

POLÍCIA PENAL NO BRASIL: REALIDADE, DEBATES E POSSÍVEIS REFLEXOS NA SEGURANÇA PÚBLICA

VILOBALDO ADELÍDIO DE CARVALHO
CONSELHEIRO DO CNPCP

ACÁCIO DE CASTRO VIEIRA
DIRETOR JURÍDICO DO SINPOLJUSPI

Resumo

O presente artigo trata da questão da segurança pública e da criminalidade violenta no Brasil. A busca de alternativas para a questão merece ser discutida constantemente, tendo em vista a sua complexidade. O trabalho tem como objetivo debater a criação da Polícia Penal no Brasil e possíveis reflexos na segurança pública. Foi produzido por meio de pesquisa teórica, levantamento e análise de dados oficiais disponíveis. Nesse desiderato, inicialmente são apresentadas algumas considerações acerca da importância da polícia como instituição estatal de segurança pública. Em seguida, são discutidos pressupostos básicos que têm fundamentado o processo de criação da Polícia Penal. Posteriormente, o debate circunscreve-se sobre as possibilidades de fortalecimento do Estado na segurança pública com a efetivação da Polícia Penal no Brasil, inclusive, na questão relacionada ao enfrentamento às facções criminosas. Diante do cenário pesquisado, fica claro o quadro de criminalidade violenta que atinge o país e a importância da efetivação da Polícia Penal como instrumento fundamental para a ampliação do Estado na garantia da segurança pública.

PALAVRAS-CHAVE: Polícia Penal. Brasil. Segurança pública.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Com o processo de civilização humana o Estado foi organizado como instância de poder indispensável à garantia de liberdade individual e segurança para a coletividade social. Foram criados aparatos institucionais capazes de atuar na manutenção da ordem e da segurança pública, instituídos sistemas de justiça, definidos crimes, penas e meios processuais. Nesse contexto, os órgãos policiais, como braço armado do Estado, com o objetivo de garantir a segurança interna dos países, atuam como instituições estatais legitimadas ao uso da força, respeitados os ditames legais, para a garantia de segurança social. No Brasil, o artigo 144 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (BRASIL, 1988) definiu os órgãos de segurança pública, preceituando as polícias. Essa organização

constitucional das instituições policiais merece reflexões diante da realidade e complexidade do tema, por meio de uma visão sistêmica que requer interpretações ampliadas quanto ao sistema de segurança pública, imprescindível ao enfrentamento da criminalidade violenta que tem atormentado a sociedade brasileira, em um contexto no qual facções criminosas surgiram e se organizaram concomitantemente ao substancial processo de superlotação de unidades prisionais.

Analisando o texto constitucional, nota-se que este não incluía nenhum órgão policial no rol da segurança pública com incumbências voltadas para os estabelecimentos penais, ficando, portanto, o palco dos ambientes prisionais fora desse contexto. Porém, recentemente, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 104/2019 (BRASIL, 2019a) foi criada a Polícia Penal, fruto da luta histórica da categoria dos agentes penitenciários, que diante da falta de valorização institucional e de sua própria segurança persistiram na luta para o reconhecimento constitucional de suas atribuições de segurança como sendo de natureza policial. Foi o único órgão constitucional de segurança pública criado após a CF/1988, fruto da luta política organizada da categoria dos agentes penitenciários.

A criação da Polícia Penal, por meio de alterações na Constituição Federal, surgiu mais efetivamente no ano de 2004 com a Proposta de Emenda à Constituição nº 308/2004 (BRASIL, 2004), de autoria do Deputado Neuton Lima, que originalmente propunha a criação das “polícias penitenciárias federal e estaduais”, sendo modificada pelo relator na Comissão Especial, Deputado Arnaldo Faria de Sá, que em seu Substitutivo adotou como nomenclatura “polícias penais”, por ser mais abrangente. Entretanto, passados mais de dez anos sem apreciação da proposta pela Câmara dos Deputados, já no ano de 2016, o Senador Cássio Cunha Lima apresentou proposta similar, resultando na Proposta de Emenda à Constituição nº 14/2016, no Senado Federal (BRASIL, 2016).

Inicialmente, destacamos que a polícia compõe elemento estruturador da sociedade desde as mais remotas organizações sociais, tornando-se instrumento constitutivo indispensável à formação do Estado desde a Idade Moderna. Neste sentido, buscaremos explicitar os fundamentos da criação da Polícia Penal diante da realidade brasileira, por meio da constitucionalização de uma atividade tipicamente estatal, essencial à segurança da sociedade contemporânea, especialmente no que se refere ao enfrentamento à criminalidade violenta que tem atormentado a sociedade brasileira, especialmente capitaneada por meio das facções criminosas, que têm dominado o sistema prisional.

O debate sobre a temática requer um processo metodológico que possa apresentar elementos teórico-legais e fáticos de forma concatenada. Sendo assim, na construção do trabalho adotamos como caminho a ser percorrido a pesquisa teórica de cunho exploratório (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 128), realizada a partir de levantamento de acervo bibliográfico sobre o tema, com leitura e reflexão interpretativa, assim como análise de dados oficiais disponíveis relacionados às prisões e à criminalidade no Brasil. Partimos das justificações das propostas de Emenda à Constituição objetivando a criação da Polícia Penal para delimitar o escopo de análise.

Nessa perspectiva, este trabalho tem como objetivo central debater as alterações propostas na Constituição de 1988, especificamente no que se refere à criação da Polícia Penal e aos possíveis reflexos na segurança pública com a implementação desta pelos entes federativos. Assim, serão trabalhados como objetivos específicos refletir sobre a polícia como instituição estatal de segurança pública, discutir os pressupostos básicos que nortearam a criação da Polícia Penal no Brasil e discorrer sobre as possibilidades de fortalecimento do Estado no enfrentamento à criminalidade, com a efetivação da Polícia Penal como órgão de segurança pública.

A proposição de criar a Polícia Penal aponta para a consolidação do ciclo do Sistema de Segurança Pública, ampliando a atuação do Estado na perspectiva de uma segurança pública integrada, preenchendo uma lacuna deixada pelo poder constituinte. Assim, diante do contexto de elevada criminalidade no Brasil e especialmente com a crescente atuação de facções criminosas, dentro e a partir das unidades prisionais, pontuamos como questão norteadora do presente artigo: quais os reais objetivos da criação e efetivação da Polícia Penal e seus possíveis reflexos na segurança pública? Evidentemente, não temos a pretensão de esgotar o tema, principalmente devido a sua complexidade, mas elevar o debate para o campo científico, já que se trata de uma questão social relevante, uma vez que a sociedade tem clamado por ações que possam coibir a criminalidade violenta, com repercussões nos espaços midiáticos. Evidentemente, isso requer uma política de segurança pública de Estado no enfrentamento a essa urgente demanda social.

Com o propósito de cumprimento dos objetivos propostos, o artigo narra inicialmente o surgimento e a importância das organizações policiais como instituições estatais voltadas para a segurança pública. Em seguida discute alguns dos pressupostos básicos que têm fundamentado o processo de criação da Polícia Penal no Brasil, por meio de Propostas de Emenda à Constituição Federal, e ao final aponta a possibilidade de

fortalecimento do Estado na segurança pública com efetivação da Polícia Penal no país, podendo resultar em melhoria na segurança social.

A POLÍCIA COMO INSTITUIÇÃO ESTATAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

O termo polícia tem uma ligação direta com a organização política da sociedade. Para Guimarães (2004, p. 431), *politia* do latim e *politea* do grego, estão relacionados ao vocábulo *polis*. Com efeito, a polícia representa “uma força iminente do Governo para atingir sua finalidade; possibilidade legal de agir, de fazer. Direito de ordenar, de fazer-se obedecer, pela força coercitiva da lei ou das atribuições de que se reveste o cargo de que está investido quem tem a faculdade de ordenar” (GUIMARÃES, 2004, p. 430). Dessa forma, a polícia tem uma relação direta com o poder legítimo do Estado de uso da força, caso necessário, para a defesa da segurança individual e coletiva. As instituições policiais são estruturas eminentemente estatais, já que cabe exclusivamente ao Estado o uso legítimo da força, para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e da preservação do patrimônio, sendo os órgãos policiais instrumentos essenciais para a consecução de políticas de segurança pública, fundamentais para a segurança social. Não se trata aqui de esboçar referenciais teóricos relativos à questão da pena em si, mas à formatação de políticas de segurança pública, tendo como foco o papel da Polícia Penal nesse processo.

Evidentemente, “O conceito da instituição Polícia indica sua própria função, e essa vem se moldando no decorrer da história, conforme o contexto sócio-econômico-cultural vigente” (SOUSA; MORAIS, 2011, p. 2). A polícia está ligada ao “exercício do monopólio da força”, com a função de garantir “os elos de preservação da ordem social e pública” (SANTOS, 2014, p. 17). Nesse raciocínio, temos evidente que os órgãos policiais *stricto sensu* são instrumentos do Estado que possuem a excepcionalidade de utilização legítima do monopólio da força (mesmo que limitada), tendo como objetivo a proteção da sociedade, a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, competindo às polícias a prevenção, coibição e elucidação de crimes. Portanto, as funções policiais extrapolam atividades administrativas, tendo por finalidade a segurança individual e coletiva da população.

Entretanto, cabe destacar que no Brasil, antes da Constituição Federal de 1988, a ação da polícia, segundo Costa (2011, p. 256), “re-

flete um modelo operacional baseado na ideologia nacional de defesa do Estado e numa cultura do ofício calcada muito mais na experiência do que na formação técnica”. Com isso, “As políticas de segurança seguiram uma orientação que visava privilegiar a repressão e não a prevenção do crime” (COSTA, 2011, p. 256). Com efeito, a institucionalização da polícia brasileira foi fundada em um “padrão de abuso de poder, autoritarismo, violência e desconfiança”, com “raízes profundas na sociedade brasileira” (COSTA, 2011, p. 262); ou seja, uma polícia formada pela elite e para trabalhar a serviço dela.

O Brasil possui uma longa tradição no emprego das forças policiais baseado em transgressões e castigos físicos impetrados principalmente contra as populações pobres, dominadas e oprimidas. As práticas de violência e arbitrariedade, impetradas pelas forças policiais, não são novidades em nosso país. Desde os tempos Imperiais até os nossos dias, independente do regime de governo ou das tendências políticas no governo, o abuso de poder, o arbítrio, o castigo físico e a tortura, têm sido uma forma de controle social bem característico das elites e das forças policiais (COSTA, 2011, p. 253).

Evidentemente, o advento da Constituição Federal de 1988 adotou um novo paradigma em relação à segurança social no país, tendo como preceito básico a segurança pública, superando o paradigma de segurança nacional (FREIRE, 2009) e isso tende a refletir na concepção de polícia. Neste contexto, importa destacar que uma sociedade democrática exige um modelo de polícia capaz de interagir na base de direitos e deveres. No ponto, deve-se considerar que as forças policiais devem observância aos ditames do Estado Democrático de Direito, uma vez que

A polícia é o ponto mais visível em que se manifesta a contradição de uma sociedade que reluta em aprofundar a sua democracia, introduzindo barreiras à extensão de direitos civis a todos os grupos sociais. Por trás dessa constatação aparentemente óbvia, encontra-se uma das mais duras batalhas em torno de como administrar conflitos e, em decorrência, de como definir categorias que tornem possível pensar no enfrentamento da violência e de práticas criminosas a partir de novos enquadramentos e do ordenamento democrático inaugurado em 1988 (LIMA, et al., 2016, p. 64).

Não restam dúvidas de que a nova ordem político-constitucional inaugurada impôs uma reorganização das polícias, calcada em uma concepção de segurança pública baseada em direitos de cidadania. Porém, “Uma mudança de comportamento cultural não acontece com a adoção pura e simplesmente de um sistema político democrático ou com peque-

nas reformas na estrutura organizacional de nossas Polícias” (COSTA, 2011, p. 262). Por isso, não bastam mudanças institucionais, torna-se fundamental a adoção, mesmo que paulatinamente, de novas práticas, a partir da formação e do aperfeiçoamento profissional. No caso da Polícia Penal, tem-se como imperiosidade que a sua implementação seja pautada em uma concepção de polícia na qual os direitos fundamentais, consagrados constitucionalmente, integram o cidadão independentemente do contexto em que este se encontra.

No contexto de elaboração da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) criou-se um sistema de segurança pública com delimitação de competências para os órgãos de segurança pública, de acordo com as aparentes necessidades da época. Neste sentido, possivelmente não se entendeu como necessária a criação da Polícia Penal, uma vez que a quantidade de presos no país (cerca de 88 mil) se comparada aos dados recentes (mais de 750 mil), era insignificante e o sistema prisional não era utilizado por facções criminosas para a reprodução de crimes, como ocorre atualmente. Resumidamente, o sistema prisional não era visto como problema de segurança pública, mas, certamente, como um instrumento apenas voltado para “Vigiar e Punir” (FOUCAULT, 1987), mesmo já se encontrando em vigor a Lei Federal nº 7.210/1984 – Lei de Execução Penal (LEP) (BRASIL, 1984).

As atribuições desenvolvidas pelos agentes penitenciários/policiais penais, no ambiente prisional têm como foco “efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal” e representam uma ponte para que sejam efetivadas atividades de assistência, que têm por objetivo “proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado” (BRASIL, 1984 – LEP, art. 1º). Portanto, as atribuições de segurança realizadas por tais agentes, caracteristicamente policiais (especialmente no contexto atual de constante existência de crimes dentro e a partir das unidades prisionais), somente recentemente, após a promulgação da Emenda Constitucional 104, de 4 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019a), passaram a ter o espectro jurídico que lhes autoriza e legitima o poder de polícia equiparado aos demais órgãos policiais insculpidos no artigo 144 da CF/1988.

Interessante notar que a criação da Polícia Penal segue o já ocorrido em países como a Itália, reconfigurando institucionalmente o Estado para que este possa adotar medidas perenes voltadas para uma atuação padronizada e profissionalizada e uma gestão especializada que possa deter o avanço do crime organizado no ambiente prisional e suas possíveis repercussões sociais em práticas criminosas. No caso do Brasil, a Polícia

Penal, tendo como incumbência a segurança dos estabelecimentos penais, pode contribuir para prevenir e elucidar crimes que venham a ocorrer dentro ou a partir de unidades prisionais. Neste contexto, a criação da Polícia Penal objetiva ampliar as estruturas do Estado com o papel de garantidor da manutenção da ordem pública, da defesa social.

Há que se destacar que a criminalidade tem se profissionalizado cada vez mais, sendo que a realidade prisional brasileira e os índices criminais mudaram drasticamente nas últimas décadas, evidenciando um novo contexto que requer a adoção de medidas no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A efetivação da Polícia Penal deve ser realizada pelo Executivo como política de Estado, competindo ao Judiciário adotar outras medidas pertinentes e necessárias, que somadas a ações perenes do Poder Executivo/Legislativo devem culminar na melhoria de funcionamento do Sistema de Justiça Criminal no seu todo, com repercussões positivas na segurança social.

PRESSUPOSTOS E DESAFIOS PARA A POLÍCIA PENAL NO BRASIL

A ideia de criação da Polícia Penal, por meio de alterações na Constituição Federal de 1988, surgiu ainda na década de 1990 no contexto da luta sindical da categoria dos agentes penitenciários, consolidando-se em 2004, quando foi apresentada uma Proposta de Emenda à Constituição na Câmara dos Deputados, tornando-se a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 308/2004 (BRASIL, 2004), inspirada no modelo italiano. Já em 2016 foi apresentada uma proposta com o mesmo objetivo no Senado Federal, originando a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 14/2016 (BRASIL, 2016), de autoria do Senador Cássio Cunha Lima. Tais propostas tiveram como objetivo criar as Polícias Penais Federal, Estadual e Distrital como órgãos de segurança pública, alterando assim o artigo 144 da Constituição Federal de 1988. Frise-se que a proposta de criação da Polícia Penal foi a diretriz mais votada durante a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública ocorrida no ano de 2009 com a participação de representantes estatais e da sociedade civil (Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública) (BRASIL, 2009), tornando-se, portanto, uma proposta da sociedade para a melhoria da segurança pública no Brasil.

A PEC nº 308/2004, de autoria do Deputado Federal Neuton Lima, originalmente propunha a criação das “polícias penitenciárias fe-

deral e estaduais”, sendo modificada pelo relator na Comissão Especial, Deputado Arnaldo Faria de Sá, que em seu Substitutivo adotou como nomenclatura “polícias penais”, por ser mais abrangente. Entretanto, passados mais de dez anos sem apreciação da proposta pela Câmara dos Deputados, em 2016, atendendo a solicitação da Federação Nacional Sindical dos Servidores Penitenciários (Fenaspen), o Senador Cássio Cunha Lima, apresentou proposta com o mesmo objetivo, resultando na Proposta de Emenda à Constituição nº 14/2016 (BRASIL, 2016), a qual foi relatada na Comissão de Constituição e Justiça pelo Senador Hélio José, que apresentou Substitutivo nesta Comissão, definindo a nomenclatura como Polícias Penais.

A PEC nº 14/2016, que resultou na Emenda Constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019a), preencheu uma lacuna deixada pelo poder constituinte na formatação da Constituição Federal de 1988. A criação da Polícia Penal consolidou o ciclo do Sistema de Segurança Pública no Brasil, ampliando a atuação do Estado. Em 2017, após aprovada no Plenário do Senado Federal, por unanimidade, nas duas votações de 1º e 2º turno, a PEC seguiu para a Câmara dos Deputados, recebendo o nº 372/2017 e passando a tramitar, após requerimentos, apensada à Proposta de Emenda à Constituição nº 308/2004 (BRASIL, 2004), por se tratarem de matérias conexas, sendo finalmente votada pela Câmara dos Deputados nos dois turnos de votação em 2019 e aprovada com maioria esmagadora.

De acordo com Carvalho & Fátima e Silva (2011, p. 67), “Inegavelmente, a Constituição Federal de 1988 marcou a institucionalização de um novo arcabouço organizacional e administrativo dos órgãos incumbidos da segurança pública no país”, porém, ao tratar da segurança pública, não considerou o sistema prisional nesse contexto. Portanto, no âmbito constitucional, a questão do cumprimento da pena de prisão não foi inserida no sistema de segurança pública. Porém, dada a relação estreita entre as funções inerentes aos órgãos de controle estatal da criminalidade, ou a tentativa de controle desta, a questão prisional não poderia ser tratada fora do ciclo da segurança pública, principalmente com a “profissionalização” da criminalidade, crescente nas últimas décadas.

É necessário formatar o sistema de segurança no Brasil, um sistema que estabeleça responsabilidades aos governantes, ao Judiciário, ao Ministério Público, ao órgão penitenciário e às polícias, criando ligações técnicas e operacionais e determinando objetivos sociais de prevenção, tratamento e recuperação. Entende-se que o sistema de segurança tem de ser sistêmico, rápido, um processo que envolva

não só atividades preventivas ou de contenção: precisa ter um início, que é a prevenção, e um final, que é recuperar e tratar os autores do delito, pois, caso contrário, eles voltarão ao crime, e o objetivo é não dar essa oportunidade de reincidência ou aliciamento pelo crime (BENGOCHEA *et al.*, 2004, p. 121-122).

Como bem exposto, a segurança pública envolve uma sinergia de ações do Estado, para que se tenham resultados concretos no enfrentamento à criminalidade. A criação da Polícia Penal, por meio da Emenda Constitucional nº 104/2019, pode até significar para alguns a ampliação do Estado Penal (WACQUANT, 2001). Porém, desde a conformação do monopólio da violência e do uso legítimo da força, da tipificação de crimes, penas e formas de punição, como a prisão, tem-se a existência de um Estado Penal, seja em maior ou menor grau de configuração. Na verdade, a constitucionalização ora debatida representa a elevação de uma força de segurança pública, já existente na prática, ao *status* jurídico de polícia.

O aumento significativo de presos no Brasil nas últimas décadas, como forma de garantir a manutenção da ordem pública e a segurança individual e coletiva, resultou em uma situação de superlotação insustentável de unidades prisionais do país, porém sem a construção concomitante de estruturas suficientes e adequadas. Isso acabou afetando diretamente a própria ordem pública e a segurança individual e coletiva. A omissão estatal somada ao avanço das facções criminosas no domínio do território prisional resultou na prisão como espaço privilegiado para a reprodução da criminalidade no país.

A inclusão da Polícia Penal no texto constitucional como órgão de segurança pública representa, efetivamente, uma tentativa de aperfeiçoamento institucional para somar-se às já existentes no enfrentamento da questão da criminalidade violenta que, comandada por facções criminosas a partir de unidades prisionais, impõe um estado de caos social, com ataques a equipamentos públicos e a pessoas, vitimando toda a sociedade, atentando contra as instituições do Estado Democrático de Direito.

As ocorrências de centenas de ataques por membros de facções criminosas, a exemplo do ocorrido no estado de São Paulo (em 2006) e no Ceará (no final de 2018 e início de 2019), com ações ordenadas a partir de unidades prisionais, representam exemplo claro de que o Estado necessita de um órgão policial de segurança pública específico, bem estruturado e que trabalhe com inteligência para impor ordem e disciplina

no sistema prisional e coibir práticas criminosas nos espaços prisionais e a partir destes.

A drástica redução, principalmente no número de homicídios no estado do Ceará em 2019 (em torno de 50%), como têm apontado os dados preliminares (disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2020/02/14/numero-de-assassinatos-cai-19percent-no-brasil-em-2019-e-e-o-menor-da-serie-historica.ghtml>), representa prova cabal de que maior controle e disciplina sobre os estabelecimentos penais repercutem diretamente na melhoria da segurança pública, com consequências positivas para a sociedade.

A Lei Federal nº 11.473/2007 (BRASIL, 2007) incluiu atividades realizadas cotidianamente nas unidades prisionais, tais como “guarda, vigilância, custódia de presos; cumprimento de mandados de prisão e de alvarás de soltura”, como sendo “imprescindíveis à preservação da ordem pública”. Tais atribuições, essenciais à segurança pública, são inerentes aos agentes penitenciários/policiais penais, ainda que não existisse um órgão constitucional de segurança pública que assegurasse a função e o poder de polícia com a competência para atuar na prevenção e elucidação de crimes, em conjunto com outros órgãos de segurança pública. Isso porque, diante do contexto prisional brasileiro, a segurança dos estabelecimentos penais requer também a adoção de ações de enfrentamento à criminalidade que ocorre dentro e a partir de unidades prisionais.

Os diversos crimes praticados dentro e a partir das unidades prisionais, de notório conhecimento público, demonstram a imperiosa necessidade de uma força policial profissionalizada e especializada para o combate à criminalidade nos espaços prisionais, não havendo dúvidas de que a Polícia Penal se torna um instrumento essencial nesse processo. Evidentemente, a questão da criminalidade, dada a sua complexidade, não deve ser enfrentada apenas com mais polícia. Entretanto, mais policiamento e mais controle sobre as prisões têm significado mais segurança social. O desafio exige um conjunto de ações articuladas dos diversos poderes nas suas variadas instâncias. Porém, para que as ações sejam exitosas torna-se indispensável a retomada do controle pleno do Estado sobre os ambientes prisionais e uma polícia especializada e bem gestada facilitará esse processo. As ações de intervenção do Governo Federal em situações que se encontravam fora de controle em unidades prisionais de alguns entes da federação nos últimos anos demonstram a relevância desse controle para a segurança pública.

A precária realidade prisional brasileira foi agravada e agigantada nas últimas décadas, com o crescimento vertiginoso do número de pessoas presas, sem a construção de estruturas suficientes e adequadas para facilitar maior controle sobre as unidades prisionais. Dados do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) revelam que a população presa no Brasil saltou de pouco mais de 88 mil (em 1988), para aproximadamente 170 mil (em 1997), atingindo cerca de 451 mil (em 2008) e 744 mil (em 2018). Esses dados evidenciam uma mudança significativa no contexto prisional nas três décadas posteriores ao novo ordenamento constitucional de 1988.

A tabela a seguir demonstra que o aumento do número de presos resultou em uma ampliação substancial no déficit de vagas. Certamente isso decorreu da cultura de se colocar a prisão como o centro de resolução dos conflitos sociais e da inexistência de uma política voltada para a construção de novas unidades prisionais, uma clara omissão estatal em relação à questão neste último caso. Somente nos últimos anos, com a liberação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional tem se dado uma maior atenção para a questão do enfrentamento do déficit de vagas do sistema prisional.

TABELA 01 - POPULAÇÃO PRESA, VAGAS E DÉFICIT DE VAGAS NO BRASIL (2006-2018)

ANO	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Nº DE VAGAS	236.148	266.946	281.520	310.687	371.884	446.874	454.833
DÉFICIT / VAGAS	165.088	184.483	214.731	237.316	250.318	275.246	289.383
Nº DE PRESOS	401.236	451.429	496.251	548.003	622.202	722.120	744.216

Fonte: MJ/DEPEN. Sistema Integrado de Informações Penitenciárias – InfoPen. Anos: 2006 a 2018. Organização dos dados: os autores.

Os dados demonstram o crescimento substancial no número de pessoas presas, revelando uma clara opção do Estado em adotar a prisão como mecanismo de controle da criminalidade, porém sem a construção de estruturas adequadas para fazer frente a esse contexto. Como se pode observar nos dados da tabela, somente recentemente ocorreu redução no ritmo de crescimento do número de presos. Porém, mesmo assim ainda continua a aumentar o déficit por novas vagas.

O sistema prisional germinou um problema com reflexos desastrosos para a própria segurança pública, com unidades prisionais

tomadas por facções criminosas que praticam crimes extremamente violentos, dentro e fora das prisões, como o Primeiro Comando da Capital (PCC), a Família do Norte (FDN), entre outras. A realidade prisional no Brasil tem demonstrado uma verdadeira barbárie, como o massacre ocorrido no início de 2016 no Complexo Penitenciário Anísio Jobim (COMPAJ), em Manaus-AM, repetido em 2019.

Essa realidade do Amazonas reflete a situação provocada pelos problemas relacionados à terceirização de unidades prisionais, que além de representar uma ampliação da histórica omissão estatal em relação às prisões, inegavelmente, aumenta os riscos de maior descontrole pelo Estado e o consequente domínio dos ambientes prisionais pelas facções criminosas. O massacre de mais de 50 presos ocorrido no COMPAJ, uma unidade prisional terceirizada, quando mais de 200 presos fugiram, decorreu de disputa entre facções criminosas e demonstra os riscos de delegar a terceiros a administração e as atribuições de segurança inerentes à questão penitenciária. Ratifica a notória omissão estatal em relação ao sistema prisional. Com isso, torna-se urgente que o Estado se utilize de meios legais para a retomada da ordem e do “controle” pleno sobre as unidades prisionais, coibindo a prática de crimes a partir desses ambientes. A Polícia Penal busca justamente atender a esse e outros objetivos, fortalecendo o papel do Estado na segurança pública, tanto nas unidades prisionais quanto na fiscalização/monitoramento de medidas alternativas ao cumprimento da pena privativa de liberdade.

Indubitavelmente, a efetivação da Polícia Penal fortalecerá o papel do Estado na garantia da segurança pública. O artigo 144 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) ao estabelecer “a segurança pública” como “dever do Estado” elencou órgãos com algumas especificidades, como a “polícia rodoviária federal”, que tem como incumbência, “na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais” (art. 144, § 2º) e a “polícia ferroviária federal”, que compete, “na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais” (art. 144, § 3º). Esta última, mesmo estando elencada no texto constitucional não existe na prática. Ao contrário, pode-se afirmar que a Polícia Penal existia na prática, mesmo antes de inserida na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional 104/2019 (BRASIL, 2019a), porém sem garantias do próprio Estado para uma atuação policial efetiva, sendo que a Polícia Penal busca fortalecer a atuação do Estado em demanda social específica.

Um aspecto relevante exposto no relatório apresentado juntamente com o Substitutivo na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, refere-se à atuação da Polícia Penal na “fiscalização do cumprimen-

to de pena nos casos de liberdade condicional ou penas alternativas”. Isso pode representar um avanço significativo para que o Estado possa atuar fortemente na adoção das demais medidas cautelares, diversas da prisão, preceituadas na Lei nº 12.403/2011 (BRASIL, 2011) e que atualmente se encontram sem definição acerca de a quem compete essa fiscalização. Isso deverá ficar claro com a regulamentação da Polícia Penal.

Esse verdadeiro vácuo relacionado à fiscalização efetiva quanto ao cumprimento de penas e medidas alternativas à prisão deverá ser definitivamente preenchido com a regulamentação e efetivação da Polícia Penal, garantindo maior segurança jurídica na aplicação de tais medidas, uma vez que a fiscalização/monitoramento dessas penas e medidas não entra no escopo de atuação da Polícia Militar ou Civil. Talvez por isso muitas pessoas acabam voltando a praticar novos crimes e o judiciário ficando receoso em adotar medidas alternativas à pena privativa de liberdade, mesmo que provisoriamente.

As medidas alternativas à prisão evitam que pessoas primárias e/ou praticantes de pequenos delitos, fiquem presas, indo fertilizar as fileiras da criminalidade profissionalizada. Indubitavelmente, a regulamentação e a efetivação da Polícia Penal representam um aspecto da indispensável reestruturação da segurança pública no Brasil. Evidentemente, a complexidade da questão exige uma série de medidas em um percurso longo, um desafio que requer planejamento e ação por parte das autoridades competentes, pois a “mão visível” do Estado deve ser capaz de impor suas estruturas para que a violência e a criminalidade não continuem como um dilema da sociedade brasileira.

A EFETIVAÇÃO DA POLÍCIA PENAL: AMPLIAÇÃO DO ESTADO NA SEGURANÇA PÚBLICA

A realidade vivenciada no cotidiano das unidades prisionais brasileiras já colocara os agentes penitenciários para, de fato, exercerem o papel de policiais, mesmo antes da constitucionalização da profissão, realizando atividades como apreensão de drogas e armas, colaborando na investigação de crimes, evitando assassinatos, tentando coibir a entrada de uma diversidade de materiais ilícitos nas prisões, realizando conduções para lavratura de flagrantes. Além disso, já eram considerados, tanto por presos quanto por visitantes destes, como policiais de fato. Realmente, esses profissionais já executavam, na prática, diversas atividades típicas

mente policiais. Informações obtidas no ambiente prisional acabam sendo essenciais para o desvendamento de crimes praticados nas articulações ocorridas entre membros de facções criminosas que se encontram presos com os que estão soltos. Dessa forma, a efetivação da Polícia Penal possibilitará aperfeiçoar os mecanismos de combate a esses tipos de crimes de forma mais precisa e célere, bem como anular ações organizadas das facções criminosas que buscam praticar crimes dentro e fora das prisões.

A criação do Sistema Penitenciário Federal, estabelecido na Lei nº 10.792/2003 (BRASIL, 2003), em cujas unidades prisionais federais são colocados presos de altíssima periculosidade, principalmente líderes de facções criminosas, em Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), ampliou o papel do Estado no controle sobre as prisões. No entanto, as limitações impostas aos agentes do Estado, sem um poder efetivo de polícia preventiva que lhes possibilite atuar de forma mais contundente para desarticular as facções em suas práticas criminosas, por depender de ações investigativas de órgãos policiais externos ao sistema prisional, acabam dificultando a realização de ações operacionais que poderiam ocorrer de forma imediata e mais centralizada nas células criminosas.

Em realidade, os agentes penitenciários (agora policiais penais), assim como os demais policiais, têm sido constantemente vítimas de assassinatos em decorrência de suas atribuições. Os perpetradores de tais crimes os têm como representantes do Estado que atuam no combate à criminalidade, seja fora ou dentro das prisões. Enquanto os demais policiais normalmente efetuam prisões, os policiais penais são os que, em nome do Estado, buscam manter as pessoas presas, porém devendo evitar que permaneçam praticando novos crimes.

Conforme preceituado na Emenda Constitucional nº 104 (BRASIL, 2019a), o quadro de pessoal da Polícia Penal será formado a partir dos atuais agentes penitenciários ou equivalentes e por meio de concurso público. Portanto, a institucionalização não acarretará novas despesas de imediato, mas somente quando da ampliação do quadro de pessoal, como já ocorre atualmente com outros órgãos policiais ou do aumento do próprio efetivo. Entretanto, aquelas unidades da federação que têm persistido, ilegalmente, em terceirizar, privatizar ou estabelecer contratos precários, para a contratação de pessoal destinado a realizar atividades de segurança nas unidades prisionais, terão que se adaptar à nova realidade, sob pena de flagrante inconstitucionalidade.

De fato, a Polícia Penal já existia como força estatal. O que faltava era apenas o *status* jurídico-constitucional. Isso será crucial para pro-

mover sua padronização, apontar para uma melhor profissionalização e especialização de suas atividades no escopo da segurança pública. Essa é a ideia central da proposta. E é isso que deverá ocorrer com a regulamentação da matéria. As atividades realizadas cotidianamente nas unidades prisionais policiais penais configuram situações fáticas que exigem perícia e técnica profissional caracteristicamente policial. Essa realidade faz parte das rotinas de trabalho do policial penal no seu labor cotidiano, mesmo que a implementação da Polícia Penal requiera formação e aperfeiçoamento adequado à realidade prisional para que ocorra uma atuação cada vez mais eficaz e efetiva.

Diante do cenário de insegurança nas próprias unidades prisionais, diversos estados têm organizado e treinado grupos especializados de intervenção tática prisional, formado exclusivamente por agentes penitenciários/policiais penais, para evitar e deter eventuais distúrbios em unidades prisionais, como motins, rebeliões, fugas, etc. Assim, a efetivação da Polícia Penal possibilitará avanços nesse aspecto, de forma padronizada e especializada. Isso contribuirá, por exemplo, para que a Polícia Militar deixe de realizar custódia, escolta de presos e até intervenções em estabelecimentos penais e possa ter mais disponibilidade para atuar no policiamento ostensivo nas ruas, o que tem sido um grande reclame da sociedade.

A redução dos índices de criminalidade é um gigantesco desafio. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2019, tendo por base dados de 2018, ocorreu redução de aproximadamente 10% no número de mortes violentas intencionais no país em relação a 2017 (disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf). Apesar disso, o país ainda possui um elevado índice de assassinatos. Conforme consta no Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (BRASIL, 2019b, p. 6), tomando por base dados de 2016 do *United Nations Office on Drugs and Crime*, o Brasil lidera mundialmente o número anual total de homicídios, sendo também um dos líderes em números proporcionais.

Além disso, constantemente ocorrem roubos, tráfico, estupros e sequestros, entre outros tipos criminais. Já no ano de 2019 os dados preliminares apontam para uma redução de aproximadamente 20% nas mortes violentas. Entretanto, esse contexto deve ser analisado cuidadosamente para se compreender quais fatores estão efetivamente contribuindo para essa redução, mesmo se sabendo que tanto o Governo Federal quanto os Governos Estaduais têm intensificado ações de enfrentamento à criminalidade. Esse contexto pode, inclusive, representar um novo mo-

mento para a segurança pública, uma vez que no mesmo cenário tem sido constatado alto índice de desemprego e aumento da pobreza.

Não restam dúvidas de que presos integrantes de facções criminosas atuam de forma articulada com pessoas soltas para a prática de crimes. Nesse caso, o controle da criminalidade passa por uma política de Estado que assegure o domínio pleno deste sobre as unidades prisionais, palco que tem sido utilizado pelas facções criminosas para a reprodução da criminalidade violenta. Em 2013 foi publicada a Lei 12.850 (BRASIL, 2013), que alterou o Código Penal, definindo o crime de organização criminosa, os mecanismos de investigação criminal, os meios de obtenção da prova, as infrações penais correlatas e o procedimento criminal. Entretanto, isso não parece ter abalado o *modus operandi* das facções criminosas, que normalmente atuam de forma organizada.

Evidentemente, a efetivação da Polícia Penal representa apenas uma frente das diversas batalhas que devem ser travadas no enfrentamento da criminalidade violenta. De certa forma, dados os contornos da permanente criminalidade violenta no país, o tema da segurança pública tem permanecido na agenda pública, sendo que no ano de 2018 foram aprovadas pelo Congresso Nacional propostas de projetos de leis que resultaram na Lei nº 13.675/2018 (BRASIL, 2018), disciplinando a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, criando a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituindo o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Nota-se o foco na criminalidade violenta e na questão prisional. Nesse contexto, foram estabelecidas 7 (sete) prioridades da Política Nacional de Segurança Pública, quais sejam:

Combate às facções e organizações criminosas e medidas voltadas à reorganização do sistema prisional. Combate à corrupção e às fontes de financiamento da criminalidade e ao fluxo ilícito de capitais. Combate ao tráfico de armas, munições e drogas e contrabando nas fronteiras, nos portos e na malha viária (e, por consequência, ao mercado ilegal). Programa de superação do déficit de dados e indicadores. Programa de reorganização urbana e de garantias dos Direitos das Pessoas. Programa de incremento à qualidade de preparação técnica das polícias e dos agentes do Susp. Programa de aperfeiçoamento da Política Penitenciária (BRASIL. Ministério da Segurança Pública, 2018, p. 2).

As prioridades da Política Nacional de Segurança Pública encontram-se em consonância com os objetivos do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, mesmo que haja necessidade de ajus-

tes para aperfeiçoamento. Assim, por meio do Decreto nº 9.630, de 26 de dezembro de 2018, o governo federal, regulamentando a Lei nº 13.675/2018 (BRASIL, 2018), instituiu o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, estabelecendo 15 objetivos. O referido decreto ainda trata dos programas, da governança e dos sistemas operativos. Assim, espera-se que o PNSPDS, um desafio a ser colocado em prática com o objetivo de melhoria da segurança pública, não seja apenas uma carta de intenções, mas uma política prioritária de Estado que transponha os diversos governos, independentemente de questões ideológicas, e possa ser implementada, mesmo que eventualmente aperfeiçoada. Outro aspecto fundamental no enfrentamento à questão da criminalidade violenta é a necessária implementação do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (BRASIL, 2019b).

Na atual gestão do Governo Federal, o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) estabeleceu inicialmente como foco prioritário o combate à corrupção, à criminalidade violenta e ao crime organizado. Com isso, foi encaminhado ao Congresso Nacional o “Pacote Anticrime”, que apesar de algumas mudanças pontuais, mesmo que em pontos considerados centrais, resultou na Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019c), aperfeiçoando a legislação penal e processual penal. Dados recentes referentes à criminalidade em 2019, ainda que não oficiais, têm demonstrado queda substancial no número de mortes violentas. Entretanto, uma análise mais aprofundada desse cenário requereria um exame mais criterioso e recortes temporais mais extensos, o que extrapolaria os objetivos e as possibilidades deste trabalho.

Evidentemente, diante do quadro de complexidade do tema, ainda são necessárias mudanças na legislação que fortaleçam as possibilidades de eficiência e efetividade na prestação jurisdicional, para que a certeza da punição contribua para inibir práticas criminosas, especialmente por parte de pessoas contumazes em crimes e no envolvimento com organizações criminosas. É inegável o esforço interinstitucional no enfrentamento da questão da criminalidade violenta e organizada.

No que se refere à regulamentação da Polícia Penal, o Departamento Penitenciário Nacional criou Grupo de Trabalho com o objetivo de elaborar proposta de projeto de lei infraconstitucional no âmbito federal. Nesse caso, para que haja padronização, melhor profissionalização e especialização das atividades da Polícia Penal, torna-se fundamental que a matéria seja regulamentada por Lei Orgânica Nacional.

Assim como foi de fundamental importância a posição favorável do Ministério da Justiça e Segurança Pública, do Departamento Penitenciário Nacional e do Conselho Nacional dos Secretários de Estado da Justiça, Cidadania, Direitos Humanos e Administração Penitenciária do Brasil (Conseg) na reta final para a votação da PEC da Polícia Penal pela Câmara dos Deputados, o que acabou fortalecendo a luta já praticada pela Fenaspem (atualmente Federação Nacional Sindical dos Policiais Penais - Fenaspem), os diálogos e as ações para a regulamentação da matéria, através do Grupo de Trabalho instituído pelo MJSP/Depen, serão cruciais para a construção de um Projeto de Lei que contribua para um salto qualitativo na segurança dos estabelecimentos penais brasileiros e, por sua vez, na melhoria da segurança social, especialmente uma Lei Orgânica Nacional que possa promover uma padronização mínima quanto à organização, estrutura, princípios, diretrizes, competências da Polícia Penal e atribuições dos policiais penais nos entes federativos, até para corrigir a verdadeira desorganização existente no sistema prisional atualmente, especialmente nos estados. De certa forma, os possíveis impactos da Polícia Penal na melhoria da segurança pública somente serão passíveis de mensuração com a sua efetiva implementação na prática, tanto no âmbito federal quanto nos estados e no Distrito Federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Interpretando o processo de criação da Polícia Penal, é possível notar que este se insere em um novo contexto social e de necessidade do Estado como instituição provedora de direitos individuais e coletivos. No caso da segurança pública, como “dever do Estado e direito e responsabilidade de todos”, uma de suas finalidades é proteger a vida das pessoas e a liberdade, direitos que foram cruciais para o nascedouro do “contrato social” (ROUSSEAU, 2004). Dessa forma, diante do cenário atual, no qual a sociedade se encontra cada vez mais presa em suas casas, assombrada com a espiral da criminalidade violenta das últimas décadas, cabe ao Estado utilizar-se de todos os meios legais e legítimos pertinentes à manutenção do “pacto” para garantir a segurança social.

O Estado Democrático de Direito, consagrado na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), configura-se também como um Estado de deveres, tanto do próprio Estado quanto da sociedade/indivíduo. Dessa forma, a continuidade do “contrato” aperfeiçoa-se na constante refundação das relações Estado/sociedade/indivíduo. Com efeito,

a efetivação da Polícia Penal possibilitará o aperfeiçoamento dos instrumentos do Estado na garantia da segurança pública, individual e coletiva e na manutenção de um estado de paz social. Isso deve ser o objetivo das instituições policiais. O aperfeiçoamento destas torna-se importante para que possam cumprir com seus objetivos.

Com efeito, a efetivação da Polícia Penal, inserida na agenda pública, não deve ser tratada como apenas uma luta classista por direitos e prerrogativas constitucionais. Significa, na verdade, o escopo de uma proposta de reordenamento constitucional e institucional do aparato dos órgãos de segurança pública do país, como instrumento que poderá contribuir para a consolidação de uma política de segurança pública de Estado, calcada especialmente no enfrentamento da questão prisional, a qual tem afetado sobremaneira a segurança social.

Assim, resta peremptoriamente demonstrado que a criação e a efetivação da Polícia Penal possibilitam aperfeiçoamento do enfrentamento às facções criminosas organizadas nas unidades prisionais. A criação de grupos especializados de intervenção e inteligência, formados exclusivamente por agentes penitenciários/policiais penais, como vem ocorrendo em alguns entes federativos há alguns anos, já representa um avanço, porém a constitucionalização e estruturação de um órgão de segurança pública, com pessoal equipado e treinado, somada a uma gestão tecnicamente preparada, torna-se indispensável para a retomada do pleno controle do Estado nas prisões brasileiras, para restabelecer a ordem e a disciplina e coibir a prática de crimes dentro e a partir das unidades prisionais.

Enfim, a efetivação da Polícia Penal, nos moldes da Emenda Constitucional nº 104/2019 (BRASIL, 2019a), oficializa juridicamente o que em grande medida já ocorre na prática. Significa ampliar as possibilidades de atuação do Estado na segurança pública e garantir maior segurança jurídica aos profissionais com atuação nas atribuições de segurança dos estabelecimentos penais, dotando-os de competências legais para se somarem às demais forças policiais para um efetivo combate à criminalidade violenta que assola o país e para que possam atuar com respaldo jurídico/institucional no monitoramento e na fiscalização de penas e medidas alternativas à prisão, com o objetivo de evitar a prática de novos crimes mediante o recrutamento de pessoas presas para o “mundo da criminalidade”.

Evidentemente, a regulamentação da Polícia Penal, tanto no âmbito federal quanto estaduais e distrital, deverá ser calcada nos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, com atribuições e limites claros na sua atuação, assim como em relação à organização,

funcionamento, prerrogativas, direitos, deveres e controle. Com isso, pode-se ter uma efetivação que resulte em uma melhor padronização, profissionalização e especialização de atividades que possam ser trabalhadas de forma a garantir uma gestão tecnicamente adequada às demandas de um sistema penal mais seguro, humano e justo.

VIOBALDO ADELÍDIO DE CARVALHO

LICENCIATURA EM GEOGRAFIA (UFPI, 2005), ESPECIALISTA EM GEOGRAFIA (UFPI, 2006) E MESTRE EM POLÍTICAS PÚBLICAS (UFPI, 2010). ESPECIALISTA EM GESTÃO PÚBLICA (UESPI, 2015) E GRADUANDO EM DIREITO (UESPI).

POLICIAL PENAL DA SECRETARIA DE JUSTIÇA DO PIAUÍ. PROFESSOR DE GEOGRAFIA NA MODALIDADE A DISTÂNCIA DA UFPI. CONSELHEIRO SUPLENTE DO CNPCP. CONSELHEIRO TITULAR DO CONSELHO PENITENCIÁRIO DO ESTADO DO PIAUÍ. VICE-PRESIDENTE DO SINDICATO DOS POLICIAIS PENAIS DO PIAUÍ (SINPOLJUSPI). DIRETOR SUBSTITUTO DE ASSUNTOS EDUCACIONAIS DA FEDERAL NACIONAL SINDICAL DOS POLICIAIS PENAIS (FENASPPEN).

ACÁCIO DE CASTRO VIEIRA

BACHAREL EM DIREITO (FAETE, 2010). ESPECIALISTA EM DIREITO PROCESSUAL PENAL E DIREITO PENAL (CESVALE, 2019). POLICIAL PENAL DA SECRETARIA DA JUSTIÇA DO PIAUÍ. DIRETOR JURÍDICO DO SINDICATO DOS POLICIAIS PENAIS DO PIAUÍ (SINPOLJUSPI).

CRIMINAL POLICE IN BRAZIL: REALITY, DEBATES AND POSSIBLE REPERCUSSIONS ON PUBLIC SECURITY

Abstract

This article deals with the issue of public safety and violent crime in Brazil. The search for alternatives to the issue deserves to be constantly discussed, in view of its complexity. The work aims to discuss the creation of the Criminal Police in Brazil and possible repercussions on public security. It was produced through theoretical research, survey and analysis of available official data. In this desideratum, some considerations are initially presented about the importance of the police as a state institution of public security. Below, are discussed basic assumptions that have supported the process of creating the Criminal Police. Subsequently, the debate is limited about the possibilities of strengthening the State in public security with the effectiveness of the Criminal Police in Brazil, including the issue related to the confrontation of criminal factions. Given the scenario studied, it is clear the situation of violent crime that affects the country and the importance of the effectiveness of the Criminal Police as a fundamental instrument for the expansion of the State in the guarantee of public security.

KEYWORDS: Criminal Police. Brazil. Public Security.

REFERÊNCIAS

- BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **São Paulo em Perspectiva**, a. 18, n. 1, p. 119-131, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/spp/v18n1/22234.pdf>. Acesso em: 25 maio 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 out. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 12 out. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 10.792, de 1º de dezembro de 2003**. Altera a Lei nº 7.210, de 11 de junho de 1984 - Lei de Execução Penal e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10792.htm. Acesso em: 12 out. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007**. Dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública e revoga a Lei nº 10.277, de 10 de setembro de 2001. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11473.htm. Acesso em: 12 out. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011**. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12403.htm. Acesso em: 11 out. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 3 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 2 de junho de 2018.** Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Brasília, DF: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/27394952>. Acesso em: 3 dez. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.630, de 26 de dezembro de 2018.** Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9630.htm. Acesso em: 3 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019.** Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2019c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm. Acesso em: 12 out. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019.** Altera o inciso XIV do *caput* do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc104.htm. Acesso em: 19 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen.** [Brasília, DF]: Depen/MJ, dez. 2014. Disponível em: http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen_dez14.pdf. Acesso em: 3 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Atualização.** Brasília, DF: [Depen/MJSP], jun. 2014. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2019.

- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen**. [Brasília, DF]: Depen/MJ, dez. 2016. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-dez-2016-rev-12072019-0802.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2019.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Atualização**. Brasília, DF: Depen/MJSP, dez. 2018. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/infopen>. Acesso em: 3 dez. 2019.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. Brasília, DF, set. 2019b. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/cnpcp-divulga-de-consulta-publica-do-plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria/PNPCP220919.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2019.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, ago. 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/relatorio_final_1_conferencia_seguranca_publica.pdf. Acesso em: 25 maio 2020.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição – PEC 308/2004**. Altera os arts. 21, 32 e 144, da Constituição Federal, criando as polícias penitenciárias federal e estaduais. Brasília, 2004. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=261742>. Acesso em: 4 dez. 2019.
- BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição – PEC 372/2017**. Altera o inciso XIV do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2158716>. Acesso em: 19 out. 2019.
- BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 14, de 2016**. Cria as polícias penitenciárias federal, estaduais e distrital. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125429>. Acesso em: 19 out. 2019.

- CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; FÁTIMA E SILVA, Mario do Rosário de. Políticas de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Katálysis**, Florianópolis, SC, v. 14, n. 1, p. 59-67, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802011000100008>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802011000100008>. Acesso em: 25 maio 2020.
- COSTA, N. R. Modelo operacional, violência policial e democracia. In: SANTOS, J. V. T.; TEIXEIRA, N. A.; RUSSO, M. (org). **Violência e cidadania: práticas sociológicas e compromissos sociais** [online]. Porto Alegre: Sulina; Editora da UFRGS, 2011. Cenários do conhecimento séries, pp. 252- 269.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução Raquel Ramallete. Vozes: Petrópolis, 1987. 288p.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019**, [São Paulo], a. 13, 2019. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf. Acesso em: 19 jan. 2020.
- FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança pública no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [São Paulo], v. 3, n. 2, 2009. Disponível em: <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/54>. Acesso em: 25 maio 2020.
- LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 49-85, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rdgv/v12n1/1808-2432-rdgv-12-1-0049.pdf>. Acesso em: 25 maio 2020.
- GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário técnico jurídico**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2004.
- G1. Número de assassinatos cai 19% no Brasil em 2019 e é o menor da série histórica. **Globo.com**, 14 fev. 2020. Monitor da Violência. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2020/02/14/numero-de-assassinatos-cai-19percent-no-brasil-em-2019-e-e-o-menor-da-serie-historica.ghtml>. Acesso em: 15 fev. 2020.

- PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: <http://www.faatensino.com.br/wp-content/uploads/2014/11/2.1-E-book-Metodologia-do-Trabalho-Cientifico-2.pdf>. Acesso em: 19 out. 2019.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípio do direito político**. Tradução Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2004. p. 23-97. (Livros I, II e III).
- SANTOS, José Vicente Tavares dos. Modernidade tardia e violência. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. 1. ed., 1. reimpr. São Paulo: Contexto, 2014.
- SOUSA, Reginaldo Canuto; MORAIS, Maria do Socorro Almeida de. Polícia e sociedade: uma análise da história da segurança pública brasileira. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 5., 2011, São Luís, MA. **Anais [...]**. São Luís, MA, 2011. Disponível em http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/PODER_VIOLENCIA_E_POLITICAS_PUBLICAS/POLICIA_E_SOCIEDADE_UMA_ANALISE_DA_HISTORIA_DA_SEGURANCA_PUBLICA_BRASILEIRA.pdf. Acesso em: 12 out. 2019.
- WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Tradução André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.