura de boletim próprio, o quê efetivamente demora algum tempo. É esse tempo que buscamos aferir, pois se o ciclo fosse desenvolvido por uma única instituição ele seria suprimido ou compactado e consequentemente revertido em maior tempo de policiamento ostensivo à disposição da comunidade.

Para execução da tarefa entendemos por bem tabular o tempo de acontecimento do fato, do acionamento da polícia e da entrega do boletim de ocorrência na delegacia de polícia judiciária, registrado nos boletins de ocorrência da polícia militar no período de 19 de novembro a 22 de novembro de 2003, calculando-se no final o tempo gasto para elaboração do B.O. pela PM. Tabulamos o intervalo de dias da semana que vai de quarta-feira a sábado, por serem estes dias os de maior número de ocorrências. O resultado pode ser observado nas tabelas seguintes:

Tabela 07

**Tempo gasto por quantidade de ocorrências atendidas
pela PMMT no período de 19 a 22/Nov/2003**

DIA DA SEMANA	QUARTA	QUINTA	SEXTA	SÁBADO	TOTAL
TEMPO GASTO					
0' --- 30'	10	16	2	6	34
30' --- 60'	8	8	15	9	40
60' --- 90'	3	6	1	8	18
90' --- 120'	0	4	5	7	16
120' --- 150'	0	1	3	1	5
150' --- 180'	0	1	0	1	2
180' --- 210'	0	2	0	1	3
210' --- 240'	0	0	1	0	1
240' --- 270'	0	2	0	0	2
270' --- 300'	0	0	0	0	0
300' --- 330'	1	0	0	0	1
330' --- 360'	0	0	0	1	1
360 E +	2	7	3	6	18
NÃO REGIST.	5	2	13	11	31
TOTAL	29	49	43	51	172

Fonte: P/3 do Comando Regional I

Tabela 08

**Frequência e percentual das ocorrências
atendidas pela PMMT no período de 19 a 22/Nov/2003**

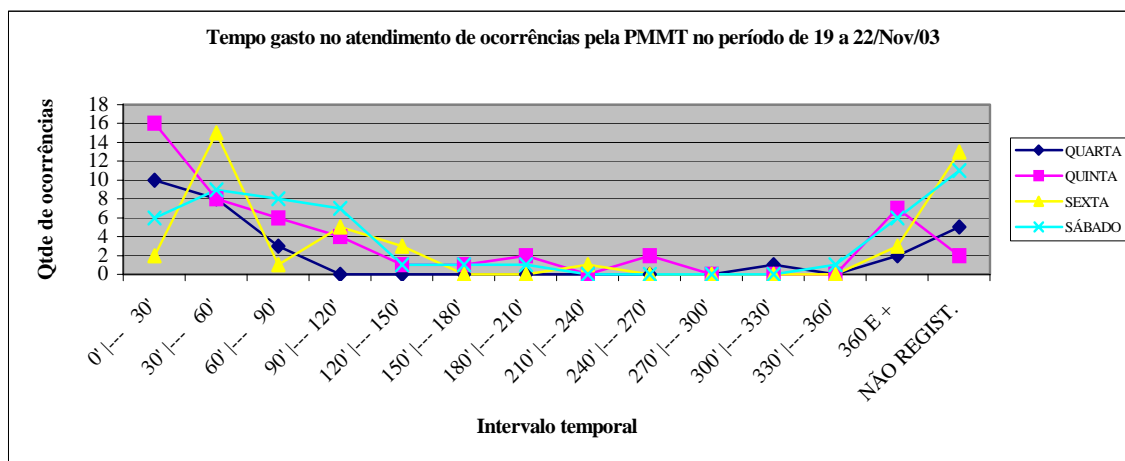
Tempo/frequência	Fi	Fac	%	% ac.
0' --- 30'	34	34	19,77	19,77
30' --- 60'	40	74	23,26	43,02
60' --- 90'	18	92	10,47	53,49
90' --- 120'	16	108	9,30	62,79
120' --- 150'	5	113	2,91	65,70
150' --- 180'	2	115	1,16	66,86
180' --- 210'	3	118	1,74	68,60
210' --- 240'	1	119	0,58	69,19
240' --- 270'	2	121	1,16	70,35
270' --- 300'	0	121	0	70,35
300' --- 330'	1	122	0,58	70,93
330' --- 360'	1	123	0,58	71,51
360 E +	18	141	10,47	81,98
NÃO REGIST.	31	172	18,02	100
TOTAL	172		100	

Fonte: P/3 do Comando Regional I

Para uma análise mais concreta dos dados apresentados nas tabelas usaremos a mediana, pois esta reflete a realidade não sofrendo a interferência como acontece com a média, definindo-se o ponto de distribuição em partes iguais. A utilização da mediana é indicada quando há valores extremos que afetem acentuadamente a média, o que aconteceu no caso vertente. Nesse prisma encontramos a mediana das ocorrências atendidas pela PM no período indicado (19 a 22/novembro/03) no valor de 55' (cinquenta e cinco minutos), donde concluímos que o policial militar no atendimento de uma ocorrência leva em torno de 55' minutos para preencher o B.O. Se multiplicarmos esse tempo pelo número total de ocorrências registradas no período pesquisado (172) chegaremos ao tempo de 9.460' (nove mil e quatrocentos e sessenta minutos), ou seja, aproximadamente 158 horas a menos de ronda ostensiva (no período de quatro dias, imaginem o tempo em um mês ou em um ano) em virtude das guarnições estarem em atendimento de ocorrências (diga-se de passagem: preenchimento de B.O.). Ainda, são 55' (cinquenta e cinco minutos) a mais que as pessoas envolvidas têm que ficar atreladas ao organismo policial até suas liberações.

Mais um ponto negativo a ressaltar foi o percentual de 18,02% de ocorrências cujo cálculo do tempo gasto de seu atendimento não pôde ser computado ou por falha no preenchimento do B.O. ou pelo fato do agente recebedor não apontar o horário de sua entrega na delegacia de polícia judiciária civil.

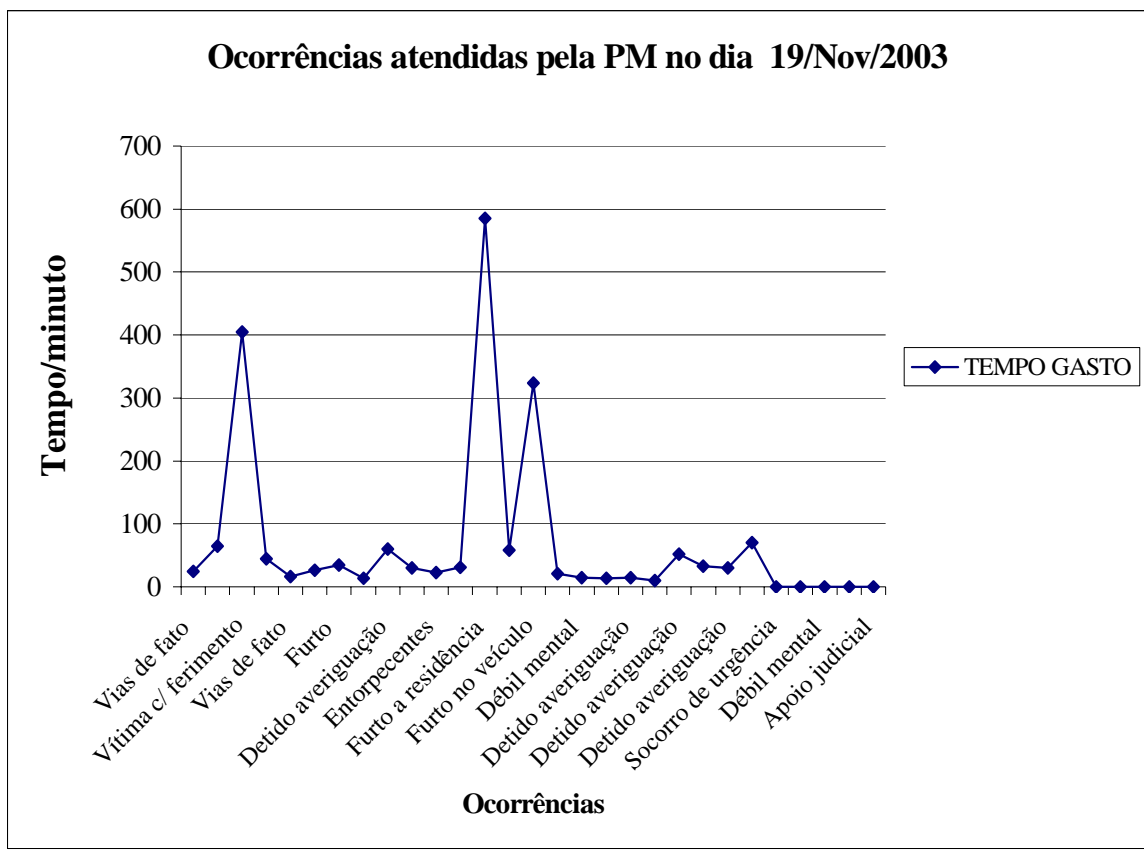
Para uma visão mais ilustrativa da situação apresentamos o gráfico a seguir:



Fonte: P/3 do Comando Regional I

Figura 06

Interessante que se formos fazer uma análise pelos dias a situação fica mais dramática, pois a medida que se aproxima o final de semana a mediana vai aumentando, o que deveria ser ao inverso, pois acontecendo mais eventos (observar tabela que demonstra o aumento de ocorrências no final de semana) os policiais deveriam se sentir mais pressionados a atenderem com maior rapidez as ocorrências acontecidas, isso faria a mediana baixar. Adiante demonstraremos tal assertiva:

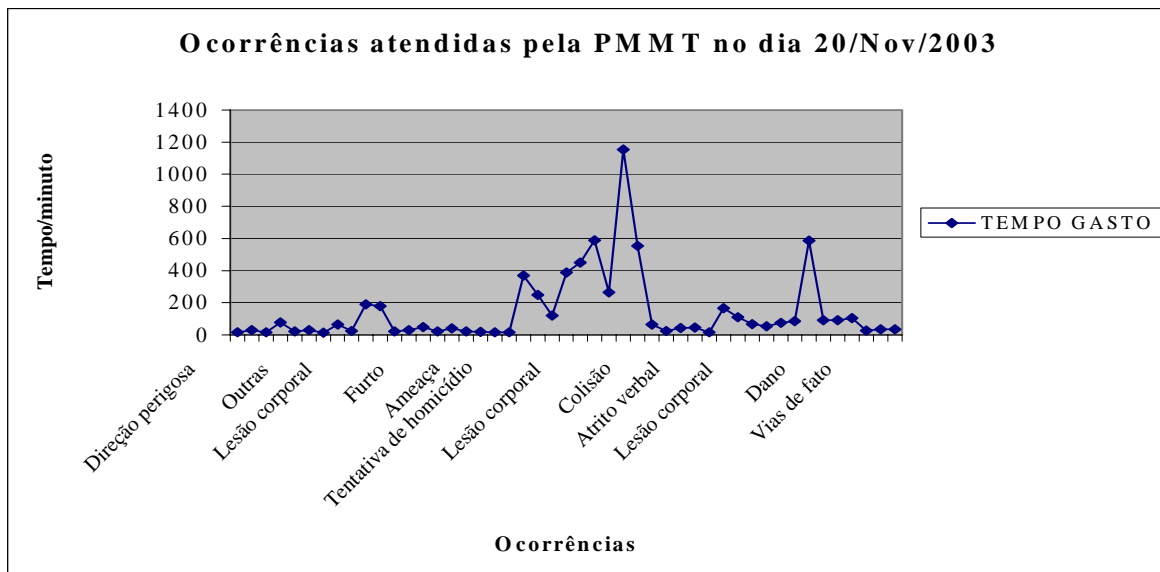


Fonte: P/3 do Comando Regional I

Figura 07

O dia 19 de novembro/03 foi uma quarta-feira e teve uma mediana registrada no valor de 30,5' (trinta minutos e meio) para cada B.O. preenchido pela PM.

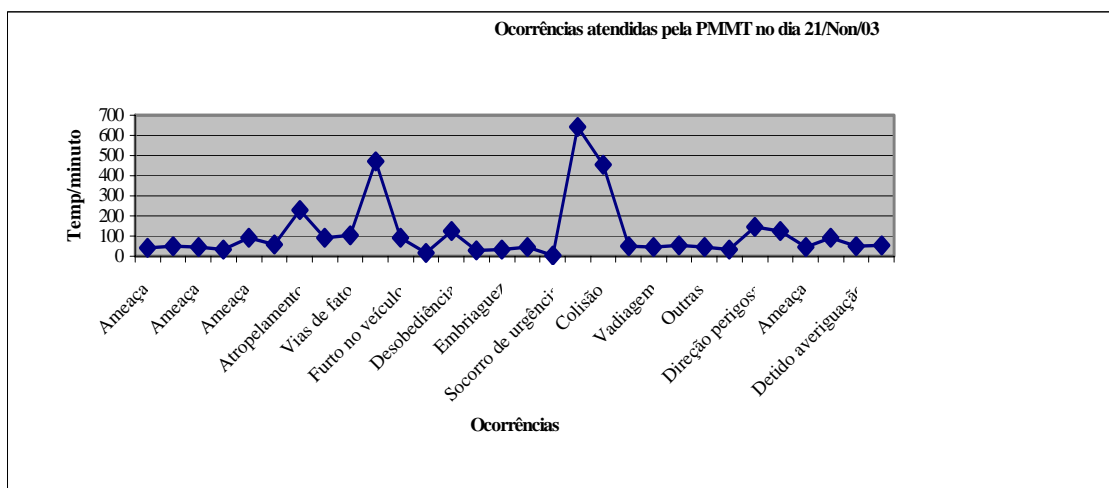
Esse tempo é considerado razoável para o preenchimento de B.O., mais o ideal é que se reduzisse em 2/3 a mediana apontada, fazendo com que girasse em torno de 10' (dez minutos).



Fonte: P/3 do Comando Regional I

Figura 08

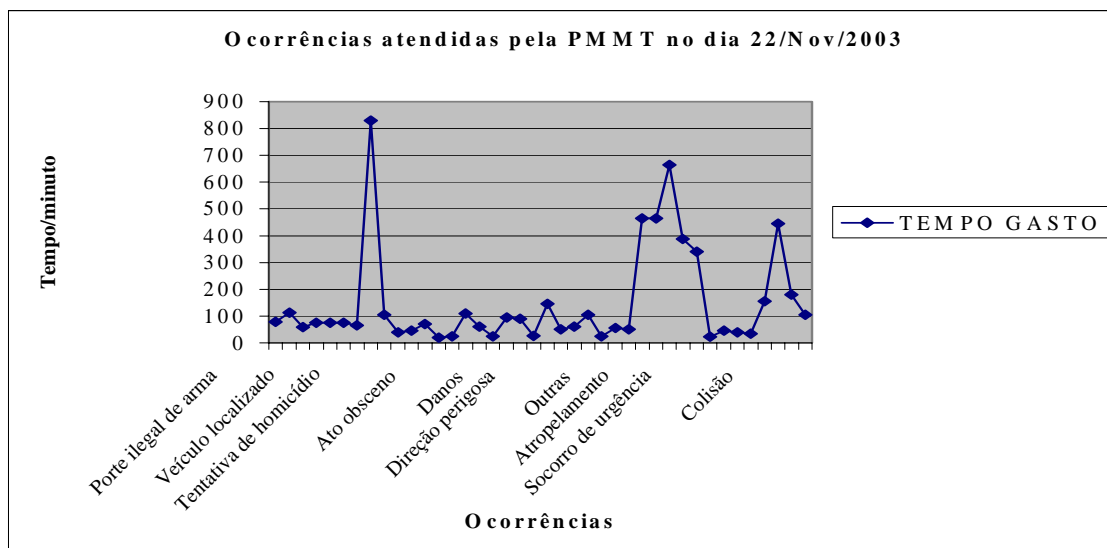
O dia 20/novembro/2003, uma quinta-feira, registrou uma mediana de 53' (cinquenta e três minutos) para o preenchimento de B.O. pela PM



Fonte: P/3 do Comando Regional I

Figura 09

No dia 21/novembro/2003, sexta-feira, a mediana encontrada foi de 51,5' (cinquenta e um minutos e meio) para o preenchimento de B.O. pela PM.



Fonte: P/3 do Comando Regional I

Figura 10

Sábado (22/novembro/03) dia que teve o maior número de ocorrências registradas (51) foi o dia de maior mediana cujo valor igualou a 75' (setenta e cinco minutos).

Fica a seguinte dedução, a demora no preenchimento de B.O. aumentou pelo fato dos policiais militares reduzir o seu ritmo de trabalho (como o número de ocorrências é maior, quanto mais rápido terminarem mais ocorrências terão que atender, logo é mais fácil “enrolar”) ou pelo acúmulo de atendimentos nas delegacias (excesso de guarnições policiais com ocorrências em andamento) com conseqüente aumento do tempo de atendimento dispensado aos policiais militares.

Percebe-se que de todos os problemas até agora elencados o pior está por vir e acontece na fase de interpenetração dos trabalhos realizados pela polícia militar e polícia civil em razão da segmentação do ciclo de polícia: na ânsia de dar respostas à sociedade as duas polícias (militar e civil) usurpam suas funções legalmente definidas.

O Serviço de Inteligência (SI) da PM, responsável pela investigação de responsabilidade da polícia judiciária militar (crimes militares) e fiscalização da disciplina interna, realiza constantemente atividades de polícia judiciária civil entrando numa esfera que não é de sua competência. Assim foi relatado por um oficial da PM que trabalha na área operacional e está há nove (9) anos na polícia em entrevista concedida:

“Olha, uma coisa da PM/2 seria unicamente restrito às questões de investigações dentro da própria PM, só que hoje percebemos que isso não acontece, pois além desse serviço eles fazem investigações que seriam de responsabilidade da Polícia Civil.”

Da mesma forma, em outra entrevista oficial superior da PMMT, com função no nível estratégico e vinte (20) anos de corporação, assim se explanou sobre o serviço reservado da instituição:

“Completamente errado, ainda na época do “pescador, fumando cachimbo, cigarro de palha e com vara de anzol nas costas”. Isso não é trabalho de informação e muitas das vezes desviam a sua atribuição, inclusive entrando e extrapolando em campo de competência da polícia judiciária civil no trabalho de investigação. Esse trabalho precisa ser melhorado, há uma necessidade de uma escolha de um policial, um profissional, que tenha o perfil para essa função e que ele tenha formação específica, o que não tem nem na PM (...). Pega-se qualquer um que apresenta um perfil em que o comandante acha que ele está em condições de exercer aquela função e o faz trabalhar, sem dar a ele as condições e ensinamentos para que ele possa cumprir o seu papel.”

Interessante que os entrevistados foram unânimes em afirmar que constantemente acompanham nos órgãos de imprensa televisiva e escrita apreensões e desvendamentos de crimes pelo pessoal do serviço de inteligência da PM em flagrante usurpação de função.

Da mesma forma a PJC, que deveria executar suas ações veladamente e canalizar seus esforços na solução dos crimes acontecidos com vistas à identificação da autoria e materialidade do fato, passa também a realizar o policiamento ostensivo invertendo tal qual a

PM os valores e objetivos das instituições policiais. Em entrevista concedida por um delegado da Polícia Judiciária Civil de Mato Grosso, o qual possui mais de dezenove (19) anos de experiência na área policial, o problema foi visto da seguinte forma:

“(...) Embora a Constituição estabeleça e defina as funções e atribuições de cada uma das duas polícias, elas não se contém, até por contingência, e acaba a polícia judiciária fazendo o serviço preventivo. Muitas vezes, eu até citaria as barreiras com policiais civis de coletes fazendo serviço estritamente preventivo que não deveria estar a seu cargo. Isso é prejudicial, pois o policial civil que tem incumbência de investigar desvia sua função fazendo o serviço preventivo, usando viatura caracterizada e coletes. Temos dito isso nas academias para que seja coibido essas atitudes. O policial tem que ser identificado com cartão realmente de nome no setor de trabalho e quando estiver no setor de trabalho, caso contrário ele não pode ser identificado. Por isso ele já é um policial descaracterizado, um policial civil, isso é prejudicial, ou então, por outro lado, analisando isso positivamente isso é mais um indício de que as polícias têm que se modernizarem, tem que haver uma polícia só porque ela é muito mais produtora. O policial fazendo as duas funções, ou seja, o ciclo completo, estando apto a fazer, não querendo dizer que ele vá fazer, mas que ele tem que estar apto a fazer o ciclo completo, só traria benefícios para a polícia.”

Não sabemos se seria exatamente isto, mas se percebe uma inversão de valores onde a PM quer ser judiciária civil e a PC quer ser ostensiva, acabando nem uma das duas polícias realizando suas funções a contento, conforme já demonstrado nas tabelas e gráficos indicativos de índices de criminalidade.

A usurpação de função perpetrada pelas polícias é o de menos quando analisamos a troca de informações no transcorrer do atendimento de uma ocorrência. Quase não existe a permuta informativa entre as polícias e quando acontecem referem-se tão somente aos casos de maior gravidade ou repercussão. Apesar do tratamento entre os policiais militares e civis (e vice-versa) ser bom, falta uma cultura de solução dos eventos criminosos acontecidos que perpassa pela troca de informações entre o seguimento ostensivo e o seguimento judiciário da polícia.

O agente policial plantonista na PJC funciona, na maioria das vezes, como recebedor de B. O. conforme podemos perceber em entrevista concedida por Delegado de Polícia de Mato Grosso:

O relacionamento do ponto de vista pessoal era o melhor possível, agora do ponto de vista profissional nós percebíamos que era frustrante porque o policial militar às vezes após efetuar uma prisão ele que tinha todas as informações por estar trabalhando naquela prisão à algumas horas ou até dias e depois ele teria que naquele momento deixar tudo na delegacia e a polícia judiciária civil teria que começar com aquelas informações que colocariam restritamente num boletim de ocorrência. Teria que começar com aquelas informações perdendo um grande tempo para chegar a onde a polícia militar já estava ao entregar a ocorrência. Está aí um dos exemplos que deve mudar esse sistema que nós temos hoje.

Assim Cabo da PMMT com mais de dezenove (19) anos de efetivo serviço na instituição se manifestou quanto ao relacionamento entre a polícia militar e a polícia civil e a troca de informações quando da entrega da ocorrência na delegacia:

“Graças a Deus, em toda a minha vida, sempre tive uma boa convivência com a polícia civil. Nos meus serviços nunca tive empecilhos. Sempre me trataram bem. Não tenho nada contra agentes e delegados.

(...)O delegado conversa com a gente quando a ocorrência é de vulto ou quando é flagrante, ou seja, uma vez ou outra existe conversa com o delegado. Quando entregamos a ocorrência, normalmente casos corriqueiros, tranquilos, não há troca de informações.”

O “homem de rua” não é procurado pelos investigadores da PJC para obtenção de informações sobre os criminosos que atuam na sua circunscrição de trabalho, perdendo-se as “street vibes” ou vibrações de rua em prejuízo da solução dos casos acontecidos. Esta assertiva é confirmada por policiais militares com vasta experiência na área operacional, entretanto agente policial afirmou em entrevista que no desempenho de suas funções investigativas sempre procura os policiais militares de rua para obtenção de informação, conforme apontado em trecho extraído de sua fala, adiante transcrito:

“Eu quando saio na rua para atender investigação de homicídios procuro o pessoal da PM que fica na rua, nos bairros que existem a polícia comunitária e converso com os policiais, soldados que estão a mais tempo na área e ele acabam me informando o que eu preciso saber. Eles conhecem onde as pessoas moram, daí vou fazer meu levantamento.”

Por fim a “caixa-preta” do sistema policial vigente, qual seja o número exato de casos resolvidos pela PJC, não apontados estatisticamente, pasmem, pela judiciária matogrossense. Dizemos “caixa-preta” porque, conforme já explanado, a taxa de eficiência das polícias é medida pelo número de casos resolvidos, podendo-se desta calcular a *taxa de atrito*. Em procura de tais dados (números de IP instaurados com relação ao número de casos resolvidos) nos foram apresentadas as seguintes tabelas:

Tabela 09

Inquéritos policiais instaurados – Região Metropolitana / 2000													
Inquéritos Policiais/ meses	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	Nov	dez	Total
Instaurados por Portaria	139	142	134	155	141	173	127	116	127	104	102	92	1552
Instaurados por Flagrante	96	102	101	85	84	85	74	93	89	90	95	92	1086
Instaurados por Requisição	27	7	24	112	84	11	4	9	54	64	42	7	445
Concluídos e Remetentes	202	195	173	267	169	189	131	191	199	154	218	133	2221
Não Concluídos	127	90	154	106	132	117	100	162	155	174	116	125	1558
Não Concluídos Remanescentes													

Fonte: Assessoria de Planejamento e Informática da Polícia Judiciária Civil de MT

No ano de 2000 foram instaurados 3083 IP (1552 por portaria, 1086 por flagrante e 445 por requisição). Concretamente podemos afirmar que dos IP instaurados (3083) 1086 tiveram a identificação de autoria (os casos de flagrante), ou seja, 35,22% dos casos foram desvendados. Ressalva-se que o flagrante pode ter sido efetuado pela PM, pela PJC ou por qualquer cidadão não dando, nesse caso, para se calcular a efetividade da PJC. Dos IP concluídos e remetidos (2221), retirando-se deste universo os 1086 casos de flagrante, não se tem como calcular a *taxa de atrito* por falta de informação sobre o resultado dos IP. Agora se partimos para o número de ocorrências global veremos que o desempenho é mais baixo ainda, pois tivemos no ano de 2000 o número de 42.030 ocorrências registradas na capital matogrossense e se considerarmos apenas os casos de flagrante (1086) como resolvidos teremos o percentual de 2,58% de eficiência da PJC. Mesmo que considerássemos todos os casos de IP instaurados (3083) como resolvidos o percentual não passaria de 7,33% de casos

solucionados. Ponto a ressaltar são os Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO) lavrados para os crimes de menor potencial ofensivo (lei 9099, de 26-09-1995) cujos dados não possuímos referente ao ano de 2000. Diante do exposto podemos afirmar que a *taxa de atrito* referente ao ano de 2000, só na esfera pré-processual, ou seja, antes do encaminhamento dos procedimentos ao Poder Judiciário, variou de 92,67% a 97,42%.

Tabela 10

Inquéritos policiais instaurados – Região Metropolitana / 2001													
Inquéritos Policiais	Jan	fev	mar	Abr	mai	jun	jul	ago	set	Out	nov	dez	Total
Instaurados por Portaria	96	128	154	158	157	113	148	133	144	160	105	128	1624
Instaurados por Flagrante	146	98	104	136	143	123	145	136	151	169	119	119	1589
Instaurados por Requisição	3	10	52	13	5	56	58	112	3	10	12	7	341
Concluídos e Remetentes	249	185	239	248	178	210	252	271	306	239	277	222	2876
Não Concluídos	117	141	88	130	115	78	184	130	98	178	136	131	1526
Não Concluídos Remanescentes													

Fonte: Assessoria de Planejamento e Informática da Polícia Judiciária Civil de MT

No ano de 2001 foram instaurados 3554 IP (1624 por portaria, 1589 por flagrante e 341 por requisição). Da mesma forma que em 2000, concretamente podemos afirmar que dos IP instaurados (3554) 1589 tiveram a identificação de autoria (os casos de flagrante), ou seja, 44,71% dos casos foram desvendados. Ressalva-se que o flagrante pode ter sido efetuado pela PM, pela PJC ou por qualquer cidadão não dando, nesse caso, para se calcular a efetividade da PJC. Dos IP concluídos e remetidos (2878), retirando-se deste universo os 1589 casos de flagrante, não se tem como calcular a *taxa de atrito* por falta de informação sobre o resultado dos IP. Agora se partimos para o número de ocorrências global veremos que o desempenho não foi dos melhores, pois tivemos no ano de 2001 o número de 44.914 ocorrências registradas na capital mato-grossense e se considerarmos apenas os casos de flagrante (1589) como resolvidos teremos o percentual de 3,54% de eficiência da PJC, ou um ponto percentual melhor que ano anterior. Considerando todos os casos de IP instaurados (3554) como resolvidos o percentual é de 7,91% de casos solucionados. Semelhante ao ano de 2000, não possuímos os dados dos TCO lavrados no ano de 2001. Assim podemos afirmar que a *taxa de*

atrito referente ao ano de 2001, na esfera pré-processual (antes do encaminhamento dos procedimentos ao Poder Judiciário) variou de 92,09% a 96,46%.

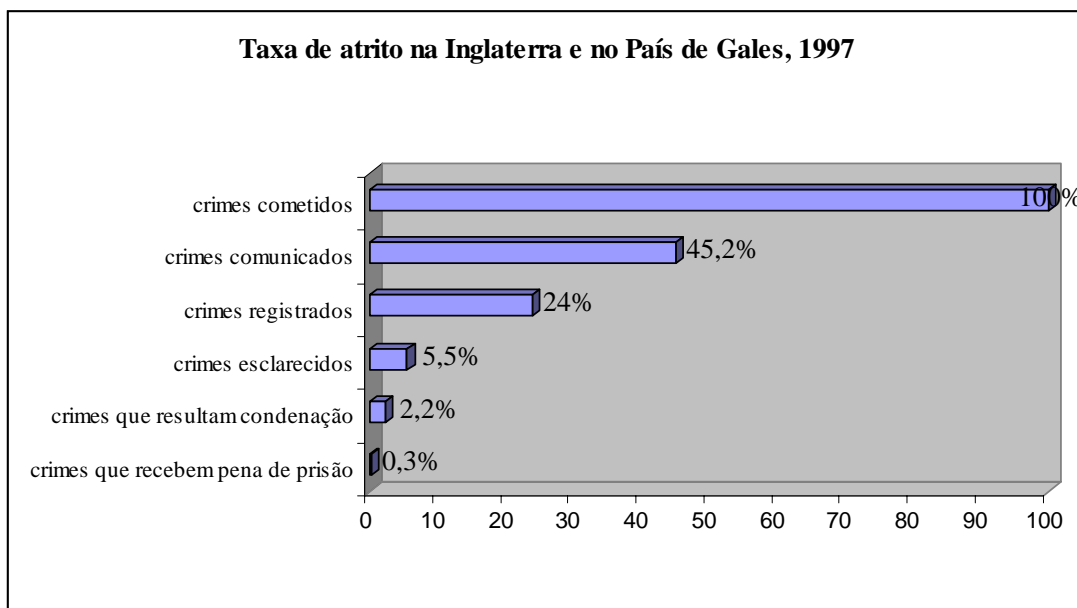
Tabela 11

Inquéritos policiais instaurados – Região Metropolitana / 2002													
Inquéritos Policiais	jan	fev	mar	abr	Mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	Total
Instaurados por Portaria	198	156	151	235	239	194	241	217	276	210	292	116	2525
Instaurados por Flagrante	154	130	83	62	63	58	78	73	60	72	76	50	959
Instaurados por Requisição	123	104	42	14	5	21	4	12	19	45	4	23	416
Concluídos e Remetentes	348	235	232	288	250	187	262	200	229	632	292	163	3318
Não Concluídos	202	165	194	155	173	117	161	161	169	230	227	112	2066
Não Concluídos Remanescentes													

Fonte: Assessoria de Planejamento e Informática da Polícia Judiciária Civil de MT

No ano de 2002 foram instaurados 3900 IP (2525 por portaria, 959 por flagrante e 416 por requisição). Da mesma forma que nos anos anteriores (2000 e 2001), concretamente podemos afirmar que dos IP instaurados (3900) 959 tiveram a identificação de autoria (os casos de flagrante), ou seja, 24,59% dos casos foram desvendados. Frisamos que o flagrante pode ter sido efetuado pela PM, pela PJC ou por qualquer cidadão não dando, nesse caso, para se calcular a efetividade da PJC. Dos IP concluídos e remetidos (3318), retirando-se deste universo os 959 casos de flagrante, não se tem como calcular a *taxa de atrito* por falta de informação sobre o resultado dos IP. Partindo para o número de ocorrências global encontraremos um baixo desempenho, pois tivemos no ano de 2002 o número de 53.353 ocorrências registradas na capital mato-grossense e se considerarmos apenas os casos de flagrante (959) como resolvidos teremos o percentual de 1,80% de eficiência da PJC, ou quase dois pontos percentuais menor que ano anterior. Considerando todos os casos de IP instaurados (3900) como resolvidos o percentual é de 7,31% de casos solucionados. Entretanto no ano de 2002 foram lavrados 3389 TCO, presumindo-se que estes tenham identificação de autoria do evento criminoso relatado e somando seu valor aos 3900 IP instaurados teremos o total de 7289 casos solucionados, pelo menos em tese e na melhor das hipóteses, o que daria um percentual de 13,66%. Logo podemos afirmar que a *taxa de atrito* referente ao ano de 2002, nas ações de competência da polícia judiciária civil em Cuiabá - MT, variou de 86,34% a 98,20%.

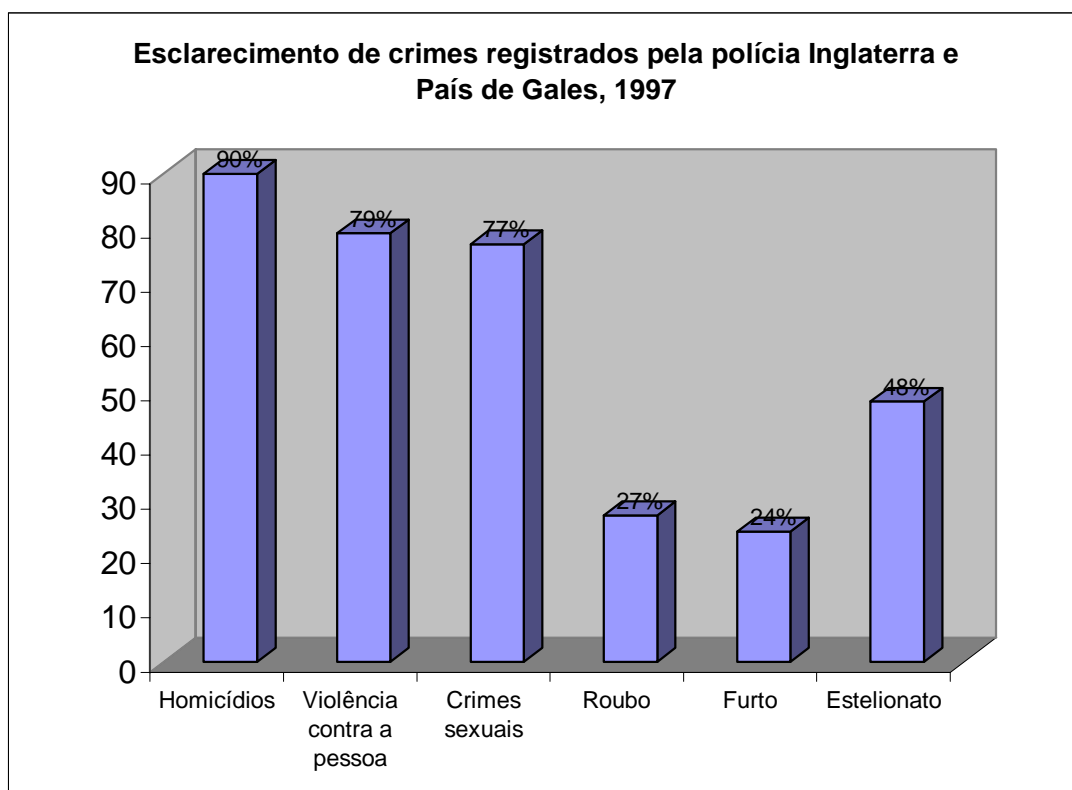
É triste mas é verdade, comparando o desempenho das instituições policiais de nosso país com outras existentes no mundo chegamos à conclusão de que precisamos melhorar muito para propiciarmos uma segurança pública com um mínimo de padrão de qualidade.



Fonte: Home office – Digest 4/ England and Wales, outubro de 1999.

Figura 11

O gráfico acima ilustra muito bem como funciona a aferição da eficiência da polícia na Inglaterra e no País de Gales, inclusive indicando a “*cifra negra*” (os casos que não chegam ao conhecimento da polícia) que gira na ordem 54,8%. O cálculo dos crimes registrados (24%) é feito em cima do montante que inclui, inclusive, a “*cifra negra*” da mesma forma que a *taxa de esclarecimento* (5,5%). Se formos levar em consideração apenas os crimes registrados chegamos ao patamar de solução em 22,92% dos casos, isso de todo o universo criminal (todos os tipos de delitos), por que se levarmos em consideração os crimes de maior gravidade a produtividade da polícia inglesa aumenta, de acordo com o gráfico adiante:



Fonte: Home office – Digest 4/ England and Wales, outubro de 1999.

Figura 12

Nos Estados Unidos, tal qual na Inglaterra, as autoridades policiais disponibilizam dados para comprovação da eficiência policial. Não queremos com isso desmerecer nossas instituições e seus dirigentes, mas além de mudarmos nossa cultura temos que pensar seriamente no modelo de nosso sistema, com seu ciclo seccionado, índices inexistentes, integração de fachada e resultados pífios, e quem sabe melhorarmos nosso desempenho tanto preventivamente quanto repressivamente. Enfim, em análise aos resultados do sistema americano podemos observar que as taxas de resoluções são altas, conforme o estampado no gráfico adiante:

Taxa de atrito nos Estados Unidos para crimes violentos

Vitimização violenta	3.900.000
Registros policiais	1.900.000
Detenções	779.000
Condenações	143.000
Penas de prisão	117.000

Fonte: Bureau of Justice statistics, *Criminal Victimization in the U.S., 1994*; *Felony Sentences in States Courts, 1994*; *Uniform Crime Reports, 1994*

Figura 13

Vejam que nos Estados Unidos do número de casos registrados (1.900.000) temos um percentual de 41% de resoluções (779.000).

Lembramos que as taxas calculadas na presente pesquisa, em particular os casos solucionados pela polícia judiciária civil mato-grossense, não se levou em consideração a “*cifra negra*”, e se assim procedêssemos o resultado seria mais assustador.

Mesmo assim, enquanto na Inglaterra as soluções dos crimes giram em torno 57,5% (média dos percentuais apresentados no gráfico dos esclarecimentos dos crimes registrados pela polícia) e nos Estados Unidos em torno de 41% nossa polícia tem uma taxa de solução dos delitos registrados que varia (levando-se em consideração seu melhor resultado, ano de 2002) de 1,80% a 13,66%. E não podemos nem alegar falta de efetivo porque a taxa de policiais por grupo de 100 mil habitantes em Mato Grosso é de 286⁽²²⁾ contra 245 do Reino Unido, 270 da Holanda, 196 da Dinamarca, 350 de Portugal, 369 da França e 349 da Itália⁽²³⁾, ou seja possuímos o efetivo policial dentro da média mundial.

⁽²²⁾ – SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA DE MATO GROSSO, *Planejamento estratégico participativo. Coletânea de informações sobre segurança pública*. Cuiabá: s.ed., 2003).

⁽²³⁾ - in Monet (2001)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente monografia analisou uma das variáveis de um dos temas mais polêmicos da atualidade qual seja a **Unificação das Polícias Civis e Militares: ciclo completo de polícia**.

O foco foi direcionado para o ciclo policial tal qual se apresenta atualmente no sistema policial brasileiro, ou seja, em face de sua secção; e sua influência direta no serviço de polícia prestado pelas instituições de Segurança Pública nas esferas estaduais. Falamos ciclo seccionado porque o ciclo completo de polícia é aquele em que uma única instituição policial realiza as funções preventivas, através do policiamento ostensivo, e as funções repressivas ou investigativas; o que não acontece em nosso país onde as polícias militares realizam as funções preventivas e as polícias civis realizam as funções investigativas ou judiciárias, criando-se mais uma etapa no sistema apuratório de infrações, com vistas a responder ao seguinte questionamento:

O ciclo policial seccionado prejudica o atendimento dispensado pela polícia à sociedade e contribui para a não elucidação dos crimes?

Após a problematização, duas hipóteses foram levantadas, sendo elas:

1) O atendimento dispensado pelas polícias à sociedade é prejudicado pela secção do ciclo policial.

2) O ciclo policial seccionado aumenta a taxa de atrito.

Para conseguirmos sustentar as hipóteses apresentadas entendemos por bem realizar uma contextualização histórica da violência e da polícia.

Acompanhando o presente trabalho pudemos perceber que a violência, em maior ou menor grau, sempre se fez presente na sociedade, beirando a insensatez, a ponto de ignorarmos o próximo e suas necessidades fazendo crer que somente os nossos interesses devam prevalecer.

Os avanços tecnológicos nos permitem verificar que a violência não é uma exclusividade da sociedade brasileira e geralmente está atrelada à busca do poder através da imposição da força, dos princípios religiosos ou do capital (sem um motivo realmente convincente).

O Estado, concebido para manutenção da ordem e de interesse coletivo, não cumpre o seu verdadeiro papel.

A visão histórica nos fez entender a dinâmica social e também que a estrutura estatal variou de acordo com os interesses das classes socialmente dominantes.

O modo de produção sofreu modificação ao longo da história até chegarmos ao modelo capitalista liberal, tido hoje como “**modelo ideal**”.

A modernidade assoladora do Estado sempre andou em ambivalência e relacionada com a violência, dando azo ao surgimento de Estados sustentados no extremo da violência, com cerceamento dos mais basilares direitos da humanidade, como a liberdade e a própria vida.

No outro viés, a ausência do Estado em algumas situações ocasionou medo, pânico e mal-estar decorrentes da prática ou testemunha de atos de violência.

O interesse americano em conseguir adeptos à sua política originou o período histórico denominado de guerra fria onde o mundo se bipolarizou e a ameaça comunista “obrigou” o surgimento de governos ditatoriais na América Latina, aliados dos americanos na luta do ocidente contra a “onda vermelha”.

Com a queda do muro de Berlim e suplantação do modelo soviético surge a nova ordem econômica com a União Européia tentando avançar sobre os mercados já conquistados pelos Estados Unidos.

O IDH de alguns países como a Índia (0,44), Nicarágua (0,53), Bolívia (0,58) , Jamaica (0,73), Kuwait (0,64) e Brasil (0,78) refletem a realidade a que é submetida a maioria de suas populações, com gritante falta de oportunidades e escancarada má distribuição da renda com reflexos diretos na taxa de criminalidade, conforme dados colhidos e apresentados neste trabalho.

Vimos que a violência existente em nosso país, principalmente, nas duas últimas décadas culminou com altos índices de criminalidade.

Conseguimos elencar alguns fatores tidos como causas ou justificativas dessa violência entre eles: 1) a legislação brasileira considerada avançada, mas com suas previsões não implementadas em decorrência da burocracia ou morosidade dos Poderes constituídos; 2) a extensão territorial do Brasil; 3) aumento da massa de excluídos que se concentram nos “guetos”; 4) surgimento de Estados paralelos; 5) a natureza do homem que acaba sendo produto do meio em que vive, e apesar de inteligente tem prazer em praticar crimes tais como roubos, furtos e homicídios com requintes de crueldade; 6) a falta de oportunidades; 7) o armamento descontrolado da população; 8) ausência do Estado que não implementa políticas voltadas para a efetivação de estruturas mínimas para vivência com dignidade dos humanos habitantes desses locais; 9) a corrupção dos agentes públicos encarregados de combate à violência; 10) a fome, aliada à sensação de onipotência, que encoraja os oprimidos e dominantes a arriscarem suas vidas em investidas e defesas de patrimônios, aumentando os índices estatísticos de vítimas provenientes do uso de arma de fogo.

Constatamos que o Brasil possui índices, algumas vezes, até quatro vezes superior à média mundial em contraposição ao índice nacional de policiais por 100 mil habitantes que é de 284 contra 286 do índice mundial, ou seja, a nossa organização policial, mesmo sendo compatível em número com outras organizações policiais mundiais, não apresenta desempenho satisfatório.

Na área econômica, a violência suga do Brasil 84 milhões de dólares (aproximadamente 11% do nosso Produto Interno Bruto – PIB), incluindo nesses gastos os impostos e recursos direcionados ao combate da criminalidade, o pagamento de segurança privada e a produção que não é atingida pelo medo instalado em alguns lugares em razão da violência.

Outros gastos que não computados mas que estão atrelados diretamente na questão criminal foram elencados, sendo eles: 1) custos e honorários advocatícios; 2) horas de trabalho perdidas: convalescência física e psicológica, registro queixa na polícia, testemunho em processos criminais, etc; 3) quebra de produtividade de funcionários vítimas de violência; 4) tratamento médico e psicológico das vítimas na rede privada; 5) investimento em equipamentos de segurança própria, empresarial ou residencial, como armas, grades, câmeras, alarmes, etc; 6) turismo nacional e internacional desviado para outros locais menos violentos; 7) oportunidades empresariais perdidas: fábricas e lojas instaladas em outros locais; 8) perda da qualidade de vida: estresse, medo; 9) mudanças de estilo de vida: habitantes da cidade saem menos de casa, consomem menos em bares, cinemas, restaurantes etc., alunos que deixam de frequentar cursos noturnos e empregados de trabalhar em turnos noturnos.

Em Mato Grosso a situação os índices são assustadores não sendo muito diferente do restante do país, fazendo crer que a realidade da criminalidade é geral e assoladora, ensejando mudanças urgentes no sistema policial atual, pois este apesar de não ser o único responsável pela situação contribui consideravelmente para que ela se mantenha nos moldes atuais.

Mato Grosso possui uma das taxas mais altas no Brasil de homicídio doloso acontecido por cada grupo de 100.000 habitantes, visitando constantemente as primeiras posições do ranking nacional da violência, apesar de possuir apenas 2.504.353 habitantes, divididos em uma população urbana de 1.982.417 pessoas, uma população rural de 521.936 pessoas e uma população indígena de 27.444 pessoas, segundo o Anuário Estatístico de Mato Grosso 2002.

Nossa capital Cuiabá, no mapa da violência divulgado pela UNESCO em 2001, figurou na 12ª posição do ranking das capitais mais violentas do Brasil com índice de homicídio/100.000 hab. superior a Porto Alegre – RS, São Paulo – SP, Curitiba – PR e Brasília – DF .

Com intenção de amenizar o quadro relatado, a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Mato Grosso em seu Plano Estadual de Segurança Pública traçou

algumas metas visando a redução dos índices de criminalidade através de programas de redução da violência, donde destacamos as seguintes estratégias: 1) Redução da taxa de homicídios para 2,2 ocorrências/10.000 hab. até dezembro/2003; 2) Redução da taxa de roubos para 35 oc./10.000 hab. até dezembro/2003; 3) Redução da taxa de furtos para 101 oc./10.000 hab. até dezembro/2003.

A relação entre os programas da SENASP e as metas citadas previa seu desdobramento em ações de gerenciamento de crises e conflitos, redução da violência doméstica e de gênero, acesso igualitário aos serviços de segurança pública, administração legal do uso da força policial, proteção e apoio a vítimas e testemunhas e repressão qualificada.

Apesar das boas intenções a redução pretendida é tão insignificante que chega a ser banal, pois a população já tem um prognóstico de aumento natural (2,8% ao ano) o que já influencia diretamente no aumento da criminalidade mesmo que se utilize os índices anteriores.

Como crítica construtiva apontamos que em nenhum momento o citado plano apresentou índices de casos resolvidos pela Polícia Judiciária Civil (identificação de autoria por número de Inquéritos Policiais – IP – instaurados) e estabeleceu metas que aumentassem o número de casos solucionados, indo de encontro à política adotada na maioria dos países onde o grau de eficiência dos organismos policiais é medido pela solução dos casos acontecidos, ficando aqui patenteado uma falha que merece ser urgentemente corrigida, inclusive, com catalogação desses dados (casos resolvidos) para que toda a sociedade tenha conhecimento efetivamente do resultado das ações estatais, sobremaneira na eficiência na solução dos casos.

Pela ótica psicanalítica vimos que a vida mental coletiva seria induzida diretamente pela emoção na busca de objetivos “**comuns**”.

Padrões de comportamento e características identificadas e tidas como de importância suma são ditados pelos grupos, tudo realçado pela a sensação de poder invencível, o contágio, a sugestibilidade, a irresistibilidade, a impetuosidade, o desaparecimento da personalidade consciente, a impulsividade, a mutabilidade, a irritabilidade, a credulidade extrema e a predominância da vida da fantasia e da ilusão.

A influência é tamanha que o indivíduo fica sujeito à **pulsão de morte**, desejo mais primitivo existente no inconsciente humano, onde se busca a assunção do poder ou derrubada do “pai primevo”, idealizado no líder, cujo papel é de extrema importância na formação e na continuidade do grupo ao qual lidera.

Assim, percebemos que quase toda relação é dotada de sentimentos de **hostilidade e afeição**, do desejo de ter e do desejo de ser.

O ser humano busca incessantemente a felicidade, mesmo que repentina em contraposição ao sofrimento da infelicidade.

Mais ainda o desamparo do ser humano o leva a acreditar no “Deus – Pai”, sustentando-se nessa crença os fundamentos e ideais da religião, às vezes obtido pela intimidação intelectual através da qual os “fiéis” devem privar-se dos prazeres terrenos para alcançarem sua felicidade por identificação com o Pai. Dessa relação pode surgir o fundamentalismo justificado no “salvamento das almas infiéis ou pagãs”, instigando e proliferando a “beligerância em nome de Deus-Pai”.

Ocorre que a civilização exige muitas coisas, sendo construída sobre a renúncia ao instinto primitivo de sexualidade e agressividade ao passo que ela pressupõe exatamente a não-satisfação. Acontece que todas as coisas que você “enterra” voltam com muito mais força quando “explodem”, é o chamado “**retorno do recalcado**”. Esta agressividade e esta sexualidade estão atreladas a um sentimento de culpa que sustenta sua renúncia com base nos tabus (proibições), variáveis de lugar para lugar, surgidos com a morte do “Pai” (horda primeva).

Sem sombra de dúvidas, a civilização tal qual como está causa um certo mal estar, sejam pelas falácias narcísicas seja pela repressão aos nossos instintos em prol de uma malfadada felicidade, mesmo que ilusória e alcançada muitas das vezes à custa de injustificada violência.

Um capítulo dedicado à violência se justifica pela influência desta no Estado e vice-versa, vez que cabendo a este o exercício do monopólio legítimo da força e sendo a polícia o

meio utilizado para este exercício não tem como dissociar uma a sistemática como sendo um dos fatores influenciadores na violência como um todo.

No contexto histórico, vimos que a polícia surgiu a partir do momento em que o homem se viu necessitado, após sua socialização, a se organizar em cidades, inclusive, chegamos a essa conclusão após análise da origem da palavra *polícia*. Hoje o termo (polícia) se confunde com segurança pública.

É claro que nos primórdios a polícia não funcionava da forma como a vemos atualmente, mas certo é que para manutenção da ordem no seio da sociedade primitiva havia sim aquelas pessoas que exerciam o chamado “poder de polícia” ou tinham a responsabilidade de manter a paz no grupo social. Tal poder, também, não era concebido da forma como o entendemos hodiernamente, até porque essa concepção surge com a criação do Estado moderno. O imperativo era a força e tinha sua aplicação no campo eminentemente privado acostado na vingança, substituído pelo período humanitário e este mais adiante foi substituído pelo período Científico o qual perdura até os nossos dias.

A noção de legalidade só foi utilizada no continente europeu no século XVIII com a formação das grandes cidades européias, tornando uma realidade a criminalidade nos aglomerados urbanos.

A transformação do privado para o público e a evolução do estado feudal para o burguês propiciou o aparecimento das modernas organizações policiais, sob controle estatal, com evolução dos seus traços nos séculos XVII a XIX, consolidando a repressão à criminalidade.

A escola da Germanderia francesa influenciou o modelo policial de vários países. A Revolução Francesa e a expansão Napoleônica (século XVIII) incitou à criação de polícias militares em vários países nos moldes da polícia montada (*Maréchaussée*), mais tarde renomeada de *Germanderie* (1791).

Estão no rol das polícias criadas à semelhança da polícia francesa a polícia montada holandesa (*Wapen der Koninklijke Marechaussee*), a *Germanderie* prussiana, os *Carabineros* da Espanha.

Em contrapartida a Inglaterra, devido às reações da sociedade inglesa contrárias a tudo que lembrassem as polícias continentais (em especial a francesa), cria em 29 de setembro de 1829 a *Metropolitan Police*, com incumbência de policiar as ruas de Londres.

Nos séculos XIX e XX percebe-se o enfraquecimento do poder e autonomia locais (municípios) em detrimento do maior controle pelos poderes centrais e é nesse jogo de interesses que os vários modelos de polícias européias vão se solidificar, independente de serem civis ou militares.

Ao Estado moderno é conferida a tutela da sociedade e conseqüente manutenção da ordem social através de atividades mantenedoras do ciclo social, englobando as atividades de polícia preventiva, repressiva (quando há quebra da ordem) e judiciária, atividades do sistema judiciário e atividades do sistema prisional com vistas à ressocialização do criminoso. As atividades descritas devem funcionar em sincronia como se cada uma fosse uma peça da grande engrenagem social, possuindo um papel de fundamental importância no funcionamento do aparelho social.

Foi analisado o inchaço dos quadros policiais sobremaneira na última metade do século passado, imputado a diversos fatores, donde podemos destacar a redução da jornada de trabalho por imposição dos movimentos sindicais, a correlação existente entre número de policiais e número de habitantes de determinada região e a onda de violência que assolou o mundo de uma forma geral nas últimas décadas. Entretanto a relação gerada entre o aumento do efetivo das polícias e a criminalidade é um tanto complexo, pois em alguns casos o efetivo policial aumentou e a criminalidade reduziu e em outros o aumento de efetivo foi diretamente proporcional ao aumento da criminalidade.

Aprendemos que a vinda da família real portuguesa para o Brasil no ano de 1809 impulsionou D. João IV a criar a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia do Rio de Janeiro, embrião da Polícia Militar Fluminense. Nas outras províncias (atuais Estados) foram criadas Forças Públicas que agiam como força de defesa externa estaduais e combate “*a não subversão dos regimes e poderes constituídos*”, atuando, inclusive, em guerras (Paraguai, Contestado, Revolução de 1930, 1932, Intentona Comunista etc) (GIULIAN, 1998:29).

A característica militar acompanha a polícia administrativa desde os remotos tempos de sua criação, a começar pelos pilares de sua sustentação: hierarquia e disciplina, modelo de administração, regulamentos, códigos e justiça especializada.

Estudamos a nomenclatura *polícia militar* e vimos que em qualquer lugar do mundo quando alguém se refere à Polícia Militar pensa-se logo em polícia das Forças Armadas, interna e competente para coibir desvios de condutas dos militares, e não como foi implantado em nosso país para policiamento ostensivo.

A Polícia Militar foi posta como Força Auxiliar do Exército, com responsabilidade de defesa interna, voltada para proteção do Estado, e mesmo com a abertura política, criando-se uma Constituinte cuja finalidade era transformar a Constituição Ditatorial em Constituição Cidadã, manteve-se a estrutura militarizada da Polícia Militar e sua vinculação ao Exército como Força Auxiliar deste, continuando com a cultura de defesa do Estado. O controle das Polícias e Bombeiros Militares, diga-se Forças Auxiliares do Exército, era antes exercido pela IGPM e atualmente, tal controle está a cargo do Comando de Operações Terrestres (COTER) que controla o efetivo e o armamento (prefiro esta nomenclatura ao invés de material bélico, pois este nos remete à idéia de guerra e conseqüente defesa do estado, o que não seria função de polícia e sim de Forças Armadas), e ainda estuda a organização das forças policiais, sua regulamentação e propostas de criação e/ou desativação de unidades policiais.

Já o surgimento da polícia judiciária remonta aos idos de 1841 quando Dom Pedro II promulgou a Lei nº 261, de 03 de dezembro, de livre nomeação do Imperador e dos Presidentes das Províncias.

Somente em 1871 que a polícia foi separada da Justiça, na conformidade com o Decreto nº 4.824, de 22 de novembro do citado ano com a criação do inquérito policial.

Na década de 20 do século passado, também no Estado de São Paulo, foi criada a Guarda Civil integrando os quadros da polícia civil (disciplina militar) propiciando neste caso o desempenho do ciclo completo de polícia.

A Guarda Civil seguia os padrões londrinos preparados para o policiamento ostensivo com tratamento cortês aos cidadãos, por esse motivo conquistaram a simpatia da população da

capital paulista, expandindo seu modelo para o interior do Estado e outras Unidades Federativas.

O Decreto – Lei nº 1.072, de 30 de dezembro de 1969, assinado pelo então Presidente General Garrastazu Médici, extinguiu as Guardas Civas incorporando-as às Forças Públicas, agora denominada de Polícia Militar.

A polícia judiciária atual possui formação eminentemente civil, sustentando-se na hierarquia e disciplina.

As atribuições exercidas antes da ditadura não lhe foram devolvidas com a Constituinte de 1988 e poderíamos, sem erro, afirmar que no regime militar a polícia civil foi uma das instituições que mais perdeu espaço, pois através das Guardas Civas uniformizadas atuava ostensivamente no policiamento das ruas, fiscalizando o trânsito, além de realizar a segurança dos dignatários.

A expressão *polícia civil* é redundante porque a essência da natureza da função policial é civil e o termo *polícia*, por si só, já nos remeteria automaticamente à idéia de civilidade.

Por muito se questionar sobre os motivos da peculiaridade do dualismo policial brasileiro, mas pouco se procurar saber sobre o funcionamento da polícia em outros países e sua aplicabilidade prática em favor das sociedades beneficiadas com seus serviços é que procuramos analisar outros modelos e estruturas de polícias, não se esquecendo dos componentes particulares de cada sociedade como a formação cultural, influência religiosa, ideologia predominante, etc, que devem ser levados em consideração.

Consideramos como aspectos diferenciativos das polícias: a) o caráter municipalizado/ estadualizado / federalizado do sistema; b) os tipos de tarefas desempenhadas por cada uma das organizações do sistema; c) tipos de vinculações com o sistema político, que explicita o nível de autonomia das organizações; d) a estrutura burocrática das organizações; e) níveis de accountability do sistema; f) níveis de articulação / desarticulação entre as organizações do sistema

Analisamos as tarefas desempenhadas por cada uma das organizações do sistema policial de algumas polícias do mundo, sobremaneira o funcionamento do ciclo policial nessas instituições e assim tentamos entender o nosso modelo.

Na França a polícia é centralizada em crise de decisão entre seguir a dimensão local ou seguir a dimensão internacional em face de unificação européia.

Comparando-se os índices de criminalidade da França com o Brasil podemos perceber a grande diferença que permeia os sistemas policiais dos dois países, pois enquanto por lá o índice de homicídios por 100.000 habitantes não passa de 2,6 sabemos que por aqui apresentamos a taxa quase dez vez maior (24 homicídios por 100.000 mil habitantes).

Lá existem duas polícias, a Polícia Nacional e a Guarda Nacional, com um total de 220.000 agentes subordinadas diretamente ao Poder Executivo, fazendo a polícia judiciária sob controle da autoridade judiciária (desenvolvem o ciclo completo de polícia).

A Polícia Nacional é uma organização policial de estatuto civil ligada diretamente ao Ministério do Interior encarregada do ciclo completo de polícia (embora isso ocorra de maneira departamentalizada) nas zonas urbanas e pré-urbanas da França (comunas com população superior a 10.000 habitantes), tendo sob sua responsabilidade apenas 5% do território francês, mas policiando a maioria da população.

A Guarda Nacional, instituição de caráter militar (sua estrutura se insere no Ministério da Defesa), possui em seus quadros 90.000 *gerdames*, formando uma polícia departamental encarregada do policiamento nas zonas rurais e periurbanas, é dividida em 3.600 brigadas. A polivalência no exercício de suas atribuições é o grande diferencial da GN, pois seus integrantes, segundo Lévy (1997) podem “*fazer tanto um trabalho de segurança pública quanto de polícia judiciária, funções claramente diferenciadas na PN.*”

Na Espanha a polícia é dividida nos seguintes níveis: 1). Nacional – Polícias da Nação: Corpo Nacional de Polícia (Cuerpo Nacional de Policia) de natureza civil e subordinada ao Ministério do Interior e Guarda Civil, instituto armado de natureza militar, sujeito à dupla subordinação, ao Ministério da defesa e ao Ministério do Interior; 2. Regional – Polícias das

Comunidades Autônomas e 3. Local – São as Polícias Locais também chamadas de Guardas Urbanas.

A composição das Unidades de Polícia Judiciária Espanhola é de exclusividade dos integrantes do Corpo Nacional de Polícia e da Guarda Civil que investigam os delitos visando a identificação dos autores e suas prisões.

Nesse sentido pudemos perceber que o Corpo Nacional de Polícia e a Guarda Civil Espanhola desenvolvem o ciclo completo de polícia.

O Estado inglês possui 43 forças policiais para policiamento das províncias, ficando Londres a cargo da Polícia Metropolitana. A distinção entre elas está na área de atuação (territórios administrativos), pois em cada uma delas a gerência é feita pelos “*Police Authority*” (autoridades policiais).

O sistema é descentralizado e as polícias não possuem nenhuma vinculação hierárquica com o poder central e cada *Police Authority* tem sob sua responsabilidade uma unidade especializada de investigadores, o *Criminal Investigation Department* (CID), realizando dessa forma o ciclo completo de polícia.

Os Estados Unidos possuem aproximadamente 17.000 e 25.000 organizações policiais

O *Federal Bureau of Investigation* (FBI) e a *Drug Enforcement Administration* (DEA) estão no nível federal, entretanto cada Estado da União possui uma polícia a comando de seu governador. Os condados ou municípios são as subdivisões do Estado e têm suas polícias chefiados pelos xerifes.

As polícias municipais têm seu efetivo variado, podendo chegar a milhares, exemplo de Nova York, e estão sob o mando do prefeito.

A *Arma dei carabinieri* é a organização responsável pelo policiamento na Itália desde a sua unificação no século XIX, estando sob a direção do Ministério do Interior e jurisdição em todo o território italiano.

O corpo policial é militarizado e seus integrantes são recrutados e treinados pelo Ministério da Guerra com atribuições de ação em policiamento ostensivo, polícia judiciária e distúrbios civis.

O grande desafio das polícias brasileiras é o alinhamento com a sistemática mundial visando uma melhoria nos serviços ofertados à nossa sociedade.

Dentro desta sistemática vimos que as polícias brasileiras possuem suas competências com limitações pela própria lei e em caso de exacerbação deve o responsável pelo abuso sofrer as sanções devidas, pois o monopólio da força pelo Estado só deve ser utilizado em último recurso e quando todos os mecanismos possíveis de intervenção falharem.

A Constituição Federal estabelece a competência de todos os órgãos ligados à Segurança Pública, donde foram destacadas a polícia militar e a polícia civil.

Destaque idêntico foi feito na esfera Estadual (Constituição de Mato Grosso).

As polícias civis e militares integrantes desse sistema devem ter toda e qualquer ação policial pautada pelo zelo das instituições democráticas e pela defesa das garantias constitucionais, além de se organizarem de forma sistêmica e sob direção operacional unificada, entretanto nossa legislação da maneira como está sistematizada atualmente secciona o ciclo de polícia.

Entramos numa seara que há muito tempo origina discussões apaixonantes, qual seja a integração ou unificação das polícias. Procuramos diferenciar o significado real do significado nominal das palavras unificação e integração.

Apresentamos opiniões de vários teóricos sobre o assunto a fim de que pudéssemos tirar conclusões acertadas sobre a celeuma em voga, donde destacamos algumas PECs que visam a alteração do Art. 144 de nossa Magna Carta, em sua maioria propondo a unificação das polícias ou extinção dos modelos atuais e criação de um novo modelo com absorção dos quadros funcionais da Polícia Civil e da Militar.

Percebemos que a linha desfavorável à unificação e complacente com a integração encontram guarida, em sua grande maioria, no seio das polícias militares, mais

especificamente entre os oficiais, com argumentos não muito convincentes, mas imperativos o suficiente para fazerem prevalecer suas vontades de manutenção do sistema policial brasileiro atual, apesar da consciência da falibilidade do sistema policial.

Posicionamo-nos no sentido de que a saída mais plausível estaria com a segunda corrente ou corrente unificatória, pois retrata com mais fidelidade os anseios da realidade vivenciada atualmente pela sociedade brasileira, a qual longe de saber como funciona o nosso sistema policial, independentemente de estruturas idealizadas e sacramentadas, clama por segurança, que aliás anda muito deficitária hodiernamente.

Para análise do ciclo policial vigente foi utilizada a pesquisa qualitativa, com método descritivo – compreensivo, buscando-se a sustentação das hipóteses apresentadas através de observação direta sistemática, entrevistas formais, pesquisa bibliográfica e documental.

Vimos que, ao contrário do que acontece em outros países, no Brasil o ciclo policial é segmentado, ou seja, uma polícia (militar) é responsável pelo policiamento ostensivo e preventivo e caso ocorra um delito as informações e condução nas investigações são transferidas a outra polícia (judiciária civil), criando-se mais uma etapa no sistema apuratório de infrações.

De um lado uma instituição pautada na hierarquia e disciplina, mas com resquícios ditatoriais, sendo mais reativa do que pró-ativa, e do outro uma instituição de regimento civil, responsável pela parte de polícia judiciária (investigativa) que procede seus serviços em viaturas caracterizadas (todos podem percebê-los, pior vê-los) sem mecanismos de controle de sua eficiência.

Ressaltamos que no sistema policial brasileiro fica muito difícil se calcular o *tempo resposta* (prejudicado pela demanda reprimida) e a *taxa de esclarecimento* dos crimes ocorridos (por falta de aferição nas estatísticas) porque não é da nossa cultura a aferição de produtividade pelos resultados alcançados.

A centralização das ações e o trabalho eminentemente reativo propiciaram às polícias militares se justificarem como militarizadas e o sistema pareceu completo com o acoplamento

da polícia civil em seqüência ao atendimento das ocorrências, mas na realidade a dualidade policial continuou existindo.

A realização do ciclo completo de polícia teria uma saída plausível na unificação das Instituições policiais (civis e militares), lembrando que nos filiamos a ala favorável à existência de um ciclo de polícia sendo realizado de maneira completa por uma única instituição.

Explicamos como funciona o tão falado ciclo de polícia e a zona de interseção, apontada como um dos motivos dos conflitos entre as instituições policiais

Entramos na discussão do modelo judicial, invocado quando se discute o ciclo de polícia para se justificar o modelo policial brasileiro, e vimos que independente do modelo judicial adotado em outros países as polícias de lá desenvolvem o ciclo completo.

Constatamos que em Mato Grosso a Polícia Militar só encaminha os envolvidos em ocorrências à autoridade de polícia judiciária civil após lavratura de boletim próprio, o que efetivamente demora algum tempo. Pasmem que recebendo esses envolvidos, com um boletim de ocorrência já lavrado (lembre-se do tempo gasto pela PM para sua lavratura), ao escrivão é determinado que se lave outra ocorrência para constar no registro da Polícia Judiciária Civil. O tempo desperdiçado, entenda-se aqui por aquele gasto pela Polícia Militar para lavratura de sua ocorrência, poderia muito bem ser suprimido, ou melhor aproveitado, caso existisse uma única polícia ou o ciclo policial fosse desempenhado por uma única instituição, pois esta etapa seria extinta ou condensada, podendo-se encaminhar os envolvidos em ocorrência diretamente à autoridade policial da instituição competente para decisão de conformidade com o previsivo legal. Com menos tempo perdido nas delegacias ou distritos policiais, as guarnições policiais ficariam mais tempo na rua, proporcionando uma segurança mais efetiva à comunidade. Por outro lado, vítimas e testemunhas passariam menos tempo nas delegacias, amenizando o trauma sofrido e o contato com outras vítimas e envolvidos em outras ocorrências.

A Polícia Militar, como Instituição primeira a ser chamada e primeira a atender a maioria das ocorrências, perde um tempo precioso elaborando boletins, em grande parte, desconsiderados pela Autoridade de Polícia Judiciária Civil, reiniciando as investigações do

ponto zero, conforme o estampado em entrevistas realizadas com policiais militares e policiais civis.

Observamos que no período de 2000 a 2002 houve um decréscimo ano a ano nos números de homicídios e tentativa de homicídios na região metropolitana (Cuiabá e adjacências) em contraposição ao aumento evidenciado no interior do Estado. No ano de 2000 Cuiabá registrou 348 homicídios contra 202 eventos acontecidos no interior. No ano seguinte (2001) a capital mato-grossense teve 374 registros de homicídios contra 141 do interior e em 2002 aconteceram em Cuiabá 325 homicídios contra 272 nas cidades interioranas. A mesma curva (descendente na Capital e ascendente no interior) pode ser observada nas lesões corporais, entretanto vislumbrou-se um aumento no número de homicídios de 2002 para 2003 na Capital Cuiabá retornando à velha celeuma do aumento da criminalidade. Daí inferimos que a polícia preventiva num primeiro momento teve suas ações melhoradas (período de 2000 a 2002) nos crimes contra a vida deixando posteriormente (2003) o índice dessa modalidade criminosa aumentar.

Já os crimes contra o patrimônio tiveram um decréscimo, tanto na Capital como no interior de Mato Grosso, quando relacionados a furto de veículos, mas quando analisados com outros furtos apresentou um aumento no índice que beira quase 50% de 2000 para 2002. Mesmo fenômeno foi observado no roubo de veículos, com decréscimo tanto na Capital como no interior em contraposição a outros tipos de roubos que teve seu índice aumentado em média de 50% de 2000 a 2002 (em Cuiabá e no interior)

Podemos afirmar que o tipo de crime que mais ocupa as polícias é o furto, representando um percentual considerável no rol dos casos totais registrados (72%).

Para calcularmos o tempo que a PM demora para atender uma ocorrência, entendemos por bem tabular o tempo de acontecimento do fato, do acionamento da polícia e da entrega do boletim de ocorrência na delegacia de polícia judiciária, registrado nos boletins de ocorrência da polícia militar no período de 19 de novembro a 22 de novembro de 2003, calculando-se no final o tempo gasto para elaboração do B.O. pela PM. Foi escolhido o intervalo semanal de quarta-feira a sábado, por serem estes dias os de maior número de ocorrências.

Para uma análise mais concreta dos dados foi usada a mediana, pois esta reflete a realidade não sofrendo a interferência como acontece com a média, definindo-se o ponto de distribuição em partes iguais. A utilização da mediana é indicada quando há valores extremos que afetem acentuadamente a média, o que aconteceu no caso vertente. Nesse prisma, a mediana das ocorrências atendidas pela PM no período indicado (19 a 22/novembro/03) foi de 55' (cinquenta e cinco minutos), donde concluímos que o policial militar no atendimento de uma ocorrência leva em torno de 55' minutos para preencher o B.O. Se multiplicarmos esse tempo pelo número total de ocorrências registradas no período pesquisado (172) chegaremos ao tempo de 9.460' (nove mil e quatrocentos e sessenta minutos), ou seja, aproximadamente 158 horas a menos de ronda ostensiva (no período de quatro dias, imaginem o tempo em um mês ou em um ano) em virtude das guarnições estarem em atendimento de ocorrências (diga-se de passagem: preenchimento de B.O.). Ainda, são 55' (cinquenta e cinco minutos) a mais que as pessoas envolvidas têm que ficar atreladas ao organismo policial até suas liberações.

Mais um ponto negativo a ressaltar foi o percentual de 18,02% de ocorrências cujo cálculo do tempo gasto de seu atendimento não pôde ser computado ou por falha no preenchimento do B.O. ou pelo fato do agente recebedor não apontar o horário de sua entrega na delegacia de polícia judiciária civil.

Em análise dia – a – dia a situação fica mais dramática, pois a medida que se aproxima o final de semana a mediana vai aumentando, o que deveria ser ao inverso, pois acontecendo mais eventos (observar tabela que demonstra o aumento de ocorrências no final de semana) os policiais deveriam se sentir mais pressionados a atenderem com maior rapidez as ocorrências acontecidas, isso faria a mediana baixar.

Restou a seguinte dúvida: a demora no preenchimento de B.O. aumentou pelo fato dos policiais militares reduzirem o seu ritmo de trabalho (como o número de ocorrências é maior, quanto mais rápido terminarem mais ocorrências terão que atender, logo é mais fácil “enrolar”) ou pelo acúmulo de atendimentos nas delegacias (excesso de guarnições policiais com ocorrências em andamento) com conseqüente aumento do tempo de atendimento dispensado aos policiais militares?

Outro fator que não pode ser desprezado é a perda de provas, testemunhais e periciais, e informações pela secção do ciclo policial e conseqüente falta de interação entre os organismos

policiais, no caso, principalmente, de crimes dolosos contra a vida em que a guarnição da polícia militar é a primeira a chegar no local e sequer é procurada para prestar esclarecimentos sobre os fatos ou quando o é o decurso do tempo não lhe permite recordar detalhes do local imprescindíveis para a solução.

Estatísticas foram apresentadas dando conta que na Inglaterra e no País de Gales de cada cem crimes cometidos só 45,2, em média, chegam ao conhecimento da polícia. Em 24% dos casos, a polícia registra a ocorrência, e em 5,5% dos casos encontra um culpado. De cada cem crimes, apenas 2,2 resultam em condenação e 0,3 acabam por receber uma pena de prisão.

Entretanto, as evidências de que a taxa de atrito no Brasil aumenta com a secção do ciclo policial são claras, pois a troca de informações e os detalhes percebidos nos locais de crimes pelos policiais que primeiro chegam no local (maioria das vezes policiais militares) pela transferência da ocorrência para outra Instituição não são passados como deveriam ser, às vezes por desinteresse do policial militar (que não tem responsabilidade em investigar e por isso não se interessa pelos detalhes do crime), outras vezes pela Autoridade de Polícia Judiciária Civil que se preocupa em ouvir os envolvidos e se esquece de que o policial atendente pode prestar informações imprescindíveis para a elucidação do fato, pois esteve no local da ocorrência.

O S.I. da PM, responsável pela investigação de responsabilidade da polícia judiciária militar (crimes militares) e fiscalização da disciplina interna, realiza constantemente atividades de polícia judiciária civil entrando numa esfera que não é de sua competência.

Da mesma forma a PJC, que deveria executar suas ações veladamente e canalizar seus esforços na solução dos crimes acontecidos com vistas à identificação da autoria e materialidade do fato, passa também a realizar o policiamento ostensivo invertendo tal qual a PM os valores e objetivos das instituições policiais.

Percebe-se uma inversão de valores onde a PM quer ser judiciária civil e a PC quer ser ostensiva, acabando nem uma das duas polícias realizando suas funções a contento, conforme já demonstrado nas tabelas e gráficos indicativos de índices de criminalidade.

A usurpação de função perpetrada pelas polícias é o de menos quando analisamos a troca de informações no transcorrer do atendimento de uma ocorrência. Quase não existe a permuta informativa entre as polícias e quando acontecem referem-se tão somente aos casos de maior gravidade ou repercussão.

O agente policial plantonista na PJC funciona, na maioria das vezes, como recebedor de B. O.

O “*homem de rua*” não é procurado pelos investigadores da PJC para obtenção de informações sobre os criminosos que atuam na sua circunscrição de trabalho.

Em Mato Grosso, ao contrário do que acontece na maioria dos países tidos como civilizados, o número exato de casos resolvidos pela PJC não é apontado estatisticamente.

Por esse motivo o cálculo exato da *taxa de atrito* foi prejudicado, mas pelos dados colhidos realizamos o cálculo intercalado aproximado.

Assim, como no ano de 2000 foram instaurados 3083 IP (1552 por portaria, 1086 por flagrante e 445 por requisição), concretamente podemos afirmar que dos IP instaurados (3083) 1086 tiveram a identificação de autoria (os casos de flagrante), ou seja, 35,22% dos casos foram desvendados. Ressalva-se que o flagrante pode ter sido efetuado pela PM, pela PJC ou por qualquer cidadão não dando, nesse caso, para se calcular a efetividade da PJC. Dos IP concluídos e remetidos (2221), retirando-se deste universo os 1088 casos de flagrante, não se tem como calcular exatamente a *taxa de atrito* por falta de informação sobre o resultado dos IP. Agora se partimos para o número de ocorrências global veremos que o desempenho é mais baixo ainda, pois tivemos no ano de 2000 o número de 42.030 ocorrências registradas na capital mato-grossense e se considerarmos apenas os casos de flagrante (1086) como resolvidos teremos o percentual de 2,58% de eficiência da PJC. Mesmo que considerássemos todos os casos de IP instaurados (3083) como resolvidos o percentual não passaria de 7,33% de casos solucionados. Ponto a ressaltar são os Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO) lavrados para os crimes de menor potencial ofensivo (lei 9099, de 26-09-1995) cujos dados não possuímos referente ao ano de 2000. Diante do exposto podemos afirmar que a *taxa de atrito* referente ao ano de 2000, só na esfera pré-processual, ou seja,

antes do encaminhamento dos procedimentos ao Poder Judiciário, variou de 92,67% a 97,42%.

No ano de 2001 foram instaurados 3554 IP (1624 por portaria, 1589 por flagrante e 341 por requisição). Da mesma forma que em 2000, concretamente podemos afirmar que dos IP instaurados (3554) 1589 tiveram a identificação de autoria (os casos de flagrante), ou seja, 44,71% dos casos foram desvendados. Ressalva-se que o flagrante pode ter sido efetuado pela PM, pela PJC ou por qualquer cidadão não dando, nesse caso, para se calcular a efetividade da PJC. Dos IP concluídos e remetidos (2878), retirando-se deste universo os 1589 casos de flagrante, não se tem como calcular a *taxa de atrito* por falta de informação sobre o resultado dos IP. Agora se partimos para o número de ocorrências global veremos que o desempenho não dos melhores, pois tivemos no ano de 2001 o número de 44.914 ocorrências registradas na capital mato-grossense e se considerarmos apenas os casos de flagrante (1589) como resolvidos teremos o percentual de 3,54% de eficiência da PJC, ou um ponto percentual melhor que ano anterior. Considerando todos os casos de IP instaurados (3554) como resolvidos o percentual é de 7,91% de casos solucionados. Semelhante ao ano de 2000, não possuímos os dados dos TCO lavrados no ano de 2001. Assim podemos afirmar que a *taxa de atrito* referente ao ano de 2001, na esfera pré-processual (antes do encaminhamento dos procedimentos ao Poder Judiciário) variou de 92,09% a 96,46%.

No ano de 2002 foram instaurados 3900 IP (2525 por portaria, 959 por flagrante e 416 por requisição). Da mesma forma que nos anos anteriores (2000 e 2001), concretamente podemos afirmar que dos IP instaurados (3900) 959 tiveram a identificação de autoria (os casos de flagrante), ou seja, 24,59% dos casos foram desvendados. Frisamos que o flagrante pode ter sido efetuado pela PM, pela PJC ou por qualquer cidadão não dando, nesse caso, para se calcular a efetividade da PJC. Dos IP concluídos e remetidos (3318), retirando-se deste universo os 959 casos de flagrante, não se tem como calcular a *taxa de atrito* por falta de informação sobre o resultado dos IP. Partindo para o número de ocorrências global encontraremos um baixo desempenho, pois tivemos no ano de 2002 o número de 53.353 ocorrências registradas na capital matogrossense e se considerarmos apenas os casos de flagrante (959) como resolvidos teremos o percentual de 1,80% de eficiência da PJC, ou quase dois pontos percentuais menor que ano anterior. Considerando todos os casos de IP instaurados (3900) como resolvidos o percentual é de 7,31% de casos solucionados. Entretanto no ano de 2002 foram lavrados 3389 TCO, presumindo-se que estes tenham

identificação de autoria do evento criminoso relatado e somando seu valor aos 3900 IP instaurados teremos o total de 7289 casos solucionados, pelo menos em tese e na melhor das hipóteses, o que daria um percentual de 13,66%. Logo podemos afirmar que a *taxa de atrito* referente ao ano de 2002, nas ações de competência da polícia judiciária civil em Cuiabá - MT, variou de 86,34% a 98,20%.

É triste mas é verdade, comparando o desempenho das instituições policiais de nosso país com outras existentes no mundo chegamos à conclusão de que precisamos melhorar muito para propiciarmos uma segurança pública com um mínimo de padrão de qualidade.

Vejam que na Inglaterra e no País de Gales a “*cifra negra*” (os casos que não chegam ao conhecimento da polícia) gira na ordem 54,8%. O cálculo dos crimes registrados (24%) é feito em cima do montante que inclui, inclusive, a “*cifra negra*” da mesma forma que a *taxa de esclarecimento* (5,5%). Se formos levar em consideração apenas os crimes registrados chegamos ao patamar de solução em 22,92% dos casos, isso de todo o universo criminal (todos os tipos de delitos), por que se levarmos em consideração os crimes de maior gravidade a produtividade da polícia inglesa aumenta.

Nos Estados Unidos, tal qual na Inglaterra, as autoridades policiais disponibilizam dados para comprovação da eficiência policial. Não queremos com isso desmerecer nossas instituições e seus dirigentes, mas além de mudarmos nossa cultura temos que pensar seriamente no modelo de nosso sistema, com seu ciclo seccionado, índices inexistentes, integração de fachada e resultados pífios, e quem sabe melhorarmos nosso desempenho tanto preventivamente quanto repressivamente. Nos E.U.A. do número de casos registrados (1.900.000) temos um percentual de 41% de resoluções (779.000).

Lembramos que as taxas calculadas na presente pesquisa, em particular os casos solucionados pela polícia judiciária civil mato-grossense, não se levou em consideração a “*cifra negra*”, e se assim procedêssemos o resultado seria mais assustador.

Mesmo assim, enquanto na Inglaterra as soluções dos crimes giram em torno 57,5% (média dos percentuais apresentados no gráfico dos esclarecimentos dos crimes registrados pela polícia) e nos Estados Unidos em torno de 41% nossa polícia tem uma taxa de solução dos delitos registrados que varia (levando-se em consideração seu melhor resultado, ano de

2002) de 1,80% a 13,66%. E não podemos nem alegar falta de efetivo porque a taxa de policiais por grupo de 100 mil habitantes em Mato Grosso é de 286 contra 245 do Reino Unido, 270 da Holanda, 196 da Dinamarca, 350 de Portugal, 369 da França e 349 da Itália, ou seja possuímos o efetivo policial dentro da média mundial.

Parafraseando Jorge Zaverucha, no artigo *Constituição, Polícia Militar e Forças Armadas: que Democracia é esta?* (MARIANO, s.d., p.94), resumimos o estágio atual vivenciado pela Segurança Pública:

“A democracia tutelada é uma situação intermediária entre um regime autoritário e um regime democrático, por ser uma espécie que pertence, simultaneamente, ao gênero da democracia e do autoritarismo. Por conta disto, é uma democracia híbrida, já que combina elementos procedurais democráticos com traços autoritários, dentre eles a significativa presença militar no aparelho de Estado e, por extensão, no sistema policial. Se quisermos reformular o atual modelo de policiamento, será necessário dar um salto de qualidade em nossa democracia. Poderíamos começar seguindo as constituições democráticas. Em nenhuma delas admite-se Forças Armadas como guardiãs da lei e da ordem nem que polícia esteja sob o controle do Exército.”

Por derradeiro concluímos que as hipóteses foram sustentadas pelas pesquisas realizadas, comprovando-se o prejuízo causado pela secção do ciclo policial com conseqüente aumento na taxa de atrito por “criação” de mais uma fase no sistema apuratório e atendimento sem qualidade à sociedade.

Há um prejuízo real à sociedade refletido nos números apontados nesse trabalho. Bem certo é que não tivemos a pretensão de sermos “*donos da verdade*” e sim apenas demonstrar a nossa realidade e quem sabe poder com este trabalho subsidiar decisões futuras. Sabemos que em caso de mudanças, as arestas existentes deverão ser aparadas, pois, em algumas regiões do país verdadeiros abismos separam as duas instituições: Polícia Militar e Polícia Civil, sacrificando o almejo de toda uma coletividade, em detrimento de uma saída que vem de encontro aos anseios sociais e tem como fim principal uma melhoria dos serviços prestados pelas instituições policiais, sendo o ciclo segmentado apenas a “ponta desse iceberg”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, Luiz Otávio de Oliveira. *Direito e Segurança Pública: a juridicidade operacional da polícia*. Brasília: Consulex, 2003.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994.
- BASTOS, Manoel de Jesus Moreira. *Para onde querem nos levar?* Direito Militar, Revista da Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais – AMAJME. Florianópolis:[s.ed.],1999. ano IV, n. 20, p. 9/10
- BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.
- BISCAIA, Antônio Carlos (coord). *Plano de Segurança Pública para o Brasil*. Instituto Cidadania. Fundação Djalma Guimarães. s.l. : [s.ed.], 2003.
- CARDOSO, Dirceu Gonçalves. *O risco da desmilitarização das polícias militares*. Direito Militar, Revista da Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais – AMAJME. Florianópolis: [s.ed.],1999. ano IV, n. 19, p. 32/33
- CARVALHO, Carlos Gomes de. *Constituição do Estado de Mato Grosso e Leis Complementares: atualizada até março de 2000*. 3. ed. Cuiabá: Verdepantanal, 2000.

CHIZZOTTI, Antônio. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

CONSELHO NACIONAL DE COMANDANTES GERAIS DAS POLÍCIAS MILITARES E CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES DO BRASIL. *Declaração ao povo brasileiro e, em especial, às autoridades responsáveis pela segurança pública do país*. Direito Militar, Revista da Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais – AMAJME. Florianópolis: [s.ed.], 1999. ano IV, n. 19, p. 5

_____. *Declaração ao povo brasileiro e, em especial, às autoridades responsáveis pela segurança pública do país. Carta de Brasília*. Brasília: [s.ed.], 2002.

COSTA, Naldson Ramos da. *O paradoxo: O Estado Democrático de Direito e a violência*. Cuiabá: [s.ed.], 2003.

CRESPO, Antônio Arnot. *Estatística fácil*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

CUNHA, Altair de Freitas. *Sistema Policial Espanhol*. Unidade Revista de Assuntos Técnicos de Polícia Militar. Ano XVIII. Nº 43. Porto Alegre: Gráfica Santa Rita, 2000.

D'URSO, Luiz Flávio B. *Unificação das Polícias*. Revista Prática Jurídica. s.l.: Editora Consulex, 2003. ano II – nº 14 – 31 de maio de 2003 p. 30.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*. São Paulo: Melhoramentos, [s.d.].

FREUD, Sigmund. *Psicologia de grupo e análise do ego (1921)*: Obras completas. São Paulo: Standart Brasileira, 1969. 18 v., p. 91-179.

_____. *Mal – estar na civilização (1930)*: Obras completas. São Paulo: Standart Brasileira, 1969. 21 v., p. 81-171.

FURASTÉ, Pedro Augusto. *Normas Técnicas para o Trabalho Científico. Explicação das Normas da ABNT*. 11. ed. – Porto Alegre: [s.ed.], 2002.

- GIULIAN, Jorge da Silva. *O conflito da dicotomia policial estadual caracterizado nas atividades repressivas típicas de Estado*. Direito Militar, Revista da Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais – AMAJME. Florianópolis: [s.ed.],1998. ano II, n. 12, p. 29/32
- ISAAC, Paulo Augusto Mário. *Ciência e ideologia. Coletâneas do nosso tempo*. Ano II, nº 3. Cuiabá: Edufmt, 1998.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia científica*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- LÉVY, René. *A crise do sistema policial francês hoje: da inserção local aos riscos europeus*. Tempo Social. Revista de Sociologia da USP. São Paulo: USP, FFLCH, 1997.
- LINO, Dirceu. *Unificação das Polícias*. Revista Dimensão, Cuiabá: Gráfica Print, 2000. ano II, n. 2, p. 9,
- LUCKESI, Cipriano; BARRETO, Elói. et al. *Fazer Universidade: uma proposta metodológica*. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- MAGALHÃES, Ruyrillo de. *Direito e segurança pública*. Campinas: Editora Átomo, 2000.
- MARIANO, Benedito Domingos; FREITAS, Isabel (org.). *Polícia. Desafio da democracia brasileira*. Coleção Estado e Sociedade. Porto Alegre: Editora CORAG, 2002.
- MEDEIROS, Léo Gonzaga. *A polícia que fazemos*. Revista Sentinela do Nortão. Alta Floresta: [s.ed.], 1999.
- MIRABETE, Júlio Fabbrini Mirabete. *Código de Processo Penal Interpretado*. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1997.
- MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

- MONTORO, André Franco. *Introdução à Ciência do Direito*. 22. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.
- MORAES, Bismael B (coord.). *Segurança Pública e Direitos Individuais*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2000.
- MOTA, Paula Poncioni. *A polícia e os pobres: negociação e conflito em delegacias de polícia do Rio de Janeiro*. Disponível em <
<http://policiaeseguranca.hpg.ig.com.br/pobres.htm>> Acesso em: 16 set. 2003.
- OLIVEIRA, Nilson Vieira (org). *Insegurança Pública : Reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana*. São Paulo: Nova Alexandria, 2002.
- PESQUISADOR defende a estrutura hierárquica. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 17 abr. 2001. Caderno1.
- POLÍCIA MILITAR DE MATO GROSSO. *Planejamento estratégico participativo: Sociedade civil organizada & PMMT*. Cuiabá: [s.ed.], 2003.
- POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. *Manual básico de policiamento ostensivo*. s.l.: CSM/Int., [s.d.]
- QUEIROZ, Ari Ferreira de. *Direito Constitucional*. 3. ed. Goiânia: Editora IEPC, 1998.
- _____. *Direito Processual Civil*. 5. ed. Goiânia: Editora IEPC, 1997.
- REVISTA DIMENSÃO. *Reforma da segurança pública nacional*. Cuiabá: Gráfica Print, 2000. p. 30/34,
- SALOMON, Délcio Vieira. *Como fazer uma monografia*. 9. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA DE MATO GROSSO. *Planejamento estratégico participativo. Coletânea de informações sobre segurança pública*. Cuiabá: [s.ed.], 2003.

_____. *Plano Estadual de Segurança Pública. Encarte à SENASP*. Cuiabá: [s.ed.], 2003.

SILVA, Jorge da. *Segurança Pública e polícia: criminologia crítica aplicada*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 2003.

SILVA FILHO, José Vicente da. *Fundamentos para a reforma da polícia*. Disponível em <
http://josevicente.com.br/pesquisas/pesq_05.htm > Acesso em: 03 out. 2003.

SOUZA, Benedito Celso de. *A Polícia Militar na Constituição*. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 1986.

VIANA, Gilney; FLORES, João Orlando. *Mapa da violência de Cuiabá. Coleção Eco-cidadania n° 02*. Cuiabá: Gabinete Dep. Est. Gilney Viana, 2000.

WIEVIORKA, Michel. *O novo paradigma da violência*. Tempo Social. Revista de Sociologia da USP. São Paulo: USP, FFLCH, 1997.

XI CONGRESSO NACIONAL DE DELEGADOS DE POLÍCIA. *Carta de Rio Quente*. Pousada do Rio Quente: [s.ed.], 2001.

APÊNDICE A – Roteiro para entrevista de policiais militares

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, ECONOMIA E CIÊNCIAS CONTÁBEIS

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO “LATO SENSU”
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS – C. A.O.

MONOGRAFIA: *Unificação das polícias civis e militares: ciclo completo de polícia*

ROTEIRO PARA ENTREVISTA (POLICIAIS MILITARES)

Nome e dados do entrevistado:

- 1) *Qual a função que V. S^a exerce atualmente em sua instituição?*
- 2) *Ela está no nível operacional, tático ou estratégico?*
- 3) *Quantos anos o (a) sr. (a) está na instituição?*
- 4) *O que o sr.(a) entende por ciclo de polícia?*
- 5) *O que o sr. (a) acha do sistema policial brasileiro atual face a sua dualidade?*
- 6) *Quando V. S^a , em atividade operacional, precisou conduzir pessoas envolvidas em ocorrência policial até a delegacia competente como foi o tratamento dispensado pelos policiais civis plantonistas a sua pessoa?*

- 7) *O serviço realizado por V.. S^a até o momento da entrega dos envolvidos à autoridade policial era levado em consideração ou não havia troca de informações entre as polícias, ou se havia, acontecia tais trocas em todas as ocorrências encaminhadas à polícia civil?*
- 8) *A autoridade policial ou seus investigadores lhe procuravam ou procuram o sr. para obtenção de informações sobre o modus operandi dos marginais que atuam ou atuavam na sua área de trabalho?*
- 9) *O(A) sr(a) entende que a troca de informações deve permanecer como está atualmente ou pode ser melhorada? Como?*
- 10) *O(A) sr(a) conhece as atribuições do serviço de inteligência da PM? Se sim, porque algumas vezes o efetivo desse serviço realiza atividade de polícia judiciária civil? Dê sua opinião.*

APÊNDICE B – Roteiro para entrevista de policiais civis

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, ECONOMIA E CIÊNCIAS CONTÁBEIS

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO “LATO SENSU”
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS – C. A.O.

MONOGRAFIA: *Unificação das polícias civis e militares: ciclo completo de polícia*

ROTEIRO PARA ENTREVISTA (POLICIAIS CIVIS)

Nome e dados do entrevistado:

- 1) *Qual a função que V. S^a exerce atualmente em sua instituição?*
- 2) *Ela está no nível operacional, tático ou estratégico?*
- 3) *Quantos anos o (a) sr. (a) está na instituição?*
- 4) *O que o sr.(a) entende por ciclo de polícia?*
- 5) *O que o sr. (a) acha do sistema policial brasileiro atual face a sua dualidade?*
- 6) *Quando V. S^a , em atividade operacional, precisou receber pessoas envolvidas em ocorrência policial, encaminhadas pela PM até a delegacia como foi o tratamento dispensado a sua pessoa pelos policiais militares?*

- 7) *O serviço realizado pelos PMs, até o momento da entrega dos envolvidos, era levado em consideração havendo troca de informações ou não havia troca de informações entre as polícias?*

- 8) *O(A) sr(a) procura os policiais militares para obtenção de informações sobre o modus operandi dos marginais que atuam ou atuavam na sua área de trabalho e assim, com tais dados, auxiliar na elaboração de estratégias de ações?*

- 9) *O(A) sr(a) entende que a troca de informações deve permanecer como está atualmente ou pode ser melhorada? Como?*

- 10) *O que o(a) sr(a) acha, para o desempenho das atribuições da policia judiciária civil, das viaturas caracterizadas, dos coletes de identificação usado pelos seus integrantes e agora o uniforme usado por alguns grupamentos?*

- 11) *Sua equipe realiza os famosos arrastões? Qual o objetivo dessas operações?*

APÊNDICE C – Modelo de autorização para publicação de trechos das entrevistas

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, ECONOMIA E CIÊNCIAS CONTÁBEIS

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO “LATO SENSU”
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS – C. A.O.

MONOGRAFIA: *Unificação das polícias civis e militares: ciclo completo de polícia*

AUTORIZAÇÃO

Eu, _____,
portador da Carteira de Identidade RG nº _____, Órgão Expedidor
_____, autorizo o Oficial-aluno Cap PMMT Edson Benedito Rondon Filho,
pós-graduando no Curso de Especialização em Gestão de Segurança Pública pela FAECC –
UFMT, a fazer o uso científico da entrevista concedida por este signatário, podendo publicá-la
na íntegra ou em parte no seu trabalho monográfico, do que para constar foi lavrada a presente
autorização, que segue datada e assinada.

Cuiabá – MT, _____ de dezembro de 2003

ANEXO A – Proposta de Emenda à Constituição nº 181/2003

PEC-181 Dep JOSIAS QUINTAL CICLO COMPLETO DAS POLÍCIAS e CORPOS DE BOMBEIROS

PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO Nº DE 2003.

(Do Senhor Josias Quintal e outros)

Altera o art. 144 da Constituição Federal relativo a Segurança Pública e acrescenta o art. 90 aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 1º O Art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 144.....

§ 4º As polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, compete, ressalvada a competência da União:

I - a polícia ostensiva;

II - a polícia judiciária;

III - a apuração de infrações penais, exceto as militares;

IV- a preservação da ordem pública.

§ 5º As polícias militares, comandadas por oficial da ativa do último posto, compete:

I - a polícia ostensiva;

II - a polícia judiciária;

III - a apuração de infrações penais;

IV - a preservação da ordem pública;

§ 5ºA- Aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, compete a execução de atividades de defesa civil.

.....

§ 8º Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços, instalações e colaborar de maneira suplementar na segurança pública, na forma da Lei, e mediante convênio com o Estado.

Art. 2º É incluído o art. 90 aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:

“Art. 90. Para o atendimento do previsto no art. 144, §§ 4º e 5º, os Entes Estatais disporão de seis anos, a contar da promulgação desta Emenda Constitucional.”

Art. 3º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

No Brasil, nos últimos vinte anos, com o recrudescimento da violência e da criminalidade, as questões referentes à segurança pública têm ocupado posição de destaque nas preocupações da sociedade brasileira. De ponta a ponta do país o agravamento do problema inspira um visível sentimento de insegurança em todos os estratos sociais, quase que em dose de síndrome coletiva. Em algumas cidades brasileiras, especialmente nos grandes centros urbanos, a insegurança já assola a população em níveis que poderiam ser considerados calamitosos. O aumento alarmante do uso e do tráfico de drogas ilícitas, a impressionante quantidade de armas de alto poder destrutivo em mãos de bandidos, a sofisticação do crime organizado e a impunidade estão contribuindo sobremaneira para o aumento desta sensação de insegurança.

Esta situação extremamente crítica torna inadiável a reavaliação do sistema de controle da violência e da criminalidade em funcionamento no país. Trata-se de um modelo sem dúvida obsoleto, principalmente em virtude de aceleradas transformações sociais que não recebem a atenção devida. Não tem havido nada além de discussões inócuas como contrapartida para enfrentar um problema que se apresenta cada vez mais fora de controle. Falta, com efeito, ação política transparente e corajosa diante do problema; sobram corporativismos e discursos de pessoas e instituições pseudo-salvadoras da pátria, enquanto a grave situação se amplia e se aprofunda perniciosamente na tessitura social brasileira.

Em meio a diversas instituições que formam (ou deveriam formar) um sistema de segurança pública (abrangendo os três níveis de poder – federal, estadual e municipal – e com real função sistêmica, ou seja, uma entidade conceitual e física interagindo, interagindo e se inter-relacionando entre si e com o ambiente), a polícia surge como instituição singular em razão da posição central que ocupa no sistema de convivência coletiva, o que os doutrinadores costumam se referir como “convivência pacífica e harmoniosa da população”, sobrelevando, pois, a idéia de paz e de harmonia muito além do mero cumprimento de leis ou da coerção quando do seu descumprimento por delinquentes contumazes. Também sobreleva a idéia de polícia como entidade mais ampla e formada por subsistemas diversos que atuam segundo suas finalidades específicas (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Técnica etc.).

A legitimidade de um governo depende, em qualquer país, da sua capacidade de manter a ordem pública no seio das diversas comunidades e no território juridicamente submetido à autoridade do Estado, visto como um poder legitimado e legalmente constituído. Se a ordem pública não for garantida, não há de existir o Estado, pois é a prestação de segurança (entendida como garantia da ordem) uma intransferível “função-síntese” do Estado como entidade maior que as instituições que o compõem. Portanto, sobreleva o interesse do Estado em atender às necessidades sociais, em detrimento de qualquer corporativismo isolado.

A polícia, em face de sua visibilidade e da coercibilidade que lhe é inerente, naturalmente motiva debates vários quanto à melhor maneira coibir a violência e o crime e qual o modelo organizacional ideal para se atingir tal fim. Quando tudo corre bem (ou corre mal sem que ninguém note), pouco se fala da ou na polícia. Porém, em períodos de conturbação social é para ela que se volta em avassaladora e muitas vezes desavisada cobrança a sociedade.

Infelizmente, a cultura da polícia brasileira está muito mais voltada para a proteção do próprio Estado do que para a proteção do cidadão. Trata-se, com efeito, de delicada questão a se enfrentar, especialmente porque impera nas instituições policiais e em outras que se situam como subsistemas do sistema maior de segurança pública ou de justiça criminal (como preferem alguns doutrinadores) um ferrenho corporativismo, de tal modo que, no caso do sistema policial brasileiro, a própria Carta Magna cristalizou o mesmo modelo já defasado, carcomido pelo tempo e incapaz de atender aos reclamos dos brasileiros por uma segurança real (atualmente este anseio dos cidadãos brasileiros, que deveria ser finalidade precípua do Estado, se demonstra irrealizável) e pelo respeito aos direitos humanos e às liberdades individuais. Como informam muitos estudiosos, nenhuma polícia voltada prioritariamente para os interesses do Estado consegue desenvolver ações saudáveis em defesa do cidadão.

No Brasil, a atividade policial é voltada para a defesa do Estado. Mudar, pois, essa cultura, sem remodelar as estruturas policiais, passa a ser uma pretensão utópica. Portanto, não se há mais que pensar em mudanças de atitudes e comportamentos num sentido evolucionário. Há de se pensar, isto sim, em mudanças revolucionárias, o que só se consegue pela imposição de novas estruturas e atividades estatais por meio de boas leis. E boas leis são as que atendem precípua e genericamente ao interesse público e ao bem-estar social.

Na realidade, a discussão sobre a necessidade de mudança do modelo policial brasileiro geralmente se acirra quando cidadãos pertencentes às classes mais abastadas são atingidos por algum ato de violência. Aí todos concordam que urge a revisão estrutural da polícia. Mas logo prevalecem as idiossincrasias institucionais no sentido da manutenção do “status quo”, e o esforço se esvai diante de poderosos mecanismos de lobby.

Entretanto, no mundo real as instituições policiais, premidas por necessidades inadiáveis, fogem acintosamente de suas funções impropriamente cristalizadas na Constituição Federal e partem ao aleatorismo e à invasão de competência, formando assim um imbróglio de difícil compreensão. Pois o que mais se vê é uma corporação policial invadindo as atribuições da outra, e vice-versa, desrespeitando ambas a ordem constitucional e legal.

Não é por outra razão que a cada dia surgem grupos de policiais civis trajando uniformes improvisados para dar ostensividade às suas ações operacionais, tanto da Polícia Federal como das Polícias Civis – GARRA (SP), CORE (RJ) e outros; nas Polícias Militares a

investigação policial se desenvolve nas chamadas P/2, ocorrendo deste modo o inverso, ou seja, os que deveriam estar fardados retiram as fardas e os que deveriam estar sem farda, colocam-nas. Mas não se trata da vontade de uns usurparem as funções de outros. É outro o imperativo, ou seja, a necessidade inerente ao próprio serviço a ser executado. Exemplo mais contundente, e visto constantemente na tevê, é a ação da Polícia Federal em zonas de selva, ocasião em que muitos agentes públicos daquela instituição, por uma questão de natureza tática se obrigam ao uso do uniforme camuflado, tornando-se “militares”. Todos, enfim, buscam o melhor de si para dar à sociedade a resposta que ela merece, mas também se vendo no direito de se protegerem e de atuarem conforme determina a situação real. Como atuar na selva de terno e gravata e sapato comum?

Não há também como negar que milhares de policiais-militares investigam, de modo formal ou informalmente, em apoio à Polícia Civil, ou por absoluta necessidade mesmo, não se podendo pensar no contrário – policiais civis fardados de PM.

Atualmente as Polícias Militares exercem funções de polícia judiciária atuando em ciclo completo quando ocorrem fatos que a legislação penal estabelece como crimes de baixo potencial ofensivo – Lei nº 9.099/95 e Lei nº 10.259/01 – assim como nos crimes de trânsito previstos na Lei 9503/97, como se sabe ocorrer nos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Demais, elas também atuam como polícia judiciária, lavrando flagrantes e instaurando inquéritos nos casos de crimes militares. O rito é, portanto, conhecido e praticado pelos policiais-militares. E é praticamente o mesmo.

É inegável que o modelo atual de polícia está superado. Daí tanto imprevisto, tanto aleatorismo, e, por via de consequência, tantos conflitos. O Brasil é o único país onde o funcionamento da polícia é incompleto. As duas funções, que no seu conjunto sistêmico traduzem a atividade policial no seu todo (polícia administrativa e polícia judiciária), são inexplicavelmente separadas e geridas por instituições diferentes e limitadas em seus misteres funcionais. Ora, as funções de polícia administrativa e de polícia judiciária são interagentes, interatuantes e inter-relacionadas. Ambas traduzem, como subsistemas afins, um sistema único da atividade policial. Mas as instituições policiais civis e militares atuam como frações de uma equação incapaz de produzir um só resultado. Não se somam, quando, na verdade, deveriam se somar até globalisticamente. E quando se fala em globalismo conclui-se que o todo deve ser maior que a soma das partes, e não como é hoje, em que o todo é menor que

esta soma, se é que se pode dizer que existe alguma soma. Ora, com essas polícias atuando pela metade, elas acabam por se confundir em vista de suas respectivas competências, deste modo gerando espaços para a penetração do tráfico de influência, da ineficiência, da ineficácia, da iniquidade, da corrupção, da impunidade etc.

Diversas iniciativas de alteração da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional tramitam em ambas as Casas Legislativas faz muitos anos. Mas o que se observa, quase sempre, é uma elevada dose de corporativismo e de ressentimentos. Há, sim, conflitos corporativistas e até irracionais, todos, na verdade, buscando consolidar poderes voltados para a própria instituição e não para o interesse público. Daí é que se observa o surgimento de preconceitos vários e de sofismas maliciosamente elaborados pelos lados conflitantes, cada qual tentando desmerecer a mais e mais seu “concorrente”. Isto é simplesmente absurdo!

Os discursos são vários e atingem um tal grau de bizantinice que chega a assustar. E se vão proliferando sugestões bizarras, desviando-se, assim, o foco do assunto, que se poderia aqui resumir num consagrado aforismo da Teoria Geral da Administração: “A forma deve seguir a função”. Em outras palavras, a estrutura deve existir para atender aos objetivos da organização, e estes somente podem existir se voltados para os interesses maiores da sociedade.

Na verdade, não existe no mundo um modelo estrutural como o da polícia brasileira (tanto civil como militar). São polícias partidas, incompletas e voltadas para a própria sobrevivência, quando deveriam se voltar para a população como um todo e para a proteção do cidadão em particular.

A Emenda em questão procura estabelecer, a nível estadual, o funcionamento das polícias civis e militares contemplando a possibilidade de atuação de ambas em todas as funções policiais (polícia administrativa e polícia judiciária). Propõe, também, um tempo máximo de seis anos para a definição de suas atuações, que poderá ser por tipo de delito, por tipo de pena, por circunscrição, atuando em conjunto no mesmo espaço físico etc.

Com esta alteração constitucional pretende-se consagrar as diversas tentativas de dotar o país de uma polícia que respeite a multiplicidade cultural, social e econômica existente no território nacional, permitindo que os reais administradores da segurança – a União, os

Estados e o Distrito Federal – tenham flexibilidade para adotar o modelo que atenda às respectivas peculiaridades locais.

Finalmente, cabe acrescentar que, além do compromisso do presidente Lula, há um consenso nacional no sentido da mudança, consubstanciado em programas de partidos políticos, mormente daqueles que dão sustentação ao governo.

Sala das Sessões, em de de 2003.

DEPUTADO JOSIAS QUINTAL PMDB – RJ

Site: www.camara.gov.br

<http://www.amebrasil.com.br/noticias.asp?tipo=leg&cod=226>