

**FACULDADE MULTIVIX CASTELO
CURSO DE DIREITO**

VINÍCIUS CÁSSIO CORRÊA DE SOUSA

SEGURANÇA PÚBLICA, DIREITO E RESPONSABILIDADE DE TODOS

Aspectos evolutivos do direito fundamental à segurança
e da atividade policial, das origens à comunitarização

**CASTELO
2016**

VINÍCIUS CÁSSIO CORRÊA DE SOUSA

SEGURANÇA PÚBLICA, DIREITO E RESPONSABILIDADE DE TODOS

Aspectos evolutivos do direito fundamental à segurança
e da atividade policial, das origens à comunitarização

Monografia apresentada como requisito parcial
ao bacharelado em Direito.

Orientador:
Prof. Msc. Alexandre Quintino Moreira

Castelo
2016

VINÍCIUS CÁSSIO CORRÊA DE SOUSA

SEGURANÇA PÚBLICA, DIREITO E RESPONSABILIDADE DE TODOS

Aspectos evolutivos do direito fundamental à segurança
e da atividade policial, das origens à comunitarização

Monografia apresentada à Faculdade Multivix Castelo, como requisito parcial para
aprovação no Curso de Direito.

Aprovado ____ de _____ de 2016.

COMISSÃO EXAMINADORA

Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

Aos meus pais Simão e Neusa, aos meus avós Maria da Silva, Maria de Sousa e Francisco, meus grandes guias.

Ao meu irmão Francisco que, em sua postura reta e de paixão à Justiça, inspirou minha decisão pelo estudo do Direito.

À amada Marcelle, parceira em todos os momentos, fonte de minha motivação, às doutoras Simone e Luciene, sábias irmãs, e à minha filha Maria Emília.

À *Alma Mater* Polícia Militar do Espírito Santo, fonte de valor, inspiração, aprendizado e sustento.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus.

A meus familiares, professores e amigos por todo o apoio dispensado.

RESUMO

No Brasil, a Constituição da República estabelece a segurança pública como “direito e responsabilidade de todos”, reconhecendo-lhe o status de direito fundamental. O exercício da responsabilidade de todos requer conhecimento do tema, podendo ser desempenhados de múltiplas formas, conforme abordado na presente pesquisa.

A evolução histórica da atividade de polícia, desde suas origens até a influência exercida por modelos modernos sobre a polícia contemporânea merece ser abordado, para compreensão das fases do ciclo de polícia, de sua estruturação e dinâmica, sendo requisito para exercício do controle externo da atividade, atribuído por um lado ao Ministério Público e, por outro, à coletividade.

A participação do público na atividade de polícia, quando exercida através de conselhos e comunidades demonstra-se eficaz, embora segurança pública seja expressão bem mais abrangente do que atividade de polícia.

O alcance do tema ao nível local enseja debater-se a municipalização da segurança pública, temática que devolverá ao estudo do Direito Constitucional os limites de atuação de cada ente federativo, mas evidenciará o papel a ser atribuído a guardas municipais e comunidades na promoção de ambientes seguros.

As polícias desenvolvem papel essencial nesse contexto, embora caiba às comunidades o protagonismo nos esforços interativos, para alcance do panorama constitucional dispensado ao direito fundamental à segurança pública.

Palavras-chave: Direito Fundamental. Segurança. Direito e responsabilidade de todos. Sistema policial. Origem da polícia. Gendarmaria. Robert Peel. Modelos de polícia. Ciclo de polícia. Desmilitarização. Controle externo. *Civilian oversight*. *Accountability*. REPAS. Municipalização. Guarda Municipal. PEC 51.

“Só conquistaremos a paz social pela justiça social”.

Presidente João Goulart,
em 13 de março de 1964

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	09
2 MODELOS DE POLÍCIA	11
2.1 ORIGENS DA ATIVIDADE DE POLÍCIA	11
2.1.1 Modelo Grego	11
2.1.2 Modelo Romano	12
2.1.3 Período Feudal	14
2.1.4 Primeiras Polícias Públicas – <i>Tythings, Sherifs, Constables</i> e a Fraternidade Espanhola	16
2.1.5 Especialização e Centralização	18
2.2 POLÍCIAS MODERNAS	20
2.2.1 O Primeiro Modelo Francês: <i>Maréchaussée</i> e Tenente de Polícia	21
2.2.2 Escola da Gendarmaria – Modelo de Polícia Militar da Revolução Francesa	22
2.2.3 O Modelo Londrino de <i>Sir Robert Peel</i>	23
3 DINÂMICA DA ATIVIDADE POLICIAL E CONTROLE EXTERNO	26
3.1 FASES DO CICLO DE POLÍCIA	26
3.2 <i>CIVILIAN OVERSIGHT</i> E <i>ACCOUNTABILITY</i> : MINISTÉRIO PÚBLICO E CONSELHOS INTERATIVOS NO CONTROLE EXTERNO	29
4 MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA	34
4.1 REDE DE PROMOÇÃO DE AMBIENTES SEGUROS – REPAS	36
4.2 ATRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS	38
4.3 MUNICIPALIZAR A SEGURANÇA OU A ATIVIDADE DE POLÍCIA?	41
5 CONCLUSÃO	46
6 REFERÊNCIAS	50

1 INTRODUÇÃO

A segurança é a primeira das matérias constitucionais. Pode-se presumir que assegurá-la é o que primordialmente pretenderam os mais remotos agrupamentos. Não por acaso, é a exordial função da família, da sociedade e, por conseguinte, do Estado. Por sua prioridade, garantidor da vida, da liberdade, da igualdade, da propriedade e de todos os demais, o direito fundamental à segurança é estabelecido já no *caput* do artigo 5º da Constituição da República:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...].

Seus aspectos constitucionais, entretanto, são esmiuçados em Capítulo próprio, no Título V – Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, no artigo 144. Trata-se de abordagem progressista, em termos democráticos, vez que já a inclusão da temática na defesa das instituições democráticas revela a que se devem prestar as polícias brasileiras.

Além disso, tornou-se conhecida a Magna Carta por “Constituição Cidadã” justamente por atrelar à promoção e ao exercício da cidadania a efetividade de cada um dos direitos fundamentais – individuais, coletivos, sociais, de nacionalidade ou políticos – inferindo-se que qualquer medida que se volte à construção da paz social pela justiça social será, por excelência, uma iniciativa em segurança pública.

Igualmente avançada, a redação do artigo 144 da Constituição tratou de responsabilizar não somente o Estado, mas a coletividade pela promoção desse direito.

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 [...].

A holística inerente às matérias constitucionais abrange, pois, a segurança pública, merecendo especial atenção a compreensão dos aspectos históricos da atividade de polícia que colaboraram para que se alcançasse o atual panorama de segurança

pública, de empoderamento comunitário. Resta saber de que maneira esse avanço tem sido interpretado e até que ponto é aplicado à prática.

Para tanto, diante de um sistema policial nacional complexo, com várias agências de competências distintas e de ciclo incompleto, e num país cuja escolarização em quase nada contempla a temática da segurança pública, compreender de que modo tem sido obedecido o mandamento constitucional da “responsabilidade de todos” é esforço que irá requerer o conhecimento das origens da atividade de polícia – que, por sua vez, remontam à origem do Estado, e dos modelos de polícia moderna – responsáveis pelo salto de profissionalismo que agregou os maiores dos avanços históricos na temática observados.

Faz-se, ainda, elementar o conhecimento do que sejam as fases do ciclo de polícia, compreendendo-se a dinâmica dessa atividade, para que, enfim, se viabilize o satisfatório exercício do controle externo ao Ministério Público e a todos incumbido em distintos aspectos, doutrinariamente denominados *Civilian Oversight* e *Accountability*.

Esses são aspectos evolutivos do que se denomina “municipalização da segurança pública”, perigosa e frequentemente confundido com a municipalização da atividade de polícia. Imperiosa a correção de tal distorção, através da apresentação do papel constitucional de munícipes, municípios e guardas, e de exemplos bem sucedidos da adequada municipalização da segurança pública, como em Conselhos Interativos e na Rede de Promoção de Ambientes Seguros – REPAS.

2 MODELOS DE POLÍCIA

2.1 ORIGENS DA ATIVIDADE DE POLICIA

2.1.1 Modelo Grego

A atividade policial, das diversas formas como é concebida no mundo atual, não teve seu início de forma espontânea na história da humanidade. Ao contrário, as características desta função são muito mais decorrentes de conflitos do que do progresso das civilizações.

Diversas ferramentas de controle social foram experimentadas antes que se organizasse minimamente uma estrutura dedicada especificamente à atividade de polícia, mesmo que carente de profissionalização.

A função policial [...] é mais o produto de uma sucessão de rupturas do que a consequência de um desenvolvimento que teria existido em germe desde as origens. [...] Certamente, mesmo nas sociedades pouco diferenciadas, verificam-se proibições e tabus. Mas o respeito a essas obrigações repousa num controle social imerso no funcionamento cotidiano do grupo (MONET, 1986, p. 31).

Por muito tempo, ainda, considerou-se que a sanção decorria de interesse privado da vítima, a ela ou a seu parentesco incumbindo. Ainda assim, com o desenvolvimento de um espaço onde se priorizava o interesse público, tornou-se possível observar o princípio do que já se poderia definir como sendo a atividade de polícia, visando desde já à manutenção da ordem pública na cidade grega.

É, portanto, inerente à democracia original grega que se experimenta primeiramente a função policial. Acerca disso, Jean-Claude Monet pontua que

[...] a emergência do Estado, mesmo que embrionário e circunscrito ao quadro estreito da cidade antiga, é o elemento decisivo que conduz a função policial [...]. Com o Estado, constrói-se um espaço público organizado em torno de valores e interesses que não se deixam nem absorver pela soma dos interesses particulares, nem confundir com o patrimônio dos governantes. A leitura dos filósofos e dos dramaturgos do mundo helênico mostra a importância da ordem pública na cidade. Sófocles escreveu que não há nada pior que a anarquia. Aristóteles acrescenta que uma cidade não pode funcionar sem governo e não pode existir sem ordem. É, portanto, na Grécia antiga, na época em que, no resto do mundo, os indivíduos só podem contar consigo mesmos para preservar sua segurança, que aparecem, pela primeira vez na Europa, e talvez na história da humanidade, agentes especializados,

encarregados de fazer respeitar as leis da cidade utilizando a coação física e a ameaça de ações penais (1986, p. 32).

Vê-se que, desde a origem do Estado, manifesta-se a preocupação com o fenômeno posteriormente descrito pela Administração como “patrimonialismo”. Milênios demorarão até que a doutrina apresente outros modelos de gestão mais condizentes com o interesse público para o qual o Estado foi instituído.

É também desta experiência grega que se pode extrair, de modo mais amplo, quais sejam os propósitos primordiais da atividade policial. Sobre o papel da polícia política ateniense, esclarece Monet que

[...] consiste tanto em evitar as fugas – e as rebeliões – de escravos quanto impedir a aristocracia rural, que se instala progressivamente em Atenas, de conspirar contra a democracia no seio das múltiplas sociedades secretas. O colégio dos Onze (os *hendeka*), [...] assegura a vigilância dos suspeitos, a prisão dos malfeitores, a direção das prisões, as execuções capitais. Encontram-se ainda, em Atenas, os *agoranomes*, encarregados da polícia econômica [...]. Quanto ao mercado de cereais, particularmente importante num país desprovido de recursos alimentares, é reservado à vigilância dos *sytophylates* [...]. Quanto aos oráculos, constituem então verdadeiros centros de espionagem [...]. Diante da agitação e, sem dúvida, das rivalidades dessas múltiplas polícias concorrentes, virá o tempo da racionalização. Os atenienses estabelecerão, assim, uma polícia geral única: os *astynomes*. Mas as polícias especiais logo vão multiplicar-se novamente (1986, p. 33).

A compreensão do contexto histórico, contemporâneo do próprio nascedouro do aparato estatal, faz-se imprescindível, até para que se vislumbre a elevadíssima influência que esta organização exerceria, séculos após seu advento, sobre o Império Romano.

2.1.2 Modelo Romano

A exemplo do que se observava no modelo grego, “a mesma distinção entre as modalidades de defesa dos interesses públicos e dos interesses privados se observava em Roma, entre a publicação da Lei das Doze Tábuas e meados do século III a. C.”(Monet, 1986, p. 34). Considerando-se que a Lei das Doze Tábuas é atribuída ao momento histórico de aproximadamente 450 a. C., longo foi o período em que a segurança e a execução penal ainda eram incumbidas ao particular.

Fica claro que os níveis de violência social não são tão relevantes para que se desenvolva uma organização de competência policial. Muito mais a violência política, manifestada por mudanças verificadas nas camadas dominantes, juntamente com o desequilíbrio social, influenciaram Roma no sentido de lhe apontar a conveniência de mudanças na estrutura de sua administração, contemplando o desenvolvimento de uma força policial.

Neste sentido, a partir do fim do século II, a .C., tornam-se cotidianas desordens, manifestando-se uma violência de ordem política.

É apenas com Augusto, e com o desenvolvimento do Estado imperial que suplanta pouco a pouco, sem as abolir, as velhas instituições da república romana (comícios, Senado, [...], edis...), que aparece uma verdadeira administração policial pública, profissional e especializada. Augusto retira do Senado suas responsabilidades administrativas tradicionais em relação a Roma e cria o posto de “prefeito da cidade”: ao *praefectus urbi*, doravante, cabe manter a ordem na rua, tomar as disposições necessárias, intentar ações penais contra os contraventores. Um estado-maior o assiste, no seio do qual figura o prefeito encarregado de comandar os *vigiles*, que patrulham as ruas a serviço da polícia noturna e da luta contra os incêndios, e os *stationarii*, que permanecem em posto fixo, numa espécie de departamento de polícia de bairro. Daí em diante, os responsáveis pela ordem pública e por seus subordinados são funcionários nomeados e pagos pela autoridade política central, diante da qual eles são os responsáveis (MONET, 1986, p. 34).

Como se explicitou anteriormente, o momento político é muito relevante para compreensão da realidade vivenciada na Roma do final do século II. Havia elevadíssima desigualdade social, coexistindo afortunados, deserdados e miseráveis das distintas províncias do Império em êxodo decorrente de atributos do centro imperial.

Essas inovações maiores correspondem a mudanças sociopolíticas profundas. Roma vê então sua população crescer até chegar a quase um milhão de habitantes. [...] Os desenraizados se inserem como podem numa cidade que tem atrás de si uma longa tradição de agitação popular e de violências. [...] Também é um espaço onde se concentram recursos políticos e administrativos (MONET, 1986, p. 35).

A complexidade política e social observada em Roma eram singulares e, se por um lado o modelo ali implementado serviria de referencial para os que lhe fossem supervenientes em qualquer local do mundo, por outro não seria verificado momento histórico e local com ambiência semelhante, seja pela peculiaridade, seja pela complexidade.

2.1.3 Período Feudal

Após a tentativa reintegradora do Império Romano do Ocidente, caracterizada pelos esforços da dinastia carolíngia, observou-se, em sentido oposto, uma tendência à divisão da autoridade política. O direito demonstrava-se incapaz de assegurar a propriedade e a paz pública, sendo frequentes pilhagens e distúrbios, além de guerras e violências de toda natureza, como pontua Monet:

O homem vive numa perpétua insegurança. [...] O rei (ou o imperador) permanece teoricamente a instância sagrada de onde emana toda a justiça. Mas, por falta de meios adequados, essa pretensão é bombardeada por uma multidão de pequenos senhores, mais a miúdo pilhantes que justiceiros (1986, p. 36).

Desmembrara-se a função de segurança das de justiça. Mais de um milênio após, tornava-se à pretensão matricial do modelo grego, acerca de quão preocupantes se faziam as rupturas do que se definiu como violência política. Novamente se manifestava oportuna a construção, ou reconstrução, de um espaço público organizado em torno de interesses resistente à soma dos interesse particulares, como se pretendia em Atenas. Embora primitivo, o modelo estatal grego já se pautava na democracia, atributo não aplicável à Europa medieval, altamente patrimonialista, carente de definições de “interesse público”.

O enfraquecimento da autoridade das figuras teoricamente detentoras do poder e da justiça se percebia não diretamente nos monarcas, mas sobretudo na pequena legitimidade de seus representantes.

A confiabilidade dos agentes reais itinerantes, instituídos segundo a imagem dos célebres *missi dominici* de Carlos Magno, é tão fraca que os monarcas preferem apoiar-se nos laços frágeis da vassalagem que num pessoal corrompido. Na Alemanha, a ideia imperial e o dever de pacificação interna a que remete não desaparecem dos espíritos, mas, durante longos séculos, o Santo império germânico é mais um mito político que uma realidade. Na prática, a fragmentação do poder político e a subdivisão das funções policiais e judiciárias assumem um grau então desconhecido na França ou na Inglaterra. Embora teoricamente protetor do direito e submetido à obrigação moral e religiosa de garantir a justiça a todos os súditos do Império, o monarca, cujos magros recursos financeiros e militares são inteiramente dedicados à defesa de suas próprias terras, é incapaz de assegurar a paz pública e limitar a arbitrariedade de múltiplos potentes locais. [...] Não há [...], para um rei ou um príncipe, título mais belo que o de “pacífico”. Que não louva aquele que sabe evitar a guerra para seu povo, mas aquele que sabe

impor a paz e a segurança no interior de seus domínios (MONET, 1986, p. 36).

Na Alemanha, predominantemente rural, verifica-se uma espécie de contrato de reciprocidade unindo habitantes e seu *Landesherr*. Um lado oferece obediência, o outro, proteção. Explica Monet (1986, p. 37) que essas várias senhorias são, no entanto, tantas e tão minúsculas que, na realidade, não têm reais condições de oferecer proteção. Não há qualquer profissionalização e,

[...] por falta de órgãos de polícia especializados, essas funções judiciárias são exercidas com o conjunto de habitantes. A Carta de Saint-Omer, [...] no início do século XII, prevê que, em caso de crime, o senhor local profira uma ordem de prisão que não importa qual homem livre pode executar. Se o criminoso é preso num prazo de três dias, ele deve ser conduzido diante do senhor para ser julgado. Passado esse prazo, cada um pode puni-lo sem ser considerado responsável por seus ferimentos ou morte (1986, p. 37).

É possível perceber, aí, uma sistematização dos poderes policial e judiciário, já que, embora sequer minimamente especializada e profissional, a ação dos senhores em suas terras é formalmente legitimada pelo monarca. Quanto à sua efetividade, Monet pontua ser uma justiça “fraca, em razão [...] do direito reconhecido à segurança privada” (1986, p. 37). Mais grave: estabelecem-se ciclos fatais, já que “essa tradição, poderosamente enraizada, reconhece ao indivíduo, ou ao grupo familiar, o direito, e até, algumas vezes, o dever, de fazer justiça com as próprias mãos” (1986, p. 37).

Os movimentos em favor da “Paz de Deus” procuraram limitar a violência mas, noutro contexto, acabam ligados à adoção de regramentos criminais extremamente rígidos.

Nos países de influência romana, não se vislumbram grandes progressos nas experiências desse período de trevas da Alta Idade Média. Certamente, a insegurança dessa fase medieval muito mais ensina por elucidar seu insucesso, apresentando-se mais evoluídos em termos de oferta de segurança os próprios modelos grego e romano, embora muitíssimo anteriores. A própria autoridade estatal restou despedaçada, no sentido de que se fragmentou o poder político e se subdividiram as funções policiais e judiciárias sem que isso lhes agregasse especialização. As experiências em sentido contrário não sobressaíram às agruras do contexto sociopolítico.

2.1.4 Primeiras Polícias Públicas – *Tythings*, *Sherifs*, *Constables* e a Fraternidade Espanhola

É na Baixa Idade Média, que teve por características a decadência do feudalismo e o aumento populacional, que se puderam vislumbrar os primeiros exemplos de polícias públicas. A figura do *Sherif* serve de marco inicial para o processo de centralização política e administrativa, não obstante trate-se de um representante da Coroa em nível local.

Diferentemente do que impuseram as circunstâncias históricas ao Império Romano, restando-lhe diversas das características da atividade policial tal qual modelada em Atenas, na Inglaterra poucas foram as marcas deixadas pelo sistema administrativo e pelo pensamento jurídico de Roma.

Tanto no ideal, quanto no cotidiano do inglês, não se vislumbravam até então a estrutura baseada num poder central a partir do qual se organizasse toda a vida social, conforme pontua Monet:

Na prática, cada comunidade aldeã se organiza na base do velho sistema saxônico do *Frankplege*: os homens livres, válidos e com mais de doze anos são reagrupados em *Tythings* de dez famílias: os *Tythings* são, por sua vez, reunidos por grupos de [...] cem famílias. Nesse sistema, cada um é responsável pela segurança, mas também por delitos cometidos pelos outros membros do *tything*: se um deles é acusado de crime, os outros têm o dever de prendê-lo e leva-lo à justiça. [...] Na origem, cada *Tything* é dirigido por um responsável eleito e não nomeado. A seguir, quando a administração real se desenvolver, o controle do funcionamento dos *Tythings* será confiado a *Sherifs*, representantes locais do poder real (1986, p. 38)

Não obstante, o autor pontuará que, até o século XIV, prevalecerá nas instituições inglesas a ideia de que cada qual tem responsabilidade na produção da segurança coletiva. “O estatuto de Winchester, de 1285, [...] obriga cada homem válido entre quinze e sessenta anos a possuir em sua casa [...] uma arma em bom estado de funcionamento.”

As formas privadas vão sendo substituídas, progressivamente, por formas públicas de polícia e a expressão *Tything* é substituída pela ainda atual denominação de *Constable*. Os principais pontos do estatuto de Winchester, inclusive o dever de

cada um na produção da segurança, são mantidos por ocasião da lei sobre justiças de paz, datada do ano de 1361.

[...] na época em que o *Constable* aparece na Inglaterra, a Dinamarca, a Noruega e a Suécia inventam o *Lensman*. Na Dinamarca, os cargos reservados a esse *Lensman* evoluirão de modo comparável ao do xerife inglês, conferindo-lhe um papel de organizador dos grupos de autodefesa aldeãos e de provedor da justiça criminal (MONET, 1986, p. 39).

Na Espanha, segundo registra Monet (1986, p. 41), milícias populares criadas em cada comuna sob a denominação de *Hermandades* – Fraternidades – apresentam-se eficazes por séculos. Inicialmente com o encargo de proteger, de modo geral, peregrinos, comerciantes e demais habitantes, inclusive dos excessos dos senhores locais, nos séculos XV e XVI tais Fraternidades tornam-se verdadeiras polícias públicas profissionais quando, por iniciativa dos Reis Católicos, se articulam sob a coordenação da chamada *Santa Hermandad* – Santa Fraternidade.

Na Espanha, no fim da Idade Média, a *Santa Hermandad* conta com um corpo permanente de cerca de 2 mil homens, ao qual se junta, em cada cidade, uma companhia de arqueiros que tem por missão perseguir os criminosos até os limites do território comunal. Os delinquentes presos pelas Fraternidades são citados diante das jurisdições especiais, cujas competências se limitam às infrações mais graves [...]. o declínio dessa organização policial, que prefigura as guardas modernas [...], inicia-se na virada do século XVI. Sua dissolução definitiva só ocorre em 1835, pouco antes de ser criada a *Guardia civil* (MONET, 1986, p. 44).

Antes, porém, na Europa continental, “as exigências do desenvolvimento econômico que acompanha [...] o progresso das cidades [...] permitem limitar progressivamente a violência social e dão origem às primeiras formas de polícia pública” (Monet, 1986, p. 43).

As grandes feiras e demais exigências do desenvolvimento comercial estabelecem um elo de negócios entre o norte e o sul da Europa, concentrando-se as atenções das polícias aos longos itinerários, o que influenciou sobremaneira a instituição da *Maréchaussée* na França.

2.1.5 Especialização e Centralização

Aos poucos as organizações tomam formas mais complexas, especializando-se. Ainda no século XIII, é criado na França um posto denominado *Preboste de Paris*, representante da autoridade real para questões judiciais e penitenciárias. Estabelece-se também o *Preboste dos Comerciantes*, defensor dos interesses municipais.

As ruas de Paris, em seguida, passam a ser patrulhadas durante o dia e a noite. Os comissários-examinadores, em conjunto com sargentos, desempenham funções de investigadores e juizes até que, no século XVI, têm seu efetivo duplicado pelo rei Henrique III.

Nesse contexto, precisamente em 1572, a polícia é reorganizada pelo *Edito de Amboise*, estabelecendo-se que “cada ‘corpo de cidade’ deve prover-se de deputados especialmente designados para zelar pela aplicação dos regulamentos de polícia” assistidos por comissários.

O interesse central, dirigido pelo poder real da França à segurança urbana, torna-se evidente a partir do século XIV, contextualizado por um período de violência política decorrente do agravamento das condições das camadas sociais menos abastadas.

O poder local não teria condições de reestabelecer a estabilidade, razão por que as elites urbanas e rurais passam a depender do esforço real para se sustentarem, caracterizando-se também a centralização como atributo do policiamento moderno, especificamente verificado na modernização à francesa.

Monet (1986, p. 46) esclarece que na Alemanha o contexto social é o mesmo, mas não existe um poder central, perdurando uma anarquia até que a Prússia imponha sua hegemonia. Na Itália, tal violência política tarda a ser criminalizada e segue suscitando um ciclo de vinganças privadas. Derrubaram-se oligarquias, mas as novas autoridades dotaram-se de milícias com o fito de resguardar-lhes o poder, mantendo-se uma insegurança cotidiana.

Somava-se a esse ambiente violento os distúrbios provocados por classes populares, de modo que, ainda no fim do século XIV, “a criminalidade de sangue atinge níveis recordes em Florença [...]. Apenas o reforço considerável das forças policiais [...] acabará com [...] motins e insurreições” (MONET, 1986, p. 46).

2.2 POLÍCIAS MODERNAS

No período compreendido entre 1650 e 1850, constituem-se por toda a Europa polícias consideradas modernas.

Primeiramente, destaca-se o modelo francês e, num segundo momento, o modelo inglês. É muito relevante o estudo desses dois modelos que, ainda nos dias atuais, exercem enorme influência nas polícias por todo o mundo.

As polícias modernas são caracterizadas por buscarem reunir três atributos: serem públicas, especializadas e profissionais. Para David Bayley,

o policiamento no mundo moderno é dominado por organizações públicas, especializadas e profissionais. O que é novo [...] é a combinação desses atributos [...]. Agências públicas e especialização podem ser encontradas em muitos lugares antes do período moderno; só a profissionalização é mais rara nos períodos anteriores, embora mesmo ela tenha precedentes históricos. A evolução rumo a essa combinação única, que se confirmou apenas nos últimos cem anos, aconteceu lentamente ao longo de vários séculos. Uma polícia especializada desenvolveu-se na Inglaterra durante a Idade Média, mas agências públicas não se tornaram característica do policiamento inglês senão setecentos anos mais tarde. A França tornou o policiamento público nos séculos dezessete e dezoito, mas não o especializou, como fez a Inglaterra, até o dezenove (1985, p. 65).

A onda de profissionalização se torna perceptível após uma mudança do policiamento de privado para público. A centralização da autoridade, capaz de agregar-lhe maior poder, não é uma determinante, embora se necessite de um mínimo de recursos disponíveis.

Como narrado por Bayley, “autoridades policiais sem muito poder, como os condados americanos ou as vilas inglesas, profissionalizaram-se sob alguns aspectos sem possuírem nenhuma grande riqueza [...]” (1985, p. 63). O autor, no entanto, traça a diferença em relação ao ocorrido na França e na Prússia que, “por outro lado, não profissionalizaram sua polícia em todos os níveis até terem desenvolvido a capacidade de cobrar impostos, regular o comércio, administrar a justiça [...]”.

Torna-se comum o envio de funcionários por diversas autoridades a outros países de referência para que se conheça e se “copie” aquele modelo.

Os governos estudavam inovações feitas em outros lugares e as copiavam [...]. Prússia, Áustria e Rússia estudaram de perto a experiência francesa [...]. O Japão importou conscientemente muitas fórmulas [...] da França, enquanto as potências europeias exportavam profissionalismo para suas colônias. A profissionalização prometia aumentar a eficácia e a confiabilidade da polícia, a despeito da natureza dos sistemas políticos. Isso explica por que a profissionalização aconteceu no século dezenove em países tão radicalmente diferentes, tanto em termos das características de seus regimes quanto da organização nacional da polícia (BAYLEY, 1985, p. 64).

Classe média, aristocracia, comerciantes e artesãos pressionavam por maior segurança, pleiteando apoio do Estado. A postura estatal foi mais fácil na França, pois o país estava acostumado a uma administração governamental profissional. Por outro lado, os ingleses “[...] acreditavam que a intervenção do Estado era perigosa para a liberdade. O Estado administrativo, cujo exemplo mais perfeito é a França, era rejeitado pelos ingleses, e eles se apegaram ao amadorismo mesmo à custa da segurança” (BAYLEY, 1985, p. 64).

2.2.1 O Primeiro Modelo Francês: *Maréchaussée* e Tenente de Polícia

Esse modelo francês a que tanto se alude escora-se em dois pilares: a *Maréchaussée* nas zonas rurais, e a *Tenência de Polícia*, em Paris.

De origem puramente militar, a *Maréchaussée* é territorializada a partir do século XVI. Suas ligações com as autoridades militares se afrouxam. Em contrapartida, ela recupera competências de polícia civil nos campos [...] e já preenche as funções da guarda civil dos dias atuais. Seus efetivos aumentam. Ela se torna a principal força pública de que dispõem os intendentes (MONET, 1986, p. 49).

No entanto, múltiplas polícias nas “cidades de província, [...] permanecem nas mãos dos notáveis locais que as organizam segundo sua vontade” (MONET, 1986, p. 49). Esse quadro é alterado na reforma de 1720, reforçando-se a territorialização da *Maréchaussée*.

Paralelamente, focado na área urbana da capital francesa e muito preocupado com a violência política,

Em 1667, Luís XIV cria o ofício de *tenente de polícia de Paris* para confederar [...] todo um conjunto de tarefas, ligadas à administração geral da cidade [...]. Como o perigo para a estabilidade das instituições pode [...] surgir de todos

os lados, o tenente de polícia tem competências muito amplas. Ele zela pela segurança pública, [...] toma as disposições necessárias para evitar os incêndios e as epidemias ou ainda limitar os efeitos das inundações causadas pelas cheias do Sena. [...] Atento ao movimento das populações [...] e de um modo geral acompanhar de perto os procedimentos de toda uma gama de suspeitos [...] a partir das informações transmitidas, diariamente, por um exército de espões (MONET, 1986, p. 50).

Toda a área de Paris é dividida em setores e bairros, chefiados por comissários de polícia com o auxílio de inspetores. Além disso, a *Tenência de Polícia* dispunha de postos de guarda em diversos pontos estratégicos da capital. Metade dos três mil homens era empenhada em patrulhas diurnas e noturnas (MONET, 1986, p. 50).

2.2.2 Escola da Gendarmaria – Modelo de Polícia Militar da Revolução Francesa

É comum a comparação crítica das polícias militares brasileiras ao modelo francês de que é oriunda. No entanto, comumente os estudiosos da polícia brasileira ignoram o fato de que a polícia francesa tem dois momentos muito distintos, antes e depois da Revolução Francesa, sendo que não o primeiro – da *Maréchaussée*, mas o segundo – da *Gendarmerie*, influenciou, sim, diretamente a criação das polícias militares no Brasil. Naturalmente, o funcionamento da *Gendarmerie* aproveitou a organização herdada da *Maréchaussée*.

Os ideais da Revolução Francesa, em 1789, influenciaram mudanças nas finalidades da atividade policial e, embora tenha mantido as estruturas institucionais, impuseram a conversão da *Maréchaussée* em uma polícia militar chamada *Gendarmerie*, já em 1791, repercutindo em inúmeros países por onde difundiu-se, também, o código penal napoleônico, contexto em que se limitou a atuação estatal às balizas legais pretendendo-se, pela primeira vez, certo grau de limitação ao Estado.

A influência francesa ultrapassa o século XVIII: as guerras de Revolução [...] imprimem, por sua vez, sua marca duradoura nas polícias europeias, com difusão do código penal napoleônico e adoção, por inúmeros países, de uma polícia militar [...] (MONET, 1986, p. 50).

A *Gendarmerie* é, portanto, representante de um dos maiores avanços da atividade policial no contexto das polícias modernas, dados seus enlaces com as conquistas da Revolução Francesa.

[...] Napoleão Bonaparte, durante suas conquistas pela Europa, disseminou o modelo *gendarmerie* francês por todas as nações conquistadas, modelo esse que perdura até os dias de hoje, tendo atingido, também, outros continentes. [...] Instituições policiais oriundas do modelo francês, fardadas, organizadas militarmente e responsáveis pela ordem pública [...] entre as mais tradicionais: as Gendarmeries austríacas, os Carabinieri italianos, a Guarda Civil espanhola, o Koninklijke Marechausse holandês, as forças policiais da Grécia, Marrocos, Argélia, a Real Polícia Montada do Canadá, os Carabineros do Chile, as polícias militares do Brasil e demais polícias da América Latina (MARCINEIRO, 2009, p. 37).

Da colocação de Nazareno Marcineiro se observa larga a difusão alcançada pelo modelo *gendarmerie* francês desde o contexto histórico que se seguiu à Revolução Francesa até os dias atuais.

2.2.3 O Modelo Londrino de *Sir Robert Peel*

Na Inglaterra o advento de um modelo de polícia moderno foi muito posterior às tendências da Europa continental. Embora a figura do *sherif* caracterize, desde a Baixa Idade Média, o trato público das questões policiais, nunca houvera no solo inglês uma estrutura baseada no poder central.

“Em 1780, durante oito dias, os motins de Gordon põem Londres a fogo e a sangue”. No fragmento exposto, Jean-Claude Monet (1986, p. 48) alude ao contexto inglês em que se manifestava necessária a revisão da estrutura policial para passar a lidar, inclusive, com formas de violência política. Segundo acrescenta o autor, “o Parlamento, contudo, não se resigna a votar o projeto de lei, apresentado em 1785 por William Pitt, criando uma polícia profissional, tão grande era o medo de [...] um sistema policial inquisitorial à francesa” (1986, p. 48).

O sistema proposto por Pitt, embora não tenha sido acolhido pelo Parlamento na metrópole, no ano seguinte foi implantado na Irlanda, colônia inglesa, por força do

Dublin Act criando-se “uma polícia segundo o modo militar, que cobre todo o território irlandês: a *Royal Irish Constabulary*” (MONET, 1986, p. 48).

Na Inglaterra, foi mantida a preocupação com a aparência da instituição policial que se necessitava criar, para que não lembrasse o modelo francês cuja estruturação militar remetia à ideia de um Estado forte, limitador e tributário, incômodo às elites liberais sobretudo num país monárquico.

A Coroa, no estilo inglês, era representada no nível local pelos *Sherifs* que, não obstante, dispunham de autonomia, remunerando-se por multas cujo valor, em parte, era repassado à realeza. “O sistema dá lugar a abusos: os *Sherifs* não hesitam em inventar falsas acusações [...] a fim de perceber mais multas, uma parte das quais vai para o Tesouro real e a outra lhes serve como remuneração” (MONET, 1986, p. 43).

Se o contexto social foi decisivo no estabelecimento de um modelo moderno de polícia na França, também o foi na Inglaterra, em que pese não ter sido imediatamente precedido por uma Revolução. Fernandes e Costa explicitam que “a Inglaterra, nas primeiras décadas do século XIX, passava por momentos de muita insegurança. As desigualdades sociais eram abismais, gerando anarquia e perturbação na sociedade” (2012, p. 137).

O ministro do Interior, *Sir Robert Peel*, incumbido pela realeza para organizar a polícia londrina, atentou à conveniência política e esforçou-se para não caracterizá-la com roupagem semelhante à francesa:

As reações negativas da opinião pública inglesa a tudo o que possa lembrar [...] polícias do continente, e especialmente o sistema centralizado e politizado na França [...], obrigam os reformadores da polícia britânica a resolver um duplo problema: é preciso policiais bem visíveis para que possam ser controlados pelo público e para não parecerem uma ‘polícia secreta’; mas é preciso evitar que seu uniforme e seu armamento lembrem o modelo das polícias militares da gendarmarias. Por isso, é de sobrecasaca e cartola, e munidos simplesmente de um curto cassetete e um par de algemas que [...] os três mil *constables* da *Metropolitan Police* assumem suas funções nas ruas de Londres (MONET, 1986, p. 51).

Como mencionado, não houve semelhante preocupação com as colônias, servindo-lhes o modelo anteriormente idealizado por William Pitt, mesmo após rejeitado pelo

parlamento inglês. Ironiza Monet que “o que não é bom para a Inglaterra pode ser excelente para suas colônias” (1986, p. 48).

Fernandes e Costa (2012, p. 138 – 140) apresentam nove princípios da polícia moderna cunhados por *Sir Robert Peel*:

1. Prevenção;
2. Necessidade de respeito público e de aprovação pública;
3. Cooperação do público com a polícia;
4. Diminuição do uso da força – condição garantida pelo grau de cooperação do público;
5. Imparcialidade;
6. Esgotamento de todas as possibilidades – o uso da força só é cabível quando necessário, sendo insuficiente a persuasão;
7. Interação com a sociedade – a polícia é o público e o público é a polícia;
8. Limite da ação policial – não de haver postura vingativa ou usurpação de poderes do judiciário;
9. Ausência de crime – não é a visibilidade das ações, mas a ausência de crimes que testa a eficiência policial.

Fato é que o modelo de *Sir Robert Peel* contemplou grandes avanços, passando Londres a receber missões internacionais de estudo, e não mais Paris. “O próprio Napoleão III [...] envia uma delegação à capital inglesa antes de instaurar um sistema de subdivisão das ruas da capital” (MONET, 1986, p. 52).

3 DINÂMICA DA ATIVIDADE POLICIAL E CONTROLE EXTERNO

3.1 FASES DO CICLO DE POLÍCIA

A atividade de polícia, embora indivisível, é mais facilmente analisada em cada um de seus momentos, prevalecendo-se em cada um deles alguns aspectos característicos. Tais momentos, no entanto, não são estanques, de modo que o estudo que eventualmente ignorar a formatação cíclica da atividade deixará de percebê-la como um todo.

O ciclo de polícia abrange todos os aspectos de atuação policial, desde a fase onde se desenvolvem os atos de polícia ostensiva e de caráter eminentemente preventivo [...] passando pela repressão criminal imediata, com ações de controle e reestabelecimento da ordem, chegando-se finalmente à etapa repressiva propriamente dita, em que a ação policial se concentra no trabalho investigativo e apuratório dos ilícitos penais (SILVA, LICKS E JELVEZ, 2011, p. 531).

São três os momentos da atividade policial, definindo-se em torno de cada um deles uma fase do ciclo de polícia. O que se busca isolar para análise apartada é a pretensão específica do policial no momento em curso, já que a coordenação e as finalidades de seu trabalho devem ser permanentes, não variando de acordo com as fases. As denominações “primeira fase” e “terceira fase”, nesse sentido, devem ser percebidas como facilitadoras do entendimento já que, em verdade, trata-se de um processo circular, sem início e fim preestabelecidos.

Na primeira das fases estudadas, é presumido um estado de tranquilidade pública, observando-se nesse momento da atividade policial um fulcro eminentemente mantenedor:

Na primeira fase do ciclo de polícia tem-se a situação de normalidade, de ordem pública [...]. Aqui, a atividade policial predominante conserva o caráter de prevenção esteado na ostensividade, [...] que faz uso dos poderes legais atribuídos à Administração Pública, objetivando inibir as práticas delitivas. (SILVA, LICKS E JELVEZ, 2011, p. 532).

Reside no segundo momento da atividade um elo entre a prevenção e as providências investigativas para repressão. Neste ponto, fica constatado o cometimento do ilícito penal, manifestando-se insuficientes não apenas os esforços proativos da fase anterior, mas todos os esforços de prevenção primária e

secundária – muitos deles de competência alheia aos órgãos policiais – e, nos casos de reincidência, também os trabalhos de prevenção terciária e de repressão qualificada.

A quebra da normalidade é o acontecimento precursor da segunda fase do ciclo, como também o é para o início da persecução penal. Esse acontecimento, de ruptura da ordem, é desencadeado através de uma ação que lesa [...] a paz social, exigindo a interferência do Estado [...] (SILVA, LICKS E JELVEZ, 2011, p. 532).

No que tange à postura adotada pelo policial, nesta fase intermediária há interesse em reestabelecer a ordem. Há, também, concomitante dedicação em reunir o máximo de informações para identificação e detenção das pessoas a serem responsabilizadas, e em compreender as circunstâncias que envolvem o delito sendo, em diversos dos casos, o principal momento da investigação. É imediato, contemporâneo do estado de flagrância delitiva, sendo realizado pelos policiais uniformizados apoiados por equipes em trajés comuns, o que exige sincronia, entrosamento, recursos de comunicação discreta e coordenação de esforços.

A terceira fase cuida dos atos formais e de apuração complementar, destacando-se um caráter repressivo, senão vejamos:

Por fim, na terceira fase do ciclo de polícia ocorrem os atos de polícia repressiva propriamente dita, caracterizada por atos investigatórios, procurando assegurar os meios de provas necessários para a persecução penal (SILVA, LICKS E JELVEZ, 2011, p. 532).

No entanto, se por um lado a terceira fase encerra o ciclo de polícia, por outro, incumbe-lhe iniciar um novo ciclo, já que o conhecimento nela capitulado deverá ser capaz de reorientar as atividades de prevenção.

Acerca da teoria da complexidade, Silva, Licks e Jelvez esclarecem que “o pensamento complexo se apresenta [...] buscando compreender o todo partindo das partes; no entanto, sem negligenciar as partes para entender o todo” (2011, p. 533). E acrescentam, motivando a formatação cíclica necessária ao exame de fenômenos complexos: “[...] Ocorre um abandono do pensamento linear, partindo para um movimento circular em busca da compreensão do fenômeno” (2011, p. 533).

Aplicando a teoria da complexidade ao estudo da atividade de polícia, Silva, Licks e Jelvez pontuam:

Sob a perspectiva multidisciplinar exige-se uma abordagem completa do ciclo de polícia. Não se admite discutir e planejar atividades de prevenção sem a análise da repressão, bem como falar em repressão sem envolvê-la com a prevenção (2011, p. 537).

Portanto, trata-se de um estudo complexo em permanente estado maior, de modo que é vislumbrada cada especialidade apartadamente, mas sem que se perca de vista o todo que lhe agrega coerência e lhe exige coesão.

3.2 CIVILIAN OVERSIGHT E ACCOUNTABILITY: MINISTÉRIO PÚBLICO E CONSELHOS INTERATIVOS NO CONTROLE EXTERNO

O conjunto de prerrogativas confiadas ao policial para que se torne viável o exercício de suas funções não é pequeno. Representar o Estado já lhe agrega imensa autoridade perante o cidadão. O órgão policial, administrador desse potencial, deve exercer sobre seus agentes um permanente controle interno, não somente para se certificar do uso sempre necessário e legítimo da força, mas para assegurar a coesão institucional, exigindo posturas profissionais e linhas de atuação condizentes com a política de segurança adotada.

Trate-se de instituição policial civil ou militar, fato é que a administração dessa autoridade e seu controle demonstram a necessidade da disciplina e da hierarquia que se consubstanciam, respectivamente, no acatamento às leis e normas e no respeito às designações das autoridades internas e externas, contanto que admitidas em lei. O policial com dificuldade em acatar disposição legal, de superior ou de autoridade externa democraticamente posta, certamente não vislumbra limites à sua autoridade. Obediência à lei, coesão interna e abertura a controle são virtudes indispensáveis a uma polícia no contexto democrático.

Influenciado pela experiência internacional e, em especial, por inspiração democrática, no Brasil ganhou corpo a necessidade de controle externo da atividade de polícia na década de 90 do século passado:

As primeiras instituições policiais contemporâneas expressamente voltadas para o controle externo da polícia – ou *civilian oversight of the police* (controle civil da polícia) [...] – datam dos anos 1940 nos Estados Unidos, mas foi a partir dos anos 1970 que elas começaram a se estruturar de forma mais sistemática [...]. Ao longo das décadas de 1970 e 80, Austrália, Grã-Bretanha e Canadá e, nos anos 1990, outros países como Índia, África do Sul, Portugal e Brasil, também introduziram modalidades [...] de controle externo da polícia [...] (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003, p. 25).

Como pontuado, o controle externo não deve estar voltado apenas para a postura individual, mas institucional, sendo relevante avaliar a adequação da linha política adotada. Neste sentido, acerca dos organismos criados em todo o mundo com esta finalidade, Lemgruber, Musumeci e Cano pontuam que

[...] há os que atuam apenas a partir de queixas dos cidadãos, relacionadas ao comportamento deste ou daquele policial, e há os que realizam avaliações abrangentes do trabalho da polícia ou mesmo da política de segurança em seu conjunto. Mas, de um modo ou de outro, todos assentam na preocupação com a *accountability* [...], ou seja, com a necessidade de que as polícias [...] prestem contas do trabalho que realizam [...] (2003, p. 26).

No entanto, este é um ponto merecedor de muito cuidado. É necessário que se defina a competência de cada órgão de controle externo, até para que se lhe delegue formal e necessária autoridade, exigida pela natureza do ofício. Não é, portanto, recomendável que todo o controle se concentre em um único organismo. Nesse sentido, a experiência de Los Angeles tornou-se referencial para o mundo, por atribuir a dois órgãos distintos a incumbência de controle externo, ao passo que, bem lhes definindo as atribuições específicas, não deixou frestas que embasassem reclames melindrados de equipes de investigação policial diante de ingerências, como verificado no Brasil.

Um único incidente [...] na cidade de Los Angeles, em 1991 [...], gerou violentos protestos, que culminaram com a criação de dois novos mecanismos locais de controle externo: o Office of the Inspector General of the City of Los Angeles e o Special Counsel for the Los Angeles County Sheriff's Department (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003, p. 26).

Lemgruber, Musumeci e Cano esclarecem que o *Office of the Inspector General* é “uma espécie de *ombudsman*/ ouvidor que tem as atribuições de receber [...] queixas; rever [...] episódios de policiais envolvidos em [...] emprego excessivo da força [...]; conduzir investigações próprias; e auditar [...] Corregedorias de Polícia” (2003, p. 26).

Já o *Special Counsel* “não lida com queixas individuais; dedica-se essencialmente ao monitoramento sistemático [...], recomendando alterações [...]” (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003, p. 26).

Em Los Angeles, percebe-se uma atuação técnica por parte do primeiro organismo de controle, ficando o segundo a cargo das questões eminentemente políticas, legitimando o processo decisório. Não obstante, como pontuado pelos autores, ao longo de dez anos de funcionamento, o *Special Counsel* foi responsável por uma enorme diminuição de incidentes de uso excessivo da força, reduzindo-se também as indenizações pagas pelo condado (2003, p. 27), razão por que não se deve

menosprezar o potencial que têm os conselhos para influenciar na conduta dos aplicadores da lei.

No Brasil, a Constituição apenas menciona o Ministério Público como responsável pelo controle externo da atividade policial:

A Constituição Federal de 1988 ampliou extraordinariamente as atribuições do Ministério Público [...]. Entre as funções específicas decorrentes dessa incumbência está a de exercer o controle externo das polícias (art. 129, inciso VII) [...] que incluem o monitoramento de todos os estágios do trabalho policial, o exame de todos os documentos e procedimentos relacionados às investigações, e a denúncia de tortura, crimes, abusos e violações de direitos dos cidadãos (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003, p. 122).

A independência administrativa e funcional assegurada à instituição por mandamento constitucional referenda sua vocação fiscal na medida em que lhe atribui suficiente isenção. Isso explica seu protagonismo também na seara do controle externo das instituições policiais.

O caráter externo do controle é garantido pelo fato de o Ministério Público ter estrutura funcional própria, a meio caminho entre os poderes Executivo e Judiciário, mas sem subordinação a nenhum dos dois – o que lhe confere uma margem de independência e de autoridade equivalente, ou até superior, à de muitos dos mecanismos internacionais de controle externo [...]. Com atribuições tão amplas e com tamanha autoridade, o Ministério Público constitui, assim, o mais importante órgão de controle externo da polícia legalmente previsto no Brasil (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003, p. 122).

No entanto, o número de atribuições conferidas ao parquet, naturalmente, exigiu um redimensionamento gradual de seus procedimentos, o que nem sempre contou com uma postura de colaboração por parte de instituições policiais. É que a posição de titular da ação penal, desde antes da Constituição de 1988, já exercia certo grau de controle sobre a qualidade dos inquéritos policiais, podendo requisitar diligências complementares e, mesmo, deixar de utilizar as elucidações e conclusões oriundas da fase inquisitiva.

Portanto, somado ao fato de que a crescente demanda fez com que tardasse a se adequar plenamente às novas incumbências, o Ministério Público encontra dificuldades no controle externo da atividade de polícia principalmente por se deparar com uma série de entraves relacionados principalmente a dois grandes problemas:

O primeiro é a confusão em torno do próprio conceito de “controle externo”, já que o órgão conservou suas antigas atribuições de promotoria [...], que sempre envolveram certo grau de controle, sobretudo no acompanhamento e averiguação da qualidade dos inquéritos produzidos pela Polícia Civil. Tais funções foram muito amplificadas, passando a incluir também, por exemplo, a fiscalização do tratamento dado aos presos e suspeitos interrogados nas delegacias (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003, p. 123).

O segundo problema [...] é a hostilidade [...], particularmente da Polícia Civil, à interferência do Ministério Público nos procedimentos policiais rotineiros, que vai além da genérica repulsa corporativa dessas instituições a qualquer espécie de controle externo. [...] Tende-se a interpretar a interferência como [...] afronta à autoridade policial garantida pelo Código de Processo Penal brasileiro (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003, p. 124).

Trata-se, pois, de questão afeta também à postura das polícias, sendo inviável o pleno exercício das atividades de controle externo no panorama atual. No âmbito estadual, a atividade de polícia – como anteriormente demonstrado – é seccionada em órgãos cuja essência e postura são muito distintas. Os pilares de acatamento à norma e respeito à autoridade, peculiares às polícias militares, facilitam a compreensão por parte dos policiais de que sua autoridade não é reduzida diante do controle, com o qual já é bem familiarizado. Por outro lado, mesmo internamente, policiais civis resistem à ideia de se sujeitarem a ingerências.

De qualquer modo, *Civilian oversight* e *accountability* são ferramentas distintas. Neste ponto, vislumbra-se no Brasil um potencial muito interessante, correlato a um novo paradigma que vem sendo observado por polícias militares no trato com a comunidade. O advento de Conselhos Interativos, mais que reconhecidos, recomendados pela nova doutrina policial militar, legitima políticas de segurança pública e faz prova do argumento apresentado.

Parece sadio que a atividade policial e seu controle externo sejam analisados de modo distinto no que tange ora às questões técnicas e legais, ora às prioridades políticas. No primeiro caso, é necessário um fortalecimento das estruturas institucionais que lhes garanta profissionalismo e isenção, o que poderá exigir certo distanciamento das comunidades e, sobretudo, das elites locais. No segundo, porém, faz-se necessária máxima aproximação, para que a população se veja capaz de participar ativamente do processo decisório, ponto no qual é positiva a municipalização.

Adiante, em tópico específico, será especificado em que âmbitos e com que cuidados faz-se necessária a municipalização da segurança pública, o que diz respeito diretamente à viabilização do *accountability* a ser desempenhado no seio do vínculo polícia-comunidade, viabilizando uma mais íntima relação de controle externo no estabelecimento de prioridades políticas.

O atributo da centralização não é verificado nas polícias inglesas e estadunidenses, onde se compreende a municipalização não sob o aspecto lato, mas estrito, descentralizando e, portanto, municipalizando a atividade policial. Se por um lado a modernidade exige a centralização, por outro a liquidez da atualidade exige uma margem de dinamismo somente viável às esferas locais.

O pacto federativo tal qual estabelecido no Brasil por suas dimensões continentais acaba por viabilizar uma esfera intermediária entre a União e o Município. Uma polícia estadual é centralizada o suficiente para dispor de uma estrutura administrativa forte e coesa, e de um nível estratégico-institucional afastado das influências sectárias e patrimonialistas características das elites locais. É também dinâmica a ponto de adequar-se às peculiaridades locais, sustentando neste âmbito, desde que incorpore traços do modelo interativo, municipalizando temáticas correlatas à segurança pública e franqueando à comunidade poder no processo decisório de níveis tático e operacional.

4 MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

A nova perspectiva que no Brasil se forma acerca da segurança pública aponta para a necessidade do envolvimento das comunidades e de todas as esferas do Poder Público. O modelo de Polícia Interativa, implantado pela Polícia Militar do Espírito Santo, bicampeão em concursos nacionais em que concorreram iniciativas e projetos de democratização da segurança pública, logrou êxito nos certames e perante a sociedade por envolver – dentre as modalidades de interação que sua doutrina estabelece – as comunidades e suas lideranças, na interação social, e as agências municipais e estaduais, na interação complementar.

Na interação social, o modelo garantiu a ampliação da participação comunitária, além de estimular o convívio social entre policiais e cidadãos (FERNANDES e COSTA, 2012, p. 49), viabilizando uma gestão democrática pautada no *accountability* – gestão participativa e prestação de contas – e no *civilian oversight* – fórum de supervisão e controle civil.

Na modalidade de interação complementar, o modelo de Polícia Interativa mostra-se capaz de “ampliar os recursos públicos disponíveis, por meio de ação coordenada com o poder local” (FERNANDES e COSTA, 2012, p. 50).

A primeira titulação obtida pelo modelo de Polícia Interativa deu-se no ano de 2000, no Concurso Nacional de Polícia Comunitária, quando o Projeto Morro do Quadro logrou a primeira colocação. Esse foi um projeto posto em prática pela Polícia Militar do Espírito Santo em Vitória - ES liderado pelo Coronel Jailson Miranda, então capitão de polícia.

A segunda titulação foi atribuída ao modelo no ano de 2009, quando o trabalho desenvolvido em Guarapari - ES, pautado na Rede de Promoção de Ambientes Seguros – REPAS, novamente liderado pelo Coronel Jailson Miranda, então major de polícia, obteve o primeiro lugar no concurso da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública e Cidadania.

Com o advento da Constituição de 1988, a Segurança Pública no Brasil passa também a ser uma responsabilidade, mesmo que adjetiva, dos

municípios. Sendo agora um ente federativo, o município não poderia deixar de estar incluso na discussão da problemática da insegurança que se avolumou nas décadas de 1980/90. Permitir a participação de todos nesse debate foi uma grande façanha dos constituintes, visto que antes as constituições brasileiras minimamente trataram sobre segurança pública, ocasionando o distanciamento das comunidades de tão importante tema público, indispensável para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos brasileiros (FERNANDES e COSTA, 2012, p. 29).

Diretamente com a comunidade, sobretudo através dos Conselhos Comunitários, ou Conselhos Interativos de Segurança Pública, ou perante o poder local, servindo-se para tanto os Gabinetes de Gestão Integrada Municipais – GGIM's, o sucesso da filosofia de Polícia Interativa e, de modo geral, a doutrina do policiamento comunitário demonstram a necessidade de se municipalizarem diversos dos debates e ações em Segurança Pública, não de modo substitutivo, mas complementar às ações das demais esferas.

4.1 REDE DE PROMOÇÃO DE AMBIENTES SEGUROS – REPAS

Um exemplar conjunto de ações envolvendo a municipalização da segurança pública pautado na filosofia de polícia militar interativa é a Rede de Promoção de Ambientes Seguros – REPAS, implementada pela Polícia Militar na cidade de Guarapari – ES. Com a REPAS, o batalhão adotou um modo de trabalho focado nos resultados, envolvendo, para tanto, os policiais militares que atuam junto às comunidades, colhendo informações detalhadas que possibilitassem ao comando a elaboração de um diagnóstico específico de cada região.

O “Batalhão Participativo” [...] objetiva a adoção de métodos de gestão participativa [...] a partir de construção de diagnóstico do ambiente interno e externo com a cooperação efetiva dos policiais definindo metas e objetivos. O diagnóstico realizado pelos policiais militares foi o marco inicial para fazer frente às demandas tanto da própria instituição quanto da comunidade [...] (MIRANDA, 2008).

Embora as conclusões também sejam de grande valia para planejamento e orientação do policiamento ostensivo, prioriza-se a preservação da ordem pública, na medida em que o diagnóstico orienta um conjunto de exigências objetivas apresentado às secretarias municipais e a outros órgãos cuja atuação impacte, direta ou indiretamente, diversos condicionantes da criminalidade. A integração institucional é a característica da REPAS que lhe agrega eficácia, já que muitos dos problemas de segurança pública não têm solução na atuação isolada da polícia.

Juntamente às questões internas como a falta de efetivo policial, desmotivação profissional, carência de políticas de treinamento específicas para 10º BPM e inexpressiva participação da comunidade operacional nos trabalhos do Batalhão, foi diagnosticado que vários problemas da criminalidade são situações de complexidade muitas vezes afetas e ao alcance do Município (MIRANDA, 2008).

Esclareça-se que, em muitas das vezes em que é chamada a solucionar uma demanda emergencial surgida em decorrência da inoperância de outros órgãos do Poder Público, a polícia é compelida pelas circunstâncias a atender para o problema, e não para suas causas, adquirindo por conta disso o rótulo de reativa.

Além de se prejudicar na rotina preventiva para a qual se planejou, a polícia e o policial passam a ser culpados pelo problema alheio, que resolveram com todos os recursos de que dispunham, mas de modo paliativo – esforços cujo contexto é

recorrentemente distorcido, com prejuízos à imagem institucional e conseqüente desmotivação dos profissionais. Também isso ressalta a importância de as polícias militares se aliarem às comunidades na exigência de providências profundas por parte de todas as esferas do Poder Público, com foco nas causas do problema e nos resultados do trabalho prestado.

“As atuais dinâmicas gerenciais e sociais têm exigido mudanças nas ações das forças policiais. A percepção de que Segurança Pública é caso de polícia desconsidera as condicionantes que induzem à criminalidade [...]” (MIRANDA, 2008).

Na REPAS, o envolvimento dos soldados legitima sua competência decisória – sendo sabidamente enorme a margem discricionária de um policial da ponta – reconhecendo o papel fundamental que exercem no cotidiano quando se preferem medidas preventivas às reativas.

A estrutura militar acaba por favorecer sobremaneira o encaminhamento dessa Rede, sendo indispensáveis a identidade e a unidade características da cultura castrense, além da ideia de pertencimento a um todo de cujo empenho depende o sucesso da atuação individual, e do entendimento do quão relevantes, indispensáveis, prioritários e merecedores de máxima dedicação são os esforços pela paz social, respectivamente expressos nos elementos do valor policial militar do espírito de corpo e da fé na missão elevada.

Outra ação de aproximação com a comunidade foi a divisão geográfica do município em Células Interativas de segurança com objetivo de personalizar e descentralizar o policiamento, otimizando a representatividade da polícia dentro da comunidade e criando ferramentas de cooperação com o público na construção dos conselhos de proteção comunitária (MIRANDA, 2008).

Obtido o diagnóstico policial militar específico de cada área, as Células Interativas debatem, agora com efetiva participação e legitimação comunitária, os pontos que devam ser complementados e as medidas necessárias à resolução das causas, de modo que o problema não se repita, tornando a assolar a população e empenhar esforços paliativos do policiamento.

4.2 ATRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

No Brasil, a Constituição de 1988, no § 8º do artigo 144, dispõe sobre a possibilidade de que os municípios dotem-se de guardas municipais para proteção de seus bens, serviços e instalações. Embora em primeira leitura possa parecer uma disposição focada apenas na específica proteção dos pertences da municipalidade, a expressão “serviços” permite leitura um tanto mais abrangente, cujo desenvolvimento não se deve confundir com o da atividade de polícia, muito embora represente significativos papéis na pleiteada municipalização da segurança.

Atinentes à esfera local, as atividades de fiscalização sanitária, ambiental, de trânsito, de posturas, de obras e, dentre outras, de receita, representam o exercício cotidiano do poder de polícia por parte de distintos órgãos da administração municipal.

Art. 78 do CTN – Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (BRASIL, 1966).

Do ponto de vista doutrinário, Hely Lopes Meirelles define o poder de polícia como sendo a “faculdade de que dispõe a administração pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado” (2002, p. 127).

A desconcentração dessa competência una em diversas Secretarias, contudo, torna sua atuação descoordenada, oportuniza o retrabalho e, por conseguinte, indesejável margem de ineficiência, dadas as dificuldades de se integrarem processos e atividades um tanto burocráticos.

Para maior economicidade, e com a previsão constitucional, não há impeditivo no sentido de que se constituam guardas municipais que favoreçam o exercício da coercibilidade, além de agregar segurança e eficiência ao exercício de todos esses aspectos do poder de polícia por parte da municipalidade. É, aliás, recomendável

que o município proceda à concentração das funções de fiscalização a cargo de suas diversas Secretarias em uma Guarda, de modo que haja não apenas integração, mas unificação e capacidade coercitiva.

Acerca dos atributos do poder de polícia, decorrentes do princípio da supremacia do interesse público em relação ao interesse do particular, é oportuna a seguinte contribuição de Rosa:

A atuação administrativa é dotada, por vezes, de atributos que buscam garantir certeza de sua execução e verdadeira prevalência do interesse público. São três: *discricionariedade* (a lei concede ao administrador a possibilidade de decidir o momento, as circunstâncias para o exercício da atividade – concede-lhe oportunidade e conveniência a seu juízo); *auto-executoriedade* (o ato será executado diretamente pela Administração, não carecendo de provimento judicial para tornar-se apto); e *coercibilidade* (ao particular a decisão administrativa sempre será cogente, obrigatória, admitindo o emprego de força para seu cumprimento). [...] A coercibilidade [...] estará sempre presente, já que indissociável da auto-executoriedade (2003, p. 68).

A formação de uma identidade agrega visibilidade à atuação fiscal das prefeituras, que também exercem relevantes atividades de polícia administrativa, à Guarda incumbindo, ainda, apoiar os demais serviços de índole não fiscal prestados pelo município.

Atuando de maneira uniforme, a fiscalização municipal se apresenta como instrumento coerente, forte e disponível ao cidadão, contanto que disponha de canais de acionamento diretos e simplificados, e demonstre-se eficiente. O cidadão inverte a cultura penalista quando, diante de ilícitos administrativos, conhece os canais de denúncia e crê em sua funcionalidade.

É sabido que o fenômeno da criminalidade é temática prioritária, não sendo adequado abdicar de qualquer esforço no sentido de controlá-lo. Não obstante, sobretudo no Estado Democrático de Direito, é indispensável que se respeitem os ditames do ordenamento jurídico, atuando cada esfera do Poder Público na seara que lhe fora constitucionalmente incumbida. Ademais, o município tem, dentre outros, três importantes potenciais, podendo exercer a prevenção primária, parte da prevenção secundária e a correção administrativa de ilícitos, sendo-lhe característico agir muito antes do crime.

Nas razões apontadas por estudiosos como originárias da municipalização da atividade de polícia nos Estados Unidos não se percebe qualquer alinhamento em relação aos princípios da polícia moderna, de *Sir Robert Peel*. Ao contrário, esclarece Monet que

alguns historiadores americanos têm defendido, explicitamente, que as forças de polícia municipais de tempo integral foram criadas em Boston em 1834, Nova York em 1844 e Filadélfia em 1854, porque as organizações policiais existentes não conseguiam dar conta dos tumultos e desordens coletivas [...]. Guardas-civis voluntários em tempo parcial e vigilantes não conseguiam conter as lutas que regularmente explodiam entre as forças escravagistas e emancipatórias, entre protestantes e católicos e entre imigrantes e nativos [...] (MONET, 1986, p. 108).

O advento de uma política de fomento por parte do poder central estadunidense para a atividade policial desempenhada no âmbito local apresenta motivação reativa, parecendo descabido basear-se naquele sistema as mudanças no nosso, haja vista não terem se pautado em princípios de segurança comunitária como por aqui se pretende, senão vejamos:

Com a aprovação do Omnibus Crime Control and Safe Streets Act de 1968, que criou a Administração para Assistência à Aplicação da Lei, o governo federal, pela primeira vez na história da América, forneceu apoio financeiro maciço para as operações locais da polícia. [...] Em níveis locais, foram criados esquadrões de armamento pesado (as equipes SWAT) para lidar com multidões enfurecidas, ataques planejados a edifícios públicos e sequestro de reféns (MONET, 1986, p. 109).

Ora, se finalmente boa parte da doutrina percebe que segurança pública não é apenas um problema de polícia, não será constituindo polícias locais que o município deve colaborar, e sim desempenhando seu papel constitucional na melhor prestação dos diversos serviços públicos que já lhe incumbem, promovendo o desenvolvimento urbano e estabelecendo formas de sanções administrativas que viabilizem a correção anterior, sendo a justiça criminal a *ultima ratio*. Sem deméritos, sobretudo em perspectiva que priorize uma postura estatal mais proativa do que reativa.

Ademais, a Constituição, expressamente, incumbe o policiamento ostensivo às polícias militares, sendo desejável que o nível tático operacional busque formas de aproximação e legitimação comunitária, mas necessário que no plano estratégico se mantenha certo afastamento da influência político-econômica de elites locais, complexidade que se abordará adiante.

4.3 MUNICIPALIZAR A SEGURANÇA OU A ATIVIDADE DE POLÍCIA?

Se, por um lado, não se deve subestimar a responsabilidade do município na promoção da segurança pública, por outro, é igualmente equivocado superestimá-la, consideradas suas limitações políticas, administrativas e orçamentárias. No entanto, uma série de fatores conduziu o processo de fomento federal à instalação de guardas municipais com competência distintas das autorizadas na Constituição.

Esses fatores acabam por possibilitar a compreensão do repentino interesse manifestado pelas esferas municipal e federal, bem como da iniciativa privada, no que tange à segurança:

Não é difícil compreender porque simultaneamente empresas privadas, governo federal e municipais começaram a investir de forma mais intensa na segurança pública: 1) a criminalidade cresceu rapidamente em todo o país nos anos 80, em especial os homicídios cuja taxa passou de 11 para 27 ocorrências por 100 mil hab. entre 1980 e 2000; 2) em paralelo, houve um crescimento da sensação de insegurança, que colocou o crime entre as principais preocupações da população, ao lado do desemprego; 3) juntou-se a isso o fato de que a população culpa a todos os níveis de governo pelo problema e não apenas ao governo estadual, detentor das polícias civil e militar (KAHN e ZANETIC, 2009, p. 85).

Acerca do envolvimento e do interesse manifestados por empresas privadas, Governo Federal e municípios em torno da temática, Tulio Kahn e André Zanetic esclarecem que “parece haver a compreensão por parte da população de que a criminalidade tem inúmeras causas – desemprego, carências sociais – e que todos os escalões governamentais tem sua parcela de responsabilidade” (2009, p. 86).

Por parte do Governo Federal, criou-se a SENASP e elaborou-se o Plano Nacional de Segurança Pública que, por sua vez, estabeleceu o Fundo Nacional de Segurança Pública. Acerca da possibilidade de captação de recursos junto ao Fundo, o Governo Federal

[...] abriu a possibilidade para que não apenas as polícias estaduais, mas também os municípios – apenas aqueles com Guarda Municipal – requisitassem recursos [...] para projetos de segurança. Isto significa que o governo federal viu como legítima e procurou incentivar desde então a atuação nos governos locais; é possível que o FNPS tenha estimulado a criação de Guardas pelo país depois de 2000 (KAHN e ZANETIC, 2009, p. 83).

Ocorre que segurança pública e atividade de polícia não são sinônimas. É fundamental que o Governo Federal fomente a municipalização da segurança pública, incentivando governos locais a implementarem organismos como o Conselho Comunitário, o GGIM e a REPAS, nos quais há ativa participação da polícia militar e de diversas secretarias municipais.

Se, porém, o Governo Federal preferir fomentar a municipalização da atividade policial, exigindo a criação de guardas para concessão de recursos às prefeituras, agirá em detrimento das regiões economicamente mais carentes – justamente as mais expostas ao risco social – e da competência constitucional, capacidade e capilaridade das polícias estaduais em áreas pobres ou ricas, rurais ou urbanas.

É o modelo norte-americano, ideal do ponto de vista do entretenimento cinematográfico, especificamente em uma potência capitalista de legislação pragmática e prioridades patrimonialistas que, contudo, não se adequa ao Brasil, país com sistema legal garantista e com extremas desigualdades regionais, onde a municipalização da atividade policial permitirá a instituição de órgãos policiais muito ricos e muito pobres, já que evidente a distinta capacidade econômica nas capitais, grandes cidades, e em municípios que sequer suportam arcar com a municipalização do trânsito.

Trata-se de um modelo patrimonialista e que já demonstra priorizar as áreas economicamente abastadas sob dois aspectos, sendo o primeiro deles a vertiginosa presença de guardas municipais em regiões e estados e municípios mais ricos, e o segundo, a vocação para priorizar delitos patrimoniais, sendo vulnerável às pressões do comércio e das elites econômicas locais.

A discrepância entre as várias realidades municipais é exemplificada com a análise da realidade das guardas no Estado de São Paulo, destacando-se o primeiro aspecto descrito:

A maior parte das Guardas Municipais do país concentra-se no Sudeste, principalmente no Estado de São Paulo [...]. Parece existir uma relação clara e linear entre o tamanho do município e existência de Guarda Municipal. Assim, por exemplo, 10% dos municípios com até 5.000 hab. têm Guardas, em contraste com 100% dos municípios com mais de 500.000 habitantes. [...] Merece destaque o fato de que das 180 Guardas existentes no Estado, 128 estão localizadas em municípios com elevadas taxas de urbanização e renda [...]. Em todo caso, a criação de uma Guarda Municipal é uma medida cara e

não por acaso apenas os municípios mais ricos decidiram arcar com estes custos [...].(KAHN e ZANETIC, 2009, p. 112).

O segundo aspecto descrito, alusivo à vocação originariamente patrimonialista das guardas, é expresso no seguinte fragmento:

Ainda que nem sempre armada [...], as guardas fazem um trabalho de fiscalização ostensiva sobre certas áreas [...]. é possível afirmar que elas exercem algum efeito intimidatório sobre aqueles criminosos dispostos a cometer crimes contra o patrimônio, pois na pior das hipóteses a guarda pode acionar pelo rádio as polícias civil e militar.(KAHN e ZANETIC, 2009, p. 113).

A perspectiva patrimonialista decorre da constatação de que o âmbito local favorece uma aproximação não com as comunidades, mas com as elites econômicas da região. Essa aproximação se transformará em dependência e, pior, terá de ser tão fortalecida quanto mais pobre for o município, dada a cara incumbência de se manter uma polícia.

Neste sentido, novamente aludindo à captação de recursos junto ao FNSP, Tulio Kahn e André Zanetic expõem que o município se obriga a uma considerável contrapartida, sendo que “o valor total dos projetos tem sido distribuído entre concedente e proponente, com 80% do valor total do projeto para o primeiro e 20% para o segundo, obrigando o município interessado a investir em segurança” (2009, p. 84).

Considerada a reduzida arrecadação de diversas prefeituras, é provável que, com tão elevado nível de descentralização haja municípios sem polícia, como já há diversos sem hospitais. Uma segunda consequência, não menos gravosa, seria a inexistência de qualquer nível satisfatório de isenção e autonomia, com substituição de políticas de estado por políticas de governo.

O fato é que, tanto o governo federal como os municipais passaram na última década a atuar de forma mais intensa na esfera da segurança, reconhecendo a relevância da problemática para a população e que para equacioná-la são necessários mais do que novas armas e viaturas para as polícias estaduais [...]. (KAHN e ZANETIC, 2009, p. 83).

Parece já inadequada a concepção de que um investimento nas polícias civis e militares deva ter foco na aquisição de armamentos e viaturas. A prevenção primária e secundária pautada no modelo da polícia militar comunitário-interativa, e a repressão qualificada que se pretende por parte das polícias civis e técnico-científicas alinham-se, ambas, a um novo paradigma e revelam a seus

conhecedores necessidades materiais um tanto mais amplas, inclusive por demandarem elevados níveis de profissionalização.

A polícia, quando adere ao modelo comunitário, torna seu processo decisório permeável às exigências específicas de cada localidade onde atua. O modelo de Polícia Interativa, idealizado e implementado há décadas na Polícia Militar do Espírito Santo, bem como outros modelos de policiamento militar pautados na doutrina de polícia comunitária, mostrou-se capaz de transformar, na teoria e na prática, a estrutura militarizada em instrumento democrático, tornando-se verdadeiro mecanismo de fortalecimento das comunidades de áreas periféricas, apartadas do processo decisório municipal, dada a postura sectária peculiar às elites econômicas locais, tornando paradoxais e anacrônicas algumas das críticas progressistas que atribuem ao aspecto castrense das principais polícias estaduais os insucessos na seara da segurança pública.

É verdade que essa mudança de paradigma acaba sendo menos visível e de menor repercussão prática em áreas onde o dinamismo e a organização criminal exigem com muita frequência intervenções de maior rigor policial, como em comunidades cariocas onde a desordem urbana, o tráfico de drogas e os crimes contra a vida deles decorrentes foram por muito tempo, e de modo bem peculiar, negligenciados por órgãos não policiais do poder público, muito embora seja a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro um referencial doutrinário para todo o país.

Fora das áreas de caos e, portanto, onde seja efetivamente viável o afastamento de uma perspectiva meramente reativa, as estruturas do Conselho, do GGIM e da REPAS contemplam a ativa participação dos policiais militares que atuam nos bairros, voltando-se a farda a favor das comunidades, sendo enorme a pressão potencial a ser exercida sobre o preposto da municipalidade por aqueles que falam e agem em nome de uma instituição e de uma política de segurança pública de âmbito estadual, e cujas carreiras independem da simpatia do prefeito, por não lhe serem subordinados. Isso é possível onde se dá a municipalização da segurança pública dentro dos padrões constitucionalmente recomendáveis.

Ao contrário, onde se municipaliza a atividade de polícia não é viável, e sequer justo, esperar por parte do agente uma postura audaciosa e insubordinada, quando não

dispõe da autonomia suficiente para pressionar seu patrão – o prefeito. Por conseguinte, Conselhos Comunitários e GGIM's não serão mais do que estruturas estanques e impotentes, rapidamente desacreditadas, já que o que faz desses organismos instrumentos democráticos é ora a presença da comunidade, ora a integração de distintas esferas de poder, mas o que os faz fortes é a presença e o respaldo da polícia estadual que hoje, dado o contexto político nacional, devolve formal e praticamente sua forte estrutura militar ao povo, decidindo a população acerca do policiamento, mas também da postura que se deverá cobrar da prefeitura e de outros órgãos públicos de atuação eminentemente local, cobrança essa incumbida ao representante policial militar em reuniões e Gabinetes onde, por imposição de cautelas metodológicas, a liderança comunitária não se pode fazer presente.

Não deve interessar aos modelos de segurança cidadã, portanto, enfraquecer a força policial, desmilitarizando ou municipalizando, mas sim entregá-la, ainda forte, às comunidades para que se possa pressionar o poder público municipal a priorizar a oferta de serviços públicos que representem prevenção primária, e medidas de desenvolvimento urbano e rural que representem prevenção secundária, haja vista que segurança pública não é responsabilidade exclusiva desta ou daquela esfera do Poder Público; policiamento ostensivo sim, por mandamento constitucional. Acerca do enfoque dado às consequências, quando se deveria atentar às causas, lamentam Molina e Gomes: “Não existe, pois, outro possível destinatário dos programas de prevenção criminal, tendo em vista o protagonismo absoluto que se outorga ao delinquente” (1997, p. 74).

Acompanhar e orientar esse processo são atribuições constitucionais das polícias militares que, além do policiamento ostensivo, devem assegurar a preservação da ordem pública, o que inclui não apenas valer-se de tropas e técnicas especializadas para restabelecê-la, como também exercer a proativa missão de estabelecê-la, com interação comunitária e valendo-se da participação ativa e da independência em âmbito local, necessárias para legitimar-se tanto perante a população, quanto nos panoramas político e acadêmico.

5 CONCLUSÃO

Em seu discurso no Monumental Comício dos Trabalhadores de 13 de março de 1964, na Estação central do Brasil – Rio de Janeiro, Sua Excelência o então Presidente da República João Goulart bem asseverou: “Só conquistaremos a paz social pela justiça social”.

De fato, o direito à segurança é a primeira matéria constitucional, se confunde com a origem do Estado, sendo sua primária e primordial função. Dele decorre o monopólio do uso da força, inicialmente focado na defesa do patrimônio, mas hoje, por essência, voltado à construção da paz. Trata-se de ramo dinâmico, e qualquer medida que se volte à construção da paz social pela justiça social será, por excelência, uma iniciativa em segurança pública.

A evolução histórica, a compreensão dos aspectos progressistas de cada um dos principais modelos de polícias modernas, bem como o estudo do controle externo e da interação comunitária, permitem vislumbrar na atividade policial no Brasil grande adequação à perspectiva constitucional de Segurança Pública como reponsabilidade de todos, tal qual disposto no artigo 144 da Lei Maior. Trata-se de direito fundamental, elencado já no *caput* do artigo 5º da Carta, rol do maior prestígio social e jurídico em todo o ordenamento.

A abordagem a lições históricas do modelo francês de Gendarmaria (polícia militar da Revolução Francesa) e do modelo inglês de *Sir Robert Peel* agregou conhecimento de aspectos favoráveis das profundamente distintas polícias modernas, dentre os quais a investidura militar – mais garantista – e a interação com a sociedade, servindo a primeira de exemplo organizacional e a segunda de inspiração principiológica.

O contexto histórico de 1650 a 1850 ensejou a profissionalização dessa atividade. Os modelos de Estado francês e inglês impuseram a este processo ingredientes distintos, quase que opostos, condizentes ao grau de intervenção estatal admitido a cada um, revelaram deficiências de enorme riqueza acadêmica, em ambos os casos

enfrentadas com submissão a mudanças profundas, e serviram de escola às demais polícias modernas e, mesmo, às contemporâneas.

A primeira experiência francesa na Europa moderna foi de enorme envergadura, mas seu propósito deficiente sofreu direto impacto na Queda da Bastilha, estabelecendo-se, a partir de então, a Gendarmaria como modelo de polícia militar fruto da Revolução Francesa, nela inseridos os valores cívicos, libertários e igualitários. Seu impacto no Brasil remonta à origem das Polícias Militares, contemporânea à Inconfidência Mineira de 1789, à Conjuração Fluminense de 1794, à Conjuração Baiana de 1798, à Revolta dos Suassunas em Pernambuco de 1801, e à Revolução Pernambucana de 1817, todos de elevada inspiração iluminista, cujo principal legado é a Proclamação da Independência em 1822. A influência da Gendarmaria e da própria Revolução Francesa no Brasil é representada por Tiradentes, patrono das Polícias Militares.

No mesmo contexto, em Londres, nem mesmo os motins de Gordon, em 1780, haviam sido suficientes para sensibilização do Parlamento Inglês à necessidade de rever-se a estrutura policial. A Revolução Francesa não foi admitida como inspiração aos ingleses. Ao contrário, apenas a aparência do modelo policial francês, de estruturação militar, já remetia à ideia de um Estado forte, porém iluminista, incômodo tanto às elites liberais quanto à monarquia. A Coroa inglesa seguiu representada pelos *Sherifs*, remunerando-se de parte das próprias multas cujo principal repassava à realeza, o que agregava autonomia ao nível local, mas dava lugar a todo tipo de abusos. A mudança no modelo inglês não decorreu de revolução, mas, novamente, o contexto social profundamente desigual o exigiu, na medida em que já se vislumbrava um quadro de anarquia, tamanha a perturbação. De ordem da própria realeza, por isso evitando-se qualquer roupagem militar que aludisse à Revolução em respeito à conveniência política, o ministro Robert Peel promoveu uma profunda reforma organizacional da polícia londrina. O grande problema acabou tornando-se um atributo, já que a roupagem civil favoreceu a aceitação popular e simplificou o processo de aproximação. Somado a isso, o modelo inglês de *Sir Robert Peel* estabelecia princípios específicos de interação comunitária e foco na prevenção, o que lhe assegurou grande sucesso.

Assim sendo, a estruturação militar no Brasil e em toda a América Latina tem sua razão de ser. É pautada no desenvolvimento histórico, na necessidade de se reafirmarem diuturnamente os valores libertários proclamados em nossa Independência, além de ser mais arrojada e, portanto, característica de estados garantistas, ao contrário da civil, condizente com estados de mínima intervenção. Inobstante, os princípios elencados por *Sir Robert Peel* representam enormes avanços, e ainda são a principal fonte doutrinária acerca do papel do público junto à atividade de polícia.

Noutra seara, aspectos como o ciclo incompleto, a carência de estratégia em nível general e a insatisfatória regulação de carreiras revelam-se como importantes desafios a serem considerados no estudo de eventual incremento constitucional sobre a atividade de polícia no Brasil.

O exercício não criterioso de atribuições de controle externo por agências não legitimadas apresenta riscos diversos, já que o manuseio de informações táticas privilegiadas implica em poder decisório e também requer controle e prerrogativas, já que do contrário representará potencial estrategicamente negativo, seja por favorecer o cometimento de crimes tais como a extorsão, seja – no uso bem intencionado – por expor o pretense controlador e seus dados a vulnerabilidades em eventuais represálias o que – mais ainda arriscado – também expõe os dados de que tem domínio.

Civilian Oversight e Accountability são incumbências complexas e específicas a serem exercidas, com respaldo, por órgãos do Ministério Público e por Conselhos Interativos Comunitários no controle externo da atividade de polícia.

Revela-se também preocupante a aparente confusão havida entre anseios por municipalização da segurança pública e municipalização da atividade de polícia, cujas distinções foram evidenciadas no curso da pesquisa.

A competência do município em esforços de segurança não deve ser subestimada, tampouco superestimada. A pesquisa conclui que a total subordinação estratégica da atividade de polícia ao âmbito local não é sadia, tampouco viável. Municipalizar a segurança é, portanto, assegurar foco na no desenvolvimento urbano, na interação

comunitária e na prevenção primária, dispondo as guardas Municipais – inclusive neste último – por sua capacidade e competência constitucional, de enorme potencial construtivo. As polícias estaduais, com destaque, a Polícia Militar, têm importante papel nesse esforço, abdicando do protagonismo em nome da participação popular, como se exemplificou na Rede de Promoção de Ambientes Seguros – REPAS.

Inobstante, o principal aspecto evolutivo já contemplado na Carta Magna – qual seja a responsabilização de todos na garantia do direito fundamental à segurança – tem sido observado na prática, servindo o modelo de Polícia Interativa de referência no que se refere à participação popular na tomada de decisão e ao controle externo por meio de Conselhos Comunitários.

6 REFERÊNCIAS

BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento**. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n. 423**. Brasília, 2014.

BRASIL. Congresso. Senado. **Proposta de Emenda à Constituição n. 32**. Brasília, 2003.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição n. 25**. Brasília, 2007.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição n. 102**. Brasília, 2011.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição n. 40**. Brasília, 2012.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição n. 51**. Brasília, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRODEUR, J. P. La Police, Mythe et Réalités. **La Police après 1984 – Revue de Criminologie**, Montreal, p. 21, 1984.

FERNANDES, J. A. C.; COSTA, J. C. **Segurança Pública – Convergência, Interconexão e Interatividade Social**. Vitória: Edição do Autor, 2012.

KAHN, Tulio; ZANETIC, André. O papel dos municípios na segurança pública. In: SENASP. **Coleção Segurança com Cidadania: Subsídios para a Construção de um Novo Fazer Segurança Pública**. Brasília: UFRGS Editora, 2009. p. 83-126.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignácio. **Quem Vigia os Vigias? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

MARCINEIRO, Nazareno. **Polícia Comunitária: Construindo Segurança nas Comunidades**. Florianópolis: Insular, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MIRANDA, Jailson. **Batalhão Participativo – Promovendo Ambientes Seguros com a Comunidade.** 2008. Disponível em: <http://www.pm.es.gov.br/download/.../bti_participativo.pdf>. Acesso em: 13 julho 2014.

MOLINA, Antônio Garcia-Pablos; GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e Sociedades na Europa.** 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

ROLIM, M. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no Século XXI.** 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006.

RONDON FILHO, Edson Benedito. **Unificação das Polícias Cíveis e Militares: Ciclo Completo de Polícia.** 2003. 136 f. Monografia (Especialização em Gestão de Segurança Pública) - Faculdade de Administração, Economia e Ciências Contábeis, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá.

ROSA, Márcio F. E. **Direito Administrativo.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

SILVA, Jorge da. **Segurança Pública e Polícia – Criminologia Crítica Aplicada,** 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SILVA, W. M. A.; LICKS, J. L.; JELVEZ, J. A. A complexidade do ciclo de polícia e a necessidade de sua execução de forma completa pelas polícias cíveis e militares. In: SCHNEIDER, Rodolfo Herberto (Org.). **Abordagens Atuais em Segurança Pública.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011.

SOUSA, Vinícius C. C. **A Adoção do Modelo de Ciclo Completo e suas Implicações ao Sistema Policial Nacional.** Cariacica-ES: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Pública da Polícia Militar do Espírito Santo, 2014.