



ALICE JANTSCH FERNANDES

**POLÍCIA CIVIL NO ESPELHO:
FUNÇÃO POLICIAL NA PERSPECTIVA DE SEUS INTEGRANTES**

CANOAS, 2025

ALICE JANTSCH FERNANDES

**POLÍCIA CIVIL NO ESPELHO: FUNÇÃO POLICIAL NA PERSPECTIVA DE SEUS
INTEGRANTES**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade La Salle.

Orientação: Prof. Dr. Dani Rudnicki

CANOAS, 2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

F363p Fernandes, Alice Jantsch.

Polícia Civil no espelho [manuscrito] : função policial na perspectiva de seus integrantes / Alice Jantsch Fernandes. – 2025.

115 f. : il.

Dissertação (mestrado em Direito) – Universidade La Salle, Canoas, 2025.

“Orientação: Prof. Dr. Dani Rudnicki”.

1. Sociedade. 2. Segurança Pública. 3. Polícia Civil. 4. Investigação Criminal. 5. Rio Grande do Sul. I. Rudnicki, Dani. II. Título.

CDU: 34:351.742

Bibliotecária responsável: Joana Pereira Bortoluzzi - CRB 10/2959

POLÍCIA CIVIL NO ESPELHO: FUNÇÃO POLICIAL NA PERSPECTIVA DE SEUS INTEGRANTES

Dissertação **aprovada** para obtenção do título de mestre, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade La Salle.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Edson Benedito Rondon Filho
Universidade Federal de Mato Grosso

Prof.^a Dr.^a Renata Almeida da Costa
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Emerson Wendt
Universidade La Salle, Canoas/RS

Prof. Dr. Dani Rudnicki
Orientador e Presidente da Banca - Universidade La Salle, Canoas/RS

Área de concentração: Direito

Curso: Mestrado em Direito

Canoas, 09 de outubro de 2025.

AGRADECIMENTOS

Ao meus pais, Vera e Alexandre, pela educação e valores que me transmitiram, em especial o gosto pelo estudo e pela leitura, além de todo carinho e suporte.

Ao meu namorado Luan, que se revelou verdadeiro companheiro nesse exaustivo período, auxiliando-me de todas as maneiras possíveis, além de ter sido compreensivo com minhas ausências e tolerante com a bagunça de livros e papéis.

Ao meu filhote Rivo, companheiro das manhãs de escrita, que se manteve sem me perturbar com latidos e sem devorar nenhum material de estudo (ao menos na maioria das vezes), comportando-se como um verdadeiro apoio emocional.

Às minhas amigas, pelos momentos de fofocas e vinho, digo, descontração.

Aos policiais com quem trabalhei durante o percurso da dissertação, por entenderem minhas ausências e manterem tudo sob controle.

Aos colegas que aceitaram participar das entrevistas, confidenciando suas experiências e sentimentos, em riqueza de detalhes e situações de valor inestimável ao presente trabalho.

Aos professores e colegas do Programa de Pós-Graduação, pelos momentos e conhecimento compartilhados, nas salas de aula e fora dela.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Dani Rudnicki, sempre disponível e com a sabedoria de saber ser acolhedor em certos momentos, enquanto exigente em outros, de modo que me permitiu concluir o trabalho de forma tranquila e segura.

Agradeço, por fim, ao Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições Comunitárias de Educação Superior – PROSUC e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES por viabilizarem a realização dessa etapa acadêmica.

*“No caos, ninguém é cidadão.”
(O calibre – Paralamas do Sucesso)*

RESUMO

A presente dissertação tem como objeto a análise da função policial na sociedade contemporânea, no contexto da Polícia Civil do estado do Rio Grande do Sul, mediante estudo das disposições legais, revisão bibliográfica e pesquisa empírica. Para tanto, iniciamos com a apresentação da trajetória da instituição em sua forma moderna, desde suas raízes na França e Inglaterra até culminar no panorama atual brasileiro e gaúcho. Em seguida, são apreciadas as classificações e conceituações de polícia, além de elementos correlatos que se revelam importantes para compreensão do tema, como policiamento, poder de polícia, segurança e ordem públicas. Na derradeira seção, abordamos o tema central, comparando lei, doutrina e realidade, essa demonstrada nas falas proferidas por policiais atuantes na instituição. Sobre a metodologia, o trabalho constitui pesquisa qualitativa, empírica e de caráter exploratório, mediante o emprego das técnicas de revisão bibliográfica e documental, aliado à campo, com utilização de observação e realização de dez entrevistas semiestruturadas, com Delegados e Agentes Policiais, submetidas à técnica de análise de conteúdo. O trabalho tem como objetivo lançar luz sobre as práticas cotidianas na instituição e sua percepção pelos integrantes, considerando isso como pressuposto para qualquer reforma que se pretenda efetiva.

Palavras-chave: Polícia; Sociedade, Segurança Pública; Mandato Policial; Investigação Criminal.

ABSTRACT

This dissertation is devoted to examining the role of the police in contemporary society, with specific reference to the Civil Police of the State of Rio Grande do Sul. The research is conducted through the analysis of legal provisions, a comprehensive review of scholarly literature, and empirical investigation. The study begins with an overview of the institutional trajectory of modern police, tracing its origins in France and England and culminating in the current Brazilian and regional (Rio Grande do Sul) context. Subsequently, it addresses the main classifications and conceptualizations of policing, in addition to related notions that are essential for a deeper understanding of the subject, such as policing practices, police authority, public security, and public order. The final chapter turns to the core theme of the dissertation, juxtaposing the law, legal doctrine, and practical reality, the latter revealed through the accounts of police officers currently serving within the institution. Methodologically, the work constitutes a qualitative, empirical, and exploratory study. It employs bibliographic and documentary research techniques, complemented by fieldwork comprising direct observation and ten semi-structured interviews conducted with Police Chiefs and Police Officers. The interviews were subsequently subjected to content analysis. The dissertation ultimately seeks to illuminate the everyday practices within the institution and the perceptions of its members, positing that such an understanding constitutes a necessary premise for any reform intended to achieve genuine effectiveness.

Keywords: Police; Society; Public Security; Law Enforcement; Criminal Investigation.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
DOPS	Delegacia de Ordem Política e Social
DPPA	Delegacia de Polícia de Pronto Atendimento
DPM	Departamento de Polícia Metropolitano
DEAM	Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher
ONU	Organização das Nações Unidas
REXT	Recurso Extraordinário
RS	Rio Grande do Sul
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUSEPE	Superintendência de Serviços Penitenciários
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Órgãos da segurança pública	37
--	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 SURGIMENTO DA INSTITUIÇÃO POLICIAL.....	18
2.1 Nascimento da polícia moderna	20
2.1.1 Na França.....	20
2.1.2 Na Inglaterra.....	22
2.2 Polícia no Brasil.....	23
2.3 Polícia no Rio Grande do Sul	27
2.4 Panorama atual	36
3 POLÍCIA, POLICIAMENTO E PODER DE POLÍCIA	42
3.1 Etimologia, história e semântica.....	42
3.2 Conceituações doutrinárias e classificações	42
3.3 Atividade de policiamento.....	48
3.4 Poder de polícia e polícia administrativa	50
3.5 Segurança e ordem públicas.....	54
4 MANDATO POLICIAL: TEORIA E PRÁTICA.....	61
4.1 Atribuições policiais	64
4.2 Situações.....	72
4.3 Resultados	83
4.4 Realidade e possibilidades.....	92
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	Erro! Indicador não definido. 2
REFERÊNCIAS.....	Erro! Indicador não definido. 6
APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA	1133
APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	1134

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objeto o estudo da função da Polícia Civil do estado do Rio Grande do Sul sob a perspectiva de seus integrantes, buscando responder a indagação se sua atuação é coerente com a atribuição legal e com as expectativas daqueles que a compõe, mediante análise legal, bibliográfica e empírica.

A polícia é a instituição pública de maior proximidade do cidadão, e sua atuação se insere na linha tênue entre controle social e liberdade individual, entre autoridade e serviço, assumindo contornos múltiplos e complexos que desafiam a análise do pesquisador. Esta dissertação busca enfrentar esse desafio, com foco na Polícia Civil do estado do Rio Grande do Sul, observando, necessariamente, o contexto de atuação policial no Brasil e países ocidentais.

A escolha da temática tem origem na vivência profissional da pesquisadora, que há dez anos atua como servidora pública da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul, sendo seis deles como Inspetora de Polícia e quatro como Delegada de Polícia (cargo atualmente exercido), a qual se deparou, muitas vezes, com situações e exigências que, a seu ver, não eram função de Polícia, verificando igual sentimento em seus colegas.

Apesar disso, era exigido, tanto por seus superiores como pela população atendida, que adimplisse de forma eficaz e diligente tarefas para as quais não tinha tido nenhuma instrução, formal ou acadêmica. Isso gerou o interesse em pesquisar o que seria a real função da polícia na sociedade atual.

Inclusive, no exato momento de confecção dessa dissertação, nos meses de abril e maio de 2024, foi solicitado a essa pesquisadora, por seus superiores hierárquicos, que destacasse policiais para possível convocação (caráter cogente) para auxílio nas enchentes que assolam o Estado do Rio Grande do Sul. Ainda que seja esperada a solidariedade e auxílio de todos em momentos de desastres ambientais e sociais, é evidente que a Polícia Civil não possui atribuição para tanto, tampouco conhecimento técnico pertinente.

Em setembro de 2023, durante a enchente do vale do Taquari, evento idêntico, a instituição também auxiliou, porém mediante voluntariado de interessados. Na ocasião, grande parte da totalidade dos policiais atuou como “pessoa comum”, ou seja, em limpeza de locais, transporte de pessoas e objetos, carregamento de mantimentos, organização de doações, não com serviço de polícia. Existem, sim, alguns órgãos e

tarefas pertinentes à situação, dentre as quais destaco os policiais que atuam como tripulantes de helicóptero, com treinamento especializado em salvamentos, por exemplo, e a atividade de registro e localização de desaparecidos. Entretanto, a grande massa policial foi destacada para atividades comuns, que fogem de suas atribuições legais. Diante disso, a pesquisadora se questionava acerca da legalidade dessas convocações, e se preocupava com o desempenho da atividade-fim nesse ínterim.

No campo acadêmico, verificamos a escassez de estudos sobre a temática. Na seara de estudos sobre segurança pública, encontram-se muitos trabalhos sobre a Polícia Militar e atividade de policiamento, entretanto, poucos sobre a Polícia Civil. Ao realizar pesquisa no catálogo de teses e dissertações da CAPES, são encontrados, com o termo “Polícia Civil”, 353 documentos; enquanto com o termo “Polícia Militar”, surgem 1.161 documentos. De idêntica forma, no site de periódicos Scielo, a busca por “Polícia Civil” retorna 35 resultados; “Polícia Militar”, 135 resultados.

Ainda assim, a pesquisa como um todo na temática policial é insuficiente. A título exemplificativo, no mesmo momento da pesquisa acima, o termo “judiciário”, ao ser pesquisado no Scielo, resultou em 445 referências e, no catálogo da CAPES, 6.311 obras.

Por sua vez, a justificativa social da pesquisa se fundamenta na importância da atividade de segurança pública, e que esse serviço seja realizado de forma eficiente e diligente. Não há como pensar na prestação de um serviço público essencial sem pensar, em primeiro lugar, no que ele consiste, de modo que sejam destinados os escassos recursos públicos para seu fiel cumprimento. Ademais, a segurança pública atinge todas as dinâmicas sociais, de modo que perquirir sua efetividade é tema essencial para manutenção pacífica da sociedade. Ao se questionar o que os próprios integrantes da instituição pensam a respeito de suas funções, é possível começar a avaliar o presente (o que temos feito) e alinhar um futuro (o que e como podemos fazer), de modo a prestar um serviço de qualidade à população e cumprir as missões constitucionalmente designadas.

Apesar de ser a instituição pública de maior proximidade com a população, de forma paradoxal, é pouquíssimo conhecida por aqueles que não a integram, de modo que “se ignoram, geralmente, a exata natureza de sua missão, suas possibilidades reais de ação e a extrema dificuldade em desempenhá-la” (Cathala, 1975, p. 17).

Como referencial teórico, foram utilizadas as obras da coleção “Polícia e Sociedade”, editada pela Editora da Universidade de São Paulo, que traduziu onze livros de referência sobre a temática, produzidos por pesquisadores reconhecidos mundialmente, dentre os quais destacamos “Aspectos do Trabalho Policial”, do sociólogo americano Egon Bittner, e “Padrões de Policiamento”, do cientista político americano David H. Bayley.

Sobre a metodologia utilizada, o trabalho constitui pesquisa qualitativa, empírica e de caráter exploratório. Como técnica, iniciaremos pela pesquisa bibliográfica e documental. Após, conhecido o estado atual do tema e as posições dominantes, será realizada a pesquisa de campo, com utilização de observação e realização de entrevistas semiestruturadas, cujo limite foi estabelecido pela saturação.

Importante iniciar mediante revisão da literatura, que possui diversas finalidades, dentre elas a verificação do estado de conhecimento do tema, além do esclarecimento e apresentação de conceitos e teorias, seguida de discussão e contraposição entre eles (Gil, 2021). Como fontes bibliográficas, serão utilizados livros, periódicos, teses e dissertações. A entrevista é método por excelência de investigações sociais para obtenção de dados, consistindo em “um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional” (Lakatos; Marconi, 2003, p. 195). Por sua vez, a semiestruturação diz respeito a uma entrevista cujo roteiro prevê perguntas principais, sendo as demais decorrentes das conjecturas momentâneas, cujo objetivo é que as respostas surjam de forma livre, oriundas de associações feitas pelo próprio entrevistado (Manzini, 1990/1991).

Foram realizadas 10 entrevistas semiestruturadas, com duração de 30 a 50 minutos, sendo 4 com Delegados de Polícia e 6 com Agentes Policiais, atuantes em Porto Alegre e região metropolitana, metade de cada gênero, todos em efetivo exercício da atividade policial, em diversas fases da carreira (contemplando quem ainda está em estágio probatório até aqueles que já possuem tempo para aposentadoria, mas não o fizeram), no próprio local de trabalho ou estabelecimento comercial, a escolha do entrevistado, conforme se sentisse mais confortável, na cidade de Porto Alegre.

A amostragem, em termos de número, considerou o limite da saturação, ou seja, obtenção de dados suficientes para abordar as questões da pesquisa de forma eficaz, e, no tocante a seleção de participantes, foi realizada de forma intencional, mediante

a escolha de indivíduos que propiciariam dados relevantes à pesquisa, respeitando a representatividade no tocante ao gênero (de forma igualitária), e ao cargo desempenhado (mantendo representatividade proporcional de cada categoria).

Na amostragem não probabilística em investigações qualitativas, a técnica intencional é amplamente utilizada, pois não é interesse do pesquisador buscar representatividade numérica, mas entrevistar participantes que tenham perspectivas e informações relevantes acerca da temática sob estudo, a fim de que os dados empíricos possam ser estudados de maneira aprofundada e interpretativa. Sua aplicabilidade é indicada quando o pesquisador tem conhecimento sobre os participantes por meio observacional ou experiencial no campo (Campos; Saidel, 2022, p. 410-415).

Os agentes policiais não foram separados por cargo (inspetor ou escrivão) porque na Polícia Civil do Rio Grande do Sul, ainda que a lei apresente diferentes atribuições, ambos exercem exatamente a mesma atividade, mesmo rendimento e mesmo treinamento na Academia de Polícia.

A fim de preservar seu anonimato, questão ética e política de extrema importância para veracidade e espontaneidade dos relatos, os policiais serão identificados ao decorrer da dissertação somente pelo cargo que ocupam, seguido de número que revela sua posição na ordem de realização das entrevistas. As entrevistas foram gravadas, após concordância dos entrevistados, e degavadas por inteligência artificial (seguida da oitiva e conferência pela pesquisadora). O acesso aos áudios e transcrições será restrito apenas à pesquisadora e ao orientador.

Não foram realizadas entrevistas com servidores aposentados, ou policiais atuantes do interior do estado, pois a diferença de conjunturas (temporal e social, respectivamente) traria amplitude e novas discussões e derivações cujo tempo e extensão limitados da dissertação não conseguiriam abarcar. Pelas mesmas razões também não haverá distinções de raça, gênero, ou faixa etária, ainda que se sejam dados relevantes.

Como a pesquisadora atua como Delegada de Polícia, por questões éticas, não foram realizadas entrevistas com aqueles diretamente ligados em razão da função, sejam superiores ou subordinados, à época das entrevistas.

Todos os policiais convidados para a entrevista aceitaram prontamente, e foi possível perceber que se sentiram lisonjeados por poderem contribuir com o trabalho, ainda que apresentassem dúvida que suas falas poderiam ser úteis. Também não se

verificou nenhum tipo de resistência no relato dos temas abordados, discursando fartamente sobre os problemas da instituição mesmo quando a pergunta não tratava daquilo, quase como uma forma de desabafo diante de alguém disposto a ouvi-los.

De forma prévia, foi apresentado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e coletada concordância e assinatura do participante, ocasião que foram esclarecidas dúvidas e alertados da possibilidade de desistência a qualquer momento, bem como de que receberão a integralidade da dissertação por e-mail após finalizada e submetida à banca examinadora.

Foram utilizados os mesmos formulários de entrevista e termos de consentimento informado para todos os entrevistados, em razão dos cargos serem de nível superior, com exercício na mesma atividade (ainda que com diferentes atribuições e nível hierárquico), de modo que o teor dos documentos e perguntas formuladas podem ter o mesmo nível de linguagem.

Para a análise das entrevistas, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, proposta por Bardin (1977, p. 93-101), em suas três fases: pré análise, exploração do material, e tratamento dos resultados e sua interpretação. Nesse método:

A tentativa do analista é dupla: compreender o sentido da comunicação (como se fosse o receptor normal), mas também e principalmente *desviar* o olhar para uma outra significação, uma outra mensagem entrevista através ou ao lado da mensagem primeira. A leitura efetuada pelo analista, do conteúdo das comunicações não é, ou não é unicamente, uma leitura “à letra”, mas antes o realçar de um sentido que se encontra em segundo plano. Não se trata de atravessar significantes para atingir significados, à semelhança da decifração normal, mas atingir através de significantes ou de significados (manipulados), outros “significados” de natureza psicológica, sociológica, política, histórica, etc. (Bardin, 1977, p. 41).

A observação, como técnica, foi utilizada de forma complementar à entrevista, sendo não sistemática e não estruturada, na forma de “observador participante natural”, devido à qualificação da pesquisadora. Em verdade, trata-se de trazer caráter científico a algo que a pesquisadora já realizava de forma natural no decorrer do exercício profissional, ao observar a si mesma, os colegas e a instituição. As características desse método de pesquisa foram determinadas em razão de serem as mais adequadas às indagações que aqui se propõe. Sua importância advém da possibilidade de “saber o que as pessoas de fato fazem, em vez do que elas dizem que fazem” (Gil, 2021, p. 114), o que permite apurar algo mais próximo da verdade dos fatos.

Importante esclarecer, no que tange às entrevistas e à observação, que será constantemente vigiada pela pesquisadora a distinção entre sua versão acadêmica e sua versão policial, a fim de preservar as normas e a ética profissional. Também se buscará manter ao máximo a imparcialidade, pois a mesma proximidade que facilita o contato e obtenção de informações, também pode afetar interpretações e conclusões sobre fatos e circunstâncias.

Consoante preleciona Velho (1978, p. 127-128), ainda que estejamos familiarizados com certos cenários sociais e seus atores, isso não significa que conhecemos seus pontos de vista e visão de mundo, tampouco eventuais regras implícitas nessas interações, de forma que a familiaridade pode prejudicar se não for objeto de constante reflexão.

Isso foi verificado pela pesquisadora durante as entrevistas. Como conhecia alguns dos entrevistados, esperava certas respostas deles, porém encontrou algo oposto ao imaginado. Essa circunstância surpreendente, além da riqueza de informações obtidas, tornou esse momento um dos mais importantes do estudo.

Ainda assim, é utópico imaginar uma pesquisa de campo em que não haverá alguma influência de tudo aquilo que constitui a construção social e pessoal do pesquisador, seja ele participante natural ou artificial, posto que “a ‘realidade’ (familiar ou exótica) sempre é filtrada por um determinado ponto de vista do observador, ela é percebida de maneira diferenciada” (Velho, 1978, p. 129).

Sobre as vantagens da proximidade do pesquisador, ao contrário de muitos antropólogos que fazem suas pesquisas em comunidades distantes, com as quais não voltam a ter contato, aqueles que estão próximos delas recebem sugestões e críticas, que possibilitam a revisão e enriquecimento da pesquisa (Velho, 1978, p. 131). A maioria dos entrevistados revelaram sequer terem pensado sobre as questões que lhes foram apresentadas, demonstrando curiosidade pelo assunto e desejando a leitura do texto integral quando finalizado.

O trabalho está estruturado em três seções, além da introdução e considerações finais. Iniciaremos pela apresentação do “Surgimento da instituição policial”, onde será percorrido o trajeto desenvolvido pelos órgãos de segurança pública, assim considerado em seu sentido moderno, cujas raízes se encontram na França e Inglaterra, seguido de um enfoque voltado ao Brasil, desde a época colonial. Com o advento da república e autonomia concedida aos estados para regulamentar

os órgãos policiais, será retratado o desenvolvimento das polícias no estado do Rio Grande do Sul, com enfoque para a Polícia Civil, até sua configuração atual.

Em seguida, abordaremos a “polícia, policiamento e poder de polícia”, esclarecendo conceitos teóricos e doutrinários que se mostram essenciais para a compreensão do tema principal. Serão trazidos os aspectos etimológico, histórico e semântico de polícia, além de conceituações doutrinárias e classificações, bem como pretendemos esmiuçar e destrinchar as concepções de policiamento, poder de polícia, polícia administrativa, segurança pública e ordem pública.

Na derradeira seção, será discorrido sobre o cerne do presente trabalho, mediante análise do que constitui o “mandato policial”, contrapondo os conhecimentos oriundos da doutrina, decisões judiciais e entrevistas realizadas com policiais (Delegados e Agentes de Polícia) em atividade na Polícia Civil do Rio Grande do Sul.

Ao final do presente trabalho, portanto, pretendemos delinear no que consiste o mandato policial no âmbito da Polícia Civil do Rio Grande do Sul para além da letra da lei, verificando a forma de atuação dos policiais e os fatores que a condiciona, bem como eventuais hiatos entre teoria e prática e sua influência na atividade final realizada.

2 SURGIMENTO DA INSTITUIÇÃO POLICIAL

A presente dissertação inicia no estudo das origens da instituição policial, visto que necessário entender suas raízes e trajetos percorridos para, a partir disso, analisar a atual conjuntura, evolução e funções que lhe são atribuídas. Trata-se de difícil tarefa precisar onde e quando surgiu a polícia, até mesmo porque é complexo delimitar quais os caracteres que constituem a essência dessa instituição, e é comum confundir a atividade de policiamento com a organização policial.

Todas as civilizações ao longo da história contaram com indivíduos ou grupos com a função de fiscalizar e fazer cumprir as leis, ainda que de forma privada e descentralizada, o que constitui o policiamento. Entretanto, “polícia”, como corporação especializada de pessoas com responsabilidade para aplicar a força de forma legítima para salvaguardar a coletividade, só surgiu em sociedades complexas (Reiner, 2004, p. 27).

Consoante Bayley (2017, p. 20-23), para quem polícia é constituída pelas pessoas que possuem autorização coletiva para, dentro desse grupo, utilizar força física para regulação das relações pessoais, de forma que não é somente o Estado que pode criar forças policiais, pois se verificam tais características também dentro de tribos, associações e universidades. Segundo o autor, considerando o homem como um animal social, o policiamento tem caráter universal e existe quando a comunidade considera legítima a aplicação da força física.

O policiamento na forma pública exige mais que uma complexidade social para surgir, não bastando somente a industrialização e urbanização das comunidades, mas também o aumento da insegurança social a um nível que os grupos privados sejam ineficazes para combater (Bayley, 2017, p. 46-47).

Em seus primórdios, a polícia era uma instituição governamental com múltiplas tarefas administrativas, sendo apenas uma dentre tantas outras a função de policiamento. De acordo com Bayley (2017, p. 52), a polícia englobava todas as funções administrativas do Estado, exceto as eclesiásticas.

Tamanha amplitude lhe era atribuída que seu objetivo consistia em proporcionar a felicidade dos cidadãos, considerando tudo que pode produzir o bem-estar: “consolidar e aumentar a força do Estado, fazer bom uso das forças do Estado, proporcionar a felicidade dos súditos, é essa articulação que é específica da Polícia” (Foucault, 2008, p. 440).

Segundo o Tratado de Polícia de Nicolas Delamare, comissário de polícia francês, escrito no final do século XVII, eram treze os campos de atribuição da polícia: religião e costumes (bondade da vida), saúde e meios de subsistência (preservação da vida), tranquilidade pública, cuidado com edifícios, ruas e praças, ciências e artes liberais, comércio, manufaturas e artes mecânicas, domésticos e operários (comodidades da vida), teatros e jogos (aprazimentos da vida) e cuidado e disciplina dos pobres (parte considerável do bem público) (Foucault, 2008, p. 450).

Ao analisá-los, Foucault observa que são objetos urbanos, problemas da coexistência densa da cidade, com ênfase aos problemas da circulação das mercadorias, de modo que “a polícia é essencialmente urbana e mercantil, ou ainda, para dizer as coisas mais brutalmente, que é uma instituição de mercado, no sentido bem amplo” (Foucault, 2008, p. 451).

Para Monet (2023, p. 32-33), o surgimento do Estado, com um espaço público cujos interesses se diferenciam dos particulares, ainda que em sua forma primitiva, conduz a necessidade de criação de uma função policial separada das demais tarefas administrativas, judiciárias e militares, com tarefas ligadas à manutenção da ordem e segurança.

De outro lado, Bayley (2017, p. 58-59) discorda, verificando a existência de especialização antes mesmo do surgimento do Estado, como na Inglaterra, e acredita que o poder burocratizado e centralizado pode até retardar a especialização. Para ele, houve a especialização por ela ser útil, tanto no sentido de eficiência como de controle adequado do exercício da força.

A profissionalização da função policial, para Monet (2023, p. 61-62), é o que marca a diferenciação entre antigas formas de policiamento daquela que pode ser considerada moderna. Consiste no recrutamento mediante critérios meritocráticos, remuneração que permita seu exercício em tempo integral, submissão a processo de formação técnico e desenvolvimento de uma cultura com normas, valores e ritos próprios.

Ainda que seja difícil precisar exatamente onde e quando ocorreu a profissionalização, por se constituir de diversos requisitos, as tentativas de estabelecê-la foram irregulares e em diferentes velocidades de acordo com o nível hierárquico do cargo, podemos considerar que seu auge foi no século dezenove (Bayley, 2017, p. 60-62).

Como o foco do presente trabalho é a análise da polícia moderna, assim considerada aquela instituição pública, profissionalizada e especializada, de forma que a digressão histórica iniciará nos séculos XVIII e XIX, na Europa, em especial na França e na Inglaterra, cujos modelos inspiraram as demais nações. Como motivação para seu surgimento, não foi o aumento de crimes comuns, mas a ocorrência de uma quantidade expressiva de tumultos populares para serem contidos (Lane, 2017, p. 17).

Essa seção inaugural partirá, portanto, da análise do surgimento da instituição policial no mundo, como destaque para as raízes francesas e inglesas, para, em seguida, verificar sua implantação no Brasil, enquanto colônia e pós independência, e, com a república, o foco se volta ao Rio Grande do Sul, pois nesse momento os estados ganham autonomia para regulamentá-las. Ao fim, será apresentado o panorama atual, com base na Constituição Federal de 1988.

Importante referir, ainda, que a instituição objeto de estudo é a Polícia Civil do Rio Grande do Sul, motivo pelo qual o maior destaque será dado a ela, ainda que seja inevitável tratar das demais instituições de segurança pública, devido ao entrelaçamento em suas origens e imprecisão na definição das tarefas de suas competências, consoante será visto a seguir.

2.1 Nascimento da polícia moderna

Para Bittner (2017, p. 107), o nascimento da polícia moderna ocorreu na Inglaterra, em meados do século XIX, com o desenvolvimento de uma sociedade urbana industrial. O modelo policial inglês de 1829 foi criado como reação ao modelo francês de 1791, a quem eram apresentadas severas críticas.

Ambos os modelos serão apresentados nas seções seguintes, em razão de sua importância histórica e influências nos demais países, dentre eles Portugal, que, por sua vez, determinou a formatação inicial da instituição no Brasil enquanto colônia.

Há divergência entre os autores sobre o modelo que inspirou o Brasil. Para Holloway (1997, p. 46-47), foi o modelo francês. Karnikowski (2012, p. 75) vê dupla subsunção: a polícia militar, ao modelo francês, e a polícia civil, ao modelo inglês.

2.1.1. Na França

O modelo francês é composto essencialmente por dois órgãos: a *Maréchaussée* nos campos, e a tenência de polícia em Paris, além de diversas polícias locais nas cidades de província. A *Maréchaussée* possui origem militar e exerce a função policial nas zonas rurais, sendo territorializada a partir do século XVI, cujo efetivo a torna a principal força pública (Monet, 2002, p. 49).

Essa instituição foi criada pelo Rei João II, durante a guerra dos cem anos (1337-1453), como uma polícia do exército, a fim de patrulhar as áreas da retaguarda que eram saqueadas pelos desertores de suas fileiras. Em 1536, suas atribuições foram alargadas, incluindo também crimes cometidos por civis, passando a ser uma força de segurança pública. Durante a Revolução Francesa é renomeada para *Gendarmerie*, e, nos anos seguintes, atuaria nas guerras napoleônicas (Ferreira; Reis, 2012).

O cargo de Tenente de Polícia de Paris foi criado em 1667, por Luiz XIV, com atribuição para o exercício de diversas funções referentes à administração da cidade em nome do rei, que até então eram realizadas por outras autoridades distintas. Coordena um conjunto de espiões, que o alimentam com informações que são transmitidas ao rei diariamente. O espaço da cidade é estruturado e dividido, com as figuras de comissários de polícia, assessorados por inspetores, que conjugam o exercício de funções de mediadores, investigadores, juizes de paz e de instrução, e recrutamento e controle de informantes. Também há um sistema de patrulha, dia e noite, bem como postos de guarda em locais estratégicos (Monet, 2002, p. 49-50).

Sua influência se espalha pela Europa, com a difusão do código napoleônico e adoção pelos países de uma polícia militar que segue o modelo militar, constituindo o modelo preponderante até meados do século XIX, momento que o modelo inglês assume destaque. Inclusive, de forma quase concomitante com a polícia inglesa, em março de 1829, surgem os primeiros guardas-civis em Paris, vestidos com sobrecasaca azul e bicornes, não armados (Monet, 2002, p. 50-52).

2.1.2. Na Inglaterra

As figuras existentes pré policiamento moderno na Inglaterra medieval eram os *constables*¹, seguidos da fundação da *Scotland Yard*, pelos *commissioners* Maune e

¹Detentores de poderes de organização dos exércitos locais e de atribuição judiciária como assistentes dos xerifes locais (Monet, 2002, p. 39).

Rowan, em 1829, bem como os *nightwatchmen*, os quais funcionaram bem até a imigração de elevado número de pessoas a grande metrópole de Londres, diante da prosperidade do comércio e da indústria, ocasião que se mostraram incapazes de combater o crime, corrupção e revoltas (Torres, 1978, p. 47-48).

Uma pequena força policial surge em Londres em 1749, idealizada pelo escritor e juiz Henry Fielding, denominada *Bow Street Runners*, que perdurou por 90 anos como os únicos policiais de Londres (Torres, 1978, p. 49).

A partir de 1815, a sociedade inglesa sofreu com o aumento exponencial dos índices de criminalidade. Entretanto, havia forte resistência à ideia de uma polícia como órgão governamental, em razão do receio de abusos e supressões de liberdades civis. Os métodos vigentes de controle social, como a utilização de forças militares, mostraram-se ineficazes e incompatíveis com os valores da sociedade civil que ali se delineava, que aspirava abolir a guerra e a violência e buscar a paz (Bittner, 2017, p. 108-109).

William Pitt apresentou um projeto de lei em 1785 criando uma polícia profissional, que sequer foi votado pelo Parlamento, tamanho era o medo de que se criasse algo parecido com a polícia francesa (Monet, 2002, p. 48).

Em 1829, Robert Peel, então ministro do Interior, instituiu em Londres uma força policial moderna. Na data de 29 de setembro daquele ano, três mil homens da *Metropolitan Police*, vestidos com sobrecasaca e cartola e portando cassetete e algemas, assumem suas funções. Devem seguir a orientação de ser cortês com qualquer pessoa, de todas as classes e condições e de não intervir desnecessariamente, sendo a principal qualidade do policial a aptidão para manter o sangue-frio (Monet, 2002, p. 51-52).

O que motivou a criação da polícia em Londres não foi uma onda de violência coletiva, mas sim uma violência do tipo político que demonstrou aos comerciantes, latifundiários e classe média que a organização existente não era eficiente. Ainda que a utilização dos exércitos fosse eficaz, tinha alto custo de perdas na população (Bayley, 2017, p. 110-111).

Essa polícia apresentava inovações, como o uso do uniforme azul, que era facilmente identificável, mas sem aparência militar, seleção de indivíduos que tivessem vínculo com a comunidade local, criação de um sistema de carreira profissional e patrulhamento a pé e desarmado. Assim, o objetivo de melhorar a

segurança pública se complementava ao de mostrar ao povo que a polícia não era uma máquina de opressão (Skolnick; Bayley, 2006, p. 11).

A polícia era facilmente identificável pelo uniforme para não parecerem “polícias secretas” e poderem ser fiscalizadas pelo povo, mas essa vestimenta deveria evitar qualquer lembrança da polícia militar francesa (Monet, 2002, p. 51).

No século XIX, o modelo passa a preponderar na Europa é o inglês, em razão de mudança na concepção dominante sobre o tema, que reconhece a necessidade de aceitação legítima pela população e concepção preventiva da ação policial, que deve se antecipar aos comportamentos delituosos, e não mais esperar sua ocorrência para reagir (Monet, 2002, p. 52-53).

2.2 Polícia no Brasil

No período colonial, Portugal estabeleceu um elaborado sistema judicial, com finalidade de manter o controle imperial sobre suas colônias. Havia uma vigilância um tanto rudimentar, realizada por guardas civis desarmados, contratados pelas cidades, e pelos “quadrilheiros”, inspetores de bairro designados pelos juízes. Quando se fazia necessária uma força efetiva para controlar a população ou realizar prisões, era convocado o exército, unidades de milícias (moradores locais que formavam um grupo uniformizado, armado e contavam com treinamento do exército), ou ordenança de terceira linha (grupos de homens livres e fisicamente aptos, que obtinham uniformes e armas por conta própria e sem treinamento militar) (Holloway, 1997, p.43-45).

Logo após a chegada da Corte Portuguesa no Rio de Janeiro, em 1808, foi criada a Intendência Geral de Polícia da Corte, e, em 1809, a Guarda Real de Polícia, seguidas da criação de instituições do sistema de justiça, tais como o cargo de Juiz de Paz em 1827, Código Criminal em 1830 e Guarda Nacional em 1831 (Mauch, p. 15, 2011)².

A Intendência baseava-se no modelo francês, utilizado em Portugal, sendo responsável pelas obras públicas, por garantir o abastecimento da cidade, e pela segurança pessoal e coletiva (ordem pública, vigilância da população, investigação de crimes e capturas). O Intendente, além de poderes executivos (policiais), reunia poderes legislativos e judiciais, cabendo a ele conservar à prisão pelo tempo que

² A Intendência Geral de Polícia pode ser considerada a instituição originária da Polícia Civil no Brasil, enquanto a Guarda Real equivale à Polícia Militar.

julgasse necessários os infratores de delitos menores. Para auxiliá-lo, foi criado o cargo de “juiz do crime”, com idêntica função, mas restrita ao distrito e subordinado ao Intendente (Holloway, 1997, p. 46).

Ao analisar as atividades da Intendência no período compreendido entre 1808 a 1821, Silva (1986, p. 187-204) refere que abrangiam segurança pública, questões de saúde e conflitos familiares e conjugais, agindo como elo entre a alta administração pública e as demais esferas administrativas. Atuava como uma polícia política, ao controlar a entrada de estrangeiros e manter vigilância sobre eles; como órgão de segurança pública, com organização de rondas frequentes, a pé, nos bairros; como órgão da administração que deveria manter a cidade “civilizada”, o que incluía cuidar das calçadas e da iluminação, mandar aterrar pântanos e construir e consertar aquedutos e pontes, e até mesmo determinar aspectos de casas e rua, a fim de que refletissem uma povoação culta e urbanizada, distante dos antigos costumes da colônia.

Também controlava os festejos e espetáculos públicos, bem como os próprios moradores da cidade e suas condutas, com especial destaque ao controle da vadiagem. Além disso, em caso de ocorrência de conflitos familiares e conjugais, o intendente intervia mediante a aplicação de um termo de bem viver, ou de punição ao culpado, quando inviável a composição. Ainda, em caso de divórcio ou viuvez, a fim de preservar a honra da mulher, competia à Intendência “depositar” a mulher em uma “casa honesta” (Silva, 1986, p. 187-204).

A Guarda Real também replicava modelo português, sendo organizada militarmente, com a função de manter a ordem pública e perseguir criminosos, ainda que fosse possível convocar tropas do Exército em situações de emergência. Sua missão de vigilância em tempo integral, distribuída na área central e proximidades, mesmo com pequeno efetivo, era mais eficiente do que modelos anteriores (Holloway, 1997, p. 47-48).

O caráter militar da instituição destinava a concentrar forças contra o inimigo, que era a parcela da sociedade que violavam as regras de comportamento impostas pelas elites, reprimindo os escravos e classes inferiores, a fim de manter a ordem e tranquilidade na cidade, segundo os interesses da classe dominante (Holloway, 1997, p. 50).

Nessa época, houve a “ampliação da penetração de organizações estatais nos espaços públicos das cidades, mas em um delicado equilíbrio entre o poder do Estado e o poder privado que a escravidão pressupunha” (Mauch, p. 15, 2011).

As configurações de segurança pública se mostravam variadas no vasto território brasileiro ao longo do século XIX. Somente com a abolição da escravatura e instauração da Primeira República houve maior concentração do poder nas instituições de segurança e encarceramento, reivindicando para si essa responsabilidade (Mauch, p. 15-16, 2011).

Em 1824, com a promulgação da Constituição Política do Império, foi autorizado às províncias legislar sobre polícia, entretanto, restrita à polícia municipal e administrativa. Em 1832, com o Código de Processo Criminal, surgiu o cargo do Chefe de Polícia, atribuído aos juízes de paz e de direito (Torres, 1978, p. 37-38).

A figura central no sistema processual vigente era o Juiz de Paz, eleito na localidade e com atribuições de polícia e de julgamento de delitos menores, sendo assistido pelo escrivão e inspetores de quarteirão. O cargo de Delegado, que era uma espécie de assistente do juiz de paz, foi abolido, assim como o de Intendente, que foi substituído pelo Chefe de Polícia, cargo que seria exercido por um Juiz de Direito – posição superior ao Juiz de Paz (Holloway, 1997, p. 103-104).

No Rio de Janeiro, capital do país, o primeiro Chefe de Polícia da Corte, Eusébio de Queiroz, o qual ocupou esse cargo de 1833 até 1844, reformulou a Secretaria de Polícia, que era composta por duas seções: uma, com um “oficial maior” que supervisionava cinco amanuenses, com tarefas de manutenção de registros diversos, e outra, chefiada pelo “alcaide”, com seis “oficiais de expediente” para tarefas policiais, como ataques aos quilombos de escravos foragidos e juntadas de provas de crimes graves que não estavam na jurisdição do Juiz de Paz. Essa secretaria pode ser considerada a semente da Polícia Civil atual (Holloway, 1997, p. 111).

A Polícia Militar, criada em 1831 em substituição à Guarda Real, tinha a função de patrulhamento e vigilância constante, mas contava com efetivo insuficiente para realização dessa obrigação, além de ser convocada sempre que era necessária uma força armada (Holloway, 1997, p. 133).

A Lei 261, de 3 de dezembro de 1841, estabeleceu a divisão entre polícia judiciária e administrativa, mas ainda com a presença da função judicante, que perdurou até 1871. Surgiram as figuras do Chefe de Polícia, delegados e

subdelegados, nomeados pelo Imperador e Presidente da Província, bem como delimitação das competências, vencimentos, demissões e julgamentos das contravenções. Ao lado dessa polícia, havia também o Corpo Policial, organização paramilitar (Torres, 1978, p. 32-38).

Essa nova estrutura previa um chefe de polícia em cada Província, o qual indicava delegados e subdelegados, que lhe seriam subordinados, e esses indicavam os inspetores de quartirão. Além disso, a referida lei estendia formalmente poderes judiciais à polícia, que podia, dentro da limitação das posturas municipais e contravenções, expedir mandados de busca, realizar prisões, arbitrar fiança, conduzir audiência de julgamento, sentenciar, e supervisionar a aplicação da pena (Holloway, 1997, p. 158).

Em 1871, houve outra reforma, cuja principal característica foi a retirada do poder judicante das polícias, mediante ampliação do sistema judicial para assumir tal função. A partir de então, as violações ao código criminal só poderiam ser julgadas por juízes, e os cargos de chefe de polícia, delegado e subdelegados foram declarados como exercício incompatível com a magistratura (Holloway, 1997, p. 227-228).

Com o advento da República, em 1889, há uma ruptura drástica no sistema vigente, unitário e centralizado, passando a ser concedido maior poder e autonomia aos governadores dos estados, inclusive para organizar suas forças públicas (Simões, 2002, p. 54). Por esse motivo, mostra-se inviável a análise desse período de forma geral, de forma que o sistema de segurança pública durante o período republicano será detalhado na seção seguinte, com enfoque no estado do Rio Grande do Sul.

Em 1928, mediante Decreto nº 18.323, foi criada a Polícia das Estradas de Rodagem, que mais tarde se transformou em Polícia Rodoviária Federal, mas sua organização só ocorreu em 1935, com indicação de inspetores de tráfego para o serviço de vigilância (Rocha, 1991, p.23).

Importante destacar, ainda que de forma breve, a qual não satisfaz a complexidade do tema, a utilização da polícia para proteção do regime ditatorial após o Golpe de 1930, de forma paralela à lei, sendo dado novo direcionamento à ação policial. Ainda que formalmente as polícias continuassem subordinadas aos governadores, na prática estavam sob comando da Polícia do Rio de Janeiro e da Presidência da República (Cancelli, 1994, p.47-50).

A Polícia Federal, por sua vez, tem sua origem atrelada à Polícia Civil do antigo Distrito Federal, que à época se situava no Rio de Janeiro. Por meio do Decreto 6.378/44, a Polícia Civil local foi transformada em Departamento de Polícia Federal. Com a fundação de Brasília em 1960 e a transferência dos órgãos do governo central, parte de servidores do grupo Polícia Federal mudou-se para lá, de forma subordinada ao Ministério da Justiça, enquanto outra parte permaneceu no órgão (renomeado de Departamento Estadual de Segurança Pública) do estado da Guanabara (Rocha. 1991, p.12).

2.3 Polícia no Rio Grande do Sul

Durante o período imperial, os Governadores das Províncias contavam com o auxílio dos Corpos Policiais, organizações militares a quem cabiam, dentre outras atribuições, funções policiais, situação que perdurou até o surgimento da possibilidade de regulamentação de policiais pelas províncias mediante a Constituição Imperial de 1824, regulamentada pela Lei 261/41 (Gonzales; Sesti, 2006, p. 18).

Houve um período de revoltas e revoluções no estado (Revolução Farroupilha, Guerra do Paraguai, Revolução Federalista), cuja instabilidade política apresentou reflexos na polícia, que pode ser verificado pelo excessivo número de Chefes de Polícia que se sucederam: 35 no período de maio de 1842 até a Proclamação da República em 1889 (Gonzales; Sesti, 2006, p. 19).

A Constituição Estadual de 1891, redigida por Júlio de Castilhos, previa uma corporação estadual com a finalidade de manter a ordem e segurança em todo o estado, ao lado de guardas municipais de caráter militar, a quem cabia o policiamento dos municípios. Em 1892, foi criada a Brigada Militar, com função de zelar pela segurança pública e manutenção da república e do governo do estado, composta pelos integrantes da Guarda Cívica, instituição originada da força policial provincial do império e que foi extinta justamente pela criação da Brigada (Mauch, 2011, p. 38).

Na capital do estado, foi criada a Guarda Municipal em 1892, com atribuição inicial de realizar o policiamento do Mercado Público, que foi alargada para contemplar demais partes da cidade mediante o aumento de seu efetivo, perdurando até sua substituição pela Polícia Administrativa em 1986 (Penna; Carneiro, 1994, p.17).

A Guarda Municipal foi criada no contexto de revoltas internas, de modo que, além da tarefa cotidiana de policiamento urbano, tinha a missão de garantir a segurança do estado contra as ameaças federalistas (Mauch, 2004, p. 151).

Não há como desvincular as forças policiais do contexto sócio-político que se inseriam, sendo importante destacar que nessa primeira década da república ocorriam revoltas de grandes proporções, de modo que as Guardas Municipais atuaram como forças auxiliares da Brigada Militar até 1896 (Mauch, 2011, p. 39).

Além da Guarda Municipal e da Brigada Militar, nesse período histórico, a Capital contava com duas polícias privadas: os agentes secretos e a polícia noturna. Enquanto os primeiros eram indivíduos contratados pelas autoridades policiais e pagos com as verbas secretas, os segundos eram custeados pelos comerciantes para auxiliar nos crimes que prejudicavam seus negócios. As polícias particulares foram proibidas a partir de 1896, ao menos legalmente (Mauch, 2004, p. 147).

No período compreendido de 1895 a 1897 houve uma reorganização jurídica e policial no estado, ocasião que o desembargador Borges de Medeiros, a pedido de Júlio de Castilhos, elaborou em 1896 a já mencionada lei de organização policial de estado, e em 1897 as leis de organização judiciária e Código de Processo Penal do estado, em conformidade com a Constituição de 1891 (Mauch, 2011, p. 39-40).

Um pouco antes da Proclamação da República, no ano de 1886, houve uma remodelação no sistema de segurança pública do estado, mediante a organização de duas polícias civis distintas: Polícia Judiciária, com função de investigação criminal em âmbito estadual, e Polícia Administrativa, para prevenção de crimes, a ser organizada no âmbito municipal. Porto Alegre era capital do estado nessa época e foi a primeira a organizar, no mesmo ano, essa instituição de polícia administrativa que perdurou até sua substituição pela Guarda Civil em 1929 (Mauch, 2011, p. 14).

A Lei nº 11, de 04 de janeiro de 1896, submetida por Júlio de Castilhos à Assembleia, reorganizou a atividade policial, com a separação em duas polícias distintas – ao menos formalmente. Na prática, o que verificou foi a acumulação de cargos de comando pelo mesmo indivíduo, de forma que suas ações se inter-relacionavam (Mauch, 2011, p. 36).

A Brigada Militar, segundo a referida lei (na qual era denominada Força Pública), não tinha função de polícia administrativa ou judiciária, estando fora da estrutura das polícias, mas vinculada à segurança pública, subordinada diretamente ao Presidente

do Estado, com função de manutenção da ordem e integridade territorial (Karnikowski, 2012, p. 134).

A Polícia Judiciária, regida pelo chefe de polícia, cargo de caráter político, era composta pelos subchefes de polícia, com limitação territorial em determinadas regiões, e delegados, atuando nos distritos. Os subchefes não tinham função meramente policial, constituindo cargo de grande poder político, escolhidos dentre homens de confiança do Partido Republicano Riograndense, cujo objetivo era difundir de modo rápido e eficaz as ordens policiais. Logo abaixo na hierarquia, havia os delegados, com atuação municipal, e os subdelegados, para cada distrito dentro do município (Mauch, 2011, p. 41-42).

A sede da Repartição Geral de Polícia localizava-se em Porto Alegre, que possuía certa diferença na organização policial comparada os municípios do interior, pois na capital o chefe de polícia poderia exercer pessoalmente qualquer das funções de polícia judiciária, bem como aos distritos da capital eram designados delegados, e não subdelegados (Mauch, 2011, p. 43).

Além do chefe, subchefes, delegados e subdelegados, a Polícia Judiciária era composta por médicos, encarregados do serviço médico legal, e funcionários administrativos para a secretaria da Chefatura. Não havia agentes administrativos para atuação com os subchefes, delegados ou subdelegados, sendo em 1910 criado o cargo de amanuenses nas delegacias (Mauch, 2011, p. 45).

Cabia às autoridades policiais judiciárias requisitarem das demais forças públicas estaduais ou municipais agentes para realização das atividades, de forma que ficavam dependentes das polícias administrativas municipais e da Brigada Militar. Em 1897, os subchefes foram autorizados a contratar dois praças para cada delegado (Mauch, 2011, p. 46).

Até 1896, os cargos policiais eram exercidos de forma gratuita, sem remuneração ou direito à aposentadoria, ocasião que foram modificados a fim de profissionalizar e qualificar a atividade (Mauch, 2011, p. 44-45).

No início da república, a estrutura da polícia no estado não tinha consistência de carreira pública burocratizada, de forma que não constituía um corpo policial especializado, apenas um estamento de autoridades que, ainda que exercessem atividade de polícia judiciária, eram essencialmente políticos, nomeados pelas autoridades (Karnikowski, 2012, p. 105).

Dentro dos municípios havia também uma polícia administrativa, chefiada pelo Intendente Municipal (cargo equivalente ao prefeito), e seguida pelos subintendentes dos distritos, auxiliares, inspetores e agente, regulamentada pelo Ato nº 20, com as funções de fazer valer o código de posturas municipais, apreender por até 24 horas os turbulentos, bêbados e prostitutas, inspecionar espetáculos públicos, prestar socorro, evitar conflitos e compor as partes, manter tranquilidade e circulação nas vias, e de cumprir mandados de autoridade quando solicitado (Mauch, 2011, p. 48).

Buscava-se modernizar o policiamento, por meio dessa nova instituição civil especializada em vigilância, mediante um conjunto de policiais disciplinados, cujo ingresso solicitava a alfabetização e um atestado de boa conduta fornecido por cidadão idôneo. A desobediência era punida com suspensões e detenções, sem remuneração, enquanto os bons serviços eram recompensados por promoções, prêmios por méritos, aposentadoria quando invalidez decorrente do serviço e licença saúde remunerada (Mauch, 2011, p. 49-50).

A polícia administrativa, naquela época, era custeada pelos municípios, mediante um imposto específico, que não foi suficiente, de modo que a quantidade prevista de policiais para patrulhamento nunca chegou a ser efetivada, contando com auxílio de praças da Brigada Militar em algumas partes da capital (Mauch, 2011, p. 61-63).

Outra questão que influenciou tanto na questão orçamentária quanto nas funções judiciárias e administrativas era a cumulação de cargos. Como os delegados da Polícia Judiciária não eram remunerados, os subintendentes cumulavam essa função, o que era custeado pelo município. Houve um decreto estadual impedindo tal cumulação em 1918, mas documentações e legislações posteriores demonstram sua inaplicabilidade (Mauch, 2011, p. 64-65).

A polícia municipal era subordinada tanto aos Intendentes como também às autoridades judiciárias, o que ocasionava conflitos. Constantes também eram os conflitos entre Brigada Militar e Exército (Mauch, 2011, p. 68).

Quanto a atuação prática, enquanto a polícia administrativa era convocada a conter desordens e fazer prisões daqueles que apresentavam comportamento incivilizado, a polícia judiciária mantinha a atenção em estrangeiros e suspeitos anarquistas, e no transporte ilegal de armas de fogo (Mauch, 2011, p. 77).

Essa bipartição das funções deixava sob comando do governo estadual as questões policiais com maior relevância criminal e política, restando aos municípios o

policciamento cotidiano. O custo do policiamento preventivo era arcado pelo município, enquanto o estado custeava a Brigada Militar e a Polícia Judiciária (ao menos teoricamente, já que as funções de delegados e subdelegados foram, durante a maior parte da primeira república, desempenhadas a título gratuito por intendentess e subintendentess). Além disso, a relação de controle da polícia judiciária em relação as polícias municipais dependiam do alinhamento ou oposição ao Partido Republicano Rio-Grandense (Mauch, 2011, p. 87-88).

Na prática, o que se via durante a primeira república era uma integração improvisada entre polícias, onde a Brigada Militar fazia o policiamento de regiões da capital em razão do insuficiente efetivo da Polícia Administrativa, e as funções de delegado eram exercidas pelos subintendentess dos distritos, acumulando, num mesmo individuo competências judiciárias e administrativas, em razão da gratuidade da primeira (Mauch, 2011, p. 89).

Entretanto, a imagem negativa do policiamento ostensivo pela população continuava, porque ainda que houvesse modificação legal, não eram acompanhadas de sua realização material, sendo que os municípios pouco podiam fazer para sua melhoria em razão dos custos. Dessa forma, em 1913, o Estado passa a auxiliar, oferecendo treinamento militar aos policiais municipais e fornecendo armamento e uniforme, o que não produziu melhorias concretas. Somente em 1929, mediante o decreto nº 4254/29, firma-se compromisso do estado com o município de Porto Alegre, extinguindo a Polícia Administrativa e substituindo-a pela Guarda Civil, que seria chefiada por um oficial da Brigada Militar, e dividiria o policiamento ostensivo com a Brigada de forma provisória, até que seu efetivo e recursos aumentassem o suficiente para que pudessem assumir a responsabilidade integralmente (Penna; Carneiro, 1994, p.17-18).

Ainda que a intenção inicial fosse de ser uma polícia de costumes, controlando os não-ajustados e prevenindo ameaças, logo ganhou destaque por sua atuação relevante na ação armada da revolução de 1930, perdurando até 1967, quando o policiamento da cidade ficou sob tutela da Brigada Militar (Penna; Carneiro, 1994, p. 18-19).

Essa nova polícia foi criada com o objetivo de evitar os problemas e vícios da precedente instituição, agindo dentro dos “princípios de polícia preventiva, branda, maneirosa e assistencial”, motivo pelo qual foi evitado o aproveitamento de muitos servidores da extinta Polícia Administrativa e submetidos os novos policiais a intensiva

instrução teórica e prática e rigorosos testes físicos, mentais e morais. Havia expressa instrução para progressão da violência: primeiro, subjugar pela força física, com auxílio de colegas, com uso de cassetete se indivíduo portasse instrumento cortante ou contundente, e, apenas em último caso, mediante falha dos métodos anteriores e na iminência do risco de vida, utilizar o revólver (Penna; Carneiro, 1994, p. 58-59).

O ingresso na carreira e promoções se davam mediante concurso, a fim de selecionar por parâmetros técnicos e isentos, inadmitindo analfabetos, o que encontrou obstáculos na sua realização efetiva, ocasião que os concursos deixaram de ter caráter seletivo e se tornaram mera fase formal e burocrática (Penna; Carneiro, 1994, p. 61-62).

Nos anos 40, as funções da Guarda Civil foram ampliadas, cabendo a eles zelar pela “segurança nacional”, vigiando os estrangeiros em buscas de nazistas e buscando coibir a ação de espiões e sabotadores, que agora eram os “inimigos da pátria”, além de manter a atribuição inicial de combate à criminalidade, meretrício, vadiagem e desordens (Penna; Carneiro, 1994, p. 85).

Também de forma divergente da previsão inicial, em 1938, durante a ditadura, foi criado, dentro da Guarda Civil, grupo especial para repressão das manifestações populares contrárias ao regime, denominado Polícia de Choque (Penna; Carneiro, 1994, p. 118).

Em 1937, por meio do Decreto nº 6.880, foi reorganizada a Polícia de Carreira no Estado, instituída a escola de polícia e renomeado o órgão central para “Repartição Central de Polícia”. No ano seguinte, o Decreto nº 7.601 promoveu nova organização e criou a Delegacia de Ordem Política e Social (DOPS), que foi assumida por Plínio Brasil Milano, atual patrono da Polícia Civil do Rio Grande do Sul (Gonzales; Sesti, 2006, p. 25).

O Decreto 6.880/37 dava destaque à polícia judiciária, em detrimento à polícia administrativa. Foram suprimidos os cargos de subchefe e de subdelegados, e incluídos classes dentro do cargo de delegado e de inspetores. Os cargos passaram a ser providos mediante concurso, o que caracterizou a profissionalização do cargo público de policial (Karnikowski, 2012, p. 218-219)

O DOPS, que se originou na Era Vargas, exercia a função de serviço secreto e político do Estado, funcionando como apêndice do executivo, extrapolando suas competências legalmente estabelecidas, o que demonstra a interferência política na polícia (Ulguim, 2014, p.150).

Cumpra ressaltar que, até o ano de 1935, o policiamento era realizado com exclusividade pela polícia judiciária do estado, sob presidência do Chefe de Polícia, auxiliado pelos subchefes (nas regiões), delegados (nos municípios) e subdelegados (nos distritos). A Brigada Militar ainda constituía a força militar do estado, com atuação na defesa interna. Com a Constituição de 1935, que suprimia a competência do policiamento dos municípios e deslocava para o âmbito estadual, o policiamento deveria ser realizado pela Brigada. O início dessa modificação estrutural pode ser visto na criação da Polícia Rural Montada, proposto em 1948 e implantada em 1950, a despeito da sua rejeição pela Assembleia Legislativa, e o policiamento a pé em duplas – Pedro e Paulo (Simões, 2002, p. 126-128).

A policialização da Brigada Militar se deu mediante longo processo devido à resistência de seus próprios integrantes, que não viam nos serviços de policiamento o glamour e nobreza das atividades militares, bem como tinham receio que isso gerasse sua desmilitarização (Karnikowski, 2012, p. 82-84).

Também havia resistência por parte dos delegados, em razão do fato que a Brigada Militar “não tem experiência nem instrução policial, e não tem temperamento conciliador – condições indispensáveis para a missão que se lhes quer confiar. Caráter temperado nos campos de batalha, terão qualidade para polícia de choque, e não para juízes de paz” (Giuliano, 1957, p. 31).

Em 1947 é promulgada nova Constituição Estadual, a qual conta com título específico para tratar da Polícia Civil. A Lei 2.027/53 altera a estrutura da instituição e muda a nomenclatura do órgão superior para Departamento de Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul, que é mantido até nova alteração em 1966, por meio do Decreto 17.772, quando passa a se chamar Superintendência dos Serviços Policiais, e o chefe de polícia, de Superintendente (Gonzales; Sesti, 2006, p. 25-28).

A supramencionada lei, do ano de 1953, promoveu a desvinculação da administração prisional da polícia judiciária. A “Diretoria de Presídios e anexos” foi destacada no quadro organizacional da instituição para ser integrada na Secretaria do Interior e da Justiça.

Em 1956, a Lei 3.013 regula o ingresso mediante concurso aos cargos da polícia, bem como submissão ao curso na Escola de Polícia, a qual foi instalada no

ano seguinte³, cujo objetivo era promover o “desaparecimento do policial intuitivo para dar lugar ao policial capacitado”, consoante discurso do Diretor João Cândido Pasquali da Rosa em sua posse (Ulguim, 2014, p. 160).

No ano de 1967, é extinta a Guarda Civil, decorrente da modificação na situação política nacional ocorrida pelo golpe militar de 1964, de modo que o policiamento urbano passou aos policiais militares. Seus servidores foram realocados nos outros órgãos da segurança pública. Foi criado, em 1969, no quadro de servidores da Polícia Civil, o cargo de Investigador de Polícia, a fim de aproveitar os guardas civis e os guardas de trânsito (Hagen, 2006, p. 102-103).

A modernização da Polícia Civil ganhou força entre 1971 e 1975, com instalação de computadores e criação de sistemas de informações policiais, de identificação e de trânsito. Em 1976, é criado o Centro de Operações do Departamento de Polícia Metropolitana, para coordenar as ações na área metropolitana, e também surge a exigência do bacharelado em Direito ou Doutor em Direito para assunção do cargo de Delegado (Gonzales; Sesti, 2006, p. 29-30).

Na sequência, em 1979, decretos renovaram a denominação de Chefe de Polícia, em substituição ao Superintendente, e apresentaram uma estrutura básica da Secretaria de Segurança Pública, composta por uma administração superior, Polícia Civil e Brigada Militar (Gonzales; Sesti, 2006, p. 30).

A Constituição Estadual de 1989 determinou a desvinculação do Instituto Geral de Perícias e do Departamento de Trânsito da Polícia Civil. Entretanto, a concretização dessa previsão só ocorreu mediante a Emenda Constitucional nº 19/97, quanto ao IGP, e pela Lei Estadual nº 10.847/96, que criou autarquia do DETRAN.

No decorrer dos seguintes anos, a polícia passou por diversas modificações estruturais, com criação, extinção e realocação de órgãos, dentre os quais se destacam a criação do Posto Policial para a Mulher (1985), que se transformaram em Delegacias em 1988, Delegacia ao Turista (1994), Delegacia de Proteção ao Idoso (1994), Departamentos Estaduais de Investigação do Narcotráfico (DENARC, em 1995) e de Investigações Criminais (DEIC, em 1997) (Gonzales; Sesti, 2006, p. 30-33).

3 A Escola de Polícia instalada pelo Decreto de 1937 funcionou, de forma precária, por apenas um ano, em 1953, em razão do prédio não ter condições de conservação, sem informação se houve formação de alunos policiais (Ulguim, 2014, p. 153).

Em 1997, a Lei 10.994/97 apresenta nova organização básica da instituição, com fixação da data comemorativa, nomeação do patrono, exigência de nível superior para os cargos de Inspetor e Escrivão, e cria diversos órgãos, como o Conselho de Administração Superior e Corregedoria Geral (Gonzales; Sesti, 2006, p. 33-34).

Mais alterações ocorrem em 2004, por meio da Lei 12.102, quando se confirma o cargo de comissário para final de carreira para ambas as categorias de agentes policiais, e é criado o Gabinete de Inteligência e Assuntos Estratégicos (Gonzales; Sesti, 2006, p. 36-37).

Podemos dizer, então, que no estado do Rio Grande do Sul, durante o período imperial e início da república, havia três forças de segurança pública concomitantes, duas estaduais (esboços do que seriam as Polícias Civil e Militar), com atuação judiciária e administrativa, respectivamente, e uma municipal (extinta em 1967), com atribuição administrativa, além do emprego de forças militares do Exército com fins policiais.

No estado vigente à época imperial, como antecedentes da Brigada Militar, que surgiu em 1892, existiram o Corpo Policial (1837), substituído pela Força Policial (1873) e, após, pela Guarda Cívica (1889), todos com caráter bélico.

Quanto a polícia administrativa municipal, sua origem remonta à Guarda Municipal criada para policiamento do Mercado Público em 1892, sendo substituída pela Polícia Administrativa, conforme reformulação proposta pela Lei 11/1896 e Ato nº 20/1896, e, em 1929, pela Guarda Civil, que foi extinta em 1967, quando o policiamento ostensivo preventivo passou a ser incumbência exclusiva da Polícia Militar, nos termos do Decreto-Lei nº 317/67, com abrangência nacional.

A Polícia Judiciária, cujas funções, em seus primórdios eram imiscuídas pelas judiciais, teve diversas alterações, também apresentou reformas em sua estrutura. No início, realizava diversas funções executivas, de fiscalização de estabelecimentos e serviços, e também judiciais, nos crimes menores. Com sua especialização, abandonou tais tarefas para voltar-se ao combate repressivo de crimes e investigação de sua materialidade e autoria. Além disso, deixou de atuar nas questões referentes ao sistema prisional, e, ao menos no Rio Grande do Sul, houve desmembramento das questões administrativas de trânsito, em 1996, e da polícia técnica e científica, em 1997.

2.4 Panorama atual

A Constituição Federal, no título que aborda a defesa do estado e as instituições democráticas⁴, apresenta um capítulo (ainda que composto de um único artigo) que elenca, em rol taxativo, os órgãos públicos encarregados de exercer o mister.

Dessa forma, segundo a artigo 144, são elas: polícia federal, polícias civis, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias militares (e corpo de bombeiros militares) e polícias penais, sendo as duas primeiras classificadas como polícias judiciárias, e as demais, polícias administrativas. Além disso, também prevê a Constituição, em artigos diversos (artigos 27, §3º, 51, IV e 52, XIII), as polícias legislativas, que também possuem função administrativa, de segurança das respectivas casas.

As guardas municipais, em recente decisão do Supremo Tribunal Federal⁵, foram consideradas como órgãos da segurança pública. O voto do ministro-relator baseou-se na eficiência na prestação do serviço de segurança pública e necessária soma de instituições para combater a criminalidade atual brasileira, afirmando que a posição topográfica das guardas municipais no artigo referente a segurança pública não significa que não está incluso no rol e que possuem atuação de prevenção de crimes na tutela do patrimônio público municipal.

Entretanto, em razão das atribuições restritas aos fatos envolvendo bens, serviços e instalações municipais, a jurisprudência não tem considerado válida a atuação quando desvinculada da finalidade de proteção patrimonial pública, declarando ilegais as buscas pessoais fora desse contexto⁶.

Não são considerados órgãos policiais, ainda que auxiliem na prevenção de crimes, as Forças Armadas, a segurança viária, portuária, aquaviária e aérea, segurança institucional e serviço de inteligência. O instituto de perícias, que auxilia na

4 A localização do tema segurança pública no mesmo título que abarca as forças armadas e os estados de defesa e de sítio, para Zaverucha (2005, p. 72-73), demonstra que os constituintes não conseguiram se desprender totalmente do regime autoritário, tornando constitucional a atuação de órgãos militares em atividades de polícia e de defesa civil, de forma que, em sua visão crítica, as polícias continuaram a defender mais o Estado do que o cidadão.

5 STF, Ação de descumprimento de preceito fundamental nº 995/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 28 de agosto de 2023.

6 STJ, Recurso especial nº 1977119/SP. Relator: Min. Rogerio Schietti Cruz. Brasília, 16 de agosto de 2022. STJ, Habeas corpus nº 830530/SP. Relator: Min. Rogério Schietti Cruz. Brasília, 27 de setembro de 2023. STJ, Agravo Regimental em habeas corpus nº 781821/SP. Relatora: Min. Daniela Teixeira. Brasília, 01 de julho de 2024.

investigação de crimes, quando desvinculada da polícia civil estadual, também não é polícia em sentido estrito⁷ (Fontes; Hoffman, 2024, p. 32-33).

Todas as corporações policiais estão vinculadas ao Poder Executivo, da União ou dos estados, com exceção da polícia legislativa. Também é importante destacar que todas atuam na primeira etapa da persecução penal (prevenindo ou investigando fatos delituosos), pré judicial, com a ressalva à Polícia Penal, que atua na fase judicial, de execução da pena.

A fim de facilitar a visualização desse panorama composto de tantos órgãos, apresentamos a tabela abaixo, que demonstra a classificação das polícias de acordo com a atividade exercida (prevenção ou repressão de crimes), estando propositalmente ausentes demais órgãos que, apesar de eventual previsão legal, não exerçam precipuamente essas atividades, como o Corpo de Bombeiros Militares, Institutos de Perícia, Guarda Municipal e agências de trânsito.

Classificação	Polícia	Função	Previsão legal
Polícia Administrativa (prevenção de delitos)	Polícia Militar	Patrulhamento ostensivo no âmbito estadual (e apuração de crimes militares).	- Artigo 144, §5º, CF - Decreto-Lei nº 667/69 - Decreto 88.777/83 - Código de Processo Penal Militar - Lei 14.751/23
	Polícia Rodoviária Federal	Patrulhamento ostensivo das rodovias federais.	- Artigo 144, §2º, CF - Lei 9.654/98 - Artigo 20 do Código de Trânsito
	Polícia Ferroviária Federal	Patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.	- Artigo 144, §3º, CF
	Polícia Penal	Segurança nos estabelecimentos penais (também atua na fase de execução da pena).	- Artigo 144, §5º-A, CF - Lei 10.693/03 - Artigos 71 e seguintes, Lei de Execução Penal
	Polícia Legislativa	Segurança da respectiva casa legislativa.	- Artigos 27, §3º, 51, IV, 52, XIII, CF. - Regulamentos do Senado, Câmara e Assembleias Legislativas.
Polícia Judiciária	Polícia Federal	Apuração de crimes federais, contra ordem política e social, e de repercussão interestadual ou internacional que exija repressão uniforme	- Artigo 144, §1º, CF - Lei 9.266/97 - Lei 10.446/02 - Lei 12.830/13 - Código de Processo Penal

7 STF. Ação direta de inconstitucionalidade nº 2575/PR. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, 24 de junho de 2020.

(repressão de delitos)		(também prevenção de crimes de portos, aeroportos e fronteiras).	
	Polícia Civil	Apuração de crimes estaduais (residual – todos os crimes que não federais ou militares).	- Artigo 144, §4º, CF - Lei 12.830/13 - Lei 14.735/23 - Código de Processo Penal

Fonte: elaborada pela própria autora.

Tal configuração de órgãos demonstra a existência de um sistema único formado por três grupos de engrenagens: segurança pública (agências policiais), persecução penal (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública) e as corporações híbridas (polícias civis e federal) que interligam as etapas. A visualização do sistema desse modo evidencia a interdependência entre os órgãos e a influência da eficácia da atuação de cada um nos demais, sob risco de sobrecarregar as subsequentes (Fontes; Hoffman, 2024, p. 38-39).

A ação da Polícia Judiciária, portanto, surge mediante a ineficácia da ação de prevenção das polícias administrativas, ocasião que se faz necessária investigação para conhecimento dos fatos e identificação dos autores. A atuação da autoridade policial, nessa fase, não se restringe a conteúdo somente policial, mas também jurídico, a fim de buscar a verdade de modo imparcial e evitar acusações infundadas, preservando os direitos fundamentais (Fontes; Hoffman, 2024, p. 40-41).

A despeito da previsão de regulamentação por lei para organização e funcionamento dos órgãos da segurança pública desde a promulgação da Constituição, somente trinta anos depois foi publicada a Lei nº 13.675/18, em atendimento ao §7º do artigo 144, mediante a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). As Leis Orgânicas das Polícia Civils e Militares, também demoraram para ser elaboradas, entrando em vigor no ano de 2023 – Lei 14.735/23 e Lei 14.751/23, respectivamente.

Em âmbito estadual, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989, no título da ordem pública e capítulo da segurança pública, apresenta como órgãos incumbidos dessa tarefa a Brigada Militar, Polícia Civil, Coordenadoria Geral de Perícias, Corpo de Bombeiros Militares e Polícia Penal. Quanto as funções, atribui à Brigada Militar a polícia ostensiva, preservação da ordem pública, polícia judiciária militar (artigo 129), e também serviços de trânsito (artigo 132); ao Corpo de Bombeiros,

a prevenção e combate a incêndios, buscas e salvamentos, ações de defesa civil e polícia judiciária militar (artigo 130); à Polícia Civil, as funções de polícia judiciária e apuração de infrações penais, exceto as militares e ressalvada a competência da União (artigo 133); à Coordenadoria Geral de Perícias, a realização das perícias médico-legais e criminalísticas e os serviços de identificação (artigo 136); à Polícia Penal, segurança e administração dos estabelecimentos penais (artigo 136-A).

A Polícia Civil do Rio Grande do Sul, atualmente, é regulamentada pelo Decreto Estadual nº 54.406/18, o qual dispõe sobre organização e estrutura do órgão, e a competência das funções e dos cargos.

Sua estrutura é composta por órgãos de direção superior (Chefe de Polícia, Subchefe e Corregedoria-Geral), de assistência e assessoramento vinculados ao Chefe (Gabinete do Chefe, Gabinete de Relações Institucionais e Comunicação Social, Gabinete de Planejamento, Governança e Gestão, Gabinete de Inteligência e Assuntos Estratégicos, e Gabinete de Recuperação de Ativos e Políticas Institucionais), órgãos colegiados (Conselho de Administração Superior e Conselho Superior de Polícia), órgãos de execução regionalizada (Departamento de Polícia Metropolitana e Departamento de Polícia do Interior) e de execução especializada (Departamento Estadual de Homicídios e Proteção à Pessoa, Departamento Estadual de Investigações do Narcotráfico, Departamento Estadual de Investigações Criminais, Departamento Estadual de Proteção a Grupos Vulneráveis e Coordenadoria de Recursos Especiais, Departamento de Aviação, Departamento Estadual de Repressão aos Crimes Cibernéticos e Departamento Estadual de Repressão aos Crimes contra a Administração Pública), órgãos de apoio administrativo e de recursos humanos (Departamento de Administração Policial, Departamento Estadual de Tecnologia da Informação Policial, Departamento de Saúde e Academia de Polícia Civil).

Possui também órgãos de execução direta vinculados aos órgãos regionalizados e especializados, que são as Delegacias de Polícias Regionais, Delegacias de Polícias Especializadas, Delegacias de Polícias Distritais, Delegacias de Polícia e Delegacias de Pronto Atendimento.

Diante desse rol descritivo, é possível perceber a existência de órgãos com atividades administrativas (atividades-meio) e de execução da atividade-fim, os quais podem ser delimitados em razão da matéria (especializada) ou abrangência territorial (regionalizada). Dentro dos Departamentos, ainda, há sua ramificação em

Divisões, que podem realizar atividades-meio (a exemplo da Divisão de Assessoramento Especial e Divisão de Inteligência Policial e Análise Criminal) ou atividades-fim, com especialização da matéria (como exemplo, o Departamento de Proteção a Grupos Vulneráveis conta com Divisão da Criança e do Adolescente, Divisão de Proteção e Atendimento à Mulher e Divisão de Proteção ao Idoso e Combate a Intolerância).

Na composição de cada delegacia, que pode ser considerada como a unidade mínima de execução da atividade policial, existe secretaria, cartórios, seção de investigação e gabinete da Autoridade Policial. A maioria também conta com serviço de registro de ocorrências, em regime de plantão ou horário de expediente, conforme regulamentação.

Consoante preceitua o documento legislativo que institui o regulamento interno da instituição, cabe à Polícia Civil o exercício exclusivo da função de polícia judiciária (ressalvada competência da União) e de apuração de infrações penais (exceto militares), competindo a ela as seguintes funções institucionais, segundo artigo 3º do anexo do Decreto mencionado:

- I - exercer as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares;
- II - prestar a mais ampla colaboração à justiça;
- III - determinar a realização de exames periciais, providenciando a adoção de medidas cautelares, com vista a colher e a resguardar indícios ou provas da ocorrência de infrações penais ou a assegurar a execução judicial;
- IV - praticar os atos necessários para assegurar a apuração de infrações penais, inclusive a representação e o cumprimento de mandado de prisão, a realização de diligências requisitadas pelo Poder Judiciário ou pelo Ministério Público nos autos do inquérito policial e o fornecimento de informações para a instrução processual;
- V - zelar pela ordem e pela segurança pública, promovendo ou participando de medidas de proteção à sociedade e ao indivíduo, incluindo ações que possibilitem a redução e a solução de conflitos;
- VI - colaborar para a convivência harmônica da sociedade, respeitando a dignidade da pessoa humana e protegendo os direitos coletivos e individuais;
- VII - adotar as providências necessárias para evitar perigo ou lesões às pessoas e danos aos bens públicos ou particulares;
- VIII - organizar, executar e manter os serviços de registro, de cadastro, de controle e de fiscalização de armas de fogo de dotação exclusiva da Polícia Civil;
- IX - coordenar e fiscalizar atividades relacionadas ao uso, ao emprego, ao depósito e ao transporte de produtos controlados;
- X – exercer outras atividades cometidas por lei à Polícia Civil; e
- XI - exercer outros encargos pertinentes ao melhor desempenho da ação policial.

O documento também descreve as atribuições das funções de Corregedor-Geral de Polícia, Diretores de Departamento e de Divisão, Chefes de Serviço e de Seção, Delegados de Polícia Regionais, bem como dos cargos de Delegados de Polícia e dos agentes da autoridade policial (Comissários de Polícia, inspetores e escrivães). Não há, na Polícia Civil do RS, servidores administrativos em seus quadros, ainda que, na prática, existam alguns poucos servidores cedidos de outros órgãos da administração pública. Tampouco existem cargos para formações específicas, sendo que são aproveitados servidores policiais que porventura tenham a expertise desejada, como exemplo de dentistas, enfermeiros e fisioterapeutas (na Divisão de Saúde) ou de engenheiros (na Divisão de Serviços Gerais).

Diante do exposto ao longo dessa seção, pode-se perceber o surgimento da Polícia como instituição auxiliar e de proteção do Estado, mas que evoluiu para prestação de serviços e proteção ao cidadão. Essa evolução acompanha as mudanças políticas e sociais, refletindo a concepção dominante vigente à época e Estado que se insere. A democracia brasileira passou por diversos períodos conturbados e ainda pode ser considerada incompleta, em especial por causa da desigualdade social. As instituições policiais, ainda que tenham alterado seu foco de atuação, continuam e sempre continuarão intimamente ligadas ao Estado, e tendem a refletir a conjuntura sociopolítica, uma vez que os governos são responsáveis pela definição das políticas de segurança pública, em âmbito nacional e estadual.

Ainda assim, a crescente criação de órgãos especializados em grupos vulneráveis, bem como capacitações para seu adequado tratamento, de modo a reconhecer e respeitar a diversidade social, podem ser utilizados como exemplo de concretização do intento de tornar efetiva a ideia de polícia como órgão a disposição do cidadão. A existência de órgãos de apuração de condutas abusivas, seja mediante as corregedorias e conselhos com integrantes de órgãos externos (como advogados e procuradores do Estado), bem como fiscalização pelo Ministério Público, consiste em elementos de controle social democrático da polícia. Devem, portanto, ser reconhecidos os esforços no sentido de tornar efetivos os ideais democráticos e constitucionais dentro das instituições policiais, ainda que haja um longo percurso a ser trilhado.

3 POLÍCIA, POLICIAMENTO E PODER DE POLÍCIA

Definir o conceito de polícia não é uma tarefa simples, eis que se confundem o conceito sobre a instituição policial com a definição de atos de policiamento, e, ainda, com o poder de polícia administrativo. Em razão disso, será necessário uma seção da presente dissertação para destrinchar uns dos outros, apontando suas semelhanças e diferenças, a fim de liberar o caminho para a compreensão do cerne do mandato policial.

As definições aqui elencadas não pretendem esgotar a temática, apenas traçar linhas suficientes para discutir o tema principal. Iniciaremos pelo exame semântico e histórico do conceito, lembrando circunstâncias trazidas na seção anterior. Em seguida, analisaremos as concepções doutrinárias e classificações da polícia, como também de policiamento, considerado a forma de expressão da atividade exercida pela instituição.

Também será apresentada a conceituação de poder de polícia e polícia administrativa, tendo em vista a confusão e correlação com as polícias de ordem pública e judiciária, e, por fim, também se mostra necessária a análise de expressões estritamente vinculadas com polícia, como ordem e segurança pública.

Um entendimento conceitual é extremamente relevante para compreensão e distinção de causas e efeitos, ou influência de fatores externos, identificando as possibilidades da atuação policial, com base em conjunto de ideias bem fundamentados para nos ajudar a entender a realidade como ela é (Muniz; Proença Júnior, 2014).

3.1 Etimologia, história e semântica

A palavra Polícia tem origem no latim *politia*, o qual deriva do vocábulo grego *politeia*, com múltiplas significações: governo, Constituição, bem-comum, direitos do cidadão, cidadania, administração, política, costume, e, ainda, arte de governar. Por sua vez, para os romanos, eram apenas duas as acepções: coisa pública ou negócios da cidade, ou seja, aquilo que se relaciona ao governo da cidade (Afonso, 2018, p. 216).

Os filósofos Platão e Aristóteles trouxeram uma nova visão ao conceito, considerando-o como o conjunto de leis e regras para boa administração da cidade e, também, os guardiões das leis e da cidade, referindo-se aos magistrados que conduziam o governo das cidades (Afonso, 2018, p. 217).

Na idade Média, o significado permaneceu o mesmo, mas circunscrito à ordenação da sociedade civil. Com o surgimento das teorias absolutistas do poder do príncipe, na idade Moderna, o conceito designa toda atividade estatal voltada ao bom governo e à ordem pública em geral, numa relação de interdependência entre Estado e polícia (Afonso, 2018, p. 252-253).

Somente com a criação de organismos próprios com a finalidade de promover a ordem pública, como a Tenência de Polícia em Paris em 1667, o conceito ganhou um sentido orgânico. À época, era desprovido de qualquer limite ou controle, atuando de forma discricionária e arbitrária, cujos abusos conduziram às revoluções liberais que lhe puseram fim. O ideário liberal transforma a polícia em uma atividade administrativa restritiva de exercício de direitos individuais em benefício do interesse público, que não mais interferiria em todos os domínios da vida social, atuando de forma subsidiária e limitada pela lei (Afonso, 2018, p. 247-248).

Na Idade Contemporânea, com os novos ideais humanistas trazidos pelo Iluminismo, emergência do liberalismo, conturbação social decorrente das revoluções, divisão tripartida dos poderes por Montesquieu, introdução do constitucionalismo na Europa Ocidental, Revolução Industrial, dentre outros, reduziu-se o significado semântico de polícia, que passa a ser a atividade de defesa da comunidade de perigos e ameaças externas e da criminalidade, como forma de proteção às pessoas com o fim de conservarem seus direitos pessoais (Afonso, 2018, p. 241-244).

Nesse contexto histórico, a Declaração dos Direitos do Homem e dos Cidadãos, de 1789, em seu artigo 12, apresenta uma base principiológica para a instituição, como órgão fundamental para a convivência em sociedade e efetividade dos demais direitos: “A garantia dos direitos dos homens e do cidadão necessita de uma força pública; esta força é instituída para vantagem de todos e não pode ser utilizada, particularmente, por aqueles a quem é confiada”.

Com o Estado de Direito, após o estado liberal, chega-se à noção de polícia atual, com ação limitada pela lei, para além da atividade de coação, mas como atividade prestacional e de garantia de exercício de direitos (Afonso, 2018, p. 250-251).

Sergio Bova (1998, p. 944) refere que a polícia

É uma função do Estado que se concretiza numa instituição de administração positiva e visa a pôr em ação as limitações que a lei impõe à liberdade dos indivíduos e dos grupos para salvaguarda e manutenção da ordem pública, em suas várias manifestações: da segurança das pessoas à segurança da propriedade, da tranquilidade dos agregados humanos à proteção de qualquer outro bem tutelado com disposições penais.

Para Bova (1998, p. 944-945), que possui uma visão crítica, ainda que a conceituação tenha se alterado ao longo dos séculos, a atividade da instituição permanece inalterada, não sendo destinada à proteção de toda o povo, restringindo-se à defesa de classes específicas, que possuem bens que necessitam de defesa, de forma que constitui uma atividade que consolida o estado das relações de força entre classe e grupos sociais.

No dicionário, em pesquisa pelo termo polícia, encontra-se a seguinte definição:

1. Conjunto de leis e disposições que servem de garantia à segurança da coletividade e à ordem pública
2. Corpo de funcionários ou força pública incumbidos de fazer respeitar e cumprir essas leis e disposições.
3. Os membros de tais corporações.
4. Estado de ordem ou segurança pública.
5. Conjunto de ações cujo objetivo é a preservação da saúde da coletividade; vigilância, profilaxia.
6. Ant. Organização social ou coletiva; civilização.
7. Graf. Lista na qual o fundidor determina a proporção das letras e sinais que devem compor uma fonte de tipos para uma língua específica. (Michaelis, 2015).

Desse modo, verificamos que não se trata se um conceito estanque, acompanhando o desenvolvimento da sociedade. A etimologia do verbete “polícia” remonta a sua origem histórica, devendo ser compreendida dentro de um contexto espacial e temporal em que surgiu, de forma que pouco reflete sua concepção atual, devido ao desenvolvimento que a instituição apresentou no decurso do tempo, refletindo as mudanças na sociedade.

3.2 Conceituações doutrinárias e classificações

Bayley (2017, p. 20-21) utiliza o termo polícia para os indivíduos que possuem, dentro de um grupo e autorizadas por ele, permissão para utilizar a força física com

finalidade de regular as relações entre seus membros. Para o autor, há três elementos essenciais: autorização coletiva, âmbito interno e força física. Destaca que a competência exclusiva da polícia é autorização para uso da força física, constituindo os agentes executivos da força.

Entretanto, para Bayley, não há exclusividade do Estado para criação de uma força policial, reconhecendo que o poder policial pode ser delegado a outras instituições (como igreja, família, empresa, universidade...) ou descentralizado para unidades menores, como cidades, distritos e províncias, mas isso se revela, na prática, de difícil verificação quanto a autorização coletiva para exercer tal poder.

Segue o autor dizendo que o policiamento moderno se revela com base em três atributos cumulativos: caráter público (quanto a natureza da instituição), especialização (focada na tarefa de fazer uso da força) e profissionalização (preparação específica para realizar tarefas exclusivamente policiais) (Bayley, 2017, p. 23-25).

Monjardet (2021, 13-15) vê a polícia como uma força pública, repisando na ideia de Max Weber de monopólio estatal da violência física legítima. Apresenta três dimensões: instrumento de poder, serviço e profissão, que não são harmônicas, mas distintas e concorrentes, gerando tensões permanentes. Ressalta que

é a mesma polícia, os mesmos policiais que, ao final de uma operação particularmente truculenta de manutenção da ordem, acabam com um engarrafamento, salvam os feridos de um acidente, acolhem e tranquilizam uma mulher agredida, põe fim a um caso com refém, dominam um demente ameaçador, ficham os supostos opositores do poder, e, de dia, fazem funcionar um circuito de motos para os jovens de uma cidade que, à noite, eles perseguirão.

A polícia pode ser comparada com um martelo, cuja função é aplicar força sobre um objeto, mas sua finalidade depende daquele que o maneja. Dessa forma, não possui finalidade própria, podendo servir à opressão num regime totalitário, bem como promover a liberdade em contexto democrático. A dimensão institucional da polícia é composta por um elemento universal, que é constituir um instrumento de força num grupo definido, e um elemento específico, variável conforme a sociedade que se insere, que consiste nas finalidades que lhe são atribuídas, tanto por aqueles que tem autoridade sobre ela, como pelo sistema de valores sociais partilhados. Entretanto, diferente de um instrumento inerte, por ser composto por indivíduos, que

desenvolvem interesses e cultura profissionais próprios, não haverá polícia que se resume àquilo que as autoridades lhe determinam (Monjardet, 2001, p. 21-23).

Com base nessas considerações, podemos definir polícia como “instituição encarregada de possuir e mobilizar os recursos de força decisivos, com o objetivo de garantir ao poder o domínio (ou a regulação) do emprego da força nas relações sociais internas” (Monjardet, 2021, p. 27).

Por sua vez, Monet (2002, p. 16) considera a polícia uma instituição burocrática inspirada, ao mesmo tempo, nas organizações militares e nos órgãos da administração pública, constituindo uma entidade singular, com posição central, da qual decorre a legitimidade de um governo e do próprio Estado. Há um elo entre polícia e soberania do Estado, sendo a existência de uma polícia pública a confirmação de existência de um Estado soberano que faz prevalecer sua vontade sobre a de seus súditos. A forma como essa polícia funciona indicará a natureza do regime político e sua natureza democrática.

A fim de esclarecer o conceito de polícia, Monet (2002, p. 24-25) propõe três abordagens: semântica, sociológica e política. A abordagem semântica e histórica já foi devidamente exposta no item anterior. A sociológica teve início com os antropólogos americanos, que consideravam polícia a força armada e organizada com finalidade de impor obediência aos indivíduos às normas do grupo. Na sequência, os sociólogos associaram polícia à monopolização do uso da força legítima.

Em texto da década de 70, o sociólogo Egon Bittner apresenta a polícia como organização composta por indivíduos especialmente recrutados e formados, regulamentada pela lei, a fim de utilizar a força física em todas as situações que houver necessidade urgente de resolver os problemas. Nessa acepção, a coação física é um recurso geral aplicável em diversas formas em contextos não previamente definidos, dentro das relações internas de um país, com base na legitimidade que advém do mandado concedido pelos detentores do poder político e controlado por instâncias superiores e externas (Monet, 2002, p. 26).

Para Bittner, a polícia é equipada (aparelhos e preparo), autorizada (pela lei e pela sociedade) e necessária para lidar com qualquer exigência (não só crimes, mas qualquer perturbação à tranquilidade social) em que seja necessário o uso da força. O uso concreto ou potencial da força é o atributo comum de tudo que a polícia faz ou é chamada para fazer, constituindo, assim, a plenitude do mandato policial (Muniz; Proença Júnior, 2014).

Ainda, Monet (2002, p.28-29) propõe uma abordagem política, relacionando polícia e democracia. Nesse regime político, talvez mais do que em qualquer outro, há uma necessidade de polícia, pois não há sociedade livre sem certo nível de ordem, limitando os comportamentos sem que seja necessário o retrocesso à autodefesa, bem como facilitando os deslocamentos e intermediando divergências, de modo a beneficiar a qualidade de vida dos cidadãos. Sob tal enfoque, reconhece-se a natureza política da ação policial, retomando as suas raízes gregas, como um elemento central da ação política.

Assim, por ser instrumento de poder, resultante de delegações concedidas pela sociedade e seu governo, a polícia se revela como “instrumento legal e legítimo de respaldo pela força dos termos do contrato social de uma determinada *polity*” (Muniz; Proença Júnior, 2014).

Para Dani Rudnicki (2009, p. 112) a polícia pode ser definida como o

Grupo organizado pelo Estado em órgão diverso de todos os outros, eis que os servidores públicos que a compõem são homens e mulheres cuja formação autoriza, e mesmo ordena, a utilização da força (recebendo eles, em consequência, permissão para o porte de armas, com as quais podem até mesmo matar seus concidadãos, a fim de fazer valer as leis do país) e que devem, na ausência de outros servidores, em caráter emergencial, realizar todas as tarefas devidas pelo serviço público.

Por sua vez, em uma análise atual do conceito de polícia, Filocre (2017, p. 11-12), menciona que “tradicionalmente se tem a polícia como atividade estatal cujo fim é a defesa da coisa pública”, porém destaca a necessidade de conceber o conceito sob três prismas: material (funcional), institucional (orgânico) e formal.

Sob o aspecto material, refere-se à essência da atividade, que é a atuação de titularidade estatal para, mediante utilizar a força, proteger a sociedade, ainda que mediante a restrição de direitos e liberdades, cuja finalidade é assegurar a convivência social. Em sentido institucional, diz respeito as autoridades, agentes e órgãos do Estado a quem se pode atribuir o papel de polícia. Por fim, o sentido formal trata das atividades realizadas pela instituição policial consoante a previsão legal e regimental, sem se questionar se são tarefas materialmente policiais (Filocre, 2017, p. 19-20).

Para definir o instituto polícia, José Cretella Jr. (1999, p. 40-41) apresenta três elementos obrigatórios: Estado como fonte (elemento subjetivo), finalidade de assegurar tranquilidade e boa ordem para todos os cidadãos (elemento teleológico) e limitação à liberdade quando perturbar o bem comum (elemento objetivo), constituindo,

assim, “um aparelhamento, um conjunto de pessoas e meios que atuam *in concreto*, na prática, para atingir fins de segurança coletiva”.

3.3 Atividade de policiamento

Enquanto polícia diz respeito a uma instituição social, e pode não existir em determinadas sociedades, policiamento refere-se a um conjunto de processos com função de controle social e necessário em qualquer ordem social, sendo o órgão de polícia moderno, especializado e organizado pelo Estado, apenas um dos seus exemplos (Reiner, 2020, p. 20).

Policiamento consiste no conjunto de atividades com objetivo de preservar a segurança de uma ordem social, por meio da vigilância e da ameaça de sanção, enquanto o termo polícia abrange outras atividades além dos atos de policiamento, existindo apenas em sociedades relativamente complexas (Reiner, 2020, p. 22-23).

Constitui um expediente de controle social sobre indivíduos e grupos para que a ordem seja obedecida, com algum consentimento, com recurso à coerção, de forma que pode haver policiamento não realizado por agências estatais. Trata-se, portanto, de uma atividade não restrita a polícia pública estatal. Nesse sentido, pode-se chegar a oito modelos de policiamento, diante das combinações de público/privado/restrito (referindo-se ao espaço), estatal/não estatal (em relação aos seus agentes), legal/ilegal (quanto ao consentimento social). Tal panorama possibilita verificar os arranjos concretos de policiamento, em sociedades complexas e plurais, incluindo milícias, empresas privadas prestadoras de serviço de segurança e até mesmo as práticas de controle e vigilância exercido pelos moradores e vizinhos de uma determinada comunidade (Muniz; Paes-Machado, 2010, p. 438-443).

Policiamento é mais abrangente que as atividades exercidas pelas forças policiais, e menos abrangente que controle social. Pode ser considerado como uma forma específica de controle com o objetivo de manter a ordem, baseado em sistemas de vigilância e ameaça de sanção, praticado por diferentes órgãos e agentes, portanto, abrangendo policiamento público e privado. Ocorre que, ainda que a distinção quanto aos órgãos que exercem cada uma delas seja clara, há campos em comum, na atuação cotidiana, que geram tensão entre os dois setores (Zanetic, 2009, p. 135-136).

O policiamento privado, cujo início se deu em 1969 com a determinação para atuação de empresa de segurança nas instituições financeiras, e teve grande crescimento no país a partir dos anos 90, ultrapassando o contingente de policiais. De acordo com a Federação Nacional das Empresas de Segurança e Transporte de Valores – Fenavist, existiam 557,5 mil vigilantes em atuação em 2005, situação que reflete apenas o panorama formal, já que pesquisa do IBGE em domicílio chegou ao montante de 1.648.570 pessoas que se declararam em atividade de guardas e vigias. Em comparação, no ano de 2003, segundo dado fornecido pelo Ministério da Justiça, havia 506.411 policiais, sendo 115.960 policiais civis e 390.451 militares. Ainda, pesquisas revelam que grande parte dos serviços de segurança contratados é pelo setor público, seguido pelos bancos e pelas indústrias (Zanetic, 2009, p. 137-138).

No Anuário da Segurança Pública, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, há parte específica destinada à segurança privada desde o ano de 2020. Segundo o último anuário, há 571.158 vigilantes com vínculo ativo no país. Por sua vez, de acordo o documento intitulado Raio-X das forças de segurança pública do Brasil, elaborado pelo mesmo instituto, havia, em 2023, 796.180 profissionais da segurança pública (número que inclui peritos e profissionais da defesa civil). Dentre esse número, 404.871 referem-se à Polícia Militar, 95.908 à Polícia Civil, e 94.673 à Polícia Penal estadual. No âmbito federal, a Polícia Federal tem efetivo de 12.900 servidores, enquanto a Polícia Rodoviária Federal tem 12.882, a Polícia Penal Federal, 1.141 e a Polícia Legislativa, 484. As Guardas Municipais têm efetivo estimado em 95.175. O documento aponta que apenas 63% das vagas previstas para policiais civis estão efetivamente ocupadas, e 69,3% para os policiais militares.

Há, na atualidade, a pluralização do policiamento, que é provido pelo governo (policiamento estatal tradicional), por meio do governo (quando poder público contrata ou vende serviços dessa natureza), acima do governo (redes policiais internacionais, como Interpol), além do governo (tecnologias e serviços prestados por empresas de segurança privada) e abaixo do governo (cidadãos na vigilância de seus bairros, milícias ou, até mesmo, atividades de manutenção da ordem dentro de facções criminosas) (Lopes; Paes-Machado, 2021, p.17-18).

Bittner (2017, p. 30), concebendo apenas a faceta do policiamento público, define como a “atividade realizada por agentes com poderes e habilidades especiais no interior de conjuntos de departamentos formalmente organizados”, e o divide em três domínios: policiamento criminal, controle regulador e manutenção da paz.

O policiamento criminal é considerado o aspecto central do mandato policial, a principal justificativa de existência da instituição e, para a maioria, o verdadeiro trabalho policial, ainda que a prática demonstre esse ser apenas pequena fração das atividades exercidas. Possui significado simbólico, como expressão do empenho da sociedade de combater o crime, como prova visual de castigo ao delito, e também uma função prática, ao iniciar o processo de apuração e coleta de evidências e testemunhos para condenação (Bittner, 2017, p. 30-31).

O controle regulador, por sua vez, é exercido por meio do controle do tráfego e licenciamento de atividades diversas, que variam conforme o local (ex.: porte de arma, licenciamento de táxis, de vendedores, supervisão de registros de hotéis, ou permissão e supervisão de eventos e manifestações) (Bittner, 2017, p. 33).

E, por fim, a manutenção da paz, onde se aloca a maior parte da força policial, constitui missão que não paira dúvida sobre ser atribuição da polícia, mas não há norma que a define e a limite. Diferente do combate ao crime, quando suas ações se destinam a outros atores da persecução criminal, aqui são tomadas decisões para solucionar os problemas que ali se encerram, na ação da própria polícia. Em grande parte, envolve o enfrentamento de emergências críticas e desastres, mas também crises protagonizadas por indivíduos (suicidas, doentes mentais, necessitados em geral) e brigas violentas entre pequenos grupos, geralmente familiares ou conhecidos (Bittner, 2017, p. 33-34).

3.4 Poder de Polícia e Polícia Administrativa

Ao tratar de polícia, importante analisar os conceitos de poder de polícia e polícia administrativa. Trata-se de definições analisadas no âmbito do direito administrativo e tributário, eis que oriunda do Código Tributário Nacional (Lei 5.172/66) como um dos fatos geradores da taxa, nos seguintes termos:

Artigo 78. Considera-se poder de polícia 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.

Poder de polícia, portanto, constitui a “faculdade discricionária da Administração de, dentro da lei, limitar a liberdade individual em prol do interesse coletivo” (Cretella Jr., 1999, p. 20), com o objetivo de assegurar a tranquilidade, segurança e salubridade, o qual se traduz pela ação policial.

Celso Antonio Bandeira de Mello (2015, p. 845) critica o fato de estarem abrangidas, em mesma definição, tanto as leis que dimensionam os direitos da liberdade e da propriedade como os atos administrativos que lhes dão execução, posto que completamente distintos e com regimes diversos.

Com a finalidade de contemplar essa dualidade, o autor divide em sentido amplo e sentido estrito: o primeiro, como a atividade estatal de regulamentação da propriedade e liberdade em razão do interesse coletivo, sejam atos do Poder Legislativo ou Executivo, enquanto o segundo relaciona-se às intervenções e regulamentações do Poder Executivo com a finalidade de prevenir e barrar atividades particulares contrárias ao interesse público, que corresponde a noção de “polícia administrativa” (Mello, 2015, p. 846).

Pode-se dizer que se trata de um poder negativo, no sentido que, por meio dele, o Poder Público impõe ao particular uma abstenção, por meio da qual se atinge a utilidade pública (Mello, 2015, p. 853-854).

Hely Lopes Meirelles, por sua vez, define poder de polícia como “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” (2016, p. 152).

Sua incidência é ampla: onde houver interesse coletivo a ser preservado, haverá poder de polícia administrativa para a proteção desse interesse perante as atividades dos particulares. Dessa forma, abrange a moralidade pública, saúde pública, meios de comunicação e divulgação, segurança das construções e dos transportes, a via viária, o exercício das profissões, o meio ambiente, dentre outros (Meirelles, 2016, p.157).

Em suma, verifica-se que o poder de polícia é exercido por diversos órgãos da administração pública direta e indireta, não constantes no rol constitucional da segurança pública, e, inclusive, pode ser delegado a pessoas jurídicas de direito privado⁸.

⁸ Por meio de lei, para pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta cujo capital social seja majoritariamente público e que prestem exclusivamente serviço

Devemos, portanto, tomar cuidado ao utilizar o termo polícia administrativa, pois pode tanto se referir a um desses tantos órgãos administrativos no exercício do poder de polícia que lhes é atribuído, como também a polícia não judiciária.

Costuma-se distinguir polícia administrativa de polícia judiciária pela sua atuação preventiva (no caso da primeira) ou repressiva, oposição essa que não se revela verdadeira, pois, frequentemente, a Administração age repressivamente no exercício do poder de polícia administrativa, quando faz cessar a atuação de um particular que já está em curso e que causa dano ou perturbação ao interesse público (Mello, 2015, p. 857).

Para Celso Antonio Bandeira de Mello, o que diferencia polícia administrativa da polícia judiciária é que “a primeira se predispõe unicamente a impedir ou paralisar atividades antissociais enquanto a segunda se preordena à responsabilização dos violadores da ordem jurídica” (2015, p. 859), ressaltando, também, que são regidas por normas diferentes – administrativa e processual penal, respectivamente.

Por sua vez, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 325) também não se contenta com a diferenciação pelo caráter preventivo ou repressivo, porque não é absoluta, acrescentando que se deve verificar a existência ou não de ilícito penal. Quando houver ilícito puramente administrativo, como atos antissociais, trata-se de polícia administrativa, enquanto, se o ilícito for penal, é polícia judiciária, cujo objetivo é punir os infratores da lei penal.

José Afonso da Silva (2005, p. 778) distingue polícia administrativa de polícia de segurança, que compreende a polícia ostensiva e a judiciária. Enquanto a primeira impõe limitações a bens individuais (liberdade e propriedade), a segunda tem como objeto a manutenção da ordem pública e de investigação e apuração das infrações penais e sua autoria.

Hely Lopes Meirelles (2016, p. 153) utiliza o termo polícia administrativa para aquela que incide sobre bens, direitos e atividades, exercida de forma difusa por toda Administração Pública, distinguindo-a da polícia judiciária e da polícia de manutenção de ordem pública, que atuam sobre as pessoas, com atuação específica e privativa de determinados órgãos ou corporações.

público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial (monopólio), segundo tese fixada em sede de repercussão geral pelo STF, no RE 633782, Relator: Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2020, processo eletrônico repercussão geral - mérito DJe-279 Divulgado 24-11-2020 Publicado 25-11-2020.

A título ilustrativo, cito a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), autarquia sob regime especial, que pode ser considerada a polícia sanitária da União, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), autarquia federal com atribuição para o exercício do poder de polícia ambiental, e o Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul (Detran RS), autarquia estadual com poder de polícia de trânsito.

Fosse só isso, não haveria confusão. Ocorre que a legislação também atribui funções de polícia administrativa às polícias judiciárias e de manutenção da ordem pública (citando a nomenclatura de Meirelles, a fim de evitar erro de interpretação nessa seção). Ainda que muitas dessas atribuições já tenham sido transferidos à outros órgãos de cunho estritamente administrativo (como a expedição de habilitação de trânsito aqui no Rio Grande do Sul, que era da Polícia Civil e foi transferida à órgão autônomo, o Detran RS), algumas ainda permanecem, como a expedição de passaporte (artigo 5º, Decreto nº 5.978/06) e concessão de licença para utilização de produtos químicos que possam ser utilizados como insumo na elaboração de substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou que determinem dependência física ou psíquica, bem como fiscalizar e aplicar sanções (artigo 3º, Lei nº 10.357/01), pela Polícia Federal, fiscalização de medidas de prevenção e combate a incêndios em edificações e aplicação de sanções pelos Bombeiros Militares (artigo 3º, Lei nº 13.425/17), sendo que no Rio Grande do Sul também expedem o Alvará de Prevenção e Proteção Contra Incêndios (APPCI), nos termos da legislação estadual (Lei Complementar nº 14.376/13).

José Cretella Jr. (1999, p. 47) apresenta uma divisão tríplice, acrescentando a polícia mista, com funções repressivas e preventivas cumuladas, ocasião que assinala que a polícia brasileira se enquadra nessa categoria.

Outra observação interessante a ser destacada é que, retomando o surgimento histórico da polícia e seu conceito inicial, verifica-se semelhança com o conceito atual de polícia administrativa. A polícia em sua origem, como órgão geral da Administração Pública com diversas atividades não relacionadas à segurança e ordem, possui mais semelhanças com um órgão estatal moderno com poder de polícia administrativa do que com as atuais polícias judiciárias ou polícia de manutenção de ordem pública (citando a nomenclatura de Meirelles). Além disso, justifica também o excesso de atribuições administrativas que ainda permanecem nos órgãos de segurança pública.

Como se ainda não fosse suficiente a confusão relacionada à origem da instituição e da nomenclatura “polícia administrativa”, surgiram os cargos de “polícia judicial” no âmbito do Poder Judiciário. De acordo com a Resolução nº 344/2020 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), criaram-se, dentro dos cargos de analista e técnico de área administrativa, as especialidades Inspetor de Polícia Judicial e Agente de Polícia Judicial, para o exercício do poder de polícia administrativa do tribunal, com a seguinte finalidade:

Artigo 1º, §3º: O exercício do poder de polícia administrativa se destina a assegurar a boa ordem dos trabalhos do tribunal, a proteger a integridade dos seus bens e serviços, bem como a garantir a incolumidade dos(as) magistrados(as), servidores(as), advogados(as), partes e demais frequentadores das dependências físicas dos tribunais, em todo o território nacional.

O referido regulamento também prevê a possibilidade de realização de diligências para realização do processo apuratório preliminar em caso de crime ocorrido em suas dependências por pessoa sujeita à sua jurisdição (artigo 2º), realizar escolta armada de pessoas, bens, armas e provas (artigo 4º, VII) e segurança pessoal de magistrados e servidores em risco (artigo 4º, VIII), atuar como força de segurança e realizar policiamento ostensivo nas dependências do tribunal e excepcionalmente onde quer que se faça necessária por ordem do Presidente do Tribunal (artigo 4º, IX), realizar atividades de inteligência na produção do conhecimento para a segurança orgânica e institucional do tribunal (artigo 4º, XVI), dentre outras. Aos “policiais judiciais” serão disponibilizados equipamentos compatíveis com o grau de risco do exercício de suas funções (artigo 8º) e utilizarão uniforme do tipo operacional com brasão de identificação específico (artigo 10).

Além da similaridade semântica entre as nomenclaturas (polícia judicial e polícia judiciária), e por isso só já causador de equívocos plausíveis, verifica-se que suas funções ultrapassam as relacionadas ao poder de polícia administrativa relacionado à segurança institucional, surgindo uma atuação híbrida em conflito com os órgãos constitucionalmente previstos.

3.5 Segurança e ordem pública

Na legislação pátria, temos o seguinte conceito de ordem pública, no Decreto nº 88.777/83⁹, que regulamenta as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares:

Artigo 2º, 21) Ordem Pública - Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum (Brasil, 1983).

A doutrina encontra dificuldade em definir tal conceito, mas sempre o relaciona com as ideias de ordem moral, segurança de pessoas e patrimônio, ausência de desordens e normalidade. É uma concepção abrangente que demanda atuação do poder estatal, que é o encarregado de preservá-la mediante a utilização do poder de polícia. Entretanto, por se tratar de categoria abstrata, pode ser preenchida por diversos significados, determinados politicamente, não havendo neutralidade, mas imposição dos interesses de classe dominante em certo momento em dada sociedade, adquirindo aparente universalidade (Sulocki, 2007, p. 45-49).

É preciso cuidado ao utilizar esse conceito, pois costuma ser utilizado como fundamento para legitimação das ditaduras. Para os governos autoritários, o objetivo é a manutenção da ordem, ainda que em desprezo da lei, caso estejam em conflito. A ordem pública democrática, em evidente contraste, é aquela que visa preservar o direito e garantir a legalidade (Souza Neto, 2008, p. 13-14).

Ordem e segurança são valores fluidos e complexos, sendo o último um dos aspectos do primeiro, ao lado da tranquilidade e salubridade públicas. Assim sendo, ordem pública é “efeito de uma realidade nacional que brota da convivência harmônica resultante do consenso entre a maioria dos homens comuns, variando no tempo e no espaço em função da própria história” (Lazzarini, 1991, p. 26).

Contempla, portanto, tudo aquilo que constitui o mínimo de condições essenciais para uma vida digna, como saúde, segurança, moralidade, salubridade, tranquilidade, além da ordem pública propriamente dita, que é a situação de fato oposto à desordem, de violência contra as pessoas ou bens (Lazzarini, 1994, p. 71-72).

Assim, ordem pública não é assunto de responsabilidade exclusiva da polícia, mas da Administração Pública em geral e dos demais atores da sociedade civil

9 Trata-se de norma anterior à Constituição de 1988, ainda que vigente, de forma que sua interpretação deve ser avaliada à luz dos novos ditames constitucionais.

organizada, demandando a participação e consentimento dos cidadãos, de modo que constitui

[...] uma realidade mais ampla do que a contenção da desordem e a investigação, repressão e dissuasão do ilícito. Afirmamos que é a orquestração das comunidades com as polícias e com as agências públicas que produz ordem. Esse enfoque identifica a necessidade de modernização conceitual e da atualização das mentalidades, métodos e ferramentas para a preservação da ordem pública (Muniz; Proença Júnior, 1997, p. 16).

Segurança Pública, como finalidade e razão de ser das polícias, é um direito fundamental previsto no *caput* do artigo 5º da Constituição Federal, além de direito social elementar (artigo 6º, *caput*), sendo detalhado no capítulo III, no seguinte artigo: “Artigo 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos (...)” (Brasil, 1988). Ainda assim, a Constituição não traz uma definição, apenas delimita quais órgãos pertencem a ela, contemplando apenas o aspecto objetivo das organizações de segurança pública, mas não o aspecto subjetivo.

Nos tratados internacionais de direitos humanos, “segurança pessoal” está prevista no artigo 3º da Declaração Universal de Direitos Humanos, proclamada em 10 de dezembro de 1948, nos artigos 1º e 28 da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, no artigo 7º da Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica, e no artigo 9º do Pacto Internacional de Direitos Civil e Políticos.

O direito à segurança, bem jurídico supraindividual, encontra seu berço na Declaração Universal de Direitos Humanos, de modo que não é correto pensar tão somente em limitações e restrições de direitos e liberdades, mas garantia da liberdade para gozo pleno dos direitos fundamentais, para a qual foi criada a polícia como força coletiva para promover e garantir a segurança dos cidadãos e seus bens (Valente, 2020, p. 94-95).

Segurança é uma necessidade coletiva e tarefa fundamental do Estado, a quem o cidadão confiou parte de sua liberdade em prol da edificação do bem comum, e, para consecução desse fim, deve organizar uma força capaz de servir à sociedade e garantir a segurança interna e direitos dos cidadãos, mediante medidas coercitivas nos limites da lei e do estritamente necessário (Valente, 2020, p. 97-98).

Importante distinguir segurança pública, que significa a manutenção da ordem pública interna, de segurança nacional, que se refere a defesa do Estado. Por sua vez, ordem pública é a situação de convivência pacífica, ausência de ameaça de violência ou revolta que produza ou possa produzir fatos criminosos. Nesse contexto, a segurança pública preserva ou retoma essa convivência social que permite que todos possam exercer seus direitos sem perturbação de outrem, constituindo uma atividade de vigilância, prevenção e repressão (Silva, 2005, p. 777-778).

Ainda assim, importante mencionar que a segurança pública é um bem jurídico instrumental, não constituindo um fim em si mesma, mas um meio para assegurar diversos outros bens jurídicos, como a vida, propriedade, liberdade, honra etc. Ao se colocar em primeiro plano, corre-se o risco de justificar indevidamente violações de direitos fundamentais, com abuso de poder e caracterização do não desejado “estado policial” (Sannini, 2021, p. 104).

Deve ser considerado norma formal e materialmente constitucional, por se relacionar à soberania, um dos elementos de constituição de qualquer Estado de Direito. Nesse sentido, segurança pública é instrumento democrático para existência e manutenção da soberania, cuja fonte é o povo, constituindo uma garantia de todas as outras garantias e direitos, uma “garantia mater” (Gonçalves; Pereira, 2024, p. 35-38).

Além disso, podemos considerar como um serviço público, no momento que o constituinte o reinseriu, além da previsão de direito fundamental, como direito social, portanto, de segunda geração, exigindo do Estado uma prestação positiva, com realização de políticas públicas coletivas, além da manutenção dos órgãos que prestam as atividades de segurança pública (Gonçalves; Pereira, 2024, p. 44).

Podemos verificar que há duas grandes concepções opostas de segurança pública: uma baseada na ideia de combate ao crime, e outra na de prestação de um serviço público. Na primeira, a função da polícia seria combater os criminosos, como espécie de inimigos internos, cuja política de segurança é formulada como estratégia de guerra, com resquícios dos regimes militares. A segunda, por sua vez, considera segurança como um serviço público a ser prestado ao cidadão, com foco na coesão social para propiciar um ambiente de bem-estar social. Aqui, não há inimigo a combater, mas cidadãos para servir com respeito aos direitos individuais, sem discriminação, com atuação restrita aos ditames legais e com a consciência do papel de promotor de direitos fundamentais (Souza Neto, 2008, p. 4-6).

Contudo, é errôneo afirmar que a segurança pública se resolve com polícia ou direito penal. Como um valor supremo, constitui política de Estado e abrange todo o aparelho estatal, refletindo a presença (ou ausência) de educação, saúde, habitação, emprego e estrutura familiar. Ainda que a atuação policial tenha efeito sobre o fenômeno criminal e sobre a sensação de segurança do cidadão, há diversos outros atores na engrenagem da segurança. Tal consideração é importante de ser sempre lembrada, diante da frustração constante da sociedade com a polícia, ao constatar o óbvio, qual seja, que ela não soluciona todos os problemas de segurança pública, e de efeito semelhante nos próprios policiais, que se sentem decepcionados ao não conseguir fazê-lo, como se estivessem “enxugando gelo”, a despeito do trabalho incessante de prisão de criminosos (Foreaux; Oliveira, 2024, p. 69-81).

Não se pode culpar a polícia pela expansão da criminalidade e deficiências na segurança pública, considerando que todo mal deve ser combatido, principalmente, em sua origem, mediante políticas públicas a serem implementadas pelo Estado:

A polícia cuida essencialmente das manifestações criminosas. Atuando preventiva ou repressivamente ela está lidando com o indivíduo predisposto à ilicitude pelos fatores sociais já abordados ou endógenos, sobre os quais ela não tem e nem poderia efetivamente ter controle. E mesmo assim, a polícia é apenas parte de todo um conjunto de órgãos que de forma sistêmica atuam no ciclo da persecução criminal. (Lazarinni, 1991, p. 30).

Podemos, assim, considerar segurança pública não apenas como um conceito teórico, mas um campo organizacional formado por diversos órgãos que atuam na manutenção da ordem pública, criminalidade e violência, de forma direta ou indireta, não se resumindo ao sistema de justiça criminal e tampouco às organizações policiais (Costa; Lima, 2014).

No que se refere a segurança pública na Constituição Federal de 1988, não podemos deixar de trazer uma visão crítica, que se refere tanto à localização do tema, dentro do título nomeado “Da defesa do Estado e das instituições democráticas”, e ao lado de capítulos sobre estado de defesa e de sítio e das Forças Armadas, bem como a manutenção de organizações militares em atividade de polícia e de defesa civil (Bombeiros Militares), que constituem força auxiliar e reserva do Exército, e a previsão de possibilidade de convocação das Forças Armadas para atuarem no policiamento interno em prol da lei e da ordem. A previsão legal manteve-se idêntica à Constituição de 1967 e sua emenda de 1969, cedendo ao forte *lobbies* das polícias (em especial dos militares) e das Forças Armada durante os trabalhos da Constituinte.

Demais países democráticos que possuem polícias militares, subordinam-nas ao Ministério do Interior, de Justiça ou de Defesa, porém no Brasil o controle acontece pelo Exército. Além disso, ao não definir quem pode dizer que a ordem foi violada, e o que seria essa violação, acabou tornando constitucional o golpe de Estado desde que liderado pelas Forças Armadas (Zaverucha, 2005, p.61-65).

A possibilidade de intervenção das Forças Armadas em prol da garantia da lei e da ordem mostra uma relação equivocada entre ordem segurança pública e ordem política e segurança interna, demonstrando que a Doutrina de Segurança Nacional permanece presente, ainda que com outra nomenclatura (Sulocki, 2007, p. 156-157).

Países com regimes democráticos traçam linhas claras para separar as funções de Forças Armadas de as funções da polícia, e somente em períodos de guerra as forças policiais tornam-se auxiliares do Exército, enquanto em tempos de paz ocorre o inverso (Zaverucha, 2005, p. 69).

Também foi perdida a oportunidade de retomar à Polícia Civil atribuições por ela exercidas antes do regime militar, quando os guardas-civis fardados policiavam as ruas e o trânsito, em atividade preventiva e repressivo. Com a extinção da Guarda-Civil em 1969, extinguiu-se a polícia civil uniformizada e suas atribuições foram transferidas à Polícia Militar, que passaram a responder isoladamente pelo policiamento ostensivo, tendo supremacia em efetivo, poder de fogo e treinamento e mantendo a militarização na área civil da segurança (Zaverucha, 2005, p. 74-76).

Desse modo, ao analisar o conceito de polícia, deve-se: a) considerar o contexto histórico e social que se insere, o qual pode ter sido válido em determinado espaço físico e temporal, porém não corresponder a situação atual; b) verificar que policiamento é apenas uma das atividades realizadas pela polícia, e não é exercida de forma exclusiva por ela; c) evitar confusão dos órgãos de polícia administrativa com a polícia ostensiva de manutenção de ordem pública, considerando que a última possui regulamentação tanto administrativa quanto penal e processual penal, pois ainda que sua atuação seja preventiva, age perante ilícitos penais ou atos antissociais perturbadores da segurança pública, visto que sua finalidade é a segurança pública¹⁰, d) o conceito adotado de segurança pública refletirá na espécie de polícia teremos, e

10 De certo modo, toda polícia (preventiva ou repressiva), é polícia administrativa, no sentido de constituir expressão da Administração Pública na asseguaração do bem viver dos cidadãos, ao mesmo tempo que o sentido de “polícia administrativa” não corresponde, em sua integralidade, às polícias assim denominadas que fazem parte do sistema de segurança pública.

quais serão as funções a lhe serem atribuídas, e, também, qual treinamento será concedido, bem como expectativas e cobranças que serão criadas pela população.

4 MANDATO POLICIAL: TEORIA E PRÁTICA

Estabelecidos os conceitos essenciais para compreensão da temática, e conhecido o desenvolvimento histórico social da instituição policial, podemos adentrar no aspecto central do presente trabalho: as funções da polícia, em especial da Polícia Civil do Rio Grande do Sul.

Nessa seção, abordaremos aspectos teóricos coligados com os achados provenientes das entrevistas semiestruturadas realizadas com policiais (agentes e delegados). Pretendemos distinguir o que é função da polícia, e, ainda, o que é a função específica da polícia civil, a partir da análise dos dados trazidos por aqueles que atuam na instituição.

O dilema que atualmente nos encontramos, como sociedade moderna urbana e industrializada, é que a polícia tem que desempenhar um papel de prestação de serviços ao mesmo tempo que tem que enfrentar a criminalidade (Bayley, 2017, p. 169).

A definição oficial de mandato policial é a aplicação da lei, mas o trabalho do dia a dia pouco tem a ver com isso, sendo constituído de atividades de manutenção de paz e da ordem, intervindo em um grande leque de problemas sociais e humanos da vida na sociedade moderna, para os quais não recebe nem reivindica créditos, tampouco possui treinamento para as habilidades e conhecimentos necessários para lidar com eles (Bittner, 2017, p. 17).

Além da questão geral da atividade policial, existe um campo de atuação delimitado para cada um dos órgãos de segurança pública. Ainda que pareça óbvia a diferenciação pelo caráter preventivo e repressivo/investigativo entre polícia ostensiva e judiciária, na prática, vemos, constantemente, ambas as instituições interferindo nas funções da outra. Policiais militares cumprindo mandado de busca e apreensão¹¹; polícia civil realizando policiamento ostensivo¹², atividades de defesa civil¹³, instalação

¹¹ <https://sampi.net.br/franca/noticias/2838810/franca-e-regiao/2024/06/operacao-da-pm-e-mp-prende-7-trafficantes-em-patrocínio-paulista>; <https://mppr.mp.br/Noticia/Gaeco-e-PM-cumprem-37-mandados-de-busca-no-Parana-Santa-Catarina-Sao-Paulo-e-Minas-Gerais>.

¹² <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/pol%C3%ADcia/foragido-%C3%A9-presos-em-ronda-ostensiva-da-pol%C3%ADcia-civil-na-zona-sul-de-porto-alegre-1.1494580>; <https://www.pc.rs.gov.br/policia-civil-prosegue-com-acoes-ostensivas-e-preventivas-em-auxilio-as-vitimas-das-enchentes-e-seguranca-da-populacao>

¹³ <https://www.pc.rs.gov.br/policia-civil-permanece-resgatando-vitimas-das-enchentes-com-a-utilizacao-de-helicoptero>

de tornozeleiras¹⁴, além de atividades preventivas diversas¹⁵; polícia penal dedicada a capturas de foragidos¹⁶; polícia militar atuando na segurança de eventos privados¹⁷, além das já conhecidas atividades investigativas disfarçadas de inteligência da polícia militar¹⁸. Além disso, as polícias realizam, rotineiramente, atividades não relacionadas à segurança pública, de assessoramento social¹⁹, prestação de socorro²⁰, custódia de presos²¹ e atividades diversas em situações que não há quem possa realizá-las naquele momento²². Ainda, há convocações para situações que sequer se encontra uma classificação ou pertinência minimamente lógica²³.

A diversidade de funções equivocadamente desenvolvidas, cenário que não se restringe ao estado do Rio Grande do Sul, mostra a necessidade premente de diagnosticar de forma precisa a função da polícia, bem como diferenciar as atribuições entre elas, a fim de que cada uma exerça a atividade no seu campo de expertise e com eficiência. Diante da realidade brasileira, que apenas 60% do efetivo policial,

¹⁴ <https://ugeirmsindicato.com.br/ugeirm-aciona-a-justica-para-impedir-que-policiais-civis-assumam-funcoes-envolvendo-tornozeleiras-eletronicas/>

¹⁵ <https://www.pc.rs.gov.br/policia-civil-realiza-acao-de-fiscalizacao-contra-venda-de-bebidas-alcoolicas-para-criancas-e-adolescentes-no-litoral-norte>; <https://www.pc.rs.gov.br/policia-realiza-acao-preventiva-na-rodoviaria-de-porto-alegre>; <https://www.pc.rs.gov.br/acao-preventiva-sobre-violencia-e-trabalho-infantil-na-redencao>

¹⁶ <https://www.sap.sc.gov.br/recebe-criado-nucleo-da-policia-penal-fez-80-prisoas-de-foragidos-em-120-dias/>

¹⁷ <https://www.brigadamilitar.rs.gov.br/bm-garante-seguranca-em-partida-no-estadio-dos-platanos>; <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sudeste/rj/rj-policia-militar-prepara-esquema-de-seguranca-para-show-da-shakira/>

¹⁸ <https://www.sinpolgo.org.br/destaque/2020/05/justica-proibe-atuacao-de-pm-em-investigacao-de-crimes-comuns.html>; <https://www.appego.com.br/blog/noticias/seguranca-publica-muda-regras-da-pm2/>

¹⁹ <https://www.estado.rs.gov.br/policia-civil-promove-mutirao-de-atendimentos-voltados-a-populacao-negra>; <https://planejamento.es.gov.br/Not%C3%ADcia/policia-civil-inaugura-servico-social-na-central-de-teleflagrante-para-atender-mulheres-vitimas-de-violencia>;

<https://www.treslagoas.ms.gov.br/assistencia-social-saude-e-policia-militar-alinham-esforcos-para-fortalecer-acolhimento-a-pessoas-em-situacao-de-rua/>

²⁰ <https://www.fozdoiguacu.pr.leg.br/institucional/noticias/policiais-militares-que-salvaram-mulher-de-suicidio-sao-homenageados>; <https://www.brigadamilitar.rs.gov.br/policiais-militares-fazem-parto-de-emergencia-e-salvam-a-vida-de-bebe-em-gravatai>

²¹ <https://www.progresso.com.br/noticias/vigilancia-de-presidiarios-em-hospitais-tira-policia-das-ruas/165121/>; <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2018/novembro/escolta-hospitalar-de-preso-por-policial-civil-configura-desvio-de-funcao>

²² <https://www.folhadelondrina.com.br/geral/policiais-civis-acionam-tce-por-desvio-de-funcao-de-policias-civis-3160427e.html?d=1>; <https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2020/07/22/militares-que-atuaram-na-guarda-do-cesio-137-tem-direito-a-promocao-por-ato-de-bravura.ghtml>;

<https://ssp.rs.gov.br/forças-de-seguranca-apoiam-transporte-de-vacinas-contr-a-covid-19-para-o-interior-do-rs>

²³ <https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2024/08/apos-receber-criticas-por-convocacao-para-evento-religioso-policia-civil-admite-erro-e-envia-convite-a-agentes-cm071olax00qv0146hsrfu1m.html>

aproximadamente, do total previsto em lei, está devidamente ocupado²⁴, é evidente que cada uma das polícias encontrará dificuldade para adimplir suas atribuições legalmente previstas, quem dirá das demais que lhe são ordenadas pelos comandos/governadores em desvio de função.

A análise e diferenciação mostra-se complexa, porque muitas dessas funções correlatas são desempenhadas no mesmo contexto de outras, propriamente de segurança pública, e de certa forma indivisíveis daquela (afinal, o policial não sabe o que vai encontrar ao ser chamado, ou ao ingressar numa residência cumprindo um mandado, e nem a mais criativa das imaginações é capaz de prever a complexidade e singularidade de situações que se depara), ou são exercidas por um motivo nobre, e que, naquelas situações (seja por imprevisibilidade, emergência, horário que outros órgãos não estão em funcionamento) só pode ser suprido e auxiliado pelo órgão policial.

O presente trabalho pretende investigar as atuações não policiais, em especial da polícia judiciária, eis que seu campo é ainda mais limitado (para a polícia ostensiva, palavras como ordem pública podem justificar praticamente qualquer coisa, mas na polícia judiciária e sua atuação repressiva e investigativa, fica mais claro ver os desvios em sua missão constitucional), e perquirir eventual prejuízo às funções propriamente ditas.

Em julgado do STF acerca da realização de atividade de carcereiros pelos policiais civil, na ADI 3851/ES, o Ministro Nunes Marques, apresentou as seguintes considerações:

Primeiro, porque esses servidores são remunerados pela coletividade para investigar crimes, e não para fazer as vezes de carcereiros. Segundo, porque eles nem sequer foram treinados para exercer tal função. Terceiro, porque a Polícia Civil não conta com efetivo suficiente nem dispõe de estrutura física a viabilizar a adequada atuação. Compreensão diversa significaria, em última análise, legitimar desvio funcional que ofende postulado nuclear do Estado democrático de direito, o princípio da legalidade (Brasil, 2024, p.18).

A estrutura utilizada para a presente seção segue a classificação de Bayley (2017, p. 118-119), que propõe três maneiras para descrever a atividade policial, segundo três fontes de informação distintas: aquilo que a polícia é designada para

²⁴ Sobre este dado, importante referir que ele não diz respeito ao número necessário e suficientes de policiais (cálculo de difícil realização e sem parâmetro de referência internacional devido a discussões em todo o mundo), apenas aos cargos já previstos em lei e passíveis de concurso público e nomeação.

fazer, as situações com as quais ela tem que lidar, e as ações realizadas perante as situações. Ou seja, atribuições, situações e resultado.

No tocante às atribuições, pretendemos verificar o que a lei descreve como atividade policiais, e o modo que os policiais enxergam sua atividade. Quanto às situações, analisaremos o que, na prática, tem sido encontrado no exercício da profissão. E, por último, quais ações são executadas diante as situações que os policiais se deparam.

4.1 Atribuições policiais

Em termos mundiais, a atividade mais exercida pela polícia é o patrulhamento, em número de pessoal destacado. Além disso, por ser a instituição pública mais disseminada e permanentemente acessível, a conveniência faz com que lhe atribuam diversas atividades administrativas, apesar da crítica dos policiais quanto a isso. Na França, emite carteiras de identidade e de motorista, recebe solicitação de passaportes, registra veículos, e lacra caixões que serão transportados; na Noruega, inspeciona registro comerciais; Canadá, aplica leis de saúde pública, saneamento e prevenção ao fogo; na Índia, mantém currais em delegacia que abriga os animais desgarrados por ela recolhidos (Bayley, 2017, p. 123-124).

No Brasil, havia crítica quanto a ausência de regulamentação do artigo 144 da Constituição Federal, consoante previsto em seu parágrafo 7º. Entretanto, apesar da demora, em 2018 foi promulgada a Lei nº 13.675/18, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), e, em 2023, a Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis (Lei nº 14.735/23) e Lei Orgânica das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (Lei nº. 14.751/23).

A Lei do SUSP tem como principal objetivo coordenar e integrar os órgãos de segurança pública de todos os entes federados, estimulando a atuação cooperada entre órgãos, porém não trouxe esclarecimentos quanto as competências de cada um.

A Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis esclareceu, em seu artigo 6º, a competência da instituição, nos seguintes termos:

Artigo 6º - Compete à polícia civil, ressalvadas a competência da União e as infrações penais militares, executar privativamente as funções de polícia judiciária civil e de apuração de infrações penais, a serem materializadas em inquérito policial ou em outro procedimento de investigação, e, especificamente:

- I - Cumprir mandados de prisão, mandados de busca e apreensão e demais medidas cautelares, bem como ordens judiciais expedidas no interesse da investigação criminal;
- II - Garantir a preservação dos locais de ocorrência da infração penal e controlar o acesso de pessoas a eles, sem prejuízo da atuação de outros órgãos policiais, no âmbito de suas atribuições legais, nas situações de flagrante delito;
- III - organizar e executar os serviços de identificação civil e criminal;
- IV - Organizar e executar a atividade pericial oficial, se o órgão central de perícia oficial de natureza criminal estiver integrado em sua estrutura;
- V - Garantir a adequada coleta, a preservação e a integridade da cadeia de custódia de dados, informações e materiais que constituam insumos, indícios ou provas;
- VI - produzir, difundir, planejar, orientar, coordenar, supervisionar e executar ações de inteligência e de contrainteligência destinadas à execução e ao acompanhamento de assuntos de segurança pública, da polícia judiciária civil e de apuração de infração penal, de forma a subsidiar ações para prevenir, prevenir e neutralizar ilícitos e ameaças de qualquer natureza que possam afetar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, na esfera de sua competência, observados os direitos e as garantias individuais;
- VII - realizar inspeções, correções e demais atos de controle interno, em caráter ordinário e extraordinário;
- VIII - organizar e realizar tratamento de dados e pesquisas jurídicas, técnicas e científicas relacionadas às funções de investigação criminal e de apuração das infrações penais, além de outras que sejam relevantes para o exercício de suas atribuições legais;
- IX - Estimular o processo de integração dos bancos de dados existentes no âmbito do poder público e dele participar, preservando as informações sujeitas a sigilo legal, classificadas na forma do art. 23 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), ou que interessarem à apuração criminal;
- X - Apoiar, contribuir e cooperar com o Poder Judiciário e com o Ministério Público, mediante acordos de cooperação mútua, nos limites de suas competências constitucionais e legais;
- XI - participar do planejamento das políticas públicas e desenvolver políticas de repressão qualificada às infrações penais;
- XII - exercer o poder hierárquico e o poder disciplinar;
- XIII - atuar de forma cooperada com outros órgãos de segurança pública, nos limites de suas competências constitucionais e legais;
- XIV - custodiar o policial civil condenado ou preso provisório à disposição da autoridade competente, na hipótese de ausência de unidade de custódia de caráter exclusivo, por meio de órgão próprio e na forma da lei;
- XV - Produzir, na forma da lei e no âmbito das atribuições dos cargos, relatórios de interesse da apuração penal, reconhecimento visuográfica e laudo investigativo;
- XVI - produzir, na forma da lei, laudo de exame pericial, elaborado por perito oficial criminal, se o órgão central de perícia oficial de natureza criminal estiver integrado na estrutura das polícias civis;
- XVII - selecionar, formar e desenvolver as atividades de educação continuada dos seus servidores, em seus órgãos de ensino ou instituições congêneres, na forma prevista em lei;
- XVIII - exercer outras atribuições previstas na legislação, obedecidos os limites e a capacidade de auto-organização dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, decorrentes do art. 144 da Constituição Federal;
- XIX - fiscalizar, avaliar e auditar os contratos, os convênios e as despesas efetivadas no âmbito da instituição;
- XX - Vistoriar e fiscalizar produtos controlados e emitir alvarás no âmbito de suas competências constitucionais e legais;
- XXI - prestar suporte técnico aos órgãos de controle;

XXII - estabelecer assessorias técnicas, funcionais e institucionais de relacionamento com os demais órgãos e poderes;

XXIII - administrar privativamente as tecnologias da instituição, tais como sistemas, aplicações, aplicativos, bancos de dados, sítios na rede mundial de computadores, rede lógica, segurança da informação, entre outros recursos de suporte;

XXIV - exercer todas as prerrogativas inerentes ao poder de polícia judiciária e de apuração das infrações penais para o cumprimento de suas missões e finalidades;

XXV - participar do planejamento e da elaboração das políticas públicas, dos planos, dos programas, dos projetos, das ações e das suas avaliações que envolvam a atuação conjunta entre os órgãos de segurança pública ou de persecução penal, observadas as respectivas competências constitucionais e legais;

XXVI - exercer outras funções relacionadas às suas finalidades, obedecidos os limites e a capacidade de auto-organização do respectivo ente federativo, decorrentes de suas competências constitucionais e legais; e

XXVII - executar com autonomia, imparcialidade, técnica e cientificidade os seus atos procedimentais no âmbito das atribuições dos respectivos cargos.

§ 1º As atribuições relativas às competências da polícia civil são exercidas exclusivamente por policiais civis em atividade, na forma da lei.

§ 2º É admitida a celebração de convênios, de acordos de cooperação técnica, de ajustes ou de instrumentos congêneres com órgãos ou entidades públicas e privadas nacionais ou estrangeiras para a execução e o aperfeiçoamento de suas atividades, com inclusão, de forma paritária, de representantes de todos os cargos policiais, ressalvadas as atribuições próprias de cada cargo. (Brasil, 2023).

O referido artigo deixa clara a exclusividade de exercício da função investigativa e de polícia judiciária, de forma que “é mais consentânea com um sistema de segurança pública em que não há mais espaço para o *quid pro quo* funcional, ou seja, onde todos fazem tudo” (Costa *et al.*, 2025, p.114).

Entretanto, menciona explicitamente a função de polícia administrativa quanto a produtos controlados e emissão de alvarás (inciso XX), e deixa espaço para ampliação das atribuições por lei estadual (XVIII) ou por decorrência de outras funções derivadas das suas competências constitucionais e legais (XXVI).

Além disso, a lei apresentou as atribuições dos policiais civis, mas também fez remissão a atribuição delineada na Constituição, no Código de Processo Penal, e nas demais legislações e regulamentos (artigo 19, §2º), de forma a permitir inclusões estranhas àquela privativa e principal (investigação e judiciária).

No âmbito do Rio Grande do Sul, a Lei Estadual nº 10.994/1997, que estabelece a organização básica da Polícia civil, prevê como atribuições:

Artigo 4º - Compete à Polícia Civil:

I - exercer as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares;

II - determinar a realização de exames periciais, providenciando a adoção de medidas cautelares, visando a colher e a resguardar indícios ou provas da ocorrência de infrações penais ou a assegurar a execução judicial;

III - praticar os atos necessários para assegurar a apuração de infrações penais, inclusive a representação e o cumprimento de mandado de prisão, a realização de diligências requisitadas pelo Poder Judiciário ou pelo Ministério Público nos autos do inquérito policial e o fornecimento de informações para a instrução processual;

IV - zelar pela ordem e segurança pública, promovendo ou participando de medidas de proteção à sociedade e ao indivíduo;

V - colaborar para a convivência harmônica da sociedade respeitando a dignidade da pessoa humana e protegendo os direitos coletivos e individuais;

VI - adotar as providências necessárias para evitar perigo ou lesões às pessoas e danos aos bens públicos ou particulares;

VII - organizar, executar e manter serviços de registro, cadastro, controle e fiscalização de armas, munições, explosivos, e expedir licença para as respectivas aquisições e portes, na forma da legislação pertinente.

VIII - exercer outros encargos pertinentes ao melhor desempenho da ação policial.

Por sua vez, a Lei Orgânica das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, no tocante à competência das polícias militares, prevê dispositivos com termos amplos e indefinidos como “ações necessárias” ao pronto estabelecimento da ordem pública (artigo 6º, IV), ou exercer todas as “prerrogativas inerentes” ao poder de polícia para o cumprimento de suas missões e finalidade (XXV), deixando a critério do intérprete os limites e circunstâncias da atuação.

Anteriormente, a confusão ficava restrita a polícia civil *versus* polícia militar, porém hoje temos um terceiro elemento, a guarda municipal, que tem atuado como polícia ostensiva, atividade que foi declarada constitucional pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário 608.588, com repercussão geral (tema 656), em 20 de fevereiro de 2025. Nesse julgado, foi confirmada a natureza jurídica de órgão de segurança pública, bem como uma concepção ampliada de seu papel, não restrito à proteção do patrimônio público, desde que respeitando a atribuição dos demais órgãos.

Ocorre que há evidente coincidência com a atribuição da polícia militar, e ausente qualquer indicação de parâmetro para solução das colisões. Idêntica situação ocorre no tocante a atribuição investigativa, que o tribunal decidiu não ser exclusiva da polícia civil, reconhecendo, desde 2015, a competência investigativa do Ministério Público (RE nº 593.737, tema 184).

Nas entrevistas, observamos que a maioria dos entrevistados compreende a polícia, em sentido geral, como órgão que faz com que as pessoas cumpram a lei e se não cumprirem, que sejam responsabilizadas, como instrumento estatal de controle, contenção e responsabilização.

Para um delegado de polícia:

O Estado, quando ele precisa utilizar e interagir com a sociedade de uma forma impositiva e mais incisiva, ele faz isso por meio das polícias. Obviamente que tem os demais órgãos administrativos que também fazem regulamentação, fazem fiscalização, fazem também repressão, a gente também fala em repressão administrativa que também existe, mas, quando esses desrespeitos à lei começam descambar para o lado criminal, o Estado utiliza as polícias. Então vejo muito como controle, no primeiro momento, e, posteriormente, numa função de responsabilização (Delegado 3).

No mesmo sentido, a fala do agente policial, para quem a polícia tem a função de

Fazer com que as pessoas cumpram a lei, e caso não cumpram, sejam responsabilizadas por isso. Todo aquele crime que a Polícia Militar, que a polícia ostensiva não conseguiu impedir, (...), a Polícia Civil quem tem que ir atrás para buscar autoria, buscar os elementos. Não só autoria, mas os elementos que comprovam que determinada pessoa cometeu aquele crime (Agente Policial 2).

Um delegado sintetiza o objetivo do trabalho policial da seguinte forma: “evitar que o crime aconteça, uma vez que ele aconteceu, dar uma resposta imediata para que eles sejam presos, processados, julgados, (...) e devolver essa sensação de segurança para população é o nosso trabalho primordial” (Delegado 4).

Outro delegado destaca a complexidade de definir a função policial, em razão da diversidade de situações nela compreendidas:

É um misto de função pública, função de carreira jurídica, mas ao mesmo tempo de muita função administrativa (...). Se fosse só a função policial talvez não seria tão cansativo, tão oneroso, mas abrange função administrativa, função jurídica, função humana. Acho que atividade policial é muito abrangente, eu nunca parei para pensar, eu estou me sentindo num divã agora, porque na verdade são tantas demandas que a gente atende (Delegado 2).

Especificamente quanto a atribuição da polícia civil, a palavra-chave encontrada na integralidade das respostas dos entrevistados é investigação. Porém, a maioria deixa claro essa ser a principal, mas não a única, sendo a prevenção a mais citada delas.

Como foi colocado por este Delegado:

A Polícia Civil tem um papel de investigar. Eu considero que esse é o papel primordial, só que a gente percebe que as demandas vão se modificando ao longo do tempo, e aquilo que era uma função talvez única, ela acaba sendo uma função principal, mas não apenas mais a única. Então a gente vê uma crescente demanda por atuação em determinados setores e principalmente no setor da prevenção. Nem sempre a Polícia Civil foi demandada para trabalhar em prevenção e hoje, dependendo de determinados assuntos, ela

é demandada a trabalhar na prevenção e justamente porque ela tem um determinado conhecimento sobre como determinadas coisas funcionam (Delegado 3).

Entretanto, o mesmo Delegado afirma que a prevenção por ele mencionada não pode ser considerada no sentido usual da palavra, de polícia administrativa e ostensiva, mas no sentido de orientação e alerta à sociedade, em razão do conhecimento adquirido na investigação de determinados casos:

Um exemplo: se eu estou investigando um crime de estupro, e eu investigando me deparo com a realidade em que muitos desses crimes são realizados dentro de casa, essa expertise faz com que a polícia possa contribuir em aspectos de prevenção, alertando as famílias sobre determinadas coisas que são percebidas. De tanto investigar os casos e saber como o ser humano age, a gente passa a trabalhar numa outra dimensão de orientação, não prevenção no sentido tão técnico da palavra, pensando em outras polícias, como a Polícia Militar, que faz prevenção, faz uma prevenção ostensiva, totalmente diferente (Delegado 3).

Um agente policial, analisando sob o foco da polícia como serviço público que integra o sistema de persecução penal, argumenta:

Servidor público: tu vai estar servindo o bem comum, à comunidade as pessoas né? (...) Se tu quer ser policial, tua missão é investigativa, tem todos os elementos ali para fechar o procedimento, mandar para o Judiciário e deixar a roda girar para próxima etapa, para atender a demanda da vítima, para ela sentir que a que a justiça tá sendo alcançada (Agente Policial 3).

Também é apresentada a questão judiciária da polícia civil, como auxiliar do Poder Judiciário: “a investigação e elucidação de crimes, para embasar a opinião do Ministério Público e posterior encaminhamento do processo Penal” (Agente Policial 6), bem como “atende o judiciário ali na própria investigação e demandas posteriores à remessa do inquérito” (Agente Policial 3).

Trata-se de tarefa de extrema importância, em razão da precibilidade dos elementos probatórios – “não é um trabalho que possa ser feito sem cuidado, porque às vezes os elementos que a gente tem durante a nossa investigação sequer vão poder ser repetidos lá na frente” (Delegado 4) – e pelos efeitos que atingem o cidadão:

A responsabilidade que recai sobre o policial é muito grande, porque ele, a partir da conclusão de uma investigação, tanto o estado de liberdade pode ser alterado, como os bens podem ser constritos, enfim, há uma série de fatores que restringem direitos dos cidadãos (Delegado 3).

Também é trazida, pelos entrevistados, a importância da função simbólica da polícia, no sentido da sensação da segurança da população, como resultado da atividade investigativa.

Então esse trabalho da Polícia Civil de investigar os crimes, de buscar autoria, de buscar materialidade, dentro de um contexto que a gente possa efetivamente manter essa sensação de segurança, devolver né, dar uma resposta para a sociedade, para a vítima. E que a gente também faça reduzir a sensação de impunidade. Eu acho que com o nosso trabalho, da Polícia Civil, quando a gente faz uma investigação qualificada, quando a gente tem os meios certos para trabalhar, a gente consegue devolver, dizer para sociedade, para aquela vítima, para aquela família, que a gente está trabalhando, que o nosso trabalho foi feito, e passar essa mensagem para a criminalidade: “Olha, não haverá impunidade.” Ou seja, tornar cada vez mais difícil para os criminosos (Delegado 4).

No mesmo sentido, porém sob o viés da simples presença policial:

Uma ideia já inserida já há algum tempo não só de presença policial na ideia de coibir, mas essencialmente de trazer algo muito importante para sociedade, que é a sensação de segurança. Ainda que não seja verdadeiro, mas só o fato da presença policial, o fato do policial estar presente já traz uma sensação de aumento de confiança, de segurança para as pessoas (Agente policial 6).

O mesmo agente policial esclarece que essa sensação independe de qual polícia se trate, porque a sociedade não as distingue:

A sociedade, quando vê a polícia, ela não vê a Polícia Civil e qual é a atribuição, a polícia militar e qual é a atribuição. Na visão da sociedade ela é a uma. A presença de um policial vestido como policial militar ou usando uma vestimenta da Polícia Civil traz a mesma sensação, é um policial. A sociedade não faz essa distinção, o que cabe legalmente a cada instituição atuar (Agente policial 6).

Evocando o lema da polícia civil do Rio Grande do Sul, “Servir e Proteger” um delegado de polícia afirma que o trabalho da polícia civil é “servir e proteger a sociedade fazendo uma investigação de qualidade, dando resposta pra essa sociedade viver um pouco mais tranquila” (Delegado 1). Um agente policial interpreta de forma diferente, considerando que isso torna abrangente as atribuições e sua mudança no decorrer do tempo: “E eu lembro sempre também que tem o servir e proteger. conforme for surgindo as demandas, pensar sempre nisso” (Agente policial 3).

A necessária integração entre órgãos da segurança pública foi uma consideração trazida por três dos entrevistados:

O trabalho varia de uma instituição para outra, mas nenhum anda sozinho, todos estão interligados. (...) A gente precisa que elas trabalhem juntas, em prol do bem comum, que é garantir o bem-estar da população, combater a criminalidade e manter a ordem pública, então, para mim, trabalho policial é isso, é a força de diversos órgãos (Agente policial 4).

Essa integração não se restringe aos órgãos de segurança pública, como coloca um delegado:

Nós não conseguimos fazer o nosso trabalho sem uma atuação interdisciplinar, então, às vezes a gente depende de assistentes sociais, às vezes a gente depende de professores das escolas, do conselho tutelar, enfim, as coisas mais diversas (Delegado 4).

Os policiais, de modo geral, desaprovam a realização de investigação criminal por outros órgãos. Nesse contexto, um delegado de polícia aponta que:

Todo mundo quer fazer o nosso trabalho. Eu noto na polícia que a gente está cada vez abrindo mais espaço, e eu acho que uma vez que a gente ocupa um espaço, a gente não deixa a vaga, a gente vai sempre mantendo aquilo que a gente tem que ir conseguindo mais. Então hoje eu vejo o nosso trabalho cada vez encolhendo mais, e daqui a pouco, eu acho que a gente vai virar um secretário de diligência do poder Judiciário do jeito que a coisa anda (Delegado 4).

Os efeitos disso atingem também a sociedade, de modo negativo. Contrariando o senso comum que quanto mais gente trabalhando contra a criminalidade, melhor, um Delegado apresenta a seguinte perspectiva:

Existem situações em que a Polícia Militar acaba realizando um ato que é da Polícia Civil, ou outras polícias acabam de alguma maneira realizando algum ato de cunho investigatório. Isso gera sobreposição de funções, gera insegurança jurídica, porque nem todo órgão do Estado pode fazer qualquer coisa contra qualquer cidadão. O cidadão tem o direito a saber ao que está sujeito em determinadas situações e a qual órgão. Só que quando a gente começa a analisar determinadas decisões judiciais, a impressão que fica é, tudo que acontece antes do processo judicial não causa tanto prejuízo assim, no campo da mistura de atribuições, muitas decisões não veem problema no ato investigatório da Polícia Militar, que é uma invasão de competência (Delegado 3).

Os policiais também apontam a dificuldade na integração, com a Brigada Militar, por exemplo, “que tá sempre na rua e tem um corpo muito maior que a gente, poderia nos passar informações que nos levasse a conseguir solucionar os crimes”, segundo o agente policial 5.

A realização de atividades de outros órgãos de segurança pública pela polícia civil também é criticada pelos entrevistados, das quais citam o patrulhamento

ostensivo, cumprimentos de mandado de prisão não relacionados à investigação, custódia de presos e instalação de tornozeleiras, o que será devidamente abordado nos próximos tópicos.

Em resumo, podemos verificar que, embora haja consenso sobre a investigação como função principal, e maioria quanto a função preventiva, há divergência quanto ao modo que essa prevenção se operacionaliza, além da preocupação com prejuízo à atividade primordial. Nessa perspectiva, um Delegado coloca que:

A gente não consegue hoje basicamente a gente tem uma dificuldade de fazer o nosso feijão com arroz bem feito e assim um exemplo bem simples né eu acho que se a gente conseguisse fazer o nosso o nosso básico que é investigar, se a gente conseguisse focar nisso eu tenho eu tenho certeza que os resultados seriam bem melhores. A gente acaba fazendo muito do que não é e esquecendo aquilo que a gente tem que fazer (Delegado 4).

4.2 Situações

As situações podem ser consideradas como o ponto de intersecção entre a sociedade e polícia, as necessidades da primeira *versus* a atuação da segunda. Dependem de dois fatores principais: demanda pública e as decisões político-policiais sobre prioridades (Bayley, 2017, p. 145-146).

As demandas públicas estão intimamente ligadas com a qualidade das relações interpessoais, de forma que comunidades cujos processos sociais informais (em especial nos grupos primários) não são aptos para manter a disciplina e ordem resulta em procura do Estado e dos serviços da polícia, em especial. Além disso, a urbanização e industrialização geram maior solicitação relacionadas a serviços e menos aos crimes, quando comparada às sociedades rurais, ainda que em números absolutos haja o aumento de ambas (Bayley, 2017, p. 146-147).

Em áreas urbanas de países de baixo e médio rendimento, a polícia é obrigada a enfrentar questões decorrentes da pobreza e desigualdade, que pode ser analisada por dois enfoques. O primeiro diz respeito à manutenção da ordem, em que as classes elevadas se sentem ameaçadas pelos pobres, os quais não confiam na polícia e não aceitam mecanismos de segurança e resolução de conflitos informais e locais. O segundo, que se espera que a polícia proporcione serviços sociais que não lhe dizem respeito (ONU, 2011, p. 23).

Quanto às seleções realizadas pela polícia, há de ser considerado o volume de trabalho e prioridades organizacionais. As situações mais graves são lidadas de forma prioritária, sendo deixadas de lado aquelas não relacionadas à criminalidade (Bayley, 2017, p. 153).

Bayley (2017, p. 138-140) propõe a classificação das situações em dez categorias: 1) emergência criminal; 2) queixa e investigação criminal; 3) emergência não criminal; 4) prevenção ao crime; 5) cuidado com pessoas incapazes; 6) brigas; 7) aconselhamento; 8) trânsito; 9) controle de multidão; 10) investigação não criminal. Dentre elas, as situações 1 e 2 são relacionadas ao crime, enquanto as 3, 5, 7 e 10 não são. As 6 e 9 podem ou não ser, conforme o caso, 4 e 8 não são possíveis de classificar, motivo pelo qual essas últimas não são consideradas pelo autor.

O estudo realizado pelo autor, com base nas categorias supramencionadas, verificou que nos Estados Unidos, França, Índia e Sri Lanka prepondera a atuação policial voltada a situações criminais, enquanto na Inglaterra, Noruega e Cingapura não. Holanda e Japão também tem um trabalho policial majoritariamente não criminal, sendo que em Tóquio apenas 12% das chamadas realizadas à polícia são referentes a crime (Bayley, 2017, p. 139-141).

Segundo um estudo realizado em agências policiais do Grande Recife entre 1982-1983 por Luciano Oliveira (2003), a grande maioria dos casos pode ser englobada em três grupos: ofensa moral, agressão e desordem, seguido por casos de natureza patrimonial (criminais ou não).

Segundo dados públicos do sítio²⁵ da Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul, no ano de 2020, em todo o estado do Rio Grande do Sul, foram registradas na Polícia Civil 1.145.520 ocorrências policiais, das quais 668.927 (58,4%) referiam crimes e contravenções, e 476.593 (41,6%) fatos não criminais. Em Porto Alegre, o total de registros foi de 205.284 ocorrências, sendo 114.278 (55,7%) criminais, e 91.006 (44,3%) não criminais²⁶.

Estudo realizado em João Pessoa, capital da Paraíba, em 2009, 44% das ocorrências registradas referiam fatos não criminais, 31% relatavam fatos criminais de menor potencial ofensivo, e 25%, de maior potencial ofensivo. Quanto a natureza das

²⁵ <https://www.ssp.rs.gov.br/lei-postal-e-lei-stela>

²⁶ Os últimos dados compilados desse modo são do 1º semestre de 2021, pois em abril de 2021 entrou em vigor a Lei Estadual nº 15.610/2021, que estabeleceu nova metodologia para transparência ativa de dados abertos da Segurança Pública, excluindo da publicação os registros não criminais.

não criminais e as de menor potencial, preponderam as ocorrências de averiguação de pessoas em atitude suspeita, embriaguez, acidente de trânsito sem vítima, ameaça e discussão verbal (França da Silva, 2010, p. 13).

Por sua vez, pesquisa realizada em Cuiabá, Mato Grosso, revelou que cerca de 62% dos acionamentos dos policiais militares entre 2005-2010 representavam questões não criminais, e que apenas 32% resultaram no registro de ocorrências policiais (Sousa, 2012, p. 394-395).

Quando questionados sobre as funções exercidas no dia a dia, pode ser percebida certa diferença entre as respostas dos agentes e dos delegados. Os delegados apontam a gestão administrativa (de pessoal, de material) como principal desafio e atividade que lhes demandam muito tempo. Por sua vez, os agentes acentuam a grande demanda e atuação em diferentes tarefas concomitantes (cartório, investigação, secretaria, plantão).

No tocante à investigação, função principal, considerada como “a cereja do bolo” (Delegado 1), algo que todos querem fazer (Delegados 1 e 4), os entrevistados apontam as diversas dificuldades em sua execução, em especial a falta de pessoal, de qualificação e de meios adequados.

Em sentido organizacional, apontam que, além da instituição não prover a qualificação em níveis adequados, não valorizam o policial que a realiza, com remoções e promoções realizadas sem critérios técnicos. Nesse sentido, um delegado, com mais de 30 anos de carreira, aponta:

Hoje nós temos uma polícia bem melhor, mas de uns anos pra cá eu vejo que a única diferença que nós temos tido na polícia é uma diferença de tecnologia, mas eu não vejo diferença de capacidade de investigação, de melhoria na nossa função principal (...) Nós estamos trabalhando com muito mais rapidez porque há cobrança das respostas, então tu trabalha com muito mais rapidez e nem sempre tu esgota toda uma investigação. Eu acho que antigamente a gente esgotava. Claro, o volume, também tinha o volume sempre grande e tal, mas não é comparado com hoje em dia. Então tu tinha mais tempo, tu tinha menos crimes tão graves, assim então tu conseguia fazer um uma investigação de melhor qualidade (Delegado 1).

O mesmo delegado apresenta a problemática da falta de qualificação e alocação em setores desprovidas de respaldo técnico:

Nós queremos saber tudo de tudo, e a própria instituição não te fomenta a desenvolver as tuas qualidades, o teu estudo, porque eles simplesmente te trocam de lugar, te mandam pra determinadas áreas da qual não tem conhecimento (Delegado 1).

Um dos agentes policiais comenta o desperdício de conhecimento quando se realizam tais remoções: “tu perde o policial que sabe exercer o trabalho daquele setor e também perdeu o conhecimento, porque tu vai precisar investir na formação daquele policial do zero e isso é custoso pra instituição” (agente policial 6).

O policial mencionado também aponta a relação entre qualificação e valorização:

A instituição poderia modificar e investir na qualificação profissional e na valorização profissional, porque profissional só tem interesse em se qualificar quando ele entender que a partir dessa qualificação, desse esforço que ele vai fazer para se aprimorar, ele vai encontrar uma valorização (Agente Policial 6).

Sobre a precariedade dos meios para desenvolver a investigação:

Quem trabalha na polícia, trabalha realmente porque gosta, tem interesse muito grande no trabalho, mas é um trabalho que constantemente tu está trabalhando com deficiências, tu faz menos do que tu pode, tu faz menos do que tu queria, porque não existem condições adequadas (Delegado 3).

Um dos agentes policiais entrevistados destaca as questões sociais que o policial se depara durante a investigação e necessidade de resolvê-las:

Tem muita questão social dentro do trabalho policial também, que durante uma investigação a gente acaba tendo que fazer. (...) E daí, nessa apuração, muitas vezes, a gente acaba se deparando com essa parte do trabalho social, no sentido de tu acolher uma vítima. (...) Principalmente na questão de grupos vulneráveis, tu vai fazer uma investigação, digamos, com a questão de um maus-tratos de um idoso. Quando tu chega ali e vê que um adulto está sendo maltratado pela família, tu vai fazer aquela investigação sobre os maus tratos, vai concluir um inquérito, só que tem uma vítima, e tu não pode deixar essa vítima na mesma condição que tu encontrou ela, porque ela vai continuar sendo vítima de maus-tratos. Então, a atuação policial também tem que fazer com que cesse essa continuidade, digamos, desse crime de maus-tratos. Precisa fazer com que cesse, então, precisa tirar aquela vítima daquela condição e procurar uma forma de realocá-la dentro da sociedade. Daí parte a questão de procurar um atendimento social (Agente policial 1).

O mesmo policial expõe a necessidade de primeiro acolher a vítima para que ela consiga dar seu depoimento e a polícia possa realizar o trabalho policial investigativo, como uma forma de pressuposto:

E até no momento em que a gente está investigando outros crimes, (...) digamos assim, uma vítima de roubo chega na delegacia, que acabou de ser assaltada. Não é simplesmente sentar com a pessoa na sua frente, a pessoa está em prantos, desesperada, e tu começa a puxar um relato dela. Não, tu tem que primeiro acalmar ela. (...) Então, tu precisa dar um acolhimento para depois poder fazer o teu trabalho (Agente policial 1).

Nesse mesmo sentido, um delegado afirma:

A função policial abrange uma palavra, às vezes, para uma pessoa, só dar uma orientação, um conselho, que nada tem a ver com atividade policial. Talvez por isso que todo mundo diz que a delegacia está sempre de portas abertas. Propicia isso, para as pessoas acaba sendo primeira autoridade, a primeira pessoa que se procura é a polícia (Delegado 2).

Sobre essa disponibilidade permanente, um delegado faz a seguinte consideração:

Tem pessoas que vão na delegacia porque é o único lugar que eles encontram a porta aberta 24h porque eles querem falar, querem ser ouvidos, (...) coisas que não são da nossa atribuição que às vezes a gente não tem nem a formação pra lidar, todo dia bate na nossa porta, desde questões muito pequenas. Mas hoje, a Polícia Civil, especialmente as delegacias de Polícia são a porta de entrada para uma série de lacunas de sistema todo, até lacunas na educação (Delegado 4).

Aqui no Rio Grande do Sul essas situações não criminais, ou conflitos de relacionamento que revelam contravenções ou crimes de menor potencial ofensivo, são chamadas informalmente de “ladaias”. No Rio de Janeiro, no dizer de Poncioni (2006, p. 174-175), são denominadas de “feijoadas”, que chegam às Delegacias, principalmente, pela população pobre, que não tem acesso às outras instituições, cabendo ao policial tratar de situações que “nem a legislação em vigor, nem a organização social fornecem respostas satisfatórias. Via de regra, estas tarefas não são do domínio de sua profissão e não lhe conferem prestígio algum”.

Ainda assim, na atual situação que vivemos, é difícil saber como atuar quando essas situações batem em nossa porta:

Num país com essa estrutura social, como é que você pode ser uma polícia operacional esquecendo-se do lugar onde você atua? Esse é o nosso Brasil, com todos esses problemas. E se nós somos o primeiro momento do Estado presente ali, nós não podemos nos omitir dizendo que tal situação pertence a outro departamento (Da Silva, 2010, p. 89).

No desenvolvimento de suas atividades, os policiais salientam a dificuldade na integração com órgãos assistenciais, sendo o mais citado o Conselho Tutelar:

Hoje até o Conselho Tutelar resolveu que pode mandar na polícia, entendeu que eles é quem decidem quando é que eles vão buscar um adolescente, enquanto a gente acaba ficando de babá de adolescente (Delegado 4).

O próprio conselho tutelar também é omissos. A gente solicita comparecimento, e já tivemos problemas onde eles dizem que não é função deles fazer esse resgate, entre aspas, das crianças e dos adolescentes que são encontrados em situação de vulnerabilidade (Agente Policial 4).

Amendola (2002, p. 76-84), que trata da polícia militar, mas cuja aplicação também se mostra pertinente à polícia civil, afirma que há uma sobrecarga de atuação em ocorrências que não necessitariam de intervenção policial, que deveriam ser atendidas por outros órgãos estaduais e municipais, mas que são demandados a atuar por razões políticas e não técnicas. A sobrecarga atualmente verificada não é consequência do trabalho previsto em lei, mas aquele que a lei não prevê expressamente, e que reduz a capacidade de atendimento das questões criminais.

O referido autor segue reavaliando as atuações da polícia militar, apontando 16 (dezesseis) órgãos estaduais do Rio de Janeiro, e mais 19 (dezenove) municipais a quem caberiam a realização das diversas tarefas não policiais, bem como aquelas que poderiam ser realizadas por guardas municipais ou policiais inativos, como forma de utilização racional do efetivo da polícia, citando o seguinte exemplo:

[...] quanto a orientação e fiscalização de trânsito de forma regular e rotineira, não. Um policial militar debaixo de um sinal de trânsito, apitando e fazendo gesto de pare ou siga, durante oito horas, enquanto os delinquentes furtam, roubam e violentam é, no mínimo, inconcebível! E, porque não dizer, irresponsável (Amendola, 2002, p. 96).

Os órgãos da área social têm grande relevância no contexto da segurança pública, de modo que sua atuação deveria ser diária e ininterrupta, permanentemente disponíveis para atendimento ao cidadão, assim como os órgãos policiais. As políticas sociais e de segurança devem ser implantadas de forma integrada, o que não significa que policiais serão assistentes sociais, ou o contrário, mas que atuem de forma harmônica (Amendola, 2002, p. 69-71).

Outra situação criticada pelos policiais é a realização de atividades próprias de Polícia Penal, como custódia de presos, porque “não é a função nossa nem cuidar de preso, e também não é ter que cuidar da alimentação e do transporte” (Delegado 4), de forma que:

Depois que o indivíduo é preso que é comunicado ao judiciário que ele está preso o tinha que ser enviado o mais rápido possível para o presídio ou a SUSEPE passar para recolher nas DPPAs, porque a partir daquele momento ele tá preso, já faz parte ali da administração da SUSEPE, então no meu modo de ver, é isso, acaba se metendo em trabalhos que não são nossos (Agente Policial 2).

De igual modo quanto a colocação de tornozeleiras²⁷, como coloca este agente policial:

Como eles já instalam aquela outra tornozeleira, quando o cara pode sair do presídio, eles tinham que instalar essa. (...) Ele é do sistema prisional, podendo colocar a tornozeleira dentro do próprio presídio, e o sistema que a gente trabalha ele tem o logotipo da SUSEPE, portanto, para mim, a gente tá fazendo o trabalho da SUSEPE (Agente Policial 3).

Quanto às atividades rotineiras específicas de seu cargo, Delegados de Polícia destacam a dificuldade na gestão de pessoal, bem como gestão de material, patrimônio, prédio e viaturas, de modo que atividade investigativa desempenhada pelas autoridades restringe-se à fiscalização e orientação do trabalho realizado pelos agentes. Ao ser questionado sobre sua rotina, um delegado assim a descreve:

Há uma sobrecarga de trabalho, então se a gente for querer atender a tudo, não se atende a atividade fim. Então hoje a minha prioridade na delegacia é justamente a atividade principal, que é a gerir as ocorrências, administrar os inquéritos, as urgências, ver se não é o caso de pedir uma medida cautelar para uma criança, porque às vezes passa, não se pede. Dando para conciliar atender imprensa, dando pra conciliar alguma atividade preventiva, ok, mas essa é a prioridade, e já me sinto bem, como é que se diz, bastante angustiado (Delegado 2).

O mesmo Delegado, agora narrando sobre a gestão de pessoas:

Essa questão da administração de pessoas eu acho que leva bastante tempo também(...) A instituição nos vê como um número, que eu tenho certeza que a gente é plenamente substituível, amanhã se eu não tiver aqui, outra pessoa vai estar. Mas eu, com relação às pessoas que comigo trabalham, tenho outra visão de integrantes de um grupo e de preocupação com essas pessoas enquanto indivíduos, não só enquanto policiais. Isso demanda muito, porque eu queria ser diferente, eu queria não ter nas minhas funções diárias de me envolver, mas eu me envolvo né (...) e justamente eu me sinto responsável por cada pessoa que trabalha comigo, então também às vezes, muitas vezes, eu, não é que eu perco, melhor, direciono meu tempo, às vezes meia hora, 40 minutos, conversando com o servidor para, de repente, ajudá-lo numa questão particular. mas que eu acho que de alguma forma vai refletir no trabalho (Delegado 2).

Na questão da gestão de pessoal, é destacado por praticamente todos os entrevistados a falta de um olhar da instituição para o policial, que podemos representar nas seguintes frases: “do mesmo jeito que a polícia tinha que atender as pessoas vítimas quando entrassem na delegacia, tinha que atender ao servidor

²⁷ Sobre esse tema, o sindicato dos escrivães, inspetores e investigadores (UGEIRM) ingressou com ação civil pública - <https://ugeirmsindicato.com.br/ugeirm-aciona-a-justica-para-impedir-que-policiais-civis-assumam-funcoes-envolvendo-tornozeleiras-eletronicas/>

também” (Agente Policial 3) e “o desgaste é muito alto, a entrega é alta, (...) e o retorno institucional não é a altura da nossa dedicação, do nosso envolvimento (Delegado 2).

Os agentes policiais, no que lhes dizem respeito, apresentam a sua diversidade de tarefas desempenhadas sem crítica a elas, com exceção das tarefas administrativas. Inclusive, apontam que a participação em diversos setores traz um conhecimento do todo que gera efeitos positivos no trabalho final. Sua crítica volta-se à falta de condições para realização da investigação e a falta de reconhecimento.

Como coloca uma agente policial:

Uma coisa que eu percebo é que se a gente fica só exercendo a função só num determinado local a gente não consegue ter essa visão mais ampla do que aquela coisa pequena, que parece que não tem tanta importância, como ela pode implicar no Macro. Então, assim, o policial que tá no plantão registrando, se ele não tem uma experiência do cartório, (...) ele tem a oportunidade de pegar todos os dados daquela testemunha que foi mencionada ali por quem tá registrando, pegar um telefone, pegar o endereço correto. Para o plantonista não muda muito, porque o objetivo do plantonista é só começar e encerrar a ocorrência, o trabalho dele termina no encerramento da ocorrência, mas quando o colega do cartório vai pegar aquilo ali para dar andamento, na instauração do inquérito ou termo circunstanciado e ele já tiver acesso por exemplo, no registro (...) facilitou muito o trabalho do colega e por conseguinte da polícia como um todo (agente policial 6).

A falta de condições é assim retratada por agentes policiais:

A gente tem uma demanda muito alta e uma limitação de trabalho relacionada a poucos agentes, há falta de agentes e há falta de delegados, muitas vezes há falta de estrutura física para dar condições para que aqueles policiais consigam trabalhar como tem que ser, para poder cumprir com a sua atividade fim (Agente Policial 4).

A gente coloca do nosso bolso muitas vezes para comprar equipamento, pra arrumar viatura (...) não possui equipamentos suficientes, os computadores da gente não têm memória para fazer as extrações necessárias dos telefones, as viaturas a gente recebe de vez em quando, o resto é apreensão que a gente tenta fazer nos nossos inquéritos. Como a gente lida muito com a organização criminosa, tentamos tirar deles os carros, que a gente pode pleitear depois que se tornam viaturas, mas não são viaturas, né, são carros de apreensão que tão cedidos por um período, que a qualquer momento pode ser que a gente perca. Então é bem isso, acaba frustrando. Como a gente faz bastante levantamento de local, falta, por exemplo, um drone que garantiria a segurança para os policiais. Então tem a gente sofre com essa com essa falta de incentivo, digamos assim, do governo, de apoio do governo, pra colocar equipamentos que a gente consiga utilizar para fazer o nosso trabalho (Agente policial 3).

Essa temática adquire especial relevância diante da criminalidade virtual, que demanda conhecimento específico e aquisição de novos equipamentos e tecnologias:

A tecnologia, assim como ela veio para ser usada a nosso favor, ela nos dificulta muito os processos, os criminosos se escondem atrás de perfis falsos, de IPS mascarados. Sem contar que a internet não tem fronteiras né, então daqui eu posso cometer um crime em qualquer lugar do mundo, e fica muito difícil essa investigação. (...) Hoje nós temos um período de aproximadamente cinco a seis meses de academia de polícia, cursos específicos que a Acadepol nos proporciona. Mas eu vejo que ainda a gente está muito aquém. Principalmente com a migração dos crimes para o ambiente digital, que é o que mais a gente vê nos registros de ocorrência. Conversando com policiais de outros estados, é o que mais a gente ouve falar, isso não é uma realidade só do Rio Grande do Sul. A gente precisa disseminar o conhecimento para que todos os colegas saibam investigar, e que esse conhecimento não fique restrito só a alguns policiais, ou, enfim, a grupos pequenos que trabalham com esse tipo de crime (Agente Policial 4).

O nosso processo de estruturação é muito lento e muito burocrático. Por exemplo, vou trazer para essa área porque é uma área que mostra bastante necessidade de melhoria, nos crimes digitais a gente precisa de muitas ferramentas modernas pra fazer a análise de dados. Eu não estou mais no campo do crime comum ou do crime tradicional, onde eu ouvia algumas testemunhas, fazia algumas perícias e já tinha condições de concluir. Hoje eu trabalho com imensidão de dados que são apreendidos, que são coletados de dispositivos eletrônicos, e eu não consigo fazer isso apenas com a inteligência humana, isso é praticamente humanamente impossível. Só que, enquanto o clima organizado trabalha com pessoas com expertise e tem dinheiro a revelia pra investir e usar naquilo que quiser, como bem quiser, e adquirir sem qualquer tecnologia, armamento, enfim, a gente caminha aos passos muito lentos, muito, muito lentos, então acompanhar é sempre uma dificuldade e um desafio. (...) Os criminosos compram o que querem, a hora que querem, com toda facilidade, e o Estado trabalha com uma lógica mais burocratizada, com licitação e tudo mais, nós ficamos muito atrás (Delegado 3).

A excessiva burocratização das tarefas e da falta de autonomia para realização das tarefas também é mencionada como fator que dificulta a atividade investigativa:

A Polícia Civil tem algumas limitações que não decorrem dela, decorrem das leis, decorre muito da interpretação jurisprudencial de alguns temas. (...) Muitos atos precisam de reserva de jurisdição, precisam de autorização judicial, e eu de forma alguma sou contra o controle judicial, acho que o controle judicial é importantíssimo, e em 90% dos casos em que hoje nós temos controle judicial prévio, eu acredito que são plenamente justificados. Mas alguns atos eu acredito que a gente, principalmente em casos urgentes ou de emergência, a polícia poderia ter a possibilidade de decidir imediatamente sem necessidade de autorização prévia, adotar uma medida cautelar, algum ato que venha a proteger ou assegurar determinada prova, porque é importante, comunicando o juiz imediatamente pra que ele faça um controle posterior. (Delegado 3).

Eu imaginava que que o fato de ser policial tornasse mais fácil tornar concreta uma atitude, (...) que fosse ter de fato um resultado, uma mudança concreta, e aí a gente entra na instituição, e vai atuar, e começa a se deparar com as barreiras que a gente tem, que são as barreiras burocráticas (...) principalmente na seara da criança e do adolescente, com a tua experiência tu consegue, às vezes, já numa primeira análise, entender qual situação de fato é a criança tá sofrendo, se aquilo ali representa um perigo ou é uma situação que aquela criança tá sendo utilizada como objeto de uma insatisfação de uma relação de pai e mãe, de uma separação que uma das

partes não aceita e aí acaba utilizando a criança como objeto pra infringir algum sofrimento no parceiro. Aí, de fato, aquela criança não tá sendo vítima de uma violência, mas tá sendo usada como se estivesse sendo, para prejudicar o genitor. E aí tu poder voltar tua atenção para aquele caso que, de fato, tu entende que se não agir pode acontecer um resultado muito negativo. O que acontece é que, a gente, apesar de saber, tem alguns passos que a gente não pode pular, e que a gente tem que tem toda a parte burocrática. Às vezes tu tem que aguardar uma autorização judicial, tu tem que aguardar às vezes atuação ministerial (Agente Policial 6).

Há uma tendência de se tratar a atividade-fim da polícia apenas como policiamento, esquecendo-se do pilar da investigação. No Brasil, a investigação aparece historicamente subordinada ao inquérito policial, simplificação essa que não permitiu seu devido desenvolvimento em sentido técnico e científico, resultando em uma polícia burocrática, entremeada de ritos cartoriais, e não investigativa no sentido clássico do termo (Da Silva, 2003, p. 323-327).

A burocratização, além de fator interno, também se revela externamente, como na resistência de concessão de dados por demais órgãos públicos e instituições privadas. Exemplo disso é a notificação compulsória pelos profissionais e estabelecimentos de saúde à Autoridade Policial em situações de violência sexual e doméstica contra crianças e adolescentes, mulheres, idosos e pessoas com deficiência, bem como violência homofóbicas, cuja efetivação²⁸ ocorreu no Rio Grande do Sul em maio de 2025. Ocorre que a legislação desses grupos vulneráveis já previa essa comunicação e seu repasse à polícia, como Estatuto do Idoso (2003), Estatuto da Pessoa com Deficiência (2015), e Lei de notificação compulsória de violência contra a mulher (Lei nº. 10778/03), que foi alterada em 2019 para que a comunicação ocorra no prazo de 24 horas. No setor de saúde, há a obrigatoriedade desde 2011, cuja Portaria nº 104 de 25/01/2011, do Ministério da Saúde, obriga a notificação de qualquer suspeita, mesmo sem confirmação ou relato pela vítima. Não se justifica de nenhum modo a restrição a tais dados pelos órgãos policiais, os quais estarão em evidente atuação protetiva de tais grupos vulneráveis, que podem se encontrar impedidos de acionamento à polícia em razão de sua idade ou dificuldades de locomoção, ao arbítrio de seus algozes, que em grande parte são seus familiares e tutores.

O acesso a banco de dados foi algo repetido no discurso de diversos entrevistados, tanto agentes como delegados, a fim de permitir obtenção da

²⁸ <https://www.ssp.rs.gov.br/seguranca-e-saude-passam-a-compartilhar-informacoes-sobre-violencia-contra-a-mulher>

informação de forma rápida e desburocratizada. Foram citados exemplos de dados da saúde, da educação, dados cadastrais de empresas privadas como grandes lojas e operadoras de telefonia, bem como dados de reconhecimento facial de complexos comerciais.

Os dados cadastrais não estão sujeitos à reserva de jurisdição e podem ser obtidos por meio de ofício pela Autoridade Policial. Sua sistematização não feriria nenhum direito constitucional, e permitiria o acesso ágil e eficiente durante a investigação. De igual modo como todos os demais acessos que a polícia já possui, as consultas são auditáveis e passíveis de punição em caso de divulgação ou mau uso.

Também se verifica, nas entrevistas realizadas, a preocupação (e constatação) que a realização das atividades diversas afeta a atividade principal de investigação. O mesmo policial que elogia a iniciativa, manifesta essa consideração:

A prevenção é muito importante, eu acho que poderíamos fazer mais, mas empacamos na mesma situação que é a falta de policiais para que esse trabalho possa ser bem feito. (...) Você precisa tirar um policial da delegacia, que vai deixar de investigar, que vai deixar de fazer um bom trabalho no cartório, na secretaria, pra ele se deslocar até uma escola, palestrar. Então você acaba escolhendo o que você vai fazer (Agente policial 4).

Muitas das situações que os policiais são compelidos a atuar decorrem de escolhas políticas, alterando-se conforme a gestão do poder executivo estadual. Nessa perspectiva, delegados expõem que:

A Polícia Civil é um órgão do poder executivo, então ela fica bastante suscetível a decisões desse mesmo poder, que não raros são decisões políticas. Mas decisões políticas não são ruins porque são políticas, o problema é quando a decisão é voltada para construir uma boa imagem de uma gestão, ainda que pra construir essa imagem seja imposta alguma atividade que não é típica de determinada instituição. Então essa suscetibilidade a decisões políticas pode atrapalhar no exercício da função (Delegado 3).

Às vezes é uma decisão de um determinado gestor num determinado momento de que determinada ação seria benéfica, tanto pra unidade policial quanto para o seu departamento, algo que desvia um pouco dessa atividade investigativa. Esses casos acontecem, mas são questões pontuais. No dia a dia, acaba que a polícia não se desvia da sua finalidade, mas é preciso, sim, que ela não seja absorvida constantemente por determinadas tarefas que não lhe competem (Delegado 1).

Essa situação também é sinalizada em documento elaborado e publicado pela Organização das Nações Unidas (ONU):

Veze de mais, tal como muitos agentes da polícia já o afirmaram, os oficiais eleitos exigem que sejam as forças de segurança a tratarem os efeitos violentos de um planeamento deficiente, na esperança, para além do mais, que façam frente aos resultados de escolhas péssimas efetuadas ao nível da economia e a política. A polícia é então impelida para situações políticas difíceis que a afasta da população cuja proteção está sob sua tutela, e minam o seu moral. Hoje em dia, é pedido à polícia que saia às ruas para implementar diretrizes que pouco ou nada fazem para resolver os problemas que ficam na base do crime, mas que, muitas das vezes, só servem para minar a eficácia e a coerência da polícia enquanto instituição (ONU, 2011, p. 89).

A polícia que temos é aquela que é a desejada pelo sistema político, sendo urgente a autonomia, pela lei e pela Constituição, para não ficar ao arbítrio de governadores, que ora podem determinar que ela atue com foco em prisões, ora de forma humanitária. É necessária uma consistência profissional que permita posicionar-se perante eventuais políticas visivelmente eleitorais (Da Silva, 2010, p. 79-80).

4.3 Resultados

Como fontes para apurar os resultados, Bayley (2017, p. 141-142) utiliza as mesmas das situações, exceto pela circunstância de que o público não participa aqui. Além das dificuldades já citadas anteriormente, quanto a falta de confiabilidade das fontes, a comparação de resultados não pode ser realizada a menos que a fonte geradora, ou seja, a situação, seja a mesma. Ainda assim, sua importância de revelar ao se verificar resultado diferente em situação semelhante, demonstrando o estilo no trabalho da polícia, de acordo com coação, legalidade, rudeza e uso da força.

Trazendo novamente o estudo de Oliveira (2003), nos pequenos casos mencionados (desordem, ofensa moral, agressão e casos patrimoniais), a autoridade policial assume três atitudes básicas: retórica (apelo a valores éticos e sociais, como paz, família...), ameaça (possibilidade de instauração de inquérito ou prisão) e admoestação.

Por diversas vezes, a polícia acaba por constituir uma instância alternativa de resolução de conflitos, ante a inacessibilidade de judiciário. Os cidadãos não procuram a polícia para que ela exerça sua função legal, de investigar um crime mediante instauração do procedimento policial que será enviado ao Judiciário, mas para que resolva naquele instante a questão, até mesmo em situações não criminais que não são de sua alçada (Oliveira, 2023).

Ainda que tenham sido criados os Juizados Especiais com atribuição para pequenas causas de forma mais simplificada, acessível e ágil, o que vemos, na prática, ainda hoje, é que a polícia “constitui, pelo menos para certos casos, o judiciário a que as classes populares têm tido direito”, o que demonstra sua exclusão dos direitos da cidadania, ao lado de tantos outros (Oliveira, 2023).

Na Polícia Civil do Rio Grande do Sul foi instituído, em 2013, o “Programa Mediar”, que utiliza técnicas de mediação de conflitos e justiça restaurativa no âmbito policial, como forma de prevenir o agravamento das situações de violência, ao qual são submetidos os casos de ação penal disponível que sejam decorrentes de relações de convívio, como ameaça, lesão corporal, injúria, dano, e perturbação da tranquilidade (Prates; Deffente, 2018, p. 255-256).

Prates e Deffente (2018, p. 266-270), idealizadores do programa, destacam que não se pretende uma substituição ao direito penal tradicional, mas complementação, com uma mudança de foco, do crime para as relações, auxiliando o cidadão na compreensão e resolução dos seus conflitos. Sua realização na polícia judiciária se justifica pela disponibilidade 24 horas e gratuidade, bem como possuir um quadro funcional diversificado no que refere a sua formação.

Ao analisar os 1.307 casos submetidos ao programa, no período de 2013 à 2017, houve adesão em 854 situações, o que constitui um percentual de 65,3%, e, dentre eles, apenas 7 casos de reincidência (Prates; Deffente, 2018, p. 266-267).

Contudo, existem algumas problemáticas da mediação formalizada e com validade jurídica em uma delegacia (o que não se confunde com a ação de mediar, inerente à atividade policial). A mediação como instrumento jurídico pressupõe que o mediador seja um terceiro imparcial e neutro, concepção que não se coaduna com a do policial, que está sempre revestido da autoridade de uso da força, seja durante uma ação repressiva, preventiva ou educativa. Desse modo, a mediação, ou orientação, advertência, aconselhamento proferida pelo policial, não tem o mesmo cunho da mesma ação proferida por outro profissional. Outro ponto relevante é que, quando alguém faz uma denúncia em uma delegacia de polícia, procura uma punição a outrem, seja ela jurídica/legal ou moral, com constrangimento do agressor que lhe faça mudar de comportamento, o que não corresponde aos objetivos da mediação, que não é fazer justiça, mas encontrar uma solução satisfatória para ambos os envolvidos de modo a promover a reparação dos danos e promover a resolução duradoura dos conflitos. Um terceiro ponto, ainda, a ser considerado, é que, como as

audiências de conciliação são breves e pontuais, não há tempo de adentrar nas raízes dos conflitos e de promover a reflexão das partes sobre seus comportamentos (p. Pereira, 2006, p. 214-223).

Dentre os entrevistados, a questão do mediar mostra-se controversa. De um lado, contra sua realização:

[a mediação] aconteceria fora da esfera policial, então a gente antecipou um ocorrido que não precisava antecipar. É legal? é legal! precisa ser um policial a fazer? Não precisa. Então tipo eu acho que é uma coisa que a gente assume que não precisaria, coloca alguns agentes para efetuar esse trabalho, e tira ele do trabalho que efetivamente é da Polícia Civil, que é investigar (Agente policial 5).

De outro lado, há quem veja como importante trabalho relacionado à prevenção dos delitos e como instrumento de aproximação da comunidade, bem como forma de compor conflitos das relações interpessoais e, assim, evitar os homicídios ocasionais. Sobre os programas preventivos da polícia civil, um agente policial os descreve da seguinte forma:

O “Papo de Resposta”, que a gente vai dar vai conversar com os alunos nas escolas sobre fatos que estão acontecendo lá, brigas, bullying, pequenos furtos, preconceito. O programa “Libertar”, que trata da violência sexual, para identificar vítimas de violência sexual dentro da escola, já que a escola é praticamente o segundo lar das crianças. Temos também o programa “Mediar”, que trata de alguns conflitos dentro da delegacia, para levar com uma pré solução para o judiciário. Essa parte da prevenção tinha que ser bem mais incentivada e divulgada porque eu acredito que a gente estaria trabalhando na raiz do problema, antes de deixar o problema se instalar (...) Tem problemas lá na escola? Por que a gente então não vai trabalhar lá na escola? Fazer essa reparação, se mostrar presente. A polícia se aproximando também da população desde pequeno. Não: “ah, a polícia chegou, cuidado! A polícia chegou, que bom!” A gente tem que trabalhar essa imagem da polícia junto à comunidade com ações positivas de fato (Agente Policial 3).

A atuação comunitária da polícia civil, ainda que desvinculada da função preventiva, pode servir como modo de apresentar essa faceta protetiva, que não seria possível ser reconhecida nas situações da atividade fim, consoante descreve um agente policial ao comentar sua atuação na oficina de trânsito, durante a operação verão²⁹:

Tu está estreitando relação quando tu tá dirigindo o bugue na operação Verão e fazendo uma oficina de trânsito com a criança. Tu tá trazendo para ela uma visão diferente do policial. Às vezes é uma criança que nasceu, que tem a vivência dela numa área conflagrada, e geralmente ela está habituada a ver

²⁹ <https://www.pc.rs.gov.br/policia-civil-realiza-oficina-de-transito-e-minirrustica-infantil-no-litoral-norte-durante-a-operacao-verao-total>

a polícia entrar para cumprir o mandado, para efetuar uma prisão, ou para atender um local de crime, então ela tem uma visão muito diferente. Ela tem aquela visão da polícia simplesmente na sua atividade fim, às vezes até distorcida, porque algumas vezes, quando tu vai fazer isso, quando tu pedala uma porta para cumprir um mandado, tu não tá sendo simpático, tu tá ali tendo um trabalho atento né, a manter tua segurança, a cumprir o teu trabalho, efetuar uma prisão, manter a segurança dos teus colegas então tu tá agindo ali com uma postura muito fechada. Num trabalho assim, que embora num primeiro momento não seria atribuição, tu tá mostrando um outro lado da polícia para aquela criança, que, às vezes, criada numa zona conflagrada, nunca teve acesso. Às vezes já ouviu, por exemplo, dos adultos, que inclusive são clientes da Polícia Civil, que são transgressores, que apontam somente o lado negativo, até impulsionando a criança para que acabe se inserindo no mundo do crime, entendendo a polícia como inimigo, como algo negativo. Quando faz esse trabalho, a criança tem a oportunidade de ver um outro lado da polícia e até se inspira, às vezes: “que legal, vou ser policial também” (Agente policial 6).

Corroborando o relato acima transcrito, esta pesquisadora relembra situação que, em deslocamento para a linha de tiro da Academia de Polícia em ônibus da instituição (identificado com emblema e cores da Polícia), ao passar por uma rua de evidente pobreza e condições precárias, viu um menino, que aparentava ter cerca de cinco anos de idade, ao avistar o veículo, imediatamente se virou para a parede da residência e ergueu os braços, numa imagem de submissão a abordagem. Isso demonstra a concepção de atuação policial que aquela criança tinha da polícia.

Rondon Filho (2013, p. 98), ao apresentar uma divisão didática sobre os serviços policiais, apresenta a ação cívico social, consistente em medidas de proteção social, com finalidade de restabelecimento de laços com a comunidade e promoção da cidadania, como ações recreativas às populações vulneráveis, oferecimento de serviços médicos e estatais diversos (documentos, identidades, carteira de trabalho), além de manicure e cortes de cabelo. O autor ressalta que, ainda que não sejam vistas como ações de polícia, considera-as como um retorno ao sentido original de polícia, mais amplo que o atual.

De outro lado, há quem desaprove essa atuação, quando desvinculada da questão criminal, em especial diante da quantidade de policiais reduzida:

Por exemplo, a campanha do Outubro Rosa³⁰. É uma campanha que tem a ver com saúde da mulher, tem a ver com prevenção do câncer de mama. Pode ser uma questão de educação, para passar desde o início, nas escolas, e uma questão de saúde, de medicina da família. Mas definitivamente não é uma atribuição da Polícia Civil ter que fazer ações policiais para outubro rosa. Não envolve crime, não envolve violência doméstica (Delegado 4).

³⁰ <https://pc.rs.gov.br/policia-civil-participa-de-evento-alusivo-ao-outubro-rosa-em-bage>

Nada contra as campanhas educativas. Campanhas educativas são fundamentais. A grande questão, que até é colocado pela pergunta, é se a polícia deveria fazer então algumas campanhas que demandam que os policiais vão para a rua, entregar panfleto, fazer arrecadação de determinadas coisas, enfim. São importantes para as pessoas, mas eu acredito que essas campanhas extremamente focadas para o social podem ter a sua importância, mas elas também têm que ser analisadas num contexto dos recursos humanos (Delegado 3).

Os entrevistados, ao serem questionados sobre situações que são demandados a atuar e que julgam não ser atividade policial, destacam as diversas atividades burocráticas e administrativas que lhes são atribuídas, seja na condição de agente policial ou de delegado de polícia.

Os entrevistados também citam que essa atuação se dá em razão da inexistência ou ineficácia de certos serviços e órgãos, internos e externos. No contexto interno da instituição, destacam a necessidade de existência de agentes administrativos para realização de atividades não policiais e mau funcionamento de setores de limpeza e de manutenção predial. Em nível externo, apresentam situações que tiveram que atuar em atividades de outros órgãos de segurança pública (rondas, fiscalizações, patrulhamento ostensivo, custódia e transporte de presos, instalação de tornozeleiras), outros órgãos públicos (Conselho Tutelar, cartório distribuidor do Poder Judiciário) ou por não ter quem faça tal atividade (ausência de rede assistencial à vítima na localidade).

Interessante destacar algumas, diante da repetição por mais de um entrevistado: a necessidade de participação em eventos diversos, como velórios de autoridade e palestras diversas (Delegados 1 e 2), rondas ostensivas (Delegados 3 e 4 e Policiais 2 e 5), participação de campanhas educativas voltadas ao social (Delegados 3 e 4), elaboração de material destinado à mídia (Delegado 1 e Agente 1), instalação e fiscalização de tornozeleiras em medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha (Delegado 3 e Agente 3), atividade de inserção de inquéritos policiais em sistema do poder Judiciário, em substituição ao cartório distribuidor judicial (Delegado 2 e Agente 2) e custódia de presos (Delegados 2 e 4, e Agentes 2 e 4).

No tocante as funções administrativas exercidas dentro do próprio órgão policial, os entrevistados, ainda que reconheçam a importância das tarefas de secretaria – “é um setor bem importante na delegacia, que é por onde tudo entra, e se a secretaria não for bem organizada, a delegacia não anda” (Agente Policial 5) –, manifestam que poderiam ser exercidas por algum agente administrativo, de forma a não desperdiçar um policial, treinado para a atividade fim e com alto custo. Idêntica

crítica se verifica quanto a setores administrativos da instituição, voltado a obras e administração de pessoal, também composto por policiais:

O que eu vejo é que tu perde um policial, que é preparado dentro de uma academia durante 800 horas aula, no mínimo, e aí tu joga ele dentro de uma secretaria. (...) Na minha visão, vários setores não deveriam ser vinculados, ter algum administrador policial. Por que um policial tem por cuidar do serviço lá da Divisão de saúde? Por que vários departamentos têm que ser policiais? Então eu vejo que poderiam colocar servidores de outras esferas administrativas (Delegado 1).

A função administrativa que a gente faz como policial, dentro da delegacia, poderia ser um servidor a nível médio, concursado, para ficar na secretaria (...), fazer toda essa parte administrativa da delegacia, que daí a gente teria mais servidores na função principal que é a investigação. Tem setores da polícia, que é setor da elétrica, policiais concursados de nível superior, que fizeram academia de polícia, armados, que estão fazendo serviço de instalação elétrica, o serviço de telefonia, está sendo motorista (...) eu acredito que os policiais tinham que ser mais aproveitados para função policial (Agente Policial 3).

A falta de policiais é um dado concreto, não mera impressão ou justificativa a falhas do serviço. A Lei estadual nº 16.059/2023 determina o quantitativo de 9.587 policiais civis, entretanto, segundo a instituição³¹, em 30 de junho de 2025, o efetivo era composto por 5.525, sendo 511 delegados e 5014 agentes, o que representa um déficit de 42,37%.

Dentre os policiais em atividade, parte deles não exerce a atividade fim. Segundo relatório de pesquisa perfil das instituições de segurança pública, em 2004, 80% do efetivo das polícias civis brasileiras estava alocado em órgãos operacionais, 19%, administrativos, e 1% em outros. Em 2006, 87% e 10%, respectivamente, e, em 2007, 83% e 14% (Ministério da Justiça, 2010, p. 56). Não há dados oficiais nacionais após esse período, pois foram alterados os dados analisados, com exclusão da análise do efetivo segundo a função executada.

Esse panorama é verificado em outros estados também, como São Paulo, conforme denuncia Silva e Gall (1999):

Por razões de precedente histórico e conveniência política e administrativa, algo como 11 mil policiais em São Paulo desempenham tarefas irrelevantes para o trabalho policial, drenando recursos humanos e financeiros do atendimento às necessidades básicas da segurança pública. O custo anual desses serviços policiais irrelevantes é de R\$ 180 milhões, ou 13 vezes superior ao orçamento do governo do estado para segurança pública. Alguns exemplos: Uma escola de treinamento físico que os oficiais da Polícia Militar precisam frequentar por três semestres, deixando de lado suas tarefas regulares, sem

³¹ <https://www.pc.rs.gov.br/efetivo-da-policia-civil>

que se produza nenhum programa sério de condicionamento físico para a tropa. Uma farmácia com 20 oficiais farmacêuticos. Polícia uniformizada é destacada para tribunais, câmaras municipais e assembleias legislativas, gabinetes de prefeitos e outras repartições estaduais. Policiais também são guardas de honra, cozinheiros, garçons, trabalhadores hospitalares, recepcionistas, e outros cargos alheios à sua missão básica. A banda da PM de São Paulo tem 620 músicos, a da polícia de Nova Iorque, 30. Se metade desse contingente estivesse ajudando a vigiar algumas cadeias, não haveria tantas fugas de presos perigosos, que acabam ameaçando a vida de seus colegas patrulheiros. A Polícia Civil mantém delegacias e postos de atendimento desnecessários para turistas, idosos, crianças e o meio-ambiente. Tais postos lidam com 40 a 50 casos por ano, contra 40 a 50 casos diários nas delegacias superlotadas de Pinheiros ou Santo Amaro.

Os serviços que são fornecidos de forma conveniente também são prestados de forma insatisfatória, como limpeza, considerada deficiente, ocasião que os próprios policiais a fazem, preocupados em oferecer um bom ambiente para recepcionar a sociedade:

Eu já presenciei policiais limpando pátio de delegacia, passando veneno nas ervas daninhas dos pátios das delegacias. São funções que fogem totalmente da atividade da Polícia Civil, mas que são necessárias para que as delegacias possam oferecer um ambiente melhor de atendimento à população daquele local (Agente policial 4).

Praticamente todos os policiais citam a precariedade da instituição sob vários aspectos, como a ausência de setores que resolvam questões administrativas, como goteiras, obras em prédio, que demandam que, tanto agente quanto delegados, se envolvam na sua resolução, por conta própria: “por carência ou por falta de recursos, temos que solicitar apoio da iniciativa privada para resolver problemas que deveriam ser resolvidos pelo estado (...) alguns colegas se sentem constrangidos pela situação a agir dessa forma” (Delegado 2).

Durante as enchentes que atingiram Porto Alegre e região metropolitana no ano passado, os policiais criticam as tarefas que foram designados a atuar, como rondas ostensivas na rua e em abrigos e distribuição de donativos:

Eu era um que queria ir para água, pegar lancha e jet-ski, eu queria que me largassem nos locais que estavam precisando mais da segurança pública. (...) E todas as minhas tentativas foram tolhidas pela direção: não, vai distribuir água, vai distribuir cobertor, tu vai fazer ações mais voltadas à parte solidária. Eu entendo serem muito importantes também, mas no meu ver não eram funções de polícia. (...) Pegar água limpa e levar para um determinado setor, determinada comunidade que preparava lanche para outras pessoas, foi muito nobre, foi muito bacana, mas não é trabalho da polícia (Agente policial 2).

Ronda nos abrigos, que é um trabalho de polícia ostensiva. Com relação aos resgates, é um pouco mais compreensivo, porque era um estado de

calamidade, agora, as rondas ostensivas, não, porque isso é atribuição da Brigada militar (Agente policial 5).

Continuando a analisar sob o enfoque de realização de funções que seriam da Brigada Militar, diversos entrevistados citam a questão de rondas e patrulhamento ostensivo. Argumenta que:

Nós não sabemos fazer patrulhamento ostensivo, mesmo os grupos especializados não sabem fazer. Se tem protocolo para fazer, quem desce primeiro, como é que funciona. A gente trabalha abordagem, mas a questão de patrulhamento ostensivo a gente não sabe (Agente Policial 2).

Também é apresentado a cobrança por números de prisões, cujo alcance não pode ser obtido pelo desenrolar natural das investigações, de modo que os policiais são demandados a cumprir mandados constantes no Banco Nacional de Mandados de Prisão, ou ir atrás de situações de flagrante (geralmente tráfico de drogas) para atingir o numeral exigido. Um dos policiais se refere a “brigadianagem”, como essa atividade de dedicação a prisões em razão da exigência de números e pontuações (Agente Policial 5).

Digno de nota é a observação feita por um Delegado:

A gente vibra com prisões porque, vamos dizer, esse deveria ser o ato maior de uma investigação. Mas só que agora nós estamos prendendo gente que tem sentença condenatória e não tem nenhuma investigação. Porque o jogo tá sendo jogado assim, em várias delegacias. A gente orienta os policiais para pesquisar nos mandados e a gente vai atrás, mas só que daqui um tempinho não vai ter mais investigação, e aí eu quero saber quem vão ser os condenados ali na frente (Delegado 1).

Entretanto, encontramos um discurso comum que reconhece a importância das diversas funções, porém que deveriam ser realizadas por outras polícias, órgãos ou poderes, em razão da falta de conhecimento para realizá-los e, principalmente, da escassez de recursos, materiais e humanos, que acabam por influir negativamente no desempenho da atividade principal de investigação.

Um dos entrevistados indica o registro de fatos atípicos e administrativos como função que não deveria ser realizada pela polícia:

Para você poder fazer uma identidade você tem que fazer um boletim de ocorrência de perda de documento. (...) Pode haver crime, mas a finalidade de estar fazendo um boletim de ocorrência não é para a questão de alguém usar meus dados. Não, é porque você quer fazer um outro documento. Ou, digamos, um sinistro de carro. Meu carro pegou fogo, incendiou sozinho. Para eu acionar um seguro, você tem que ter um boletim de ocorrência. Essas coisas administrativas, da vida do cidadão, precisam tudo ser um boletim de ocorrência. Tudo isso precisa ser comunicado. Não precisaria a polícia fazer.

Perda de documento? Não. Perdeu documento, você vai lá fazer uma declaração, perdeu documento, pede outra via de documento. Isso é uma coisa que, esperando ou não, nos demanda sempre. A delegacia online, quantas ocorrências eles têm de acidentes de trânsito. Na verdade, a pessoa cai num buraco e danifica a roda. (...) O cidadão tem que acionar o seguro, plano de saúde, esse tipo de coisa para poder ter esses serviços. Mas o que a gente tem a ver com esse serviço? (Agente Policial 1).

Considerando o grande número desses registros, que aqui no Rio Grande do Sul supera 40% do total de ocorrências policiais, pode-se deduzir o imenso custo que acarreta, desde o momento inicial de confecção do documento por um policial (ou cancelamento pelo policial na delegacia online), seguido da avaliação pela autoridade policial, e o tempo dispendido pelos policiais em ambas as tarefas, bem como os sistemas informatizados que tem que manter esse grande quantidade de dados armazenados (que, do ponto de vista policial, é inútil).

Ademais, segundo dados da Secretaria Nacional de Segurança Pública, em 2001, havia 764 policiais civis e 7.909 policiais militares à disposição de outros órgãos ou autoridades. No Rio Grande do Sul, estavam cedidos 88 policiais civis e 252 militares, o que equivalia a 1,63% e 1,17%, respectivamente (Soares, Kahn, 2002, p. 45). Ainda que não pareça ser um número tão alto, considerando em conjunto com aqueles alocados em órgãos ou setores de atividades-meio e administrativas, e com o grande número de cargos vagos no quadro da instituição, resulta-se em imenso déficit de policiais. Importante destacar, ainda, que a maior parte das instituições públicas conta com órgão próprio de polícia ou segurança, o que torna desnecessário o recrutamento de pessoal diretamente do defasado quadro da segurança pública.

Um dos policiais revela a realidade de certas delegacias do interior do estado, compostas de apenas um policial, o que se verifica, atualmente, em 80 unidades³²:

Trabalhei também numa delegacia do interior do estado, onde fiquei um tempo só eu como agente policial. Então, nesse período, eu digo que foi uma clínica geral, porque, quando você é um único agente na delegacia, (...) você acaba fazendo desde o do balcão, o atendimento do balcão, registro de ocorrência, aí você faz a parte de cartório, que é instauração os procedimentos, a parte de investigação, que é que é ir pra rua buscar os indícios de materialidade e autoria dos crimes, e você é responsável pelo espaço físico da delegacia também (Agente policial 5).

³² <https://gauchazh.clicrbs.com.br/columnistas/humberto-trezzi/noticia/2025/03/rio-grande-do-sul-tem-80-delegacias-com-um-so-servidor-cm8n1vn7n001s013c15lyi4lg.html>

Outro ponto importante é que toda ação policial, por ter a possibilidade de uso da força, apresenta riscos, e o policial precisa agir de acordo a fim de manter a sua própria segurança e dos demais. Como coloca um delegado:

Existem vários mandados que não têm risco pós execução. Antes da execução, tu não sabe, como a gente diz, não dá para pedir sangue doce (...) eu sempre tento imaginar o pior (...) a gente tem que ir sempre atento para aquilo, então, não, o policial não pode ser aquele que tá descontraído, não dá prestando atenção. Como uma vez disseram, o policial numa determinada ação, ele tinha que tá mais receptivo, mais empático. Eu digo assim, eu não quero empatia porque se eu sei que tanta empatia talvez eles tenham desconcentrados naquilo que tão fazendo, podem cometer um erro, então eu quero que eles estejam concentrados, sérios e profissionais. É isso que eu imagino, Depois de tudo feito, de tudo, solucionado, teu local que tu fez ali, tudo bem, dá para dar uma relaxada, mas não muito, depende do local. (Delegado 1).

Temos que lembrar que “a polícia é, inerentemente, negociadora e provedora do mal, e nunca pode comandar o amor universal” (Reiner, 2004, p. 30), havendo um sujeito que está sendo policiado, de forma que sua legitimidade não depende da concordância universal e irrestrita, mas pela maioria da população ainda que discordem de algumas ações específicas. Almejar algo diferente disso é utópico, inclusive constituindo limite ao policiamento comunitário.

4.4 Realidade e possibilidades

Podem ser consideradas duas as formas atuação policial: uma delas voltada ao cidadão, como forma de prestação de serviços, chamado de oficial da paz, e a outra, voltada ao combate da criminalidade, como oficial da lei. Trata-se de uma distinção importante, pois não reflete apenas nas tarefas que serão exercidas, mas em diferentes métodos e matérias de formação inicial do profissional e até as métricas que lhe serão exigidas.

A polícia pode ser considerada uma força, cujo objetivo é aplicar a lei penal, ou um serviço, provendo uma diversidade de atividades decorrentes de problemas sociais. Na atividade de patrulhamento, segundo pesquisas empíricas, o policial age mais como “policial da paz”, respondendo a pedidos de ajuda, do que como “policial da lei”, prendendo criminosos (Reiner, 2000, p.163).

Como reação a essa descoberta empírica, considerando que aquilo que “é” correspondia ao que “deveria ser”, a maioria dos administradores da polícia apoiava a ideia de que os policiais eram assistentes sociais, ainda que não reconhecidos,

motivo pelo qual os nomeavam de “serviço social secreto”, devendo ser devidamente treinados para lidar com esse tipo de trabalho. Ainda, havia quem defendia que a polícia deveria colaborar com os órgãos que prestam serviços sociais a fim de detectar as causas subjacentes ao crime, em afinidade com as ideias de policiamento comunitário e policiamento orientado para problemas. Entretanto, enquanto tais ideias eram consenso entre as chefias de polícia americanas do final da década de 80 e início de 90, os policiais das ruas continuavam agindo com base na luta contra o crime. (Reiner, 2000, p. 164-165).

Ao analisar toda a miscelânea de tarefas desenvolvidas pela polícia, existe o ponto comum da situação de emergência, aliada, geralmente, a potencialidade de conflito, nas quais, apesar de poder utilizar a lei e a força legitimada, é mais comum utilizar de uma variedade de modos e meios para manter a paz sem dar início a procedimentos legais (Reiner, 2004, p. 26). Já dizia Robert Peel, fundador da Polícia Metropolitana de Londres em 1829: “(...) não existe nenhuma qualidade tão indispensável ao policial como uma aptidão perfeita para conservar seu sangue-frio” (Monet, 2001, p.52).

Consoante as entrevistas realizadas, a maioria dos policiais vê a necessidade de realização concomitante de ambas as formas de atuação, ainda que ressaltem a falta de policiais para seu exercício.

Para Reiner (2000, p. 164-165), não há dicotomia entre força e serviço. Ainda que sejam papéis distintos, são interdependentes e tem origem do mandato fundamental da instituição, qual seja, de primeiro socorro para manutenção da ordem pública. A maior parte da atividade policial não é nem de aplicação da lei nem de serviço social, mas de dirimir conflitos por meios alternativos sem a aplicação formal da lei, o que é possível pela possibilidade de utilização da força como recurso subentendido.

Sob outra perspectiva, Goldstein (2017, p. 24-25) afirma que, ao cotejar determinações legais, expectativas populares e realidade das situações enfrentadas, chegamos a conclusão de que as exigências quanto ao trabalho policial são contraditórias e irrealizáveis. É esperado do policial uma atuação coercitiva em determinadas situações, amistosa e prestativa em outras, e que trate de todas as emergências, para as quais não tem autoridade ou recursos para lidar efetivamente com elas.

O que se verifica é que, dentro da atividade de manutenção da ordem, a população espera que a polícia faça cessar determinados comportamentos, sem que isso necessariamente acarrete a prisão. Isso ocorre não apenas em razão da presteza e disponibilidade da polícia, mas da autoridade nela investida que permite tratar incidentes de forma rápida e eficiente. Entretanto, ao mesmo tempo que as pessoas as solicitem para esse fim, são também o maior motivo de reclamações quanto ao trabalho policial e hostilidade recebida. (Goldstein, 2017, p. 60-61).

Além da exigência da comunidade, constatamos, pelas entrevistas realizadas, que os próprios policiais inferem como necessária sua atuação na prevenção e questões sociais, ainda que apresentem crítica às atividades de outros órgãos de segurança pública e falta de cooperação de órgãos assistenciais. Isso pode ser explicado pelo fato de que “estes se recusam a ser percebidos como agentes de repressão e tentam projetar para a opinião pública uma imagem de proteção e serviço” (Rico; Salas, 1992, apud Amendola, 2002, p. 112).

A realização de atividades diversas encontra respaldo nos argumentos de melhoria da imagem da polícia e atendimento real e adequado das demandas que lhes são submetidas. Devemos perquirir a pertinência de que, sob esse pretexto, a polícia assuma qualquer função ou se encarregue de atender todas as deficiências dos demais serviços públicos. Existem limites relacionados ao ser humano, que não permite que uma só pessoa seja, ao mesmo tempo, investigador, assistente social, psicólogo, pedagogo, e ao orçamento, pois outras pessoas poderiam desenvolver tais tarefas com capacitação breve e custo menor. Inclusive, tais órgãos já existem e poderiam realizá-las de forma eficaz (Rico; Salas, 1992, apud Amendola, 2002, p. 113-114).

Inclusive, isso pode se revelar como prejudicial à imagem da policial. Como descrito por Goldstein (2017, p. 30-31), a polícia é costumeiramente criticada ao realizar ações que não estão em seu escopo de atuação legal e que não possui pessoal adequado ou fatores externos que não estão sob seu controle. Para evitar tais críticas, age de forma inábil, tentando fazer o impossível, ainda que utilizando-se de ilegalidades ou procedimentos imprudentes, o que perpetua a perspectiva irreal da população, ao invés de compartilhar com a comunidade suas capacidades e limitações, que poderia estimular uma boa vontade de suprimento de recursos pela sociedade e de solucionarem por si mesmos certos problemas delegados à polícia.

Mostra-se necessária a integração com órgãos administrativos do poder público, como modo de efetivamente conseguir atender as demandas que a população traz, sem que tenha que ser destacado um policial para isso, que não possui conhecimento e meios para realizar essas tarefas, permitindo que se mantenha maior parte de efetivo na atividade investigativa.

Nesse sentido, apontamos a instalação de uma unidade da Defensoria Pública em frente à Delegacia da Mulher (DEAM) em Porto Alegre³³. Diante da constatação empírica que as mulheres que procuravam a delegacia necessitavam de atendimento jurídico relacionado à resolução de questões cíveis, de forma exclusiva ou complementar às demandas criminais, foi deslocada uma unidade da Defensoria Pública para atender ali, mesmo diante da falta de espaço físico.

Destacamos também o evento alusivo à comemoração do aniversário da Lei Maria da Penha, realizada pela DEAM de Porto Alegre, ocasião que foram oferecidos diversos serviços complementares ³⁴. Naquela data, estavam presentes representantes do Sistema Nacional de Emprego, Departamento Municipal de Habitação, Ministério Público, Secretaria Municipal de Saúde, além da Defensoria Pública, oferecendo orientação e atendimento em suas áreas de atribuição. Excelente iniciativa, que poderia ser instalada de forma permanente.

Ousamos pensar em um ambiente que contemplasse, além da Delegacia de Polícia, órgãos públicos diversos, de acordo com a demanda daquele público. Tratando-se de grupos vulnerável, podemos pensar em locais que contemplem, além da Delegacia, assistência social (para encaminhamento para abrigos, inscrição em programas governamentais de auxílio), Conselho Tutelar (em caso de crianças e adolescentes), coordenadorias municipais do idoso, da mulher e da população LGBTQIA+. Além, claro, da Defensoria Pública, cuja importância é demonstrada pelo alto índice de registros de fatos atípicos nas Delegacias de Polícia. Além disso, ainda que o conflito possa ter uma faceta criminal, ou evoluir para isso, a resolução da questão cível que está na raiz da contenda é essencial para o fim definitivo do conflito.

Para atendimento tradicional, nos bairros da Capital, o projeto se revela mais fácil³⁵ de ser executado, considerando a existência do “Tudo Fácil”, que são espaços

³³ <https://www.defensoria.rs.def.br/defensoria-publica-lanca-projeto-permanente-de-enfrentamento-a-violencia-contra-a-mulher>

³⁴ <https://www.pc.rs.gov.br/policia-civil-comemora-aniversario-da-lei-maria-da-penha>

³⁵ Falamos fácil no sentido de se revelar simples, sem necessidade de alteração legislativa ou vultuoso investimento, bastando a boa vontade dos gestores públicos em realizá-los.

que fornecem diversos serviços públicos de forma integrada para facilitar seu acesso pela população. Em suas unidades (em Porto Alegre, são três, além de outras seis no interior do estado), estão presentes diversas instituições dos poder público em suas três esferas (que variam conforme a unidade), tais como Departamento de Trânsito Estadual (DETRAN), Departamento de Identificação do Instituto Geral de Perícia (IGP), Instituto de Previdência e Saúde do Estado do Rio Grande do Sul (IPE SAÚDE e IPÊ PREV), Fundação de Articulação e Desenvolvimento de Políticas Públicas para Pessoas com Deficiência e Pessoas com Altas Habilidades no Rio Grande do Sul (FADERS), Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE) e Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN), Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE EQUATORIAL), Empresa Pública de transporte e circulação (EPTC), Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON), e demais serviços públicos relacionados à solicitação de limpeza urbana, buracos em vias de tráfego, podas de árvore e recebimento de denúncia para fiscalizações de maus tratos de animais, comércio irregular e vigilância sanitária. Poderiam ser instaladas Delegacias de Pronto Atendimento nos referidos espaços como mais um serviço a ser oferecido ao cidadão, para registro de ocorrências policiais simples. Além de efetivar o trabalho policial como um serviço à disposição da população, a presença dos demais órgãos no mesmo espaço físico permitiria o adequado encaminhamento do conflito ou de suas causas subjacentes, gerando a satisfação do cidadão e efetividade do atendimento, além de permitir que mais policiais se dediquem à investigação.

Nos Estados Unidos, algumas agências policiais trabalham em conjunto com agências responsáveis por serviços diversos (ambulância, centro de desintoxicação, abrigos para mulheres) e policiais recebem livros de bolso com lista de instituições para encaminhamento dessas situações diversas (Bayley, 2017, p. 155).

Outra sugestão, no tocante à atendimento de emergências, trazida por Amendola (2002, p. 108-109), é a instalação de uma central de atendimento emergencial, que receberia o chamado do cidadão e o encaminharia para o órgão responsável, a exemplo do que ocorre com os Estados Unidos, cujo número 911 interliga e aciona polícia, bombeiros e emergências médicas. Enquanto isso, nossa realidade comporta diversos números, um de cada instituição³⁶, que sequer são de

³⁶ De forma exemplificativa: 197 Polícia Civil, 190 Polícia Militar, 199 Defesa Civil, 193 Bombeiros, 192 SAMU, 191 Polícia Rodoviária Federal, 198, Polícia Rodoviária Estadual, 194, Polícia Federal, 153 Guarda Municipal.

conhecimento da população, ou, ainda que o sejam, por não saberem de forma técnica qual a área que atenderia devidamente seu reclame, ligam para qualquer um.

Os entrevistados também apresentaram sugestões para melhor realização do trabalho policial, em especial quanto ao modo que é gerido o recurso humano. Nesse sentido, prepondera o entendimento da necessidade de servidores administrativos para realização de tarefas que não envolvam a atividade-fim, seja nas secretarias dos órgãos policiais, sejam nos departamentos que realizam atividades-meio. Poderia ser realizada mediante concurso público específico para um cargo administrativo, com exigência de conclusão de curso de nível médio, como faz a Polícia Federal, ou cedência de servidores de outros poderes.

Nos Estados Unidos, diversos estados têm contratados civis para realização de tarefas diversas, como atividades de escritório, comunicações, análise forense e manutenção de equipamentos, ou até mesmo nas ruas, com uniforme parecido, em investigação de acidentes de trânsito e mediação de brigas de bairro, programa este bastante controvertido. Essa mudança propõe que sejam reexaminadas as situações que exigem o emprego de um policial, usando arma de fogo, e aquelas que podem ser realizadas por um civil bem treinado, com salário menor, de modo que mais policiais podem ficar alocados para situações verdadeiramente emergenciais e graves (Bayley; Skolnick, 2006, p. 230-231).

Além disso, pugnam pelo melhor aproveitamento dos policiais, sem remoções arbitrárias e desvinculadas de caráter técnico, para que atuem em áreas que tem conhecimento (em razão de suas formações de nível superior, ou por cursos especializados e conhecimento decorrente da atuação prática na temática durante tempo considerável) e afinidade, de modo que haja um emprego racional dos recursos humanos. Nessa perspectiva, um delegado indica que “falta utilizar os seus atores naquilo que eles sabem fazer de melhor. (...) Todas as pessoas têm uma habilidade, ou algum conhecimento, alguma preferência, e isso deveria ser utilizado” (Delegado 1).

Também é apresentada a sugestão de cargos próprio, ou reserva de vagas no quadro geral, para formações específicas que tenham conhecimentos valiosos ao desenvolvimento da atividade fim:

A Polícia poderia criar um cargo para pessoas formadas em ciências da computação, para que elas possam ingressar na instituição fazerem programas, criarem soluções adequadas à necessidade da investigação. (...) Isso seria um ganho gigantesco, porque seria o policial da ponta, que trabalha

diretamente com a investigação, dizendo: “Eu preciso desse resultado, eu preciso cruzar este dado com este dado, e eu preciso entender isso aqui”. Nem todas as empresas do mercado vão trazer esse tipo de solução, e além de que comprar dessas empresas pode ser revelar não apenas demorado, como caro, então tu ter um corpo qualificado dentro da força policial que possa realizar essas aplicações seria de um ganho gigantesco (Delegado de Polícia 3).

Outra ideia trazida, com finalidade de melhor resultado no exercício da atividade, sugere uma diferente divisão organizacional, com criação de grupo especializado para atuação em cumprimento de mandados, que teria treinamento de qualidade a fim de evitar fatalidades e minimizar os riscos, enquanto a maioria dos policiais poderia se dedicar a investigação, nos seguintes termos:

Nós devíamos ter equipes que fossem operacionais, para que pudessem realizar trabalho operacional de cumprimento de determinados mandados, realizações de operações, e não colocar investigadores que não tem o mesmo preparo. Tu poderia treinar de forma mais forte e contundente uma equipe menor, e que ela fosse acionada quando houvesse determinadas situações. (...) Querem que tu, policial, faça às vezes de operacionalidade ao máximo, e de investigação ao máximo. Eu tenho que quem reza pra vários Santos, não reza pra nenhum. (...) Eu sinto falta de uma polícia de pronta resposta, que não se confunde com a polícia de volante³⁷. A volante é polícia inicial da investigação, mas ela não é polícia de pronta resposta. (...) Essas equipes, então, seriam as equipes para cumprir mandado. Se tu precisa determinados policiais, não precisa pedir de outras delegacias, pede deles ali. Eles devem estar preparados para isso. Ao invés de treinar 200, tu treina 20 exaustivamente, pra fazer e saber o que fazer e pra se conhecer, e não fazer o que fazem, (...) quando pegam dois daqui, junta dois de lá, pega dois daqui, um daqui e formam equipes (Delegado 1).

Além da questão da função policial em termos gerais, e a forma de aproveitamento dos recursos humanos de forma racional e efetiva, a diferenciação entre as instituições também se revela essencial.

As autoridades em geral não têm se preocupado com qual polícia tem qual atribuição, e se seus dirigentes a empregam em atividades estranhas. De igual forma, a população também não se interessa em questões técnicas, mas a segurança pública, que, em sua avaliação, mede-se pela visibilidade. É compreensível que os cidadãos se comportem de forma emocionada quando se trata da temática da violência, mas do Estado se espera reações lógicas e fundamentadas, sem ceder às pressões populares e midiáticas, ou interesses corporativos e políticos (Da Silva, 2003, p. 318-319).

³⁷ A Volante é uma equipe de policiais vinculada ao DPM que atuam em regime de plantão 24h, sendo acionada para realização de diligências investigativas iniciais em local de crime, como solicitação de perícias e oitivas de testemunhas.

Tem ocorrido a irracionalidade de duas polícias que competem para se organizar e atuar de idêntica forma, como se sua distinção estivesse apenas no nome. As polícias têm atividades distintas, mas complementares e interdependentes, devendo ser respeitada a competência e autoridade de cada uma sem ceder a corporativismos (Da Silva, 2003, p. 209-215)

O que tem se visto é, em prol da evidente necessidade de segurança pública e eficiência da investigação criminal, tem se permitido que qualquer um a exerça, de qualquer modo, em qualquer âmbito. Ficamos todos fazendo tudo, “batendo cabeça”, frustrando a ação do outro e causando-lhe prejuízo, afinal, apesar da dita ação conjunta e cooperada, não se pode revelar com receio que o outro lhe furte a ação, tendo em vista que todo mundo pode tudo. Utilizando de argumento nobre (proteção da sociedade) tem sido permitido absurdos, ilegais e de prejuízo prático, em que ninguém se afirma em sua verdadeira missão.

Se a polícia militar se restringisse à atuação ostensiva e preventiva, a polícia civil/federal na atuação investigativa e auxiliar do judiciário, a guarda municipal na proteção de bens públicos, o ministério público na promoção da ação penal, a polícia rodoviária na proteção do tráfego e combate ao crimes nas rodovias, não haveriam tantos crimes sendo exitosos, milhares de inquéritos parados esperando realização de diligências investigativas, locais públicos como alvo ou ambiente de condutas delitivas, inquéritos sem denúncia por anos a fio ou cautelares sem manifestação até que seu objeto seja perdido e ela resulte inócua, assim como acidentes fatais e objetos ilícitos sendo transportados por todo o país de forma incólume. A própria cooperação e colaboração, diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública, só será efetivamente realizada mediante um contexto de que cada órgão aceite e se limite à sua missão, o que possibilita que a instituição compartilhará a informação sem o receio de que outrem interceda precocemente e fruste o exercício de sua função. Há uma falta de visão do todo, importando mais fazer antes do outro do deixá-la a quem pode fazer de forma completa e efetiva, de forma que os louros venham a si.³⁸

³⁸ Situação de simples compreensão (e corriqueira) é a informação da localização de um ponto de tráfico. A brigada militar atuará de forma apressada, com base na permissão de ingresso domiciliar em razão de flagrante delito do crime permanente, apreendendo alguma quantidade de material ilícito, e, talvez, prisão de um traficante de baixo escalão na estrutura da organização criminosa. Diante do mesmo caso, a polícia civil diligenciaria a fim de verificar quem são todos os envolvidos, suas identificações e modus operandi, vinculação com facção criminosa, dias e horários de recebimento de entorpecentes, obtenção de mandados de buscas. No primeiro contexto, será uma ação pontual, cujo responsável não será pego, ou, sendo preso, será brevemente solto, ou, ainda, se permanecer preso, será prontamente substituído por outro, e o tráfico seguirá em funcionamento

Importante destacar que “o cidadão não pode deixar de ser alertado que a pouca visibilidade da polícia ameaça menos a sua vida e a de sua família do que a impunidade dos criminosos” (Da Silva, 2003, p. 320), de forma que alocar policiais civis em atividades ostensivas acarretará inevitável prejuízo das investigações, que é o meio necessário para que o fato seja devidamente processado e seus autores, punidos.

Também se mostra importante a demonstração que é uma ilusão considerar que criminalidade se combate puramente com atuação policial. Existem fatores anteriores, relacionados à educação, cultura, saúde, lazer, habitação, emprego, de incumbência de inúmeros órgãos públicos municipais e estaduais. Qualquer medida que vise melhor atuação ou aparelhamento policial só terá sucesso se acompanhada de medidas sociais. Entretanto, como o resultado de ações sociais não se verificarão a curto prazo, segue importante a ação policial como forma de combate urgente às formas graves de criminalidade atualmente existentes (Amendola, 2002, p. 3-10).

As evidências de pesquisas sugerem que polícia funciona adequadamente na manutenção da paz e administração do crime, mas não é o mecanismo apto para redução da criminalidade, que resultam de forças sociais mais profundas e não podem ser solucionados por qualquer que seja a tática de policiamento (Reiner, 2004, p. 302).

Isso fica mais evidente no contexto de países de médio e baixo rendimento, onde

[...] grande parte do estado e da sociedade espera que seja a polícia a resolver dificuldades que, geralmente, são produzidas por problemas sociais muito extensos e oriundas de decisões políticas, e a polícia tem muito pouco controle sobre as mesmas (ONU, 2011, p. 31).

Isso gera cobrança indevidas sobre os índices de criminalidade, como descreve um Delegado:

Nós somos muito cobrados pelos resultados. (...) Por exemplo tratando de roubo de veículo, aumentou o roubo de veículo, nós acabamos respondendo

ainda que transportado para outro endereço. Também há a possibilidade de o juiz declarar o ingresso no domicílio ilegal, e todo o procedimento ilícito, porém, como tal circunstância nunca é de conhecimento público, haverá uma suposta e aparente efetividade da força policial no combate ao crime. No segundo, haverá evidente maior eficácia, seja na quantidade de ilícitos apreendidos, número de envolvidos presos ou indiciados (bem como suas manutenções na prisão, ante a quantidade de elementos probatórios colacionados), descoberta correlata de outros crimes conexos ao tráfico (organização criminosa, armas ilegais, corrupção de menor, etc.), e resguardo da legalidade das ações mediante mandado judicial. Entretanto, além do louro ser de outra instituição (rival, eis a verdade), todas essas diligências demandam tempo para sua realização e formalização, acarretando aparência de omissão policial e sensação de insegurança pública.

junto com outras polícias, como por exemplo a Brigada Militar, por questões que na verdade não são a nossa missão. Nós deveríamos ser cobrados pelo resultado dos inquéritos, pelo nível das nossas elucidações e pelas prisões qualificadas (Delegado 4).

O núcleo do mandato policial, portanto, é a manutenção da ordem, mas isso não a torna responsável por todos os elementos que influem na ordem social, não fazendo parte da construção das condições que a possibilitam, atuando somente na manutenção emergencial e imediata quando algo dá errado. (Reiner, 2004, p. 168-169).

Em verdade, diante de contexto apresentado de escassez e má alocação do efetivo policial, condições precárias (prédios, equipamentos, treinamentos), e que se exigem múltiplas atividades das polícias, que resolvam todas as situações com que se deparam ou que lhes demandam, não há sequer como serem cobrados pela realização da atividade principal de forma efetiva e satisfatória.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seria bom se, ao final desse trabalho, pudéssemos, tal qual Sherlock Holmes, o investigador mais famoso do imaginário popular, desvendar de forma completa a situação sob apreciação, com descoberta de suas causas e identificação dos culpados.

Ainda assim, conseguimos chegar a alguns pontos muito interessantes, e até mesmo surpreendentes (ao menos para esta pesquisadora). Iremos abordar eles na mesma sequência das seções apresentadas.

A origem da polícia, como órgão público responsável por todas as funções administrativas, revela, de um lado, o motivo pelo qual até hoje a sociedade apresenta uma diversidade de demandas a essa instituição. Por sua vez, a resistência e desconfiança da população também tem raízes históricas, em momentos que a polícia foi utilizada como instrumento de opressão pelo poder vigente, como na escravidão e na Ditadura Brasileira.

Da análise dos conceitos relacionados ao tema, foi possível verificar sua abrangência e subjetividade, que permite sua utilização em diferentes (e opostos) contextos e definições, de modo que podem ser mobilizados para justificar qualquer finalidade que se deseja. Ao mesmo tempo que isso se revela benéfico, a fim de permitir sua aplicação em consonância com a volatilidade da sociedade, também permite seu mau uso por aqueles que detém o poder, ao usarem com interesses midiáticos e eleitoreiros ao invés do interesse comum.

A complexidade da polícia é inerente ao seu modo de agir, pois na mesma situação, a fim de garantir o direito de alguns, irá restringir a atuação de outros. Além disso, sua permanente disponibilidade e proximidade da população faz com que recepcione inúmeras demandas dos cidadãos, bem como sua vinculação com o poder executivo permite que seja direcionada às finalidades que forem julgadas convenientes.

A terceira seção é aquela que se mostrou mais interessante e rico, tanto em sua confecção quanto no resultado apresentado. As entrevistas revelaram paixão dos policiais pela sua profissão, porém, em mesmo nível, também a decepção pelo modo que tem sido conduzida a instituição, e descrédito quanto a mudanças positivas. Para demonstrar a força dessa expressão, apresentamos a seguinte fala: “o meu sentimento fica intacto, mas a minha decepção fica evidente” (Delegado de Polícia 1).

As críticas apresentadas pelos entrevistados sempre se voltam a questão do prejuízo na eficácia do produto final, a investigação criminal. Ademais, todos os problemas mencionados são de conhecimento de todos que compõe a instituição, bem como dos dirigentes do executivo, e ocorrem há muito tempo, com poucas e pontuais melhorias, o que gera o descrédito dos policiais em sua própria instituição. Trata-se de item importante a ser considerado, pois como construir credibilidade com a população, se nem aqueles que participam dela acreditam nisso?

Apesar disso, e ainda que não fosse tema das perguntas, muitos policiais apresentaram sugestões. Na questão que indagava o que mais a polícia poderia fazer, no sentido de outras atribuições, houve quem corretamente compreendeu, respondendo que nada, que já se fazia demais. Outros (a maioria, cumpre ressaltar) entenderam que pergunta se destinava a indicações de melhoria das faltas apontadas, o que gerou diversas sugestões práticas quanto a gestão de pessoal, espaços físicos, de tecnologias e equipamentos, de aperfeiçoamento no geral, como elencados na última seção, mas também o pleito por reconhecimento e valorização dos policiais pela instituição.

Esse reconhecimento mencionado é apresentado sob diversos aspectos, tais como promoção de condições adequadas para o exercício do trabalho, o que se refere a questão de ambiente físico, equipamentos, qualificações e treinamentos; atenção à saúde física e psíquica dos policiais, mediante avaliações periódicas, e de sua adequação ao setor que estão lotados; promoções com critérios técnicos e claros. Os Delegados apontaram que essas faltas institucionais acabam por dificultar a própria gestão interna dos policiais na delegacia, atividade essa que nunca foram ensinados a fazer, e que é atingida por questões abrangentes que não podem ser solucionadas em âmbito local, na maioria das vezes.

Durante a confecção do trabalho, verificamos que a maioria dos estudos sobre polícia apresentam como solução a unificação de polícias (ciclo completo), desmilitarização da polícia ostensiva, ou na utilização do modelo de polícia comunitária. O presente trabalho propõe uma mudança mais simples, talvez até “elementar, meu caro Watson”: manutenção na função principal, reaparelhamento das instituições naquilo que diz respeito ao desempenho da sua função, e devida assunção pelos demais órgãos públicos de seus deveres.

Alguns desses estudiosos falam que a verdadeira função da polícia não é o combate ao crime, mas servir a população em suas demandas de forma geral,

fundamentando suas considerações no fracasso no exercício da função preventiva/investigativa, que consideram ineficiente e mal realizada. Entretanto, com a devida vênia, parece que tais estudos confundem aquilo que é, com aquilo que deveria ser.

Pretendemos apresentar uma diferente explicação para o fracasso, a partir das seguintes indagações: e se o fracasso é, justamente, por estarmos, desde sempre, alocando grande parte dos efetivos (tanto de polícia ostensiva como de polícia judiciária) para atender demandas não criminais, de modo que não resta tempo viável para o exercício da atividade fim? Se, ao invés de termos que capacitar policiais para essa forma de atuação, demandássemos que aqueles que tem conhecimento e atribuição legal para exercício dessas efetividades as realizassem? E se fossemos, finalmente, polícias técnicas, que utilizam seus poucos recursos (humanos e materiais) para consecução da atividade principal de investigação? E se cada instituição policial se compromettesse a atuar em sua função precípua e de forma colaborativa com as demais, assumindo o satisfatório funcionamento da engrenagem que representa no sistema de segurança e de persecução penal?

Somente “testando” isso, poderíamos sim, concluir pelo fracasso (ou não) da polícia em suas missões de prevenção ou investigação de crime. A polícia não quer se furtar de sua missão de segurança pública, mas não possui meios, conhecimento e respaldo legal para atuar na raiz dos problemas sociais, ainda que se reconheça que a possibilidade de uso da força possa ser útil para a resolução imediata de algumas questões conflituosas, ainda que de forma provisória.

Ademais, ao contrário do senso comum de que quanto mais gente trabalhando em prol da segurança, melhor, a atuação desorganizada só gera atuações açodadas, trabalho em duplicidade, compartimentação da informação, e acirramento das disputas entre as instituições, resultando em prejuízo na prestação do serviço de segurança pública em sua forma conglobante.

Ao contrário da sociedade em geral e daqueles que ocupam cargos eletivos temporários, os policiais e os pesquisadores têm que ser técnicos em suas atividades. Há de ser feita uma relação de custo X benefício, estabelecendo uma lógica de prioridade e escolhendo a opção mais racional. Quando tudo é prioritário, nada é prioritário. É preciso mensurar os meios disponíveis em relação aos objetivos que se pretende alcançar, e as condições reais para fazê-lo.

Não há uma resposta fechada e finalizada sobre o que é, ou sobre o que deve ser, função da polícia, por se tratar de instituição submetida um processo dinâmico que depende das conjunturas sociais e políticas. A realidade é que hoje, ainda, não existe um contexto social que permita uma polícia de serviços, voltada ao cidadão, por mais que esse seja o desejo de alguns. Talvez amanhã, com o resultado de políticas sociais que combatam a desigualdade e fatores outros que levem a diminuição da criminalidade, a polícia possa se dedicar principalmente a atender as demandas diversas do cidadão, e deixar o combate ao crime em segundo plano.

Desse modo, ainda que não possa ter sido atingido seu objetivo de forma integral (ou que seja uma utopia da pesquisadora conseguir esse feito dentro dos limites de uma dissertação de mestrado), acreditamos que foi possível desvelar algumas das práticas da Polícia Civil do Rio Grande do Sul, mediante a exposição da realidade, os aspectos positivos e negativos dessa organização policial, a qual, assim como suas coirmãs, é tradicionalmente fechada aos olhos dos observadores externos.

Mediante a luz lançada na prática das atividades e revisão bibliográfica apresentada, esperamos ter contribuído com enriquecimento da produção acadêmica e do debate quanto as funções das polícias na democracia brasileira, bem como auxiliar, de forma prática, na elaboração e proposição de adequações e melhorias na atuação da instituição. Ademais, muitos dos temas aqui tratados de forma tangencial, mereceriam estudos pormenorizados, aos quais a presente dissertação pode servir como ponto de partida para novos estudos destinados ao devido aprofundamento.

REFERÊNCIAS

AFONSO, João José Rodrigues. Polícia: etimologia e evolução do conceito. **Revista brasileira de ciências policiais**, v. 9, n. 1, p. 213-260, jan./jun. 2018. Disponível em: <http://dspace.mj.gov.br/handle/1/7633>. Acesso em 20 mar. 2025.

AMENDOLA, Paulo. **Segurança Pública: a proposta**. Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna Ltda., 2002.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa**. 2. ed. 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.

BAYLEY, David; SKOLNICK, Jerome. **Nova Polícia: inovações na polícia de seis cidades norte-americanas**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

BITTNER, Egon. **Aspectos do trabalho policial**. 1. ed. 1. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.

BOVA, Sérgio. Polícia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Vol. 1. 11^a ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. P. 944-949.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 09 abr. 2025.

_____. **Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983**. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d88777.htm. Acesso em 18 mar 25.

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em 09 abri. 2025.

_____. **Lei nº 14.735, de 23 de novembro de 2023**. Institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Cíveis, dispõe sobre suas normas gerais de funcionamento e dá outras providências. DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14735.htm. Acesso em 25 abr. 2025.

_____. **Lei nº 14.751, de 12 de dezembro de 2023**. Institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos termos do inciso XXI do caput do artigo 22 da Constituição Federal, altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969. DF: Presidência da

República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023/2026/2023/lei/l14751.htm. Acesso em 25 abr. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3581/ES**. Ementa constitucional e administrativo. Norma estadual. Investigadores de polícia, agentes da polícia civil e agentes penitenciários. Gratificação mensal pela guarda de presos. Verba remuneratória instituída sob a forma de gratificação. [...] Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Relator: Min. Nunes Marques. Brasília, 27 de novembro de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15373008589&ext=.pdf>. Acesso em 01 maio 2025.

CAMPOS, Claudinei José Gomes; SAIDEL, Maria Giovana Borges. Amostragem em investigações qualitativas: conceitos e aplicações na área da saúde. **Revista Pesquisa Qualitativa**. São Paulo, v.10, n.25, p. 404-424, set./dez. 2022. Disponível em: <https://editora.sepq.org.br/rpq/article/download/545/337/2183>. Acesso em: 01 ago. 2025.

CANCELLI, Elizabeth. **O mundo da violência**: a polícia da era Vargas. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

CATHALA, Fernand. **Polícia**: mito e realidade. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1975.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 344, publicada em 10 de setembro de 2020**. Regulamenta o exercício do poder de polícia administrativa no âmbito dos tribunais, dispondo sobre as atribuições funcionais dos agentes e inspetores da polícia judicial. Brasília: 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3460>. Acesso em: 18 mar. 25.

COSTA, Adriano Sousa *et al.* **Lei Orgânica da Polícias Civis Comentada**. 2.ed.rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz.; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Editora Contexto, 2014. Livro eletrônico.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Do poder de polícia**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. Ebook.

DA SILVA, Jorge. **Segurança pública e polícia**: criminologia crítica aplicada. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

_____. Questões atuais em segurança pública. In: COSTA, Ivone Freire, BALESTRERI, Ricardo (orgs). **Segurança pública no Brasil**: um campo de desafios [online]. Salvador: EDUFBA, pp. 69-90, 2010. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/c46v3/pdf/costa-9788523212322-05.pdf>. Acesso em 14 ago. 2025.

FERREIRA, Roberto Cesar Medeiros; REIS, Thiago de Souza. **O sistema francês de polícia e sua relação com a segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: https://www.encontro2012.rj.anpuh.org/resources/anais/15/1338408842_ARQUIVO_OsistemaFrancesdePoliciaeasuarelacaocomaSegurancaPublicanoBrasil.pdf. Acesso em: 24 jul. 2024.

FILOCRE, Lincoln D'Aquino. **Direito policial moderno**: polícia de segurança pública no direito administrativo brasileiro. São Paulo: Almedina, 2017.

FONTES, Eduardo; HOFFMANN, Henrique (orgs.). **Segurança Pública**: Modelos e evolução. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

FOREAUX, Rodrigo; OLIVEIRA, Wesley. Segurança pública e polícia: reflexões a respeito das responsabilidades das polícias. *In*: BRENE, Cleyson; SANNINI, Francisco. **Por que as polícias fracassam?** Leme: Mizuno, 2024. p. 69- 83.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/07/anuario-2025.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2025.

_____. **Raio-X das forças de segurança pública no Brasil**: resumo executivo. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/9628cf35-d687-4588-abd3-cd8628634ca6>. Acesso em: 26 abr. 2025.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRANÇA DA SILVA, Washington. Mandato policial na prática: procedimentos policiais no atendimento às ocorrências criminais e não-criminais. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, vol. 4, nº 1, fev-mar, 2010, p. 6-30. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=688876710001>. Acesso em 07 jul. 2025.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GIULIANO, João. **Esboço histórico da organização da Polícia do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, Oficinas Gráficas da Imprensa Oficial, 1957.

GONÇALVES, Fernando David de Melo; PEREIRA, Luis Henrique Lima. A natureza tríplice e comunitária da segurança pública na Constituição Federal: uma análise além da semântica. *In*: BRENE, Cleyson; SANNINI, Francisco. **Por que as polícias fracassam?** Leme: Mizuno, 2024. p.32- 52.

GONZALES, Sônia; SESTI, Beatriz C. Goularte. **Cronologia histórica da Polícia Civil no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Polost, 2006.

HAGEN, Acácia Maria Maduro. **O trabalho policial**: estudo da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul. São Paulo: IBCCRIM, 2006.

HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro**: repressão e resistência numa cidade do século XIX. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

KARNIKOWSKI, Romeu Machado. **Do exército estadual à polícia militar**: o papel dos oficiais na “policialização” da Brigada Militar. Tese (doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 648 p., 2012.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LANE, Roger. Polícia urbana e crime na América do século XIX. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (orgs.). **Policiamento moderno**. 1 ed. 1 reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.

LAZZARINI, Álvaro. A segurança pública e o aperfeiçoamento da polícia no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 184, p. 25–85, 1991. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44310>. Acesso em: 25 mar. 2025.

_____. Limites do poder de polícia. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 198, p. 69–83, 1994. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46412>. Acesso em: 25 mar. 2025.

LOPES, Cleber; PAES-MACHADO, Eduardo. A segurança em mutação: concepções, práticas e experiências no século XXI. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, São Paulo, nº 114, p. 13-28, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-013028/114>. Aceso em 26 abr. 2025.

MANZINI, Eduardo J. A entrevista na pesquisa social. **Didática**, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1991.

MAUCH, Cláudia. **Ordem pública e moralidade**: imprensa e policiamento urbano em Porto Alegre na década de 1890. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

_____. **Dizendo-se autoridade**: polícia e policiais em Porto Alegre (1896-1929). Tese (doutorado em História) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 282 p., 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2015.

MICHAELIS. Dicionário da Língua Portuguesa. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2015.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Pesquisa perfil das instituições de segurança pública: anos-base 2004/2007**. Brasília, 2010. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/download/pesquisa-perfil/relatorio_pesquisa_perfil_anosbase_2004_2007.pdf. Acesso em 01 ago. 2025.

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

MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia: sociologia da força pública**. 1. ed. 2 reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Administração estratégica da ordem pública. **Lei e liberdade**. Rio de Janeiro, Comunicações do ISER, ano 16, n. 48, p. 14-16, 1997. Disponível em: <https://cesecseguranca.com.br/textodownload/administracao-estrategica-da-ordem-publica/> Acesso em: 15 jan. 2025.

_____. Mandato Policial. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz.; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Editora Contexto, 2014. Livro eletrônico.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PAES-MACHADO, Eduardo. Polícia para quem precisa de polícia: contribuições aos estudos sobre policiamento. **Caderno CRH**, Salvador, v. 23, n. 60, p. 437-447, Set./Dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/jbLPhM3FXbsnZz9QjnPBKvm/?lang=pt>. Acesso em 18 abr. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – Escritório sobre drogas e crimes e Programa para os assentamentos humanos. **Manual de Introdução sobre o policiamento do espaço urbano**. Nova Iorque, 2011. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_PolicingUrbanSpaces_POR_LR.pdf. Acesso em 01 de ago. 2025.

OLIVEIRA, Luciano. Sua excelência o comissário: a polícia enquanto “Justiça Informal” das classes populares da grande Recife. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo, n. 44, p. 279-300, 2003.

PENNA, Rejane; CARNEIRO, Luiz Carlos da Cunha. **Os vigilantes da ordem: Guarda, cachaça e meretrizes**. Porto Alegre: Officina da História, 1994.

PONCIONI, Paula. A “feijoadada”: negociação e violência nas práticas policiais de mediação de conflitos. In: **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, n. 14-15, p. 156-185, 2006.

PRATES, Moysés Lopes. DEFFENTE, Sabrina. Mediação de conflitos: o papel da polícia civil em tempos de modernidade líquida. In: Albeton, Genaceia (Orgs.), **Mediação em Perspectiva**. p. 215 - 270, Mikelis: Porto Alegre, 2018.

PEREIRA, Maria Teresa Lisboa Nobre. **Resistências femininas e ação policial: (re)pensando a função social das delegacias da mulher**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE, 2006. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/1525>. Acesso em 12 jul. 2025.

REINER, Robert. **A política da polícia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**, de 03 de outubro de 1989. Disponível em: <https://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdIfqNoXO4%3d&tabid=3683&mid=5359>. Acesso em: 18 ago. 2024.

_____. Decreto nº 54.406, de 13 de dezembro de 2018. **Aprova o regimento interno da Polícia Civil**. Disponível em: https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=65111&Texto=&Origem=1. Acesso em: 12 ago. 2025.

_____. Lei nº 10.994, de 18 de agosto de 1997. **Estabelece organização básica da Polícia Civil, dispõe sobre sua regulamentação e dá outras providências**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 1997. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-10994-1997-rio-grande-do-sul-estabelece-organizacao-basica-da-policia-civil-dispoe-sobre-sua-regulamentacao-e-da-outras-providencias-2004-05-28-versao-compilada>. Acesso em 01 ago. 2025.

_____. Lei nº 16.059, de 08 de dezembro de 2023. **Extingue, converte e consolida o quantitativo de cargos do Quadro de Delegados de Polícia, do Quadro de Agentes Escrivães de Polícia e do Quadro de Agentes Inspetores e Polícia**. Porto Alegre: Palácio Piratini, 2023. Disponível em: https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=74900&hTexto=&Hid_IDNorma=74900. Acesso em 01 ago. 2025.

ROCHA, Luiz Carlos. **Organização policial brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1991.

ROUNDON FILHO, Edson Benedito. **A socialização dos agentes de segurança pública: tensão entre reconhecimento e desrespeito**. Tese (doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 299 p., 2013.

RUDNICKI, Dani. A Polícia no Século XXI e os Direitos Humanos. **Revista da Faculdade de Direito UniRitter**, Porto Alegre, n. 9, p. 109-121, 2008.

SANNINI, Francisco. **Delegado de polícia e o direito criminal**. Leme: Mizuno, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SILVA, José Vicente da; GALL, Norman. **A polícia: incentivos perversos e segurança pública**. São Paulo: Braudel Instituto, 1999. Disponível em: <https://braudelpapers.substack.com/p/braudel-papers-n22-a-policia>. Acesso em 01 ago. 2025.

SILVA, Maria Beatriz Nizza da. A Intendência-Geral da Polícia: 1808-1821. In: **Acervo: Revista do Arquivo Nacional**, Rio de Janeiro, v.1, n. 2, p. 187-204, jul-dez 1986. Disponível em: <https://bdan.an.gov.br/server/api/core/bitstreams/b45e69d4-14be-496b-8ead-d1720c6ac498/content>. Acesso em: 17 ago. 2024.

SIMÕES, Moacir Almeida. **História da Brigada Militar**: para fins didáticos e de palestra. Porto Alegre: Polost Editora, 2002.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Nova polícia**: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas. 2. ed. 1 reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SOARES, Luiz Eduardo; KAHN, Tulio. **Segurança pública: diagnósticos e perspectivas**. Brasília: Ministério da Justiça – Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2002. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/3708>. Acesso em 01 ago 2025.

SOUSA, Clecimar S. Rabelo de. O serviço policial, os conflitos sociais e o foco de atuação do policiamento de rádio patrulha em Cuiabá. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 6, n. 2, p. 390–410, 2012. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/147>. Acesso em: 12 jul. 2025.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In: **Atualidade Jurídicas** – Revista eletrônica do Conselho Federal da OAB, nº 1, OAB Editora, mar-abr 2008. Disponível em: <https://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1205505974174218181901.pdf>. Acesso em 25 mar. 2025.

SULOCKI, Victória Amélia de Barros Carvalho G. de. **Segurança pública e democracia**: aspectos constitucionais das políticas públicas de segurança. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

TORRES, Epitácio. **Polícia**. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1978.

ULGUIM, Daltro Lucena. Da memória nasce a história: clio e a narrativa do nascimento da escola de polícia dos gaúchos. **História & Ensino**, v. 20, p. 143, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.5433/2238-3018.2014v20n2p143>. Acesso em: 23 jul. 2024.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Teoria Geral do Direito Policial**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2009.

VELHO, Gilberto. Observando o familiar. In: NUNES, Edson de Oliveira. **A aventura sociológica**: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social. Rio de Janeiro: Zahar, p. 121-132, 1978.

ZANETIC, André. Segurança privada: características do setor e impacto sobre o policiamento. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 134–151, 2009. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/44>. Acesso em: 26 abr. 2025.

ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, forças armadas e polícia**: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002). Rio de Janeiro: Record, 2005.

APÊNDICE A - ESTRUTURA DA ENTREVISTA

DADOS PESSOAIS	
Nome:	
Telefone:	
E-mail:	
Cargo:	
Tempo de serviço:	

PERGUNTAS
1) O que é o trabalho policial?
2) O que é o trabalho da Polícia Civil?
3) Como você descreveria seu trabalho (tarefas, rotinas)?
4) Você já se deparou, ou lhe foram demandadas, funções que não eram policiais?
5) Sua impressão do que era a função da polícia antes de ingressar nela, logo que entrou, e hoje, foi alterada?
6) O que você acha que deveria ser tarefa de polícia, mas não é?
7) O que você acha que não deveria ser tarefa de polícia, mas é?

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) a participar como voluntário(a) da pesquisa intitulada **“Polícia Civil no Espelho: função policial na perspectiva de seus integrantes”**, sob a responsabilidade da pesquisadora Alice Jantsch Fernandes, mestranda vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade La Salle - Canoas, sob a orientação do Prof. Dr. Dani Rudnicki. Essa pesquisa tem como objetivo compreender se a atuação da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul corresponde às determinações legais e às expectativas dos seus membros e você está sendo convidado porque se enquadra nos critérios de seleção como **policial**.

Sua participação é voluntária. As entrevistas serão realizadas em ambiente físico, em data e horário a depender do que for possível e mais conveniente para o participante. As entrevistas ocorrerão com apenas um participante por vez, sendo agendado o dia e horário de acordo com a preferência do participante e com as possibilidades da pesquisadora.

O participante deverá responder às questões e às considerações finais no período de até 50 minutos, de forma oral, com o objetivo de entender a percepção do participante sobre os questionamentos que lhe serão feitos. O consentimento será obtido mediante assinatura de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, a partir de convite ao participante.

A assinatura será colhida no momento da entrevista, ou seja, após leitura e aceite do presente termo. O participante terá os seus dados de identificação preservados em sigilo. A entrevista será transcrita em 2025, ficando o material armazenado sob a responsabilidade da pesquisadora pelo prazo de 5 (cinco) anos, sendo posteriormente inutilizado. A entrevista poderá ser gravada mediante aceite expresso do participante.

Realizada a transcrição da entrevista, será feita a análise dos dados respondidos, procurando verificar se as hipóteses lançadas no projeto de pesquisa se confirmam, o que se descreverá na dissertação. Sugere-se que o participante guarde em seus arquivos uma cópia deste termo.

Como possibilidade de outro dano, aponta-se o fato de ser um assunto que pode influenciar o psicológico e eventualmente gerar algum estresse. A fim de evitar qualquer dano, serão observados os sinais corporais, verbais e não verbais, podendo a entrevista ser interrompida, temporária ou definitivamente, a qualquer momento. Temos o compromisso em resguardar o bem-estar da pessoa entrevistada, evitando constrangimento ou coerção, cabendo, inclusive, a desistência a qualquer tempo.

Para permitir que os participantes tenham acesso ao resultado dessa pesquisa, após a defesa será encaminhada por e-mail a versão final da dissertação.

Em caso de retirada do consentimento por mensagem enviada à pesquisadora, ela se compromete a encaminhar ao participante resposta com a ciência da renúncia.

Confidencialidade: É garantida a manutenção do sigilo e da privacidade dos participantes da pesquisa, mesmo após o término da pesquisa, sendo assegurados o sigilo, a privacidade e a confidencialidade dos dados. Você não terá nenhum tipo de despesa para participar desta pesquisa, bem como nada será pago por sua participação.

Sua participação é importante para esta pesquisa, sendo que os resultados trarão a realidade vivenciada pelos policiais civis em seu dia a dia, de forma que os questionamentos sobre qual a real função da Polícia pode contribuir com hipóteses de como agir de forma mais eficaz e coerente com as atribuições legais e sociais.

A pesquisadora, mestranda da Pós-Graduação em Direito da Universidade La Salle, responsável pela realização das entrevistas, pode ser contatada pelo número +55 51 99902-0082 e pelo e-mail institucional alice.202320485@unilasalle.edu.br. O orientador pode ser contatado pelo número +55 51 99850-9799 e pelo e-mail institucional dani.rudnicki@unilasalle.edu.br.

Leia com atenção o que foi descrito acima e reflita pelo tempo necessário sobre seu interesse em participar da pesquisa, consultando, se preferir, familiares e outras pessoas que possam ajudá-lo(a) na tomada de decisão livre e esclarecida.

Caso aceite fazer parte da pesquisa, rubrique e assine o presente documento, que consta em duas vias: uma delas pertencente a você, e a outra, à pesquisadora. Você terá acesso ao roteiro de entrevista depois de ter dado o seu consentimento.

Porto Alegre, ____ de _____ de 2025.

Eu, _____, informo que () concordo / () não concordo com a gravação desta entrevista.

Assinatura do(a) Participante

Assinatura da Pesquisadora

Eu, _____, informo que estou ciente das informações contidas no termo e concordo em participar, como voluntário(a), da pesquisa acima descrita.

Assinatura do(a) Participante

Assinatura da Pesquisadora