



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

JOSÉ KILDERLAN NASCIMENTO DE SOUSA

**A DESMILITARIZAÇÃO E A UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS NO BRASIL:
UMA QUESTÃO DA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA?**

**FORTALEZA – CEARÁ
2015**

JOSÉ KILDERLAN NASCIMENTO DE SOUSA

A DESMILITARIZAÇÃO E A UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS NO BRASIL:
UMA QUESTÃO DA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA?

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Glaucéria Mota Brasil.

FORTALEZA – CEARÁ

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Centro de Ciências da Saúde
Sistema de Bibliotecas

Sousa, José Kilderlan Nascimento de.

A desmilitarização e a unificação das polícias no Brasil [recurso eletrônico] : uma questão da sociedade democrática? / José Kilderlan Nascimento de Sousa . – 2015.

1 CD-ROM : il. ; 4 ¾ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 144 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2015.

Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientação: Prof.^a Dr.^a Maria Glaucíria Mota Brasil.

1. Segurança pública. 2. Unificação das polícias. 3. Desmilitarização da Polícia Militar. 4. Democracia. I. Título.

JOSÉ KILDERLAN NASCIMENTO DE SOUSA

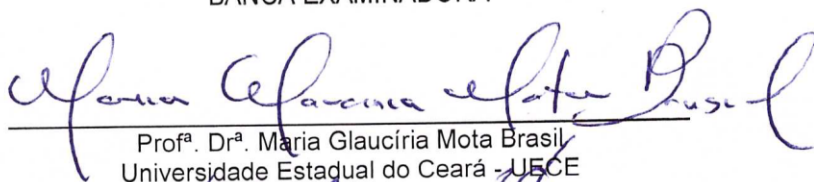
A DESMILITARIZAÇÃO E A UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS NO BRASIL:
UMA QUESTÃO DA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

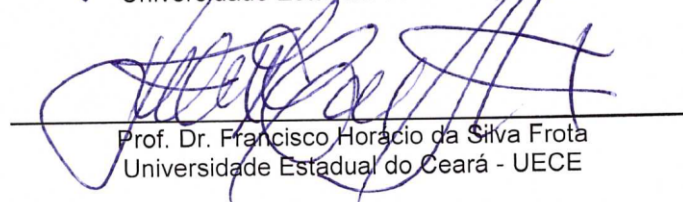
Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 27/04/2015

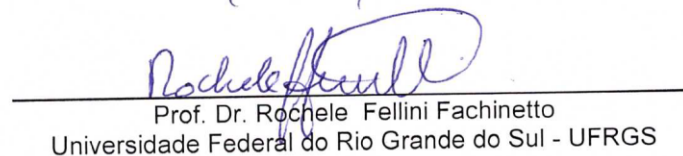
BANCA EXAMINADORA



Prof.ª. Dr.ª. Maria Glauécia Mota Brasil
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Rochele Fellini Fachinetto
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo Dom da Vida, e por ter permitido a mim todos os sentidos e, com eles, a construção de mais essa etapa.

A meus pais, por terem optado abdicar do conforto material e investir seus limitados recursos na educação de seus filhos.

À minha esposa, Valéria Fernandes Sousa, minha outra metade, que equilibra minha vida privada e pública.

Aos meus filhos, Kilderlan Filho e João Gabriel, luz dos meus olhos, e minha segunda consciência.

Aos meus irmãos, primeiros amigos, nosso convívio, na infância e na adolescência foi essencial para que aprendesse a partilhar.

Aos meus avós, tios e primos, vocês cercaram as fronteiras da família e me ensinaram a proteger quem a gente gosta.

Ao Vô Chico, *in memoriam*, que nos deixou como herança seu caráter, sua honra, seu exemplo de integridade.

Ao Salviano e à Dona Francisca, obrigado por me receber como um filho.

Aos meus professores, da educação infantil à educação superior, e principalmente aos professores da vida, todos vocês são essenciais.

À Professora Nenzinha Feitosa de Freitas, Dona Nenzinha, que dedicou sua vida à educação das crianças e jovens do bairro Henrique Jorge.

À Professora Glaucíria, minha orientadora, sua rigidez acadêmica e sua autenticidade me deram uma base sólida e segurança para esta defesa.

Ao Professor Horácio e à Professora Rochele, minha banca examinadora, cada palavra de vocês me ajudou a enriquecer minha obra.

Aos amigos, sem vocês a vida não teria tanta graça, um brinde à amizade sincera.

Aos Policiais Militares do Brasil, vivamos para ver, um dia, uma “nova polícia”, mais ativa, com legitimidade popular, de ciclo completo, de natureza civil.

Àqueles que pensaram na construção de um Mestrado Profissional e que hoje são os responsáveis diretos pela melhoria na qualidade do serviço público.

Aos servidores da UECE, por cuidarem desse espaço de onde brotam mentes e corações renovados, prontos para servir melhor ao povo.

Ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE), pelo apoio incondicional.

Aos amigos de turma, nossos momentos e vivências foram fundamentais para minha socialização e aprendizado de outras realidades do serviço público.

Ao Fábio, pela excelência no trato com as letras, palavras e frases; você, como revisor de texto, é o elo fundamental entre o escritor, o leitor e a crítica.

“Deve-se escrever da mesma maneira com que as lavadeiras lá de alagoas fazem em seu ofício. Elas começam com uma primeira lavada, molham a roupa suja na beira da lagoa ou do riacho, torcem o pano, molham-no novamente, voltam a torcer. Colocam o anil, ensaboam e torcem uma, duas vezes. Depois enxáguam, dão mais uma molhada, agora jogando água com a mão. Batem o pano na laje ou na pedra limpa, e dão mais uma torcida e mais outra, torcem até não pingar do pano uma só gota. Somente depois de feito tudo isso é que elas dependuram a roupa lavada na corda ou no varal, para secar. Pois quem se mete a escrever devia fazer a mesma coisa. A palavra não foi feita para enfeitar, brilhar como ouro falso; a palavra foi feita para dizer”.

(Graciliano Ramos)

RESUMO

A reforma da polícia brasileira é tema que pauta a agenda do Congresso Nacional desde os anos 90 do século XX, por conta de uma questão preliminar mal resolvida pela Constituinte (1987), que optou por ratificar um modelo obsoleto de polícia, cuja face mais visível e intervencionista fundamenta-se em duas estruturas que surgiram com a chegada de D. João VI ao Brasil (1808/1809): uma, de natureza civil, responsável pela investigação criminal (Polícia Civil); e outra, de natureza militar, responsável pela prevenção ao crime (Polícia Militar). São corporações que, por sua longa existência, possuem uma cultura organizacional muito forte e fechada, potencializada no Regime Militar (1964-1985), o qual deu a exclusividade do policiamento ostensivo à polícia militar e redimensionou, na polícia civil, os Departamentos de Ordem Política e Social/DOPS, além de ter disseminado a doutrina de segurança nacional como paradigma desse modelo de fazer polícia. Essas corporações romperam o período democrático com suas estruturas e atribuições preservadas. Há muito tempo se impõe a questão sobre sua inadequação ao regime democrático. É vasta a literatura acerca do tema da segurança pública, sendo predominante a afirmação de que as agências policiais devem ser de ciclo completo e de natureza civil. As propostas legislativas também indicam esta possibilidade numa eventual reforma. No entanto, mesmo o País vivenciando uma epidemia de violência, as proposições não avançam, e a prática das ações governamentais tem seguido em sentido contrário a uma mudança na estrutura. De maneira geral, as alterações são estéticas e acanhadas. Faz-se, neste estudo, uma análise dessa inércia legislativa, dentro de um contexto histórico, legal e conjuntural. Ousa-se dar uma contribuição a uma área complexa e historicamente problemática: a segurança pública.

Palavras-chave: Segurança pública; Unificação das polícias; Desmilitarização da Polícia Militar; Democracia.

RESUMEN

La reforma de la policía brasileña es un tema que guía la agenda del Congreso Nacional desde los años 90 del siglo XX, debido a una cuestión previa no resuelta por la Constituyente (1987), que eligió a ratificar un modelo obsoleto e ineficaz de policía, cuya cara más visible e intervencionista se basa en dos estructuras que han surgido con la llegada de D. João VI a Brasil (1808/1809): una civil, responsable por la investigación penal (Policía Civil); y otra, de carácter militar, responsable por la prevención del delito (Policía Militar). Son corporaciones que, por su larga existencia, tienen una cultura organizacional muy fuerte y cerrada, potenciada por el Régimen Militar (1964-1985), que dio la exclusividad de la actuación policial ostensiva a la policía militar y redimensionó, en la Policía Civil, los Departamentos de Orden Política y Social/DOPS, además de haber difundido la doctrina de seguridad nacional (enemigo interno) como modelo de las prácticas policiales. Estas corporaciones rompieron el período democrático, con sus estructuras y asignaciones conservadas. Desde hace tiempo se impone el cuestionamiento sobre su inadecuación a la democracia. Es vasta la literatura sobre el tema de la seguridad pública, siendo predominante la afirmación de que los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben ser de ciclo completo y de naturaleza civil. Las propuestas legislativas también indican esta posibilidad en una eventual reforma. Sin embargo, aunque el país experimenta una epidemia de violencia, las proposiciones no avanzan, y la práctica de la acción del gobierno ha seguido en la dirección opuesta a un cambio en la estructura. En general, los cambios son estéticos y tímidos. En este estudio, se hace un análisis de esta inercia legislativa, dentro de un contexto histórico, legal y coyuntural y se intenta contribuir a un área compleja e históricamente problemática: la seguridad pública.

Palabras clave: Seguridad pública; Unificación de la policía; Desmilitarización de la Policía Militar; Democracia.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fotografia 1 –	Integrantes da Extinta Guarda Civil de São Paulo (década de 60 do século XX).....	19
Fotografia 2 –	Encontro promovido pela IGPM com os Comandantes Gerais das PMs Brasileiras.....	26
Fotografia 3 –	Confronto entre a Polícia Civil e a Polícia Militar de São Paulo (2008).....	36
Fotografia 4 –	Integrantes da Guarda Municipal de Fortaleza em ação ostensiva.....	53
Fotografia 5 –	Operação da Polícia Civil do Rio de Janeiro (2014).....	54
Fotografia 6 –	Procuradora-Geral de Justiça e Secretário de Segurança Pública do Ceará assinando Termo de Ajuste de Conduta (2010).....	56
Fotografia 7 –	Greve da PMCE em 2011.....	57
Fotografia 8 –	Vistoria no Presídio de Parintins /AM (2013).....	64
Fotografia 9 –	Pacificação: Forças Armadas ocupam o Complexo da Maré (RJ)	81
Gráfico 1 –	Taxas de homicídio (por 100 mil) segundo faixa etária – Brasil – 2012.....	66

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ações Diretas de Inconstitucionalidade
BOPE	Batalhão de Operações Especiais
CEBELA	Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPC	comandante do Policiamento da Capital
CVLI	Crimes Violentos Letais e Intencionais
DOPS	Departamentos de Ordem Política e Social
EB	Exército Brasileiro
EC	Emenda Constitucional
FENAPF	Federação Nacional dos Policiais Federais
FNSP	Força Nacional de Segurança Pública
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
IGPM	Inspetoria Geral das Polícias Militares
IP	Inquérito Policial
IPM	Inquérito Policial Militar
MPF	Ministério Público Federal
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
ODIT	Organização de Defesa Interna e Territorial
PC	Polícia Civil
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PECs	Propostas de Emenda à Constituição
PF	Polícia Federal
PFF	Polícia Ferroviária Federal
PI	Pedido de Providências
PM	Polícia Militar
PMCE	Polícia Militar do Estado do Ceará
PNE	Plano Nacional de Educação
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
POG	Policiamento Ostensivo Geral
PPV	Programa Pacto pela Vida

PRF	Polícia Rodoviária Federal
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PT	Partidos dos Trabalhadores
RDE	Regulamento Disciplinar do Exército
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão
SSPDS	Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCO	Termo Circunstanciado de Ocorrência
UPP	Unidades de Polícia Pacificadora

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
1.1	O LUGAR DE ONDE FALA O PESQUISADOR.....	13
1.2	APROXIMAÇÕES TEÓRICO-EMPÍRICAS.....	17
1.3	COMO SE FAZ A PESQUISA.....	37
2	A POLÍCIA COMO INSTITUIÇÃO DO CONTROLE SOCIAL.....	42
2.1	A POLÍCIA NO CONTEXTO INTERNACIONAL.....	46
2.2	A POLÍCIA DO BRASIL.....	50
2.3	UM DIAGNÓSTICO DA VIOLÊNCIA E DA CRIMINALIDADE NO BRASIL.....	61
2.4	A POLÍCIA NÃO É A SOLUÇÃO.....	69
3	A QUESTÃO DA UNIFICAÇÃO E DA DESMILITARIZAÇÃO DAS POLÍCIAS.	77
3.1	A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	91
3.2	PROPOSTAS DE REFORMA DA POLÍCIA NO BRASIL.....	106
3.3	POSSÍVEIS RESISTÊNCIAS À REFORMA DO MODELO.....	115
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	125
	REFERÊNCIAS.....	129
	BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....	143

1 INTRODUÇÃO

1.1 O LUGAR DE ONDE FALA O PESQUISADOR

Ao completar 20 anos de serviços como policial militar, e estando no posto de major, que faz parte do ciclo de oficiais superiores, portanto ingressando no nível estratégico de uma corporação com quase 200 anos de existência, passei a me questionar sobre o futuro da Polícia Militar do Estado do Ceará (PMCE).

Vivenciei as significativas mudanças na sociedade brasileira nesses 20 anos, em que a “autoridade policial” passou a ser questionada em virtude de um novo cenário redesenhado pelos movimentos de lutas e conquistas de direitos individuais, coletivos e difusos da população.

Observa-se que a atuação do policial militar na rua passou a sofrer críticas cada vez mais ácidas; que, a cada ação policial, as lentes de celulares estão atentas ao menor arbítrio, prontas para registrar o menor sinal de violência policial; que passou a existir uma mídia televisiva especializada no cotidiano policial; e que os telejornais e a mídia escrita destacam cada vez mais o dia a dia da segurança pública.

Nesse processo, vi que policiais recém-incluídos se envolviam como protagonistas de ações altamente violentas de abuso policial, inclusive causando a morte de suas vítimas. Isso não condizia com os novos processos de seleção de pessoal e formação policial, agora vinculados às universidades e centros de pesquisa, fruto de parcerias entre gestão policial e Academia.

Ao mesmo tempo, não compreendia como tudo isso estava acontecendo, se vários policiais eram punidos, inclusive com demissão e expulsão da corporação devido à criação de novas estruturas de controle das corporações policiais, como a Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública, recentemente transformada em Controladoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário.

Além disso, a remuneração, as excessivas escalas de serviço, a violência institucional da qual o policial é vítima, a sujeição a um regulamento disciplinar draconiano, a péssima política de promoção na carreira, a falta de apoio jurídico estatal e tantos outros percalços inerentes à profissão policial não conseguiam frear excessos, gerando uma apatia no trabalho policial.

Qual a razão desse ciclo vicioso de violência? Por que explorados passavam a ser exploradores? Por quê, ao vestir o uniforme e ostentar o distintivo

para servir e proteger, o policial parecia se inserir noutra mundo? Por que duas corporações para fazer um trabalho que deveria ser unificado? Por que se criticava o modelo militar e, após 13 anos de governos de esquerda, a PM não era extinta? Ao contrário, houve uma maior militarização da polícia (criação da Força Nacional de Segurança Pública-FNSP, aprovação da Emenda Constitucional n.º 18/1998, dentre outras medidas).

As respostas passaram a vir com a minha inserção na vida universitária, a começar pelo curso de pedagogia, curso de direito, depois por duas especializações em nível de pós-graduação, na área de gestão pública e o consequente contato com colegas e professores “do outro mundo”, os paisanos.

O contato com a sociologia, o gosto pela história e pelas ciências humanas me despertaram o desejo de compreender a corporação olhando-a com estranhamento, como quem olha “de fora”, apesar de ser de dentro e, assim, entender, como expectador privilegiado, o que acontecia “por dentro”. Daí foi uma viagem a um mundo que eu vivenciava desde que nasci na Maternidade da Polícia Militar, na condição de filho de um sargento da PMCE, criado sob a disciplina militar adaptada a um lar “civil”.

Um laboratório que exerceu influência para que, aos 18 anos, eu ingressasse na Academia da Policial Militar na condição de cadete. Esse ritual foi cumprido também por mais três irmãos, que hoje são oficiais da PM. Sendo ainda casado com uma tenente da PM, e tendo vários familiares militares, pude compreender de *per si* o *Ethos* Militar, que agora vejo como não adequado à missão policial (MIRANDA, 2013).

Sendo policial há duas décadas, afirmo que as mudanças na administração do trabalho policial civil e militar foram pouco significativas. O que tenho visto são mudanças estéticas, já que a estrutura das corporações e seu modo de fazer o trabalho policial sofreram poucas mudanças.

A democracia não se completou nas polícias, principalmente na Polícia Militar, que submete seus integrantes à disciplina castrense, por meio de regulamentos e leis especiais similares às adotadas nas forças armadas, embora tenham comprovadamente missões opostas.

A Constituição Federal de 1988 proíbe a sindicalização e a greve aos policiais militares e reduz muito seus direitos trabalhistas, e inclusive políticos. Um policial militar com menos de 10 anos de serviço que concorre a cargo eletivo é

sumariamente exonerado no ato do registro da candidatura. Dessa maneira, a Constituição Cidadã cria duas categorias de cidadãos. Na forma do art. 14, § 8º da Constituição Federal (BRASIL, 1988b, p. 11), disposto no capítulo IV, que trata dos Direitos Políticos:

§ 8º - O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:
I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;
II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

A produção teórica de conhecimentos para balizar as políticas de segurança pública ganha relevo, na medida em que são uma contribuição importantíssima nas ações que buscam frear os altos índices de violência que ora vivenciamos no Brasil, sem, contudo, violar e suprimir direitos civis.

Os estudiosos de segurança pública apontam na direção da eficiência de polícias de ciclo completo – que concentrem a investigação e a prevenção numa mesma corporação, por competência criminal ou territorial, por exemplo – e é isto que acontece no mundo, sendo o modelo brasileiro uma exceção à regra.

A questão da manutenção de polícias de cunho militar também tem sido bastante criticada. A absoluta maioria dos pesquisadores defende a incompatibilidade da missão policial com a missão militar, muito embora este modelo seja adotado em diversos países centrais, como França, Itália, Portugal, Espanha, dentre outros. No entanto, todas essas polícias, mesmo sendo militares, realizam o ciclo completo da atividade policial, de acordo com a sua esfera de competências legais, o que não acontece no Brasil.

O Brasil adota o modelo de uma polícia militar e outra polícia civil que, em tese, complementam-se. Na prática são duas corporações com graves dificuldades de comunicação, integração operacional e com modelos de gestão opostos, cada uma fazendo metade da atividade policial.

O Poder Legislativo há anos pauta a reforma desse modelo de polícia, tendo registrado diversas propostas legislativas de mudança na estrutura das polícias, que se encerram nas audiências públicas; nas falas dos parlamentares; na ampla cobertura da mídia, em períodos de crise no sistema policial; nas comissões formadas para discutir e sintetizar propostas afins.

O fato é que, desde a Constituinte (1987) até os dias atuais, o que vemos é a total letargia dos congressistas quanto à renovação de um modelo tão criticado. No entanto, a mudança estrutural dessa arquitetura corroída fica estancada na arena dos debates e da retórica, não há ações concretas. Diversas propostas de Emenda à Constituição (PEC) tentam reformar o modelo atual de polícia. Podemos citar a PEC n.º 613/1998; PEC n.º 21/2005; PEC n.º 102/1011; PEC n.º 51/2013. Estas findam arquivadas ou apensadas a novas propostas das legislaturas subsequentes, ou a requerimentos pedindo o desarquivamento, num ciclo de omissão cruel, levando em conta somente os números da violência e da criminalidade que assolam o País.

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2014) nos traz um sumário das estatísticas criminais do ano de 2013 e revela dados estarrecedores: a cada 10 minutos, uma pessoa é assassinada no Brasil; um total de 56.646 pessoas foram mortas de maneira violenta (homicídios dolosos, latrocínios e lesão corporal seguida de morte); no referido ano, foram registrados 50.320 estupros (em 2012, foram 50.224 estupros); 6 pessoas são mortas por dia pela polícia brasileira; e 490 policiais perderam suas vidas (nos últimos 5 anos, foram assassinados 1.770 policiais no Brasil).

Entender o porquê de, mesmo diante de estatísticas tão gritantes, imperar a apatia na práxis legislativa brasileira – e isso ainda ser tolerado pela sociedade. Que forças mantêm inerte o sistema? Como aceitar que essa epidemia de violência, sendo medicada há décadas com arranjos – 61 bilhões foram gastos com polícia e segurança pública somente em 2013, como revelam os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2014) –, limite-se a mudanças estéticas? Muito da discussão fica restrita à polícia, suas práticas arbitrárias, limitando o conjunto da obra ao martelo (MONJARDET, 2003).

São inquietações que me fazem, na condição de policial com 20 anos de serviços, mas principalmente como cidadão, dedicar ao fantástico e fascinante terreno da pesquisa com seus caminhos pedregosos e espinhosos. Compreender o que impede a mudança da arquitetura institucional da polícia brasileira, principalmente na sua parte mais visível – a Polícia Militar e a Polícia Civil –, por ser a que mais realiza intervenções, provocadas ou de ofício, no dia a dia da sociedade brasileira.

Abordar de forma conexa os dois temas de maior relevo – a Desmilitarização e a Unificação da Polícia como questão democrática da sociedade brasileira – na literatura crítica ao modelo atual e nas diversas Propostas de Emenda Constitucional (PECs) que tramitam no Congresso Nacional, é o início de uma árdua

caminhada para dar uma contribuição teórica à construção de políticas de segurança pública cada vez mais sólidas, que tratem as questões da violência e da criminalidade como política de Estado.

1.2 APROXIMAÇÕES TEÓRICO-EMPÍRICAS

O presente trabalho tem por objetivo analisar, como questão da sociedade democrática, a desmilitarização e a unificação das polícias no Brasil. Dentro desse prisma, busca também verificar por quê – mesmo tendo saído de um regime de exceção (1964-1985) e inaugurado um novo período democrático, e passados mais de 25 anos – o Brasil não conseguiu estabelecer uma instituição policial fundada nos princípios do Estado Democrático de Direito.

É dever de justiça esclarecer que a polícia brasileira – e o sistema de justiça criminal, desde sua gênese no Brasil Colônia até os dias atuais – tem servido a interesses de uma elite que rege os destinos políticos e econômicos da nação, atuando como instrumento de proteção de seus interesses, em detrimento das classes menos favorecidas. Henry Koster, viajante inglês, que andava pelos sertões nordestinos na primeira metade do século XIX, traz-nos suas impressões da justiça criminal aquela época:

A administração da justiça no sertão é, geralmente falando muito mal distribuída. Muitos crimes obtêm impunidade mediante pagamento de uma soma de dinheiro. Um inocente é punido se interessar a um rico fazendeiro enquanto o assassino escapará se tiver a proteção de um patrão poderoso. Essa situação é mais devida ao estado feudal nessas paragens que à corrupção dos magistrados, muito inclinados a cumprir seu dever, mas veem a inutilidade dos esforços e a possível gravidade para eles mesmos (KOSTER, 2008, p. 177).

A polícia, na mesma linha, também não conseguiu, de fato, tornar-se uma polícia cidadã, de forma a compreender-se e identificar-se, institucionalmente, como uma força pública a serviço do povo e como uma instituição de promoção social, em vez de um exacerbado protagonismo como violadora de direitos humanos, orientada para a repressão.

Ao referir-se ao controle penal nos países da semiperiferia do sistema capitalista, como o Brasil e a Argentina, Azevedo (2005, p. 212) assim nos ensina:

Um sistema produtivo incapaz de garantir o acesso à renda e à seguridade social, a amplos setores da população; um mercado interno onde apenas uma pequena parcela tem acesso aos bens de consumo; sociedades nas quais quase metade da população se encontra em condições de pobreza extrema, o sistema de justiça penal acentua a sua centralidade para a manutenção da ordem social, incapaz de manter-se através de procedimentos ordinários ou tradicionais de formação de consenso ou de socialização primária.

As rotinas policiais, de maneira geral, ao longo do tempo, apenas mudam com relação aos atores que serão protagonistas no papel de vítimas da segregação, vigilância e violência policial (SÁ; SANTIAGO NETO, 2011). Com o passar dos anos, o foco da polícia mudou dos escravos, negros libertos e capoeiras para os jovens, negros e pobres moradores de favelas, para quem os policiais civis e militares de hoje direcionam seus olhares. Os bens de vida (PINHEIRO, 1982), que detêm capital cultural, político e econômico, em geral, passam ao largo da ação policial rotineira.

Por último, um terceiro fator que concorre para agravar o problema: um forte esquema de “naturalização” e aceitação social da violência que opera em vários níveis e mediante diversos mecanismos, mas fundamentalmente pela visão que uma determinada dose de violência, que varia de acordo com a época, o grupo social e o local, deve ser aceita e torna-se até necessário, inclusive por aquelas pessoas e instituições que teriam a obrigação e responsabilidade de proteger a sociedade da violência. Num primeiro nível, esse esquema opera pela culpabilização da vítima, justificando a violência dirigida, principalmente, a grupos vulneráveis que demandam proteção específica, como mulheres, crianças e adolescentes, idosos, negros etc. Os mecanismos dessa culpabilização são variados: a estuprada foi quem provocou ou ela se vestia como uma “vadia”; o adolescente vira marginal, delinquente, drogado, traficante; aceitabilidade de castigos físicos ou punições morais com função “disciplinadora” por parte das famílias ou instituições, moreno de boné e bermudão é automaticamente suspeito etc. A própria existência de leis ou mecanismos específicos de proteção: estatutos da criança, do adolescente, do idoso; Lei Maria da Penha, ações afirmativas etc. indicam claramente as desigualdades e as vulnerabilidades existentes (WASELFISZ, 2014, p. 185).

Ao analisar o enredo do livro “Elite da tropa” (2006), de autoria de André Batista, Rodrigo Pimentel e Luiz Eduardo Soares, o qual faz uma abordagem das políticas de segurança pública adotadas no Rio de Janeiro e analisa a atuação do Batalhão de Operações Especiais (BOPE), as autoras Neme e Cubas (2006) associam a narrativa à experiência dos autores da obra na corporação e na gestão do sistema de segurança pública; também as correlacionam com as pesquisas científicas sobre a temática da violência e da criminalidade, conferindo ao texto valor científico. Interessante o recorte sobre as práticas e rotinas policiais na identificação de potenciais suspeitos.

Na grande maioria dos casos, o perfil das vítimas segue o mesmo padrão indicado pelas pesquisas de vitimização e frequentemente denunciado por organizações de direitos humanos: são majoritariamente homens, jovens, negros, moradores das favelas (NEME; CUBAS, 2006, p. 324).

Pelo exposto, nota-se que os problemas na atuação da polícia não são novos. Grande parte de sua estrutura e divisão de papéis é anterior ao último período ditatorial. No entanto, foi a Ditadura Militar (1964-1985) que nos deu a arquitetura institucional – inclusive do modelo de uma Polícia Federal com a atuação em nível nacional – a qual conhecemos hoje relacionada à prática, com exclusividade, por parte da polícia militar, de ações de polícia ostensiva, fortalecendo o modelo militarizado de polícia.

Antes de 1964, o policiamento ostensivo, na maior parte das capitais e cidades de maior porte, era executado pela Força Pública (atual Polícia Militar) e também por uma instituição de polícia ostensiva, de natureza civil, denominada Guarda Civil. Nas cidades do interior, a PM monopolizava o policiamento, por questões legais, mas principalmente pelo seu maior efetivo de agentes.

Fotografia 1 – Integrantes da Extinta Guarda Civil de São Paulo (década de 60 do século XX)



Fonte: SÃO PAULO (2014).

As Guardas Civas eram corporações estaduais uniformizadas, mas de natureza civil, que atuavam como polícia ostensiva, devidamente armadas e equipadas. Esta instituição nasceu no estado de São Paulo, em 1926, e era baseada no modelo londrino de polícia.

O “Almanaque do século XX”, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE (2006, p. 175) nos traz uma tabela publicada em 1958 no Anuário estatístico do Brasil (1960), na qual constam os totais dos efetivos das principais instituições de segurança pública do Brasil (1958). O efetivo da Guarda Civil paulistana era de 10.060 agentes, enquanto o Força Pública (Polícia Militar) era de 6.715 agentes. No Ceará, os guardas civis totalizavam 883 integrantes; os Policiais Militares totalizavam 2.998 agentes.

Tabela 1 – Efetivos da segurança pública, segundo natureza, por unidades da federação – 1958

Unidades da Federação	Efetivo							
	Total	Segundo a natureza						
		Polícia Militar ou Força Pública	Polícia Civil	Polícia de Trânsito	Corpo de Bombeiros	Guarda Noturna	Guarda Civil ou Municipal	Outras
Rondônia	1	-	-	1	-	-	-	-
Acre	-	-	-	-	-	-	-	-
Amazonas	985	150	69	63	93	-	338	272
Rio Branco	146	57	-	1	-	-	85	3
Pará	2974	930	1300	167	-	25	426	126
Amapá	314	156	20	2	-	-	-	136
Maranhão	1948	1143	239	2	40	-	513	11
Piauí	2881	1318	1276	17	-	-	216	54
Ceará	4840	2998	294	405	179	62	883	19
Rio Grande do Norte	3553	2634	438	23	62	80	125	191
Paraíba	2952	1749	535	148	122	140	245	13
Pernambuco ...	1919	1067	-	288	-	-	564	-
Alagoas	2004	1095	519	-	77	4	269	40
Sergipe	1994	1473	192	-	126	37	166	-
Bahia	7940	4257	1042	210	834	266	1080	251
Minas Gerais ...	16417	10694	2360	584	531	165	1399	684
Espírito Santo .	2614	1968	306	86	106	-	45	103
Rio de Janeiro .	5689	2438	924	434	393	574	334	592
Guanabara	2303	-	-	31	-	-	2272	-
São Paulo	22075	6715	2313	393	1223	806	10060	565
Paraná	8746	5106	1737	285	614	88	726	190
Santa Catarina	3580	2905	375	65	167	28	-	40
Rio Grande do Sul	12798	8137	1522	527	917	680	938	77
Mato Grosso ...	1632	1261	235	-	-	40	76	20
Goiás	2532	2929	255	77	-	-	171	-
Brasil	112837	60280	15951	3809	5484	2995	20931	3387

Fonte: IBGE (2006).

Os relatos sobre esta instituição estão esparsamente citados na literatura, embora ainda se possa colher muitos dados da história oral da Guarda Civil, pois muitos de seus integrantes ainda estão vivos. Interessante é a obra de Ege (2013),

que relata muitos aspectos relacionados aos misteres dessa corporação e sua imagem junto ao povo paulista.

Paralelamente a polidez e o profissionalismo diferenciado fizeram com que a Guarda Civil rapidamente passasse a ocupar lugar de destaque entre as autoridades e a população de São Paulo, o governo paulista percebendo a eficácia da instituição civil, lhe passou gradativamente os serviços antes prestados pela Força Pública, dentre eles; a inspetoria municipal de veículos, e o pelotão de inspeção. [...] O conceito de policiamento da Guarda Civil rapidamente foi difundido em outros estados e em 1942 ela já estava presente em 21 capitais (EGE, 2013, p. 54).

Na mesma linha, Mariano (2004, p. 24-26) nos relata que:

Desde a estruturação do sistema de segurança pública no império, pela primeira vez no estado de São Paulo uma instituição não militar realizaria grande parte do policiamento ostensivo. Em 22 de outubro de 1926, por meio da Lei nº 2.141, foi criada a Guarda Civil Estadual, com um efetivo de mil homens uniformizados. O perfil dessa guarda tentava seguir o modelo de polícia londrino. [...] Pelo art. 1 da lei de criação a Guarda Civil foi denominada auxiliar da Força Pública, mas sem caráter militar.

Os objetivos da Guarda Civil eram o policiamento ostensivo da capital, a fiscalização de trânsito, o serviço de radiopatrulha para o controle da criminalidade, a proteção de escolas e de repartições públicas em geral, o policiamento fazendário e o policiamento nas cidades de campinas, Ribeirão Preto, Sorocaba, Bauru, Marília, Presidente Prudente, Jundiaí, Mogi das Cruzes, Piracicaba e São Carlos.

Por força do Decreto-Lei n.º 667/1969, publicado no auge do Ato Institucional n.º 5, o Regime Militar deu exclusividade do policiamento ostensivo às policiais militares e extinguiu as guardas civis. Seus membros foram aproveitados na polícia militar, ou na polícia civil, isto variava de estado a estado. Os inspetores fizeram estágio de adaptação e foram incorporados como oficiais na PM. Os guardas incorporaram como praças da PM, ou como policiais civis. No caso de São Paulo, a fusão da Força Pública (Polícia Militar) com a Guarda Civil originou a Polícia Militar do Estado de São Paulo. O Decreto-Lei n.º 217/1970 regulou o processo de integração dos efetivos e das atividades na nova corporação.

Artigo 1.º- Fica constituída a Polícia Militar do Estado de São Paulo, integrada por elementos da Força Pública do Estado e da Guarda Civil de São Paulo, na forma deste Decreto-lei, observadas as disposições do Decreto-lei federal n.º 667, de 2 de julho de 1969 e Decreto-lei federal n.º 1072, de 30 de dezembro de 1969.

Parágrafo único - A Polícia Militar do Estado de São Paulo subordina-se hierárquica, administrativa e funcionalmente a Secretaria da Segurança Pública, nos termos do artigo 141 da Constituição do Estado.

Artigo 2.º - Os atuais componentes da Fôrça Pública, que ora se extingue, ficam integrados na Polícia Militar do Estado de São Paulo, nos mesmos postos e graduações de que são titulares.

Parágrafo único - O cargo de Comandante Geral, referência CD-14, da Tabela 1 da Parte Permanente, do Quadro da Secretaria da Segurança Pública, destinado à extinta Fôrça Pública do Estado, passa destinar-se à Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Artigo 3.º - Os atuais componentes da Guarda Civil de São Paulo ficam aproveitados e integrados na Polícia Militar de São Paulo na forma e condições estabelecidas neste decreto-lei.

Artigo 4.º - O aproveitamento e a integração dos atuais componentes da Guarda Civil de São Paulo, de que trata o artigo anterior, far-se-ão mediante classificação nas Unidades Administrativas da Polícia Militar do Estado de São Paulo, com as denominações dos postos e graduações desta e os respectivos padrões numéricos e referências, na seguinte conformidade:

[...]

Artigo 1.º - Fica assegurado, na Polícia Militar do Estado de São Paulo, o direito à promoção aos ex-componentes da Guarda Civil, desde que estejam habilitados por cursos próprios e preencham as demais condições exigidas por lei ou regulamento.

§ 1.º - Para efeito de promoção, será observada a seguinte equivalência de cursos:

1 - da Série Especialização do Curso de Guardas Civis e inspetores da Academia de Polícia, ao Curso de Aperfeiçoamento da Academia de Polícia Militar;

2 - da Série Aperfeiçoamento, da Academia de Polícia, no Curso de Formação de Oficiais da Academia de Polícia Militar;

3 - da 2.ª Série de Curso de Guardas Civis e Inspetores, da Academia de Polícia, ao Curso de Formação de Sargentos.

§ 2.º - Aos portadores da 3.ª Série do Curso de Guardas Civis e Inspetores da Academia de Polícia, fica assegurado o direito à promoção a 2.º Tenente, passando a integrar-se no Quadro de Oficiais de Policiamento e Guarda, desde que possuam o 2.º ciclo completo, ou equivalente;

§ 3.º - Os portadores da 3.ª Série do Curso de Guardas Civis e inspetores, não compreendidos na letra anterior, serão promovidos a 2.º Tenente no Quadro de Oficiais Auxiliares de Administração (Q.O.A.A.).

§ 4.º - Os integrantes do Quadro de Oficiais Auxiliares de Administração (Q.O.A.A.) e do Quadro de Especialistas da Polícia Rodoviária (Q.E.P. R.), que possuam diploma de 2.º Ciclo, ou equivalente poderão optar pelo Quadro de Oficiais Combatentes.

Artigo 2.º - Aos ex-componentes da Guarda Civil fica assegurado o direito à matrícula nos cursos existentes na Polícia Militar, desde que satisfaça os requisitos da legislação vigente.

Parágrafo único - Para inscrever-se aos exames de admissão ao Curso de Formação de Oficiais, o candidato deverá ter no máximo 30 anos de idade completados até 31 de dezembro de 1972. (SÃO PAULO, 1970, p. 1-5).

Neste sentido, a Ditadura criou uma estrutura para atuar no policiamento ostensivo no período de exceção. O Regime não optou pela continuidade e ampliação de uma polícia ostensiva de natureza civil – a Guarda Civil; escolheu a que mais se adaptava aos princípios que norteavam aquele período e passou a exercer, de maneira mais efetiva, seu controle e coordenação pela criação da Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM), órgão pertencente ao Estado-Maior do Exército.

Art. 6º O Comando das Polícias Militares será exercido por oficial superior combatente, do serviço ativo do Exército, preferencialmente do posto de Tenente-Coronel ou Coronel, proposto ao Ministro do Exército pelos Governadores de Estado e de Territórios ou pelo Prefeito do Distrito Federal. (BRASIL, 1969a, p. 3).

A publicação original do artigo foi alterada durante o processo de abertura política pelo Decreto-Lei n.º 2.010/1983, “permitindo” que o comando-geral das polícias militares fosse exercido “em princípio” pelos oficiais do último posto da própria corporação: “Art. 6º - O Comando das Polícias Militares será exercido, em princípio, por oficial da ativa, do último posto, da própria Corporação” (BRASIL, 1983b, p. 2).

O Regime Militar impôs a condição legal, ainda hoje em vigor em nossa Democracia, de que o nome escolhido pelo governador do estado seja “aprovado” pelo Ministro do Exército (cargo hoje denominado de comandante do exército). Se na prática esse procedimento atualmente não é seguido, é, como afirma Soares (2012), em virtude da imensa sensibilidade política do Exército, que tem sido parcimonioso no emprego de suas prerrogativas.

§ 1º - O provimento do cargo de Comandante será feito por ato dos Governadores de Estado e de Territórios e do Distrito Federal, após ser o nome indicado aprovado pelo Ministro de Estado do Exército, observada a formação profissional do oficial para o exercício de Comando. (BRASIL, 1983a, p. 2).

Embora, “em princípio”, permitindo que o comando das PMs fosse exercido por coronéis da própria corporação, o Regime manteve a garantia legal dos oficiais do Exército ainda poderem ser nomeados para o cargo em comento.

§ 2º - O Comando das Polícias Militares poderá, também, ser exercido por General-de-Brigada da Ativa do Exército ou por oficial superior combatente da ativa, preferentemente do posto de Tenente-Coronel ou Coronel, proposto ao Ministro do Exército pelos Governadores de Estado e de Territórios e do Distrito Federal.

§ 3º - O oficial do Exército será nomeado para o cargo de Comandante da Polícia Militar, por ato do Governador da Unidade Federativa, após ser designado por Decreto do Poder Executivo, ficando à disposição do referido Governo.

§ 4º - O oficial do Exército, nomeado para o Comando da Polícia Militar, na forma do parágrafo anterior, será comissionado no mais alto posto da Corporação, e sua patente for inferior a esse posto.

§ 5º - O cargo de Comandante de Polícia Militar é considerado cargo de natureza militar, quando exercido por oficial do Exército, equivalendo, para Coronéis e Tenente-Coronéis, como Comando de Corpo de Tropa do Exército.

§ 6º - O oficial nomeado nos termos do parágrafo terceiro, comissionado ou não, terá precedência hierárquica sobre os oficiais de igual posto da Corporação. (BRASIL, 1983a, p. 2).

A grande questão é por que o regime democrático optou pela continuidade de policiais militares. Ele recepcionou a legislação que estrutura a PM em nível nacional (Decreto-Lei n.º 667/1969 e Decreto-Lei n.º 88. 777/1983), idealizada para servir ao período ditatorial, e ainda tem editado diversas normas que, cada vez mais, colocam em relevo o caráter militar da polícia ostensiva.

Por outro lado, optou também pela continuidade de uma polícia judiciária que serviu ao regime de exceção, com os seus Departamentos de Ordem Política e Social (DOPS), ou com os “Esquadrões da Morte” (BICUDO, 1976; PINHEIRO, 1982), tendo como foco a doutrina de segurança nacional e a identificação e neutralização do “inimigo interno”. Tudo isso sem que se tenha conhecimento de uma ação estatal direcionada a depurar de seus quadros aqueles que reconhecidamente tenham torturado e matado os que eram contra a Ditadura.

A reforma do modelo policial brasileiro é tema controverso que pauta a agenda da segurança pública brasileira há vários anos. Tem sido objeto de diversas proposições no âmbito do Congresso Nacional, bem como objeto de estudo de universidades, pesquisadores, e de uma infinidade de matérias jornalísticas na mídia local e nacional que replicam o cotidiano de crimes das cidades brasileiras.

Ao analisar a temática dos direitos humanos e da segurança pública no “Governo das Mudanças” – primeiro governo de Tasso Jereissati no Estado do Ceará – Brasil, G. (2003, p. 217) nos traz profícuos e incisivos questionamentos da política de segurança local, mas que perfeitamente se encaixam em qualquer política nacional de segurança pública:

Isto nos leva a indagar: é possível mudar o perfil da segurança pública sem mexer na cultura autoritária e autocrática que tem alimentado as estruturas de poder desses aparelhos policiais? É possível pensar e implementar uma política de segurança pública que mantenha com os direitos humanos uma relação de imanência, mantendo intactas estruturas de poder gestadas pelo Estado autoritário? E, sobretudo, é possível pensar e executar uma política de segurança pública no Estado democrático de Direito sem o controle da sociedade civil sobre os dispositivos de segurança pública, ou melhor, sem a participação crítica e ativa da sociedade civil em todo esse processo? As questões levantadas exigem uma discussão mais complexa e o artigo em pauta é apenas um exercício provocador de reflexões e aproximações sucessivas mais empíricas que analíticas ao objeto de nossa pesquisa: a política de segurança pública do governo mudancista.

O modelo de polícia profissional adotado no Brasil remonta ao período colonial e se inicia com a vinda da Família Real para o país fugindo do exército de Napoleão Bonaparte, que invadira o reino de Portugal. Dom João VI, monarca do país luso, ao chegar ao Rio de Janeiro, iniciou uma série de reformas administrativas para dar ares de modernidade à Colônia. Uma das ações foi a criação da Intendência Geral de Polícia da Corte, em 10 de maio de 1808. Esta instituição é o embrião ideológico das atuais polícias civis e a ela se reservavam funções policiais e administrativas:

A nova instituição baseava-se no modelo francês introduzido em Portugal em 1760. Era responsável pelas obras públicas e por garantir o abastecimento da cidade, além da segurança pessoal e coletiva, o que incluía a ordem pública, a vigilância da população, a investigação dos crimes e a captura de criminosos (HOLLOWAY, 1997, p. 46).

Em 1809, foi criada a Guarda Real de Polícia, uma força militar que se subordinava ao Intendente-Geral de Polícia e ao Ministro da Guerra. Esta instituição tinha a função de manter a ordem e perseguir criminosos, foi a gênese das atuais polícias militares brasileiras (HOLLOWAY, 1997). No capítulo 2, estas corporações serão analisadas mais detidamente.

Atualmente a segurança pública no Brasil é regulada pelo art. 144 da Constituição Federal de 1988, que define os órgãos que compõem o sistema de controle social e designa suas competências. São eles: a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, as Polícias Civis, as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares. Aos municípios cabe constituir Guardas Municipais com a missão constitucional de proteção dos bens, serviços e instalações municipais. Em 2014, essas corporações municipais tiveram sua competência aumentada pela Lei n.º 13.022/2014, que criou normas gerais para atuação dessas corporações, aproximando suas atividades daquelas dos órgãos policiais (BRASIL, 2014a).

Esta estrutura montada pela CF/1988 tem sido bastante criticada pela manutenção do modelo que foi adaptado para servir à Ditadura Militar (1964-1985), dando a exclusividade do policiamento ostensivo (prevenção) à Polícia Militar, e por ter recepcionado a Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM), órgão pertencente à estrutura do Exército Brasileiro, chefiado por um general que realiza a coordenação e o controle das polícias militares e corpos de bombeiros militares brasileiros.

Fotografia 2 – Encontro promovido pela IGPM com os Comandantes Gerais das PMs Brasileiras



Fonte: ASSPRA Agreste (2014).

As polícias militares e as polícias civis são subordinadas aos governadores dos estados, sendo as primeiras incumbidas do policiamento ostensivo e da preservação da ordem pública. Já as segundas são responsáveis pela polícia judiciária – ressalvada a competência da União – e pela apuração das infrações penais, exceto as militares (art. 144 da CF/1988).

São duas instituições distintas que, em tese, complementam-se no controle da criminalidade e da violência, mas que, na realidade, são duas corporações com fortes diferenças, uma militar e outra civil, com formação, cultura, estrutura, práticas, condutas totalmente diferentes.

O Governo do Estado deve ter posição definida a respeito da mudança no atual modelo de Polícia, fonte de inúmeras distorções e limites; até para que tenha protagonismo no movimento nacional pela reforma na segurança pública. Esta posição deve assumir a necessidade das instituições policiais terem, finalmente, o “ciclo completo de policiamento”, como qualquer Polícia no mundo (o que significa efetuar todas as funções necessárias ao policiamento, do patrulhamento ostensivo à investigação), colocando um fim ao tensionamento e às hostilidades entre as corporações que são estimuladas sistemicamente pelo modelo esquizóide atual (ROLIM, 2010, p.14).

A polícia no mundo todo realiza a prevenção e a investigação no âmbito de uma mesma corporação – Ciclo Completo de Polícia – podendo ser militar ou civil, ter competência criminal (por tipo de delito) ou territorial (nacional, municipal, etc.). O Brasil é um caso *sui generis*. Nesta direção, são as palavras de Saporì (2007):

O desenho institucional da justiça criminal brasileira, por sua vez, caracteriza-se por uma notória singularidade em comparação com os de seus países vizinhos. A começar pela estruturação do subsistema polícia. Na sociedade brasileira, as atividades de policiamento ostensivo e de policiamento investigativo estão divididas em duas organizações, a saber: a polícia militar e a polícia civil. Essa divisão organizacional do trabalho policial não encontra precedentes nos demais países ocidentais e foi institucionalizada no final da década de 1960, durante a ditadura militar (SAPORI, 2007, p. 52).

Essas agências policiais não têm conseguido obter resultados que minimizem a violência e a criminalidade brasileira; ao contrário, os crimes têm aumentado significativamente no pós-regime de exceção, demonstrando assim a ineficácia e o esgotamento do modelo. Diversas condutas inadequadas e práticas de ilegalidades fazem parte do cotidiano dessas polícias. Acusações de abuso de poder, violação de direitos humanos, corrupção, altos de índices de letalidade fazem parte do cotidiano dessas corporações.

Dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2013) registram as altas taxas de homicídios no Brasil, que vitimaram, no intervalo de 2008-2012, um total de 262.342 mil pessoas, bem como a alta letalidade da Polícia Civil e Militar, que, juntas, mataram 1.890 pessoas em situação de confronto, em 2012. Para se ter uma noção, no mesmo ano, todas as polícias dos EUA, juntas, mataram 410 pessoas. A maioria dessas vítimas no Brasil é composta por jovens que moram nas periferias, negros e pobres.

Todos estes sinais indicam a falência do modelo policial brasileiro e a urgente necessidade de reforma das instituições policiais com redefinição das estruturas das corporações, da formação de seus agentes, dos processos de interação com a sociedade e da transição da polícia para servir à democracia. A polícia, querendo “mostrar serviço”, sublinha sua prática histórica de intolerância e arbitrariedades contra as “classes perigosas”, como demonstra Pinheiro (1982, p. 46):

Mesmo que muitas vítimas do crime venham das classes mais baixas, as classes médias e altas veem o crime como um problema que só afeta a elas. Elas veem o crime como uma ameaça constante das classes baixas- as classes perigosas- que precisam ser mantidas sob controle a qualquer custo. A polícia tende a agir como guarda de fronteira do rico contra os pobres e a violência policial permanece fechada na impunidade porque ela é exercida contra essas classes perigosas e raramente afeta os bem de vida.

No Brasil, a manutenção de uma Polícia Militar dá mais relevo às condutas violentas da polícia pelas características da caserna e do militarismo, que

formam o homem para a guerra e cuja lógica é a destruição do inimigo, o que é avesso ao trabalho policial que cuida de deter cidadãos que eventualmente confrontam a lei, e que devem ser postos à disposição do aparelho judiciário, sendo o uso de armamento letal uma exceção. A condição de militar reduz a capacidade de decisão dos agentes, diminuindo sua autonomia em função da excessiva centralização hierárquica necessária às operações bélicas, inadequada ao trabalho policial, caracterizado pela pulverização nas ações de patrulhamento.

Pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) com policiais brasileiros (PF, PRF, PM, PC, CBM, Polícia Científica/Perícia) – mesmo com a ressalva dos pesquisadores de se tratar de uma consulta censitária cuja amostra não probabilística e números devem ser matizados e analisados qualitativamente – indica que dos 21.101 policiais entrevistados (questionários validados): 27,10% desejam a criação de uma nova polícia, de ciclo completo, de caráter civil, com hierarquia e organização em carreira única; 21,86% desejam a unificação das polícias militares com as polícias civis, formando novas polícias estaduais integradas (de ciclo completo) e civis; e 8,95% querem a unificação das polícias militares com as polícias civis, formando novas polícias estaduais integradas (de ciclo completo) e militares (BRASIL, 2014a, p. 33).

Não ouvir a opinião daqueles que executam o policiamento tem sido um dos motivos dos diversos fracassos em programas e mudanças na ação das polícias. Geralmente as decisões são tomadas e descem já formatadas para serem cumpridas pelos policiais de linha. Em sentido contrário, Egon Bittner (1990, p. 320-321 *apud* BRODEUR, 2002, p. 262), escrevendo sobre aspectos necessários à evolução do trabalho policial, afirmou:

Não é de nenhum outro lugar que não dos quadros policiais que sairão as pessoas que vão ter competência para descobrir, descrever, sistematizar, codificar, inovar, ensinar, etc. o conjunto de conhecimentos e habilidades necessários para que se faça um bom trabalho de policiamento.

O autor radicaliza, pois certamente os policiais são atores centrais e fundamentais nas políticas públicas na área de segurança pública, mas o sistema depende para funcionar de muitos outros atores, também centrais e fundamentais, dentro do conceito de segurança cidadã: a sociedade civil organizada, a comunidade local, a interdisciplinaridade da ação policial com outros braços estatais (educação,

saúde, mobilidade urbana, programas de renda mínima, saneamento básico, esporte e lazer, políticas orientadas para a juventude e minorias).

Os altos índices de violência e criminalidade da sociedade brasileira e o inadequado fracionamento da ação policial investigativa e preventiva sob o monopólio de instituições distintas, inclusive com uma delas militarizada, geram questionamentos: por que o Brasil não reforma seu modelo policial comprovadamente ineficiente? O que impede o país de desmilitarizar a Polícia Militar e unificar a ação preventiva ostensiva e a ação investigativa, concentrando-as numa única corporação? (ADORNO, 2002a).

Essas indagações são importantes e precisam ser incisivas para confrontar com a inércia legislativa, que arrasta as proposições de parlamentares que tratam da reforma na estrutura do polícia brasileira, desde a década de 1990 até os dias atuais (PEC n.º 613/1998, PEC n.º 21/ 2005; PEC n.º 102/2012, PEC n.º 51/2013, e tantas outras). A grande maioria dessas propostas aborda a questão da desmilitarização da PM e a unificação da polícia (fusão da PM com a Polícia Civil, formando uma corporação única).

Que forças impedem o que se apresenta como o óbvio? Ou seja, a adoção pelo estado Brasileiro de polícias desmilitarizadas (civis) e de ciclo completo, como festeja a ampla maioria dos estudiosos – Paixão e Beato (1987), Saporiti (2007), Soares (2010) e Tavares dos Santos (1987), dentre outros.

A priori pautar como nosso objeto do estudo dois temas tão amplos – desmilitarização e unificação das polícias – pode parecer presunçoso, pois são dois conceitos amplos, cada um com uma abrangência conceitual enorme. No entanto, é preciso estudá-los em conjunto quando se propõe colocar um olhar científico no fazer policial e analisar uma eventual reforma no modelo policial brasileiro à luz do Estado Democrático de Direito.

É preciso dizer que, para além desses dois temas estarem reunidos nas principais propostas de alteração na estrutura policial brasileira, eles são pautados pela ampla maioria da literatura como conexos e impositivos. A absoluta maioria dos autores sugere como inadequada a gestão militar de uma agência policial (MONET, 2006; OSSE, 2006; ROLIM, 2010) e classifica como “um caso singular” a divisão do trabalho policial – prevenção e investigação – em duas agências policiais distintas.

O modelo adotado no Brasil, de maneira singular, de duas meias polícias, sendo uma militar e uma civil, é classificado pelos estudiosos como inadequado e

como uma das principais causas do fracasso da ação policial frente ao aumento da criminalidade no País. Portanto, o estudo da reforma policial brasileira nos impele a tratar desses dois temas de forma conexa, como verdadeiramente o são, como demonstram os estudos sobre a temática da segurança pública e as propostas de reforma da estrutura da polícia brasileira.

Buscando respostas para estas questões, dialogamos com alguns autores, como Brodeur (2002), Skolnick e Bayley (2002), que desenvolveram trabalhos sobre as mudanças ocorridas nas agências policiais dos EUA, da Europa, e de países como Canadá, Cingapura, Japão, Austrália, etc., para que se adequassem aos princípios norteadores das sociedades democráticas ocidentais.

O Estado moderno, na teoria de Max Weber, é detentor legal do monopólio do uso da força física (WEBER, 2008). Nesse contexto, a polícia é a instituição que, representando o poder estatal, age regulando as relações sociais.

Diversos países, nas décadas de 60 e 70 do século XX, passaram a orientar seu policiamento para uma maior interação com a comunidade, associando suas práticas de controle social aos valores e princípios das sociedades democráticas (STEWART, 2000 *apud* SKOLNICK; BAYLEY, 2002). Passaram a adotar limitações ao trabalho policial e políticas de controle interno e externo dessas agências. No Brasil, devido à Ditadura, criou-se um hiato com relação a esse movimento e, somente a partir da década de 80 do século XX, iniciaram-se estudos que passaram a analisar o papel da polícia.

Pioneiros, como Adorno (1994), Paixão e Beato (1997) e Zaluar (1999), começaram a pesquisar a polícia brasileira e a pregar a urgência de uma reforma no aparato repressor do Estado para que se vinculasse à nova realidade nacional.

Com a abertura democrática iniciada a partir da década de 70 do século XX, os violentos métodos policiais, os abusos de poder, a carência de mecanismos de controle, a extrema discricionariedade puseram as instituições policiais no centro das discussões. Tudo isso associado ao sensível aumento nas taxas de criminalidade, comum a países em transição de regimes autoritários para democráticos.

Hoje o desafio que continua posto aos governos democráticos, numa transição por dentro das estruturas dos aparelhos repressivos, é de serem capazes de implementar políticas de segurança pública eficazes e eficientes no combate à criminalidade sob o controle do Estado democrático de Direito. O agravante não é só o fato de a redemocratização do País ou a sua volta ao constitucionalismo democrático, após o regime militar, não ter erradicado as práticas autoritárias dos nossos dispositivos policiais e da

própria sociedade. É, sobretudo, o fato dessas questões não estarem colocadas na agenda política dos governos no Estado de Direito e, quando estão, estão de modo tímido e acanhado (BRASIL, G., 2003, p. 200).

No Brasil, dados publicados no documento denominado “Mapa da violência – 2014: os jovens no Brasil”, do Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos (CEBELA), em parceria com órgãos governamentais, indicam que, de 1980 a 2011, cerca de 1.202.245 foram vítimas de homicídio. Na análise da estrutura e especificidades evolutivas da mortalidade na faixa jovem, a pesquisa dividiu a população em dois grandes grupos: a) os jovens (15 a 29 anos de idade) e os não jovens, aqueles que ainda não chegaram à sua juventude (menos de 15 anos de idade); e b) aqueles que já passaram da faixa (29 ou mais anos de idade) (WAISELFISZ, 2014, p. 28). Como resultado, deu-se o seguinte:

Considerando o longo período – 1980/2012 –, entre os jovens, 62,9% das mortes devem-se a causas externas. Na população não jovem, esse percentual representa só 8,1% das mortes acontecidas. Se na população não jovem só 2,0% dos óbitos foram causados por homicídio, entre os jovens os homicídios foram responsáveis por 28,8% das mortes acontecidas no período 1980 a 2012 (WAISELFISZ, 2014, p. 30).

Dados apresentados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), por meio do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2013), embora ressaltando a limitação indicada na qualidade dos números, apontam que, somente em 2012, um total de 1.890 pessoas foram mortas em situação de confronto com as polícias civis e militares no Brasil, uma média de 5 pessoas por dia. Média esta que vem, desde 2000, repetindo-se ano a ano até 2012. Outra conclusão do estudo revela que a taxa de mortalidade, por homicídio, de um policial no Brasil é três vezes maior que a de um cidadão comum.

Os limites impostos a pessoas ou a grupos – ao estabelecer regras de conduta para que seja possível a harmonia social e ao punir aqueles que ultrapassam esses limites – representa o que Durkheim chama de controle social (SAPORI, 2007). O controle social definido pela teoria durkheimiana é ato de vontade da própria sociedade e tem a finalidade de pacificar a convivência e evitar o uso da violência privada pela criação de instituições que tenham o papel de garantir a ordem pública.

Se tento violar as regras do direito, elas reagem contra mim para impedir meu ato, se estiver em tempo, ou para anulá-lo e restabelecê-lo em sua

forma normal, se tiver sido efetuado e for reparável, ou para fazer com que eu o expie, se não puder ser reparado de outro modo. Em se tratando de máximas puramente morais, a consciência pública reprime todo ato que as ofenda através da vigilância que exerce sobre os cidadãos e das penas especiais que dispõe (DURKHEIM, 2003, p. 2-3).

No recente processo de redemocratização no Brasil, a Polícia, uma das mais importantes Instituições reguladoras do controle social (ADORNO, 1994), não fez ainda sua transição e continua adotando práticas inaceitáveis para a democracia. Saiu-se de uma Ditadura (1964-1985), mas a Constituição Federal de 1988, que inaugurou o novo período democrático brasileiro, optou pela permanência de estruturas policiais que serviram ao Período de Exceção, ou seja, a Polícia Militar e a Polícia Civil.

Não obstante, a Carta Constitucional de 1988 manteve a Polícia Militar como força auxiliar e reserva do Exército, seguindo a tradição anteriormente construída pelas Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967. A CF/1988 recepcionou os dispositivos editados durante o período ditatorial (1964-1985) que serviram para que as polícias militares nos estados e no Distrito Federal tivessem a mesma espinha dorsal, promovendo a exclusividade do policiamento ostensivo às polícias militares e extinguindo as guardas civis – Decreto-Lei Federal n.º 667, de 2 de julho de 1969, e Decreto Federal n.º 88.777, de 30 de setembro de 1983 (regulamenta o Decreto-Lei n.º 667/1969), respectivamente.

As polícias militares estão subordinadas aos governadores dos estados e do Distrito Federal, mas, por força de lei (Decreto-Lei Federal n.º 667/1969), são coordenadas e controladas pelo Exército Brasileiro, pela IGPM, órgão chefiado por um general, posto militar que tem ascendência hierárquica sobre os militares que comandam as PMs.

Art. 2º A Inspeção-Geral das Polícias Militares, que passa a integrar, organicamente, o Estado-Maior do Exército incumbe-se dos estudos, da coleta e registro de dados bem como do assessoramento referente ao controle e coordenação, no nível federal, dos dispositivos do presente Decreto-lei.

[...]

Art. 21. Compete ao Estado-Maior do Exército, através da Inspeção-Geral das Polícias Militares:

- a) Centralizar todos os assuntos da alçada do Ministério do Exército relativos às Polícias Militares, com vistas ao estabelecimento da política conveniente e à adoção das providências adequadas.
- b) Promover as inspeções das Polícias Militares tendo em vista o fiel cumprimento das prescrições deste decreto-lei.

- c) Proceder ao controle da organização, da instrução, dos efetivos, do armamento e do material bélico das Polícias Militares.
- d) Baixar as normas e diretrizes para a fiscalização da instrução das Polícias Militares.
- e) Apreciar os quadros de mobilização para as Polícias Militares de cada Unidade da Federação, com vistas ao emprego em suas missões específicas e como participantes da Defesa Territorial.
- f) Cooperar no estabelecimento da legislação básica relativa às Polícias Militares. (BRASIL, 1969a, p. 1-7).

A quantidade de agentes das polícias civis e militares no Brasil soma cerca de 520 mil policiais que, como foi dito antes, pertencem a duas estruturas administrativas distintas que geram um imenso gasto público com recursos humanos, materiais e financeiros da ordem 61,1 bilhões de reais somente em 2012 (ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2013). São 27 polícias militares e 27 polícias civis no Brasil que possuem modelos de gestão totalmente diferentes, com dificuldades de comunicação, ranços históricos, estatutos diferentes, comandos diferentes e profundas diferenças no controle disciplinar, contando jurisdição especial, no caso das PMs, com a Justiça Militar.

A Polícia, como agente de controle social numa sociedade democrática, deve ter forte controle interno e externo. Suas ações devem necessariamente estar restritas ao império da lei, limitando-se ao máximo a capacidade e o poder discricionário dos agentes para evitar excessos. Neste sentido, a busca dos porquês para o engessamento de um modelo visivelmente em crise e as resistências em reformar a polícia brasileira são temas instigantes.

No Brasil, as propostas de reforma das polícias têm ficado mais restritas ao debate que pontua a arquitetura institucional da segurança pública brasileira, notadamente quanto a duas agências que possuem maior contato e maior demanda de intervenções junto à população, ou seja, a polícia militar e a polícia civil – estas são consideradas como inadequadas e carentes de profundas mudanças em diversos aspectos.

Podemos citar como ponto comum a crítica ao modelo dual de polícia (ciclo incompleto da atividade policial); falta de um maior envolvimento da União, e dos municípios na gestão, na operacionalização e no financiamento da segurança pública; hipertrofia do direito penal nas intervenções repressivas da polícia, em detrimento das políticas de promoção social e de prevenção; constantes mudanças de orientação na gestão da segurança, com a primazia de políticas de governo e não de Estado, dentre outras.

Salvo recentes intervenções locais e pontuais em alguns estados da federação que têm apresentado bons resultados, algumas experiências inovadoras implantadas nos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo serão tratados ao longo do trabalho. A maior parte dos estados brasileiros não possui uma política pública de médio e longo prazo para refrear a criminalidade e a violência. Optam por ações cosméticas e que deem visibilidade ao gestor. Podemos citar a aquisição de viaturas; o aumento de efetivo; foco nas ações pirotécnicas da polícia; incentivo e promoção às ações de grupos de elite das corporações com vistas a operações midiáticas, em detrimento da atuação na prevenção diária da criminalidade.

A Constituição Federal de 1988 trata da segurança pública num capítulo específico definindo as atribuições e competências dos órgãos que compõem o sistema de segurança pública no Brasil (BRASIL, 1988b, p. 74):

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

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

O texto constitucional (BRASIL, 1988b, p. 68-69) define ainda as competências de cada órgão do sistema:

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

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

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

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º - Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

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

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

A transcrição da letra da lei é necessária, embora, *a priori*, pareça enfadonha, mas objetiva demonstrar que a Polícia está presa ao arcabouço jurídico do direito pátrio, que dificulta mudanças e enclausura agentes políticos e públicos por imperativo legal.

Também esclarece, desde logo, que a reforma da Polícia no Brasil é competência do Congresso Nacional, por meio de Proposta de Emenda Constitucional (PEC), em obediência ao § 3º, do art. 60 da CF (1988). Ademais, marca a divisão das carreiras policiais e define as peculiaridades de cada uma.

Por exemplo, as Polícias Militares e os corpos de bombeiros são considerados como força auxiliar e reserva do Exército Brasileiro (EB). Daí o respaldo e a recepção da Justiça Militar Estadual¹, dos Códigos Penais e Processuais Militares aplicados aos militares federais; de leis federais, anteriores à CF/1988, que interferem na estrutura e organização militarizada desses órgãos estaduais; e da supervisão hierarquizada pela Força Terrestre.

A CF/1988 define as competências das polícias criando amarras legais que impedem que gestores possam realizar mudanças significativas e estruturais nas corporações. Daí surge uma imensidão de arranjos locais que geram, sob o ponto de vista legal, invasão de competência, usurpação de função, ações judiciais.

A Polícia Militar e a Polícia Civil estão no centro do debate da reforma policial. São duas instituições com conflitos históricos entre elas e dentro delas. Na

¹ A Justiça Militar é competente para julgar os homicídios culposos (aqueles em que não há intenção de matar) praticados por policiais militares no exercício da função. Nos casos dos homicídios dolosos, a competência é da Justiça Comum. No entanto, o art. 292 do Decreto-Lei n.º 3.689/1941, Código de Processo Penal (BRASIL, 1941), prevê que a lavratura de um “auto” pela Polícia Judiciária refere-se tanto nos casos de homicídios culposos como dolosos praticados por polícias e demais agentes do Estado. Este auto é normalmente denominado no jargão policial de “auto de resistência”, ou “resistência seguida de morte”, e se aplica para evitar a prisão em flagrante de policiais ou demais agentes do Estado que usem de força letal potencialmente geradora de morte em pessoas que eventualmente resistam à prisão. Diversas ações de ONGs e pessoas que militam na proteção de direitos humanos interpretam este mecanismo como imperativo para a impunidade de agentes do Estado e como premissa para o arquivamento de execuções ilegais da polícia. Atualmente tramita, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei n.º 4.471/2012 (BRASIL, 2012d), de autoria do Deputado Federal Paulo Teixeira, que determina que nesses casos a autoridade instaure o Inquérito Policial, sem prejuízo da eventual prisão em flagrante do agente. Além disso,

Polícia Civil (PC), existe um conflito entre delegados e policiais da execução que desejam a carreira única; na Polícia Militar (PM), há conflito entre oficiais e praças (pelo excesso de rigor na disciplina e hierarquia castrense, prejudicando a necessária autonomia do policial de rua). São instituições com interesses corporativos diversos e muita influência política. Como unificar água e óleo? Os delegados e oficiais desejam ir para as carreiras jurídicas; os policiais civis e praças buscam a carreira única, para assim ascenderem ao topo.

Fotografia 3 – Confronto entre a Polícia Civil e a Polícia Militar de São Paulo (2008)



Fonte: Lang (2009).

A Brigada Militar do Rio Grande Sul e a PM do Piauí passaram a exigir como requisito para ingresso na carreira de oficiais a formação em Direito (carreiras jurídicas). Outro caso é a Polícia Federal, que estabeleceu, pela Medida Provisória n.º 657/2014, recentemente aprovada no Congresso Nacional, que todos os cargos de direção da instituição serão ocupados por delegados e que o diretor superintendente será cargo privativo dos delegados de carreira da PF (BRASIL, 2014b).

Neste terreno, surgem diversas PECs que tramitam no Congresso Nacional objetivando a unificação da Polícia Militar com a Polícia Civil, a extinção das duas corporações e a formação de uma nova polícia, a criação de polícias municipais ou estaduais com competência territorial ou criminal, etc.

Podemos citar a PEC n.º 613/ 1998, a PEC n.º 21/2005, a PEC n.º 102/1011 e a PEC n.º 51/2013 como as propostas de maior abrangência no trato da reforma da segurança pública.

Todas as PECs referendadas abordam a Desmilitarização e a Unificação das polícias e propõem a criação do ciclo completo de polícia, ou seja, permite a unificação das polícias civis e militares, formando a Polícia Estadual; duas PECs (n.º 21/2005 e n.º 102/2011) facultam aos estados a possibilidade de manter as atuais estruturas da PM e da Polícia Civil, ou de unificá-las. Com a PEC n.º 21/2005, por exemplo, subentende-se que cada estado deverá optar pela polícia civil ou pela polícia militar, e a estrutura escolhida deverá ser de ciclo completo. Já a PEC n.º 102/2011 permite unificá-las, criando a Polícia Estadual, ou mantê-las como estão, mas, optando por criar a Polícia Estadual, esta deverá ser de natureza civil e de ciclo completo.

A PEC n.º 613/1998 exige a unificação das atuais polícias civis e militares, criando a Polícia Estadual, de natureza civil, de ciclo completo e estruturada por um Departamento de Polícia Judiciária e Investigação (composto inicialmente pelos atuais membros da Polícia Civil) e por um Departamento de Polícia Ostensiva (composto pelos atuais membros da Polícia Militar).

Já a PEC n.º 51/2013 possui três pontos de exigência para a reforma que propõe: desmilitarização (polícias de caráter civil), ciclo completo e carreira única dos membros das corporações. Possibilita aos estados a opção por criar polícias estaduais, metropolitanas, municipais, distritais e submunicipais. A competência poderá ser por grupos de infração penal, ou por território, a critério da realidade local (BRASIL, 2013b).

Podemos observar que todas estas propostas tangenciam nosso objeto de pesquisa, ou seja, a desmilitarização e a unificação das polícias civis e militares, no contexto da reforma do sistema de segurança pública brasileiro.

1.3 COMO SE FAZ A PESQUISA

Interessa-nos aqui discutir a reforma do aparelho policial brasileiro, sua inserção como dispositivo de controle social no regime democrático de direito, com ênfase na desmilitarização da Polícia Militar e a unificação das atividades de polícia ostensiva e polícia investigativa numa única agência policial (ciclo completo), com base no que propõe a quase totalidade da literatura especializada, bem como as diversas propostas legislativas que há décadas tramitam no Congresso Nacional.

O percurso metodológico do presente trabalho é fundado na análise documental das PECs que tratam da reforma da estrutura da segurança pública brasileira, mais especificamente as que propõem a desmilitarização da Polícia Militar e a sua unificação com a atual Polícia Civil, formando uma corporação de Ciclo Completo (investigação e prevenção realizada por membros de uma única corporação policial).

Assim, a dissertação ora apresentada sublinha a reforma do aparelho policial brasileiro como uma questão da sociedade democrática. Analisa o tema da unificação da polícia militar e da polícia civil, duas corporações policiais contidas no art. 144 da CF, mas naturalmente tangencia aspectos contidos nas propostas legislativas referentes a outras forças policiais, como as guardas municipais, em razão de sua complementaridade prevista na legislação específica à segurança pública e discutida em estudos e propostas legislativas que objetivam a reforma do modelo policial do Brasil.

Também se realiza a análise documental dos anais da Constituinte (1987) referentes à construção do art. 144 da Constituição de 1988, assim como outros dispositivos daquele período histórico que julgamos relacionados e que interessam ao enriquecimento do tema desta dissertação.

A compilação e análise da produção legislativa vigente e das proposições do Congresso Nacional que pautam a reforma da arquitetura da polícia brasileira são essenciais para a compreensão do que está posto.

Metodologicamente optamos por estudar as Propostas de Emenda à Constituição (PECs) que tratam, de forma conjunta, da unificação e da desmilitarização das polícias e que tangenciem as demais forças policiais e as guardas municipais, ou seja, delimitamos as propostas mais abrangentes. Muitas outras propostas tratam, de forma isolada e pontual, uma ou outra mudança no sistema e, de certa forma, estão abrangidas dentro destas que nosso estudo referendou nesta composição – restaram a PEC n.º 613/ 1998, a PEC n.º 21/2005; a PEC n.º 102/1011 e a PEC n.º 51/2013.

A documentação histórica foi solicitada, via comunicação eletrônica, aos órgãos responsáveis pelos setores de documentação e arquivo históricos do Congresso Nacional. A legislação vigente foi acessada por meio de pesquisa nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e demais páginas na internet dos governos federal e estaduais do Brasil.

A análise da documentação oficial se baseou na releitura das notas taquigráficas das comissões técnicas da Constituinte (1987) que geraram o art. 144 da CF (1988), das Propostas de Emenda Constitucional – PECs e demais artigos constitucionais. Oportunamente, analisamos a legislação infraconstitucional, quando se mostrou relevante ao complemento, e a riqueza dos estudos relacionados à arquitetura institucional da polícia brasileira – com foco na estrutura legal e de ação da polícia militar e da polícia civil –, que guardam afinidade com a desmilitarização e a unificação da polícia estadual de ciclo completo.

A Documentação histórica foi importante, pois a fonte original da lei nos proporciona conhecer o real “espírito do legislador”, o contexto histórico, e nos traz, ao mesmo tempo, a possibilidade de compararmos o pensamento dos atores políticos, dos agentes públicos e da sociedade civil em diversos momentos. O registro das votações, das falas dos constituintes, dos especialistas convidados nos proporciona acesso a um volume extraordinário de informações e serve de base para uma radiografia da norma. Ou seja, com esses registros, percebemos o que estava oculto e o que está latente na lei expressa.

A revisão de literatura foi uma forma de mergulharmos nas reflexões dos estudiosos da violência e da criminalidade, sempre ciosos no seu mister de pesquisar os fenômenos relacionados à segurança pública, aos direitos humanos. As universidades têm dado uma contribuição extraordinária, promovendo estudos multidimensionais da temática da violência e da criminalidade, demonstrando que as soluções na segurança pública devem ser pensadas, articuladas e operadas fundamentalmente de maneira científica, de forma conjunta com outras políticas públicas, tais como: as políticas de saúde, educação, esporte, lazer, saneamento básico, mobilidade urbana, dentre outras.

Os estudos da segurança pública com viés sociológico da interpretação da violência e da criminalidade nos permitem enxergar aspectos ocultos nas condutas criminosas e na ação estatal que busca a prevenção e a repressão aos comportamentos desviantes do regramento de determinada sociedade. Particularmente, estabelece-se um diálogo entre os que se propõem a contribuir teoricamente com os operadores da segurança pública e agentes políticos, bem como todos aqueles que queiram compor as redes de proteção e prevenção ao crime, buscando assim neutralizar os males gerados pelo fenômeno da violência,

garantindo o respeito pleno ao conceito legal, histórico e sociológico do Estado Democrático de Direito.

A análise de matérias jornalísticas que pautam assuntos referentes à temática da criminalidade e a ação da polícia foram importantes, pois a mídia é essencialmente uma formadora de opinião das massas e, dada sua importância, pautam, de certa maneira, a produção legislativa, as ações e os discursos dos parlamentares, assim como a ação do Poder Executivo.

Na análise dos dados, utilizamos técnicas maciçamente qualitativas, considerando o dinamismo entre o mundo real e o sujeito, valorando e relacionando seus significados com atos, relações, estruturas sociais e sua trajetória (MINAYO, 1996).

Com um olhar histórico e etnográfico (BOAS, 2004), enriquecido por 21 anos de serviços, tive oportunidade de conviver com policiais que vivenciaram “na ativa” o período de exceção (1964-1985); em minha formação, tive a disciplina de Organização de Defesa Interna e Territorial (ODIT), cujos “instrutores” eram coronéis da reserva que vivenciaram a realidade das décadas de 50 a 90 do século XX.

Sendo corporações centenárias, a cultura, os valores, as regras, os fazeres são transmitidos às novas gerações de policiais. Estes passam a reproduzir características passadas pelo convívio com os policiais antigos através da oralidade, regramentos institucionais, convívio, práticas, etc.

Os padrões míticos e orais dessa história mítica institucional se atualizam em uma intensa vida cerimonial. O conceito mestre expresso em documentos e em rituais comemorativos é o de que a partir de uma origem comum, apesar das diversas mudanças de “denominação” e de “estrutura organizacional”, a Polícia Militar continua sendo o que sempre foi, imbuída do ideal de mantenedora da ordem e da paz social (SÁ, 2002, p. 120).

A dissertação compreende introdução, dois capítulos e considerações finais. O primeiro capítulo aborda alguns modelos de polícia em países democráticos e faz um contraponto com a estrutura policial brasileira sob a perspectiva histórica, cultural, legal e conforme o sistema de justiça criminal. Faz-se ainda um diagnóstico da violência e da criminalidade no Brasil sob a ótica social, política e econômica. Trata finalmente da abordagem da reforma na polícia e do controle da violência e da criminalidade no contexto sistêmico com as demais políticas públicas nas áreas da saúde, educação, mobilidade urbana, emprego e renda.

De qualquer forma, a questão da segurança pública é muito complexa para ficar restrita aos órgãos governamentais. No entanto, apesar de haver no Brasil inúmeras organizações da sociedade civil que atuam na área de segurança pública (como a Pastoral Carcerária), lamentavelmente elas não são chamadas a participar diretamente do processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas (SALLA, 2006, p. 2).

O segundo capítulo analisa a produção legislativa fazendo uma releitura crítica do art. 144 da Constituição Federal de 1988, inclusive com suas alterações, dentro do contexto histórico-legal, contextualizando com as discussões da Assembleia Nacional Constituinte, de 1987 (BRASIL, 2012c), as emendas constitucionais reformadoras (EC n.º 18/1998 e a EC n.º 45/2004), a literatura especializada e as demais proposições relacionadas à segurança pública.

Realizamos uma construção lógica de possíveis resistências à reforma do modelo, a partir de nossas impressões, com base na análise dos anais da Constituinte (1987) que deram origem ao atual modelo de polícia brasileiro; na legislação recepcionada pela Carta Constitucional (1988); nas reformas constitucionais aprovadas e que literalmente reforçaram o que está posto; na leitura dos cenários (impactos nos recursos humanos e financeiros numa eventual mudança, no diagnóstico das corporações) em uma eventual reforma; nas ações e omissões legislativas e governamentais atinentes à reestruturação da polícia no Brasil. Tudo buscando entender os motivos da letargia no andamento das propostas de mudança.

Por fim, nas considerações finais, são feitas algumas análises das causas que possam estar promovendo há décadas a letargia do Congresso Nacional e do Poder Executivo quanto à aprovação das Propostas Legislativas que buscam reformar a arquitetura institucional da polícia brasileira, optando por permanecer com um modelo notadamente em crise.

2 A POLÍCIA COMO INSTITUIÇÃO DO CONTROLE SOCIAL

A ideia de Controle Social pode ser historicamente resgatada nos estudos de Durkheim ao atribuir-lhe um significado vinculado à questão da ordem social, mais especificamente no tocante aos crimes e às penas como fatores inibidores da quebra da normalidade e da integração da sociedade. O ciclo formado pelas normas reguladoras, as instituições encarregadas de coibir as condutas inadequadas dos indivíduos e de aplicar as devidas sanções são estudadas pelo autor como necessárias e garantidoras da integração social; justificam-se na própria sociedade, a mais interessada em manter a coesão social e enquadrar os indivíduos de comportamentos desviantes (DURKHEIM, 2003).

Segundo Alvarez (2004) depois da Segunda Guerra Mundial, a coesão social não será mais vista como resultado da solidariedade e da integração social, mas sim como resultado de práticas de dominação organizadas pelo Estado e pelas “classes dominantes”. Será esta a orientação negativa da temática que ganhará cada vez mais importância tanto na Sociologia quanto na História, a partir dos anos 60 do século XX, ao voltar-se para pesquisas empíricas sobre prisões, asilos, hospitais, etc.

Nesse contexto, o Controle Social passa a ser interpretado como uma ação do Estado para submeter a sociedade a agir segundo ordenamentos previamente determinados, disciplinando as condutas através de mecanismos expressos (leis, códigos, instituições, etc.) ou, de forma tácita, pela utilização de ações subliminares que visam orientar as pessoas para adotarem os comportamentos desejados pela elite mandante, e estruturados de forma deliberada pela classe dominante. Sendo Michel Foucault (1926-1984) um dos ícones dessa geração de pensadores.

Sem dúvida, essa perspectiva mais crítica acerca dos mecanismos de controle social presentes na sociedade moderna estimulará um rico conjunto de trabalhos voltados tanto para as instituições diretamente envolvidas com a questão do desvio, do crime e da criminalidade – polícia, justiça criminal, prisão – quanto para aquelas só indiretamente envolvidas com o problema – hospital, asilo, escola, família, etc. (CASTEL, 1988, *apud* ALVAREZ, 2004, p. 170).

A Polícia, como instituição vinculada diretamente ao controle social no sentido de atuar para a manutenção da paz pública no contexto das democracias modernas, deve exercer suas atividades de maneira a servir ao povo, outorgante do

mandato policial. Desde o surgimento das polícias modernas no Estado Moderno, essas agências buscam o aprimoramento de suas estruturas, de seus efetivos e de seus fazeres; não sem resistências dos mais variados matizes.

As polícias modernas nascem junto com a concepção de Estado e com a noção da divisão de público e privado. A partir daí já com as monarquias absolutistas, e depois, de maneira mais aprimorada, no surgimento do estado-nação, o poder central passa a monopolizar o controle da violência. Assim, as soluções para as lides envolvendo pessoas ou grupos passam a ser competência de um poder central. Para fazer cumprir as decisões emanadas da lei-fonte de todo ordenamento jurídico estatal, o Estado cria engrenagens especializadas para fazer cumprir sua vontade (TAVARES DOS SANTOS, 1997, p. 158-159).

Weber (2008) destaca que, em todos os tempos, os agrupamentos humanos, a começar pela família, fizeram uso da violência física como instrumento para exercer o poder. Hodiernamente, o Estado deve ser concebido como um agrupamento humano que, dentro de um território específico (elemento essencial de um Estado), passa a reivindicar o monopólio do uso legítimo da força física.

Tal como todos os agrupamentos políticos que historicamente o precederam, o Estado consiste em uma relação de dominação do homem sobre o homem, fundada no instrumento da violência legítima (isto é, da violência considerada como legítima). O Estado só pode existir, portanto, sob a condição de que os homens dominados se submetam à autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores (WEBER, 2008, p. 57-58).

O autor atribui essa submissão a três fatores básicos: a questão da tradição, a que se funda na força do hábito e nos costumes; o poder do carisma, que está vinculado aos dons pessoais de um indivíduo; e finalmente a autoridade que se impõe pela legalidade, em razão da obediência a regras de um estatuto que se supõe válido.

Na célebre obra “Vigiar e punir”, Foucault (1999) retrata, de maneira excepcional, a passagem dos mecanismos rudimentares de controle social com fundamento em meios privados, para um controle central mais especializado, com ênfase na estratégia que investe em táticas e técnicas subliminares ou ostensivas, que ajustam corpos individualmente, de modo concomitante, formando um corpo político:

[...] como conjunto dos elementos materiais e das técnicas que servem de armas, de reforço, de vias de comunicação e de pontos de apoio para as relações de poder e de saber que investem os corpos humanos e os submetem fazendo deles objetos de saber (FOUCAULT, 1999, p. 31).

Elias (1994) salienta como, nas sociedades ocidentais, o controle comportamental – num processo de civilização e individualização – tem sido, há vários séculos, intensivo, complexo e difundido. O controle social tornou-se íntimo do controle individual, num processo de naturalização e automatização de algo que foi construído.

[...] Uma trama delicadamente tecida de controles, que abarca de modo bastante uniforme, não apenas algumas, mas todas as áreas da existência humana, é instalada nos jovens desta ou daquela forma, e às vezes de formas contrárias, como uma espécie de imunização, por meio do exemplo, das palavras e atos dos adultos. E o que era, a princípio, um ditame social, acaba por tornar-se, principalmente por intermédio de pais e professores, uma segunda natureza do indivíduo, conforme suas experiências particulares (ELIAS, 1994, p. 98).

O controle social é realizado a partir de estruturas sociais básicas como a família e/ou a comunidade local até um sistema mais elaborado, que busca literalmente “normatizar” e “padronizar” os comportamentos individuais e da coletividade por meio de estruturas mais complexas, como a escola, a prisão, a igreja, conforme destaca Foucault (2013). A polícia, como estrutura de controle do poder do Estado, deve atuar nos limites da lei.

Esses limites estão ditados pelos fundamentos que regem a dominação. Na sociedade moderna, a violência legítima é justamente aquela cujos fins – assegurar a soberania de um Estado-nação ou a unidade ameaçada de uma sociedade – obedece aos ditames legais. Portanto, o fundamento da legitimidade da violência, na sociedade moderna, repousa na lei e em estatutos legais. Aqueles que estão autorizados ao uso da violência o fazem em circunstâncias determinadas em obediência ao império da lei, isto é, aos constrangimentos impostos pelo ordenamento jurídico (ADORNO, 2002a, p. 8).

A polícia, como protagonista legal da execução do controle social cumpre a missão de vigiar as “classes perigosas” – camadas mais pobres da população em situação de vulnerabilidade econômico-social – para que não ultrapassem os limites que dão sustentação à manutenção do *statu quo* das elites. A polícia contemporânea guarda estreita relação com a missão de seus antepassados, estando sempre pronta a atuar com seus batalhões de choque e polícia antiterrorismo, reprimindo manifestações de trabalhadores, monitorando os movimentos sociais pelos seus serviços de inteligência, ou escolhendo os alvos em potencial nas periferias das cidades. A construção do imaginário policial na identificação de pessoas suspeitas, que representam perigo, é muito bem abordada por Sá e Santiago Neto (2011), em interessante artigo sobre violência policial:

Os policiais militares ficavam tensos quando o pesquisador se identificava como professor, não sabiam como se comportar, quando percebiam na revista que o que eles tinham avaliado não correspondia a seus conhecimentos práticos para identificar situações de suspeição, risco ou perigo. Durante um desses baculejos, um policial militar, usuário de drogas, ficou um pouco mais exaltado e quis ameaçar o pesquisador, todavia outro policial o conteve, evitando assim uma agressão física direta que poderia romper com os esquemas já naturalizados de violência contra os jovens da favela, que eram rotineiros (SÁ; SANTIAGO NETO, 2011, p. 153).

Os autores evidenciam no texto que conviver com jovens da favela e circular com eles na cidade é um modo privilegiado de experimentar de forma colateral os efeitos dos estigmas nas situações cotidianas mais elementares. Concluem que não há melhor forma de produzir dados sobre discriminação, racismo, violência policial, do que a partir do trabalho de campo antropológico. O que é sentido pelos olhares perscrutadores dos seguranças de *shoppings*, que se aproximam dos grupos, as trocas de informações pelos rádios, que identificam oralmente as roupas e mapeiam os movimentos, entre uma série de práticas de sujeição promovidas pelos policiais contra jovens de favelas ou usuários de drogas (SÁ; SANTIAGO NETO, 2011).

Nas democracias contemporâneas, o controle das agências de segurança pública tem avançado bastante e criado mecanismos para a redução de abusos e excessos praticados por policiais contra os cidadãos.

O controle da atividade policial não é um problema exclusivo das novas democracias latino-americanas. Nos últimos 30 anos, inúmeros países, como EUA, Canadá, França, Inglaterra, Espanha, Itália e Alemanha vêm tentando submeter suas respectivas forças policiais ao Estado de Direito (PORTO; COSTA, 2014. p. 35).

A polícia, no desempenho de sua atividade, possui margem significativa de poder discricionário, o que faz com que ela não seja neutra na simples equação de aplicação da lei; ao contrário, há inúmeras áreas em que os policiais exercem frequentemente sua capacidade discricionária, a saber: a) na aplicação seletiva das leis; b) nas escolhas dos objetivos e prioridades para as políticas de segurança; c) na escolha dos métodos de intervenção; d) na escolha do estatuto legal a ser empregado. Para cada área iniciativas vêm sendo tomadas a fim de limitar e estruturar as escolhas feitas pelos policiais (PORTO; COSTA, 2014, p. 80).

2.1 A POLÍCIA NO CONTEXTO INTERNACIONAL

A palavra polícia possui vários significados vinculados a uma construção etimológica do termo, é bem esclarecedor o estudo de Monet (2006, p. 20):

Se considerarmos a etimologia, existe comum acordo em ligar o termo polícia – assim como política – ao grego *politeia*. Até Aristóteles, com algumas variações, o termo remete de um lado à cidade (*polis*), enquanto entidade distinta das outras comunidades políticas, de outro aquilo que mantém a cidade em sua unidade, a saber: a arte de governar. A partir de Platão e Aristóteles, o conceito muda de conteúdo e remete a duas ordens de realidades: primeiramente, designa esse conjunto de leis e de regras que concerne à administração geral da cidade, isto é, a ordem pública, a moralidade, a salubridade, os abastecimentos; além disso, remete esses “guardiães da lei” de que fala Platão em *A República*, encarregados de fazer respeitar essa regulamentação.

Posteriormente, os romanos usam o termo grego *politeia* e o latinizam para *politia*, uma derivação de *polis*, que significa cidade. Os juristas romanos erigem um arcabouço jurídico utilizando construções teóricas que vinculam o termo polícia à soberania imperial (fonte do direito) sobre seus súditos. Nesse período, o sentido de polícia era vinculado à autoridade com poder de editar normas e fazê-las cumprir, se necessário com o uso de força física (MONET, 2006).

Com a formação dos Estados Modernos, as relações econômicas se intensificam e dão vazão à grande circulação de riquezas e ao surgimento de grandes cidades com intensa vida social. Como consequência, os exércitos nacionais, que atuavam como força pública, mas de forma não permanente, foram substituídos por corpos de polícia profissionais que atuavam uniformizados ou à paisana de maneira permanente nas atividades de polícia.

Os modelos de polícia da França e da Inglaterra exerceram forte influência sobre os demais países europeus e suas colônias, as quais criaram forças de segurança similares à polícia francesa ou inglesa, algumas adaptando suas forças às peculiaridades locais.

Na França, a *maréchaussée* foi uma força militar inicialmente de caráter volante (polícia montada), criada para proteger a retaguarda dos exércitos em deslocamento e caçar desertores. Exercia também a função de polícia nos territórios conquistados, além de proteger estradas e exercer o controle das populações itinerantes (os vagabundos).

Igualmente outra característica da vagabundagem – a instalação deliberada na andança sem destino, na ruptura determinada com o domicílio e com as regras comuns da sociabilidade – parece ser a realidade apenas de uma minoria desses infelizes. [...] Os vagabundos são de fato nas sociedades pré-industriais, o equivalente aos imigrantes: estrangeiros, porque procuram meios para sobreviver fora de sua “terra”. Assim, em 1750, dos 450 homens presos em Bicêtre por vagabundagem, 35 são originários de Paris e 58, da região parisiense. Os outros vêm de todas as províncias e, com frequência, estão em Paris somente há alguns meses (CASTEL, 2010, p. 130).

A *maréchausée* é territorializada no século XVI, formando brigadas fixas, passando a exercer várias atividades de cunho policial. Posteriormente, muda de nome passando a se chamar *gendarmeria* (séc. XVIII), força policial de cunho militar que ainda hoje atua na França (LEVY, 1997). Este modelo influenciou a formação das polícias em diversos países como Holanda, Prússia, Espanha, Bélgica, Portugal, etc.

Na França, foi criada ainda por Luís XIV outra força policial, de tipo civil, denominada Tenência de Paris, que atuava em diversas áreas, seja zelando pela administração geral da cidade, através da execução de diversas atividades, seja cuidando da segurança pública, realizando a repressão à criminalidade, a prevenção de incêndios, a prevenção de epidemias e ações de defesa civil.

Redes de informantes se constituem, recrutados entre criminosos, mas também entre lacaios, estudantes, os escreventes sem dinheiro. O estado parisiense é estruturado, dividido em setores e em bairros, à frente dos quais operam comissários de polícia assistidos por inspetores. [...] Todo um sistema de patrulhas a pé e a cavalo funciona dia e noite. Além disso, postos de guarda são implantados nos principais pontos estratégicos da capital (MONET, 2006, p. 50).

Na Inglaterra, a principal crítica ao modelo da Tenência de polícia francesa relaciona-se ao viés de polícia secreta, considerada pelos ingleses uma potencial ameaça às liberdades individuais e uma intromissão indevida na vida e nos interesses privados dos cidadãos. Eles também rejeitam o modelo militar da *gendarmeria*. Em 1829, surge, na Inglaterra, uma polícia uniformizada, de tipo civil, armada com cassetetes e algemas, os *constables* da *metropolitan police* (MONET, 2006). Essa força se inspira nos princípios que devem balizar a atividade policial segundo Robert Peel (ministro do interior), quais sejam: busca constante de legitimidade e de interação positiva junto aos cidadãos, dedicação à profissão, uso da força como exceção, e não regra. Seria o início da hegemonia inglesa:

A criação, quase simultânea, dos primeiros corpos de agentes uniformizados em Paris e em Londres provavelmente não passa de

coincidência. Em compensação quando uma nova onda de modernização policial atinge a Europa, em meados do século XIX, é deliberadamente que os governantes da Prússia, da Áustria, ou da Europa do Norte, enviam suas missões de estudo a Londres, e não mais a Paris (MONET, 2006, p. 52).

Monet (2006) define e caracteriza os modelos de polícia em diversos países. Segundo o autor, variam conforme conjunturas singulares de cada lugar, podendo ser classificadas em monistas (um corpo policial), dualistas (dois corpos policiais) ou pluralistas (vários corpos policiais). No entanto, mesmo tendo vários corpos policiais, mas vinculados a uma só autoridade, as instituições policiais são consideradas monistas. A crítica que se faz a esse sistema destaca sua onerosidade, suas burocracias sindicais poderosas e a falta de sincronia do alto escalão com a base.

O autor cita como exemplos de polícia monista a polícia de Sri Lanka, Singapura, Israel, Japão, Polônia, Hungria, Dinamarca, Grécia, Irlanda, Suécia, Noruega, Finlândia, Islândia. São consideradas dualistas, por sua vez, a polícia de França, Itália, Luxemburgo, Espanha e Portugal. E como pluralistas, por fim, as polícias dos EUA, Canadá, Alemanha, Inglaterra, Holanda e Bélgica.

Um aspecto a ser colocado em relevo é o da existência de polícias de tipo militar e tipo civil, concomitantemente, em alguns países. Neste aspecto, prevalecem as influências históricas da França (militar). Pode-se citar como exemplo de países que possuem duas polícias, uma militar e outra civil: Bélgica, França, Espanha, Portugal, Luxemburgo, Itália. Outros países, como Irlanda, Reino Unido, Dinamarca, Holanda, Alemanha, embora possuam um ou mais corpos de polícia, são todas de tipo civil.

Uma característica comum a todos os países citados é que todas as suas polícias fazem o ciclo completo de polícia – uma mesma corporação policial realizando atividades de polícia ostensiva e investigativa; suas diferenças de atuação se dão pela competência criminal ou territorial, e não por serem civis ou militares (HIPÓLITO; TASCA, 2012).

A partir dos anos 60 do século XX, a polícia passou a ser vista como objeto de estudo das ciências sociais. Diversas pesquisas e estudos sobre as forças de segurança passaram a ser publicados (STEWART, 2006). O modelo tradicional com foco no crime pontual passou a ser questionado, pois os conhecimentos produzidos indicavam que a atuação da polícia estava erroneamente voltada para uma exacerbada repressão, com forte cunho racista e preconceituoso contra as

minorias. Além disso, a repressão violenta contra diversos tipos de manifestações, muitas vezes provocadas ou aumentadas pela própria ação da polícia, demonstrava que havia necessidade de uma profunda reforma policial (BRODEUR, 2002; MONJARDET, 2003).

O modelo tradicional de polícia dos séculos XVIII e XIX, que focava o crime, mostrava-se esgotado, e as polícias já não conseguiam contornar as desordens e a criminalidade urbana. Além disso, a sociedade passou a reagir com manifestações contra a violência policial. Surge, então, uma nova perspectiva de ação policial com foco na solução de problemas e no policiamento comunitário, voltada para a atenção à comunidade na busca de identificar soluções em longo prazo para delitos corriqueiros e constantes, e não mais pontuais e ligados ao caso concreto (um chamado emergencial específico). A lógica centralizada na repressão deveria ser invertida, dando a necessária autonomia ao policial de rua.

O policiamento comunitário “implica a delegação formal aos policiais que agem no escalão do bairro, da autoridade decisional de que precisam para agir eficazmente”, ou seja, o reconhecimento de sua capacidade para decidir por conta própria prioridades locais, horários de trabalho mais bem adaptados à situação local e às demandas do público, à sua organização e distribuição interna de tarefas (MONJARDET, 2003, p. 261).

Nenhum sistema policial está livre de abusos e arbitrariedades praticadas por seus agentes. A diferença, para melhor ou para pior, está na capacidade do Estado de controlar, educar, premiar e punir seu efetivo de segurança; na cobrança por parte da comunidade de um trabalho de qualidade da polícia; nos controles externo e interno dos agentes; e na busca constante de legitimação das agências policiais junto à comunidade, o que se dá pela constante interação e prestação de contas num constante *accountability* (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2007b) das corporações policiais com a sociedade, como salientam Muniz e Proença Júnior (2007a, p. 236, grifos dos autores):

A contrapartida à delegação aos policiais de poderes superiores aos de um cidadão comum, em especial a possibilidade do recurso à coerção pelo uso de força, é a apreciação cotidiana dos atores sociais diante de cada fazer polícia. Estes atores reiteram, ou não, sua confiança na polícia. Como resultado desta apreciação, confere-se ou não, legitimidade, emprestando ou não credibilidade às soluções policiais. Sem embargo do impacto potencial de desvios de conduta e erros, é esta apreciação que afere a aderência das *regras de enfrentamento e dos procedimentos policiais* aos termos presentes do mandado policial, sob o império da lei.

Diversos autores apontam a interação da polícia com a comunidade como um *feedback* essencial e necessário entre as ações da polícia e a busca interminável de legitimidade junto à comunidade. Para isso é necessário agir de forma franca e aberta, corrigindo erros, mudando a direção, aprimorando o que está certo.

2.2 A POLÍCIA NO BRASIL

A polícia brasileira é composta atualmente por agências federais e estaduais de segurança pública, cada uma delas com gestão, subordinação, funções e atribuições específicas, um sistema pluralista e descentralizado na clássica divisão dos modelos de polícia de Monet (2006).

As ações de segurança pública no Brasil historicamente possuem laços muito fortes com o modelo militarizado de polícia e fortes vínculos com interesses das classes econômica ou politicamente mais favorecidas da sociedade (HOLLOWAY, 1997). Os primeiros passos para a segurança no território pátrio eram dados por uma tropa regular de 1.^a linha (exército), que patrulhava as estradas – representava a força física de que dispunham os administradores da Coroa – e cuidavam das prisões atreladas às fortificações militares. Posteriormente, foram criadas as tropas irregulares, não profissionais, compostas por cidadãos, correspondendo às milícias (2.^a linha) e ordenanças (3.^a linha) (FERNANDES, 1973).

Essas tropas irregulares (milícias e ordenanças) formavam a união do poder econômico, em todos os níveis, com o poder político e suas variantes policiais, judiciais, legislativas nas mãos de uma minoria financeira ou politicamente privilegiada que subjogava, com a chancela do poder público, uma maioria desfavorecida social e economicamente (classes perigosas) – uma característica predominante na vida colonial brasileira e ainda muito presente nos dias atuais por meio dos cargos de confiança e livre nomeação das autoridades (HOLANDA, 1995). Uma representação prática do patrimonialismo brasileiro é indicada por Gomes (2010), que traz as observações de Henry Koster, viajante inglês, que andou pelo sertão cearense entre 1810-1811:

Por meio do relato de Koster, percebemos mais uma vez os desmandos e o poderio dos Feitoza, que, tudo indica, assentava-se na propriedade de terras e rebanhos; no poder militar e político representado pela posse de patentes do oficialato das tropas de milícias e ordenanças locais; e no comando das chamadas caboeiras, tropas irregulares de homens armados

vulgarmente conhecidos no sertão como cabras, espécie de capatazes que atuavam como prepostos e sequazes de grandes fazendeiros e senhores de gado nos sertões da pecuária (GOMES, 2010, p. 42-43).

Com a vinda da família real, o príncipe regente D. João VI toma uma série de medidas administrativas. Dentre elas, a criação da Intendência Geral de Polícia (1808), que fora inspirada na Intendência Geral de Polícia de Lisboa, que, por sua vez, tinha sido criada com base na *police* francesa. Posteriormente, criou a Guarda Real da Polícia (1809), também inspirada numa força policial militar congênere de Lisboa, a qual fora inspirada no modelo da *maréchaussée* (Polícia Montada) da França (COTTA, 2006).

O comando da Guarda Real de Polícia era exercido por oficiais vinculados ao Exército. As funções desse corpo militar eram as mais variadas, notadamente a manutenção da ordem pública, através da repressão das classes menos favorecidas (perseguição a escravos, etc.), como descreve Holloway (1997, p. 50):

Disponham de ampla liberdade de movimento ao executar suas missões, seguindo as orientações dos administradores civis e juízes que mantinham o controle global. E seus métodos espelhavam-se na violência e brutalidade da vida nas ruas e da sociedade escravocrata em geral. [...] O inimigo da polícia do Rio de Janeiro era a própria sociedade. [...] A Polícia era um exército permanente travando guerra social contra adversários que ocupavam o espaço a seu redor. O contato com o inimigo advinha de ações guerrilheiras dos bandos de capoeira, de atos subversivos como fugir ao controle de seu dono e recusar-se a trabalhar, e de uma infinidade de pequenas violações individuais, que iam do pequeno furto ao atrevimento de ficar nas ruas depois do toque de recolher. [...] A meta era reprimir e subjugar, manter um nível aceitável de ordem e tranquilidade que possibilitasse o funcionamento da cidade no interesse da classe que elaborou as regras e criou a polícia para fazê-las cumprir.

A Intendência Geral era chefiada por desembargadores que tinham o poder de decidir sobre os comportamentos a serem considerados criminosos e de estabelecer a punição que julgassem apropriada – daí, então, prender, levar a julgamento, condenar e supervisionar a sentença dos infratores (HOLLOWAY, 1997). O intendente representa a autoridade do Monarca, e sua função absorvia os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

A Guarda Real de Polícia e a Intendência Geral foram, respectivamente, a gênese das atuais polícias militares e civis do Brasil. Estas, no nível estadual, juntamente com a Polícia Federal, a Polícia Ferroviária Federal e a Polícia Rodoviária Federal, no nível federal, formam os órgãos policiais do Brasil e estão regulados pelo art. 144 da Constituição Federal de 1988. Os municípios, na forma do

parágrafo 8.º do referido artigo, poderão criar guardas municipais para proteção de seus bens, serviços e instalações.

Recentemente, foi sancionada a Lei n.º 13.022/2014, que instituiu o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Esta norma garantiu aos guardas municipais o porte de arma de fogo, e, funções que guardam muita similaridade com as da polícia ostensiva definida pela Constituição de 1988, o que tem gerado críticas, pois o País está num processo de ampla discussão sobre a reforma das polícias, aí incluídos temas como desmilitarização, unificação das polícias, e criação da polícia municipal – mediante Proposta de Emenda Constitucional (PEC), que tramitam há décadas –, e, aprova-se, por intermédio de uma lei complementar, a possibilidade de criação de milhares de polícias ostensivas municipais (BRASIL, 2014a). Assim, Soares (2010, p. 98) pronuncia-se antes mesmo da promulgação da lei em relevo:

Gradualmente e à sombra da lei, guardas civis municipais foram constituídas. Muitas delas se organizaram como agências protopoliciais armadas, à imagem e semelhança das polícias militares. [...] No limbo legal, inúmeras guardas municipais têm reproduzido o papel de sua fonte inspiradora: se as PMS se desenvolveram como pequenos exércitos em desvio de função, essas guardas municipais vêm prosperando como pequenas polícias militares em desvio de função (substituindo-as, imitando-as, no plano municipal, mas sem amparo legal, insisto).

Após a redemocratização brasileira, a manutenção de corporações que tiveram sua estrutura e funcionamento – na forma como conhecemos hoje – cunhadas no Regime Militar (1964-1985) tem gerado muitas críticas, pois são duas metades de polícia, ambas com fortes resquícios autoritários e imunes à democratização de suas estruturas de poder, como alerta Barreira (2004, p. 7-9). Na mesma linha, Soares (2010, p. 92) relata diversos problemas apresentados por estas corporações:

Mudemos o foco e contemplemos os braços policiais do estado, nos estados brasileiros de um modo geral (ressalvando-se variações regionais e exceções à tendência dominante, as quais serão abordadas adiante). O que predomina é a inoperância (investigação insuficiente e prevenção débil), elevadas taxas de corrupção e envolvimento com o crime (saltando da omissão para a cumplicidade, daí para a parceria e, em seguida, para o protagonismo criminoso), brutalidade crescente, ingovernabilidade e ausência de transparência, confiança popular e controle externo, além de baixos salários e pouca valorização profissional, o que condena os policiais ao envolvimento ilegal com a segurança privada informal.

Fotografia 4 – Integrantes da Guarda Municipal de Fortaleza em ação ostensiva



Fonte: Guarda municipal... (2014).

Ao analisar as estruturas, efetivos, cultura e práticas funcionais da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, ainda não foi efetivada reflexão sobre a Polícia Ferroviária Federal, conclui-se que não se diferenciam em muito da realidade encontrada na esfera das polícias estaduais (SOARES, 2010). No entanto, a necessidade de focar o trabalho na desmilitarização da PM e na unificação das polícias impede uma abordagem mais detalhada dessas instituições. Porém, pode-se tratar de assuntos correlacionados mais diretamente aos objetivos delineados neste trabalho.

As críticas mais tensas feitas ao atual modelo das polícias estaduais relacionam-se ao fato de elas serem incompletas e divididas em civil e militar. Sobre este assunto é oportuno tecer alguns comentários em que o discurso institucional contraria a prática, ao mesmo tempo em que silencia aqueles que podem fazer ecoar sua voz (MEDEIROS, 2005).

Quanto à divisão do trabalho policial, com as definições das competências previstas na CF/1988 para a polícia ostensiva e a polícia investigativa, o que se vê na prática – sem entrar no mérito da total ineficiência de polícias de ciclo incompleto – é uma usurpação de funções patrocinadas pelos próprios gestores governamentais. Falo da prática comum, em diversos estados brasileiros, de PMs fazendo investigação policial (camuflada com o nome de inteligência), que é competência da Polícia Civil, e de núcleos da Polícia Civil com uniformes mais

paramentados e agentes mais treinados, militarizados e equipados do que muitas unidades da PM. Situações que agravam as históricas contendas entre policiais civis e policiais militares (BRASIL; ALMEIDA; ABREU, 2004).

Fotografia 5 – Operação da Polícia Civil do Rio de Janeiro (2014)



Fonte: Heringer (2014).

Outro ponto interessante é a questão da Polícia Militar. Diversos estudos apontam para a inadequação do modelo militar na atividade de polícia; no entanto, os sucessivos governos de direita e de esquerda cada vez militarizam mais as PMs. Como já fora dito, a PM é força auxiliar e reserva do Exército e é controlada e fiscalizada pela IGPM, órgão do Exército Brasileiro que faz inspeções periódicas nos comandos gerais das PMs (MEDEIROS, 2005).

Em razão da condição de militares, os policiais têm cerceados diversos direitos já consagrados aos demais servidores públicos: seus códigos de disciplina são inspirados no Regulamento Disciplinar do Exército (RDE); não recebem insalubridade, adicional noturno; seus direitos políticos são limitados; muitas corporações não possuem carga horária definida; seus salários comumente são menores que os da Polícia Civil; suas faltas disciplinares administrativas são punidas com cerceamento de liberdade, etc.

Ao militar “indisciplinado”, além das reprimendas administrativas disciplinares e penais militares – as esferas civil, penal e administrativa são independentes –, ainda cabem outras punições “não oficiais”, mas vinculadas à

subjetividade das relações humanas. As promoções na carreira militar, por exemplo, são cunhadas pelo critério de antiguidade (no posto ou na graduação) e pelo de merecimento (sempre em maior número que a promoção por antiguidade). A aferição da promoção por “merecimento” é de caráter subjetivo e dá-se pelo aferimento de notas individuais dadas por coronéis que compõem o alto escalão da PMCE, todos em cargos de confiança do governo e recebendo gratificações que, no caso dos três cargos de maior hierarquia da corporação, correspondem ao dobro do salário, muitas vezes acumuláveis para efeito de inatividade (aposentadoria).

Estas violências institucionais têm gerado insatisfação nos militares e resultam em constantes movimentos reivindicatórios² por meio de movimentos “grevistas” – a CF/1988 proíbe ao militar a sindicalização e a greve. Os governos reagem a esses movimentos de forma draconiana, com prisões administrativas, abertura de Inquérito Policial Militar (IPM), expulsões, enquadramento, inclusive na Lei de Segurança Nacional, e cada vez mais militarização da Polícia Militar.

O governo do Ceará afastou ontem 70 policiais militares e 26 civis e confirmou a prisão disciplinar de outros 23 grevistas acusados de participar da paralisação nas corporações, iniciada na terça e encerrada ontem. Com o fim da greve, as tropas do Exército que cercavam a Secretaria da Segurança Pública do Estado e vigiavam o aeroporto de Fortaleza foram retiradas no final da tarde. As punições foram anunciadas ontem pelo secretário estadual da Segurança Pública e Defesa da Cidadania, general Cândido Freire. Os policiais afastados, disse ele, responderão a processos

² A PM do Ceará protagonizou diversos movimentos reivindicatórios desde 1997 até os dias atuais. Em 1997 houve um movimento nacional; no Ceará, culminou com o ferimento à bala do então Comandante-Geral, Coronel Mauro Alves Benevides. Este movimento culminou com diversas instaurações de Inquéritos Policiais e com a expulsão de militares. Posteriormente, a PM cearense também realizou movimentos grevistas em 2010 e 2011. Em 2010, já com a instalação do Programa Ronda do Quarteirão, os policiais militares passaram a realizar uma “greve branca” para reivindicar a melhoria nas escalas de serviço, aumento salarial e promoções. Usaram como pano de fundo a apresentação de licenças médicas e a paralisação de viaturas, sob a alegação de falta do curso de direção para veículos de emergência, além de atraso na documentação das viaturas policiais, o que impossibilitaria a condução das viaturas (Operação “Polícia Legal”). Após várias negociações, o Governo do Estado assinou um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, em que se comprometia a qualificar os policiais motoristas e a rever as escalas de serviço dos militares (TÚLIO, 2010). Em 2011, os policiais militares cearenses eclodiram outra greve, reivindicando também melhoria salarial, nas escalas de serviço, promoções, etc. O governo do estado assinou novo TAC, prometendo anistia aos grevistas e resolução dos problemas. Em 2013 as associações convocaram uma reunião para avaliar as promessas do Governo. Como resultado, ocorreram vários processos disciplinares e a expulsão de diversos militares que participaram mais ativamente desse encontro. Entre eles, o presidente da Associação de Praças, o Soldado P. Queiroz; o CB Sabino (hoje Deputado Federal); o coronel Ivan Macêdo, presidente da Associação de Oficiais, que respondeu a dois Conselhos de Justificação (processo administrativo que pode levar à exclusão de Oficial PM) por ter feito críticas publicadas num periódico local contra a gestão de segurança pública. Os dois últimos movimentos (2010 e 2011) tiveram a liderança ativa de um jovem oficial da PMCE, o Capitão Wagner, que foi eleito Deputado Suplente, vereador mais votado de Fortaleza (CE) e hoje exerce o mandato de Deputado Estadual (sendo o mais votado do Ceará).

e poderão ser expulsos das corporações. [...]. "Eles perderam a confiança do Estado e da sociedade e vão ter que pagar por isso", declarou Freire. "Espero apenas que a Justiça não os reintegre às corporações." (GUIBU; MOTA, 1997, p. 1).

A PM (Polícia Militar) do Ceará indiciou 53 militares acusados de participação na liderança e protestos realizados por policiais durante a greve realizada entre o final de 2011 e início deste ano. Segundo o boletim geral da corporação da última segunda-feira (9), os militares foram acusados no IPM (Inquérito Policial Militar) pelo cometimento de crimes militares e terão que se explicar à Justiça (MADEIRO, 2012, p. 1).

Rio de Janeiro - O secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro, José Mariano Beltrame, assinou hoje as autorizações para os processos de expulsão no Conselho de Justificação da Polícia Militar contra três oficiais da corporação. Eles são acusados de participação no movimento grevista no início do mês. Ao todo, seis oficiais podem ser expulsos por incitar a paralisação. Os policiais indiciados hoje são o tenente coronel Sérgio de Alvarenga Rodrigues e os tenentes Fernando Alves de Lima Inácio Silva e Diego Luciano de Almeida. Eles deverão apresentar suas justificativas ao conselho, que decidirá pela expulsão ou permanência na corporação. Em seguida, a PM remete a decisão ao Tribunal de Justiça do Rio. Em março, o Governo do Estado diminuiu por decreto o prazo de julgamento nas corporações para bombeiros e policiais. O limite para conclusão dos trabalhos caiu de 30 para 15 dias. O processo de expulsão para oficiais costumava ser lento e demorava anos, segundo especialistas (DANTAS, 2012, p. 1).

**Fotografia 6 – Procuradora-Geral de Justiça e
Secretário de Segurança Pública do Ceará
assinando Termo de Ajuste de Conduta (2010)**



Fonte: Túlio (2010).

Fotografia 7 – Greve da PMCE em 2011



Fonte: Lima (2013).

Em se tratando de violências institucionais, podemos citar o fosso cada vez maior que separa a Polícia Civil da Polícia Militar, embora o discurso oficial seja de integração das agências policiais. No caso do Ceará, pode-se citar a questão remuneratória. Os policiais civis, a partir de 2008, passaram a ser mais bem remunerados que os PMs, pois seus vencimentos são pagos na forma de subsídio, previsto no art. 144, §9º, da CF/1988; os policiais militares, embora enquadrados no mesmo diploma legal, ficaram à margem.

Outro exemplo é a Lei estadual n.º 13.881/2007, inspirada no projeto de lei que deu origem à Lei federal n.º 11.770/2008, concedendo às servidoras públicas civis do Ceará o direito à licença maternidade de 180 dias. As servidoras militares femininas ainda aguardam a extensão desse benefício (CEARÁ, 2007).

Cita-se ainda a questão da falta de uma carga horária de trabalho definida para os policiais militares, embora o art. 5º da Lei estadual n.º 14.113/2008 determinasse que o governo remetesse à Assembleia Legislativa, num prazo de 180 dias, um projeto de lei fixando a carga horária semanal dos policiais militares: “Art. 5º O Poder Executivo encaminhará Projeto de Lei, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, dispondo sobre o Regime de Trabalho Semanal dos militares da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Ceará” (CEARÁ, 2008, p. 2).

Em 1997, eclodiram no país diversas manifestações grevistas nas polícias militares brasileiras num efeito dominó. A reação dos governos foi imediata. Vários

policiais responderam a processo administrativo, foram processados na justiça militar e depois expulsos por indisciplina.

A partir de uma rápida difusão modular as ações reivindicatórias dos praças da Polícia Militar de Minas Gerais, no dia 13 de julho de 1997, intensificou-se a solidariedade e, conseqüentemente aumentou o poder de mobilização de policiais militares de quatorze estados brasileiros (Alagoas, Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo) que, em alguns casos enfrentaram Oficiais e governo na arena política (ALMEIDA, 2010, p. 22).

Coincidentemente, no ano seguinte, foi editada a Emenda Constitucional n.º 18/1998, que alterou a denominação do texto original “Dos servidores públicos militares” para “Dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”, ratificando a condição de militar dos integrantes da polícia ostensiva estadual.

O texto original da CF/1988 classificava duas categorias de servidores públicos, os “civis” e os “militares” (estaduais e federais). Com a EC n.º 18/1998, os militares (estaduais e federais) perderam a condição de “servidores públicos”, denominação agora pertencente somente aos “civis”. Os militares estaduais foram “agraciados”, ainda, com um artigo exclusivo, o art. 42, *in verbis*:

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo à lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores;

§ 2º Aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente estatal. (BRASIL, 1988b, p. 29).

Observe o parágrafo 3.º, do art. 142, a que os militares estaduais estão remetidos pela Emenda, *ipsis litteris*: “§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados **militares**, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições [...]” (BRASIL, 1998a, p. 67-68).

Uma interpretação mais acurada da norma – dentro do contexto histórico das manifestações ocorridas no país em 1997, tendo como causas geradoras, dentre outras, as más condições de trabalho, a submissão a regulamentos disciplinares militares extremamente rigorosos, que acabam ocasionando violações de direitos

humanos, e os baixos salários – indica que a alteração constitucional objetiva “prevenir” futuras greves de PMs e, de forma colateral, dos próprios militares federais, procedimento comumente utilizado por trabalhadores da iniciativa privada e servidores públicos, “os civis”, mas não permitidos aos “militares” (ARAÚJO; LIMA, 2010).

Nos anos seguintes, vários outros movimentos grevistas aconteceram nas policiais militares dos estados, isolados ou de forma sincronizada. Os motivos, de maneira geral, eram os mesmos: os baixos salários, questionamentos quanto à rigidez dos regulamentos disciplinares e uma exaustiva carga de trabalho. Os governos estaduais agem com extremo rigor, o que invariavelmente termina com a exclusão dos líderes. No entanto, o governo federal vem concedendo anistia, talvez uma forma de reconhecer o mérito das reclamações, mas prefere prorrogar uma solução definitiva que afete a estrutura das corporações. As greves de 1997 foram anistiadas pela Lei federal n.º 12.191/2010:

Art. 2º É concedida anistia aos policiais e bombeiros militares do Rio Grande do Norte, Bahia, Roraima, Tocantins, Pernambuco, Mato Grosso, Ceará, Santa Catarina e Distrito Federal punidos por participar de movimentos reivindicatórios por melhorias de vencimentos e de condições de trabalho ocorridos entre o primeiro semestre de 1997 e a publicação desta Lei. (BRASIL, 2010a, p. 1).

Em maio de 2011, centenas de bombeiros militares do Rio de Janeiro, reivindicando melhores salários e condições de trabalho, estavam aquartelados no prédio do Comando Geral, quando, seguindo ordens do governador do Estado, policiais do Batalhão de Operações Especiais (BOPE) invadiram a unidade e prenderam todos os militares, baseados no Código Penal Militar (VIANA, 2011).

O movimento dos bombeiros cariocas no primeiro semestre de 2011 foi anistiado, juntamente com outros ocorridos em outros estados, pela Lei federal n.º 12.505/2011:

Art. 1º É concedida anistia aos policiais e bombeiros militares dos Estados de Alagoas, de Minas Gerais, do Rio de Janeiro, de Rondônia e de Sergipe que participaram de movimentos reivindicatórios por melhorias de vencimentos e de condições de trabalho ocorridos entre o dia 1º de janeiro de 1997 e a publicação desta Lei e aos policiais e bombeiros militares dos Estados da Bahia, do Ceará, de Mato Grosso, de Pernambuco, do Rio Grande do Norte, de Roraima, de Santa Catarina e do Tocantins e do Distrito Federal que participaram de movimentos reivindicatórios por melhorias de vencimentos e de condições de trabalho ocorridos entre a data da publicação da Lei nº 12.191, de 13 de janeiro de 2010, e a data de publicação desta Lei. (BRASIL, 2011a, p. 1).

Os policiais militares e bombeiros do Ceará deflagraram paralisação, no final de 2011, ficando aquartelados numa unidade militar, reivindicando definição de carga horária, promoções, reposição salarial, dentre outros itens.

Após várias negociações, o governo estadual concedeu alguns itens da pauta e a anistia, através da Lei estadual n.º 15.114/2012:

Art. 2º Fica autorizado o Controlador Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário a não instaurar e a extinguir sindicâncias ou processos administrativos disciplinares (processos regulares) de que trata a Lei n.º 13.407, de 21 de novembro de 2003, e que tenham por fundamento atos relacionados às manifestações de paralisação funcional praticadas a partir de 1º de novembro de 2011, na forma da Cláusula Primeira do Termo de Acordo e Compromisso firmado entre os representantes do Estado do Ceará e os representantes dos militares estaduais, em 3 de janeiro de 2012. (CEARÁ, 2012, p. 1).

Porém, embora o acordo tenha sido assinado também pela Procuradora Geral de Justiça, posteriormente, o Ministério Público Militar não reconheceu a anistia na esfera penal militar, e os grevistas responderam a processo por crime militar. Desta vez, a anistia federal veio pela Lei n.º 12.848/2013.

No ano de 2012, novamente os estados da Bahia e do Rio de Janeiro enfrentaram movimentos reivindicatórios de policiais militares. Os baianos se aquartelaram na Assembleia Legislativa daquele Estado, e os cariocas tiveram seu movimento sufocado pela prisão dos líderes. O fato inusitado foi o encarceramento dos militares do Rio de Janeiro num presídio de segurança máxima, Bangu I, em celas isoladas, sendo mantidos por vários dias incomunicáveis, inclusive sem visita de familiares (COSTA; COSTA; SOUZA, 2012).

Num sentido contrário às leis de anistia concedidas pelo governo federal, várias Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) vêm sendo apresentadas pelo Ministério Público Federal e por governadores, como provam as ADIs n.º 4.377/2010 e n.º 4.889/2012, cujo “argumento base” é a condição de “militares dos Estados”, posta de forma expressa pela Emenda Constitucional n.º 18/1998.

Já em 2014, a PM da Bahia anunciou nova greve, que, após 48 horas, foi encerrada com o fechamento de um acordo (DÉCIMO; FRAZÃO, 2014). Numa operação midiática, realizada por agentes federais, o líder da greve, vereador Soldado Prisco, foi preso no momento em que conduzia seu veículo e estava acompanhado de sua família, sendo enviado de avião ao presídio da Papuda, em Brasília, com base numa solicitação do Ministério Público Federal (MPF),

relacionada à greve de 2012. O MPF ofereceu denúncia com base na Lei de Segurança Nacional (CUNHA; ALMIRANTE, 2014).

Em diversos momentos, as polícias militar e civil, nas diversas unidades da federação, já entraram em confronto, de maneira individual ou coletiva, o que demonstra ranços históricos e sérios problemas na estrutura consagrada pela Constituição Federal de 1988 e suas alterações (CORNELSEN, 2002; MARTINS, 2014; RIBEIRO, 2014).

As reivindicações dos policiais, os confrontos, a falta de diálogo entre as polícias, a duplicidade de gastos, a corrupção, a ineficiência do modelo de gestão refletem a crise do sistema de segurança pública nacional, um verdadeiro colapso. Tais sintomas vêm sendo negligenciados pelos governos. No caso da PM, silenciaram-se as insatisfações pela força e pelo rigor da disciplina castrense. Os resultados são a onda epidêmica de violência e a criminalidade que assola o país.

2.3 UM DIAGNÓSTICO DA VIOLÊNCIA E DA CRIMINALIDADE NO BRASIL

A Polícia Militar e a Polícia Civil, pela natureza de suas competências constitucionais, são as corporações policiais que estão em constante relação com a sociedade, seja numa abordagem da polícia ostensiva, no policiamento de um grande evento popular, seja no registro de um Boletim de Ocorrência – documento em que se relata um fato que possa ter reflexo na esfera da segurança pública. São essas corporações que possuem a maior demanda de serviços.

Como observamos, a estrutura dessas corporações carece de mudanças na sua arquitetura institucional e na sua forma de atuação. Podemos dizer, baseados na epidemia de violência que vivenciamos há décadas, que vivemos uma crise na área de segurança pública, o que tem gerado mortes violentas, crimes contra o patrimônio e diversos males à sociedade.

Violência é definida por Tavares dos Santos (1997, p. 164) como:

Violência seria uma relação social, caracterizada pelo uso real ou virtual da coerção, que impede o reconhecimento do outro como diferente – pessoa, classe, gênero, ou raça, mediante o uso da força ou da coerção, provocando algum tipo de dano, configurando o oposto das possibilidades da sociedade democrática contemporânea.

Para Zaluar (1999, p. 8) a violência pode ser compreendida como:

Violência vem do latim *violentia*, que remete a *vis* (força, vigor, emprego de força física ou os recursos do corpo em exercer a sua força vital). Esta força torna-se violência quando ultrapassa um limite ou perturba acordos tácitos e regras que ordenam relações, adquirindo carga negativa ou maléfica.

A violência é aqui compreendida como a ação que tem como resultado a quebra de normalidade na sociedade, gerando dor e sofrimento à população brasileira, fraturando o pacto social e ocasionando um aumento significativo nas despesas públicas, na reabilitação das vítimas, no pagamento de seguros públicos e privados, no gasto com equipamentos de vigilância e proteção, na manutenção do sistema carcerário, no gasto com as forças de segurança, dentre outros.

Na Ditadura Militar (1964-1985), diversas violações de direitos humanos eram realizadas pelas forças de segurança, pois imperava o arbítrio, as torturas, os esquadrões da morte. A lógica do sistema era a defesa do Estado e dos projetos nacionais. Então, aqueles que estivessem em desacordo com as regras estabelecidas pela classe privilegiada do regime perdiam a condição de cidadãos (PINHEIRO, 1982).

Com a redemocratização, após o último período de exceção no Brasil (1964-1985), o país passou a enfrentar uma grave crise de violência e criminalidade. No período anterior, as forças de segurança e o sistema de justiça criminal atuavam em conjunto contra todos aqueles que subvertessem a ordem. Havia a figura do inimigo interno, criada pela doutrina de segurança nacional. A necessária repressão à violência, sem abdicar da garantia plena dos direitos civis, representa uma equação a ser resolvida pela democracia brasileira, como destaca Adorno (1994).

Há, portanto uma crise no sistema de justiça criminal, que exacerba os dilemas do controle social. Seguramente o principal deles consiste em combinar as funções repressivas das agências de contenção da violência criminal sem abdicar de uma política de respeito aos direitos civis (ADORNO, 1994, p. 102).

Todos os países que saem dos regimes de exceção enfrentam, durante o período de reestruturação da democracia, um aumento considerável da violência. O Brasil não foge à regra, com a agravante de ter mantido, na Constituição Federal que inaugurou o período democrático, as polícias que serviram à Ditadura, num modelo inadequado e ineficaz: “É, sobretudo, a ausência de mecanismos de

regulação apropriados a um novo tipo de sociedade emergente que explica a importância dos fenômenos de violência mais maciços e mais espetaculares” (PERALVA, 2000, p. 84).

A legislação penal brasileira necessita de uma reforma. O código penal é da década de 40 do século XX. O código de processo penal é de 1941. Ambos estão comprovadamente desatualizados. Embora tenham sofrido inúmeras mudanças, estas não acompanharam a velocidade das novas modalidades criminosas – tráfico de armas e de mercadorias, delitos de ordem financeira e de internet – e estão em dissonância com a realidade nacional (MINAYO; ADORNO, 2013).

O sistema de justiça criminal possui inúmeras carências. Há poucos juízes, poucos promotores, defensores públicos em número insuficiente, mal distribuídos no território nacional. Cada membro possui uma quantidade enorme de processos sob sua responsabilidade. A estrutura física e de logística dos tribunais e seus órgãos é precária, principalmente nas comarcas do interior. Salla (2006) nos apresenta uma radiografia do sistema de justiça criminal brasileiro.

As raízes do crescimento da criminalidade em geral e do fortalecimento desse grupo em particular são muitas: um ambiente social de profunda desigualdade social, que cerceia as oportunidades de vida digna principalmente para milhões de jovens pobres; um sistema de Justiça criminal (polícia, Ministério Público, Poder Judiciário e sistema penitenciário) que atua sem integração entre suas instituições e é incapaz de se modernizar efetivamente para atender às necessidades da sociedade; o desconcertante descumprimento da Lei de Execução Penal por parte do Estado, que acaba submetendo milhares de presos a condições subumanas de encarceramento; níveis insatisfatórios do trabalho policial, corrupção, impunidade dos agentes públicos (policiais e agentes penitenciários principalmente), que se ligam às atividades criminosas do PCC ou permitem a sua operação (viabilizando fugas, entrada de celulares nas prisões, acobertando crimes, cedendo armas para bandidos etc.), são outros aspectos essenciais para se compreender a forte presença do crime organizado na sociedade (SALLA, 2006, p. 1-2).

O sistema carcerário está em colapso. Vários levantamentos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) apontam para a realidade de celas superlotadas, grande número de presos temporários, carência de advogados de defesa, médicos, psicólogos. Os encarcerados vivem em condições subumanas, e muitos estão em delegacias, desviando a função da polícia investigativa, que passa a disponibilizar grande parte de seus efetivos para custódia de presos.

O Brasil possui, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça, uma população carcerária de 563.526 presos, dos quais 41% são presos provisórios (cuja

sentença não transitou em julgado). O sistema prisional só oferece 357.219 vagas, o que enseja um déficit de 206.307 vagas (BRASIL, 2014c).

Fotografia 8 – Vistoria no Presídio de Parintins /AM (2013)



Fonte: Santos (2013).

O CNJ tem realizado ações no sentido de monitorar o sistema prisional. Uma medida importante, embora ínfima pela grandiosidade do sistema, é o denominado Mutirão Carcerário, que realiza, de forma rotineira, uma espécie de correição em algumas unidades carcerárias dos estados brasileiros. O que se relata são situações de degradação humana e graves problemas na política de reinserção social dos detentos. Em 2014, o Mutirão Carcerário visitou algumas unidades prisionais nos estados de Minas Gerais, Pernambuco, São Paulo, Rondônia, Roraima e Rio Grande do Sul. Na capital gaúcha, a comissão visitou, entre 10 e 21 de março de 2014, o Presídio Central de Porto Alegre. Do relatório, extraímos o chocante texto.

Primeiramente a questão do saneamento é grave. Os pátios de banho de sol e visita, onde centenas de detentos inclusive recebem seus familiares, são depósitos de esgoto a céu aberto, com fezes dos sanitários usados pelas outras centenas de presos dos andares superiores escorrendo pelas paredes e depositando-se ao pé dos pilares. Nas celas de boa parte das galerias precisaram ser adaptadas garrafas de plástico para fazer passar o esgoto das celas superiores, por entre pias e camas. E o prédio está em ruínas. Essa situação, o padrão atual de civilidade não pode aceitar. Em segundo lugar há o problema das facções. Os pavilhões são comandados por facções. Os detentos ficam livres nas galerias, sem portas nas celas. Lá dentro, há estado paralelo, com hierarquia e até “prefeito”. O líder da facção decide quem poderá ser levado para consulta médica, quem dormirá no chão, quem receberá visita etc. A Brigada Militar, para entrar na galeria, precisa comunicar/pedir ao líder da facção o esvaziamento do espaço. É um

estado paralelo, com um soberano, que negocia com o Estado Legal sua permanência na liderança e benefícios resultantes disso, em troca da tranquilidade da massa carcerária. Tudo é claro num sistema tenso e frágil, que pode ser quebrado a qualquer momento com resultados trágicos para ambos os lados (BRASIL, 2014c, p. 62).

Em 2013, o Mutirão visitou unidades prisionais no Ceará. Pelo relatório, observamos que a situação não dista da encontrada na cidade de Porto Alegre, bem como, pela análise dos relatórios dos demais estados da federação, que há situações semelhantes em todo o País.

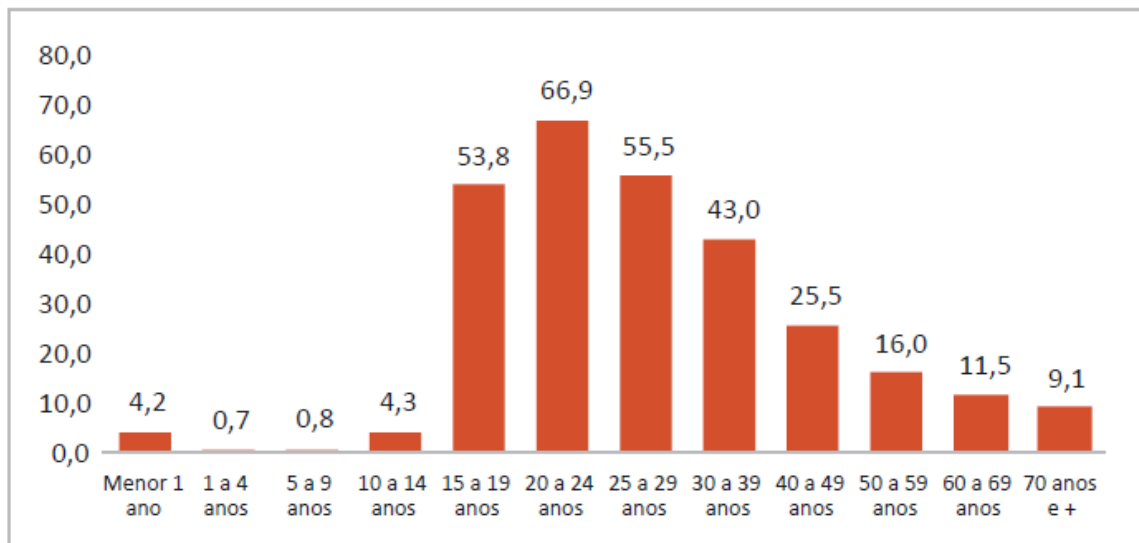
Quanto à higiene pessoal, digno de registro é o fato de que na maioria das unidades prisionais visitadas, os presos do sexo masculino não possuem chuveiro e nem o cano para sua colocação, o que os obriga a tomarem somente o chamado “banho de cuia”. O que se pode concluir, diante da moldura acima exposta, é de que mais um dispositivo legal é flagrantemente desrespeitado nas prisões do Estado do Ceará, já que não primam por mínimas condições de higiene. O pior é que são situações que podem ser perfeitamente enfrentadas e corrigidas pelo Estado, que tem a obrigação legal de propiciar aos presos instalações higiênicas e materiais de higiene pessoal e de limpeza. Outrossim, a limpeza dos corredores e das celas é bastante deficitária, exalando um cheiro de sujeira que toma conta do ar que se respira, em algumas casas prisionais inspecionadas (BRASIL, 2014c, p. 57).

O número de crimes cresce em velocidade assustadora, são roubos, estupros, assassinatos, que migram também para as áreas rurais. O tráfico de drogas ilícitas representa um componente que agrava a situação, aumentando o círculo vicioso da violência. Com relação aos homicídios, os dados coletados referentes ao período 2002-2012 indicam que as vítimas passaram de 49.696 para 56.337 (WASELFISZ, 2014).

Mas o que realmente impressiona nesses números são suas magnitudes. No ano de 2012, com todas as quedas derivadas da Campanha do Desarmamento e de diversas iniciativas estaduais, aconteceram acima de 56 mil homicídios. Isso representa 154 vítimas diárias, número que equivale 1,4 massacres do Carandiru a cada dia do ano de 2012. Na década analisada, morreram, no Brasil, nem mais, nem menos: 556 mil cidadãos vítimas de homicídio, quantitativo que excede, largamente, o número de mortes da maioria dos conflitos armados registrados no mundo (WASELFISZ, 2014, p. 32).

A maioria das vítimas são homens jovens, pobres e negros, moradores de áreas periféricas. A faixa etária mais vulnerável de vítimas vai de 15 a 29 anos, conforme demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Taxas de homicídio (por 100 mil) segundo faixa etária – Brasil – 2012



Fonte: Waiselfisz (2014, p. 70).

De maneira geral, os crimes no Brasil alcançam números assustadores. O número de estupros, que em 2011 somou 43.869, em 2012 chegou a 51.101 casos. Os roubos em 2011 somaram 463.921; em 2012 foram 454.099 (ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2013). Mesmo diante desta realidade, a taxa de elucidação dos crimes no Brasil é baixíssima e se resume, na imensa maioria dos casos, às investigações de homicídios recentes, ou que tenham repercussão na mídia. Assim apontam os dados da Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP):

O índice de elucidação dos crimes de homicídio é baixíssimo no Brasil. Estima-se, em pesquisas realizadas, inclusive a realizada pela Associação Brasileira de Criminalística, 2011, que varie entre 5% e 8%. Este percentual é de 65% nos Estados Unidos, no Reino Unido é de 90% e na França é de 80%. A quase totalidade dos crimes esclarecidos decorre de prisão em flagrante e da repercussão do caso nos meios de comunicação [...]. A ausência de eficiência na persecução penal e a conseqüente impunidade são fatores que contribuem para o aumento do número de homicídios. (BRASIL, 2012a, p. 22).

No Brasil a grande base da persecução criminal é o Inquérito Policial (IP), que se constitui por uma peça formal, construída de maneira inquisitorial – não há a obrigatoriedade de possibilitar ao acusado a ampla defesa e o contraditório – através da junção do conjunto probatório, composto, na maioria dos casos, de depoimentos transcritos dos envolvidos (tomados em cartório policial) e das provas periciais (laudos,

certidões e outros documentos). A feitura do IP é de responsabilidade do Delegado de Polícia (a Constituição de 1988 passou a exigir que os delegados de polícia sejam bacharéis em Direito e que prestem concurso público, vedando assim a promoção por acesso – sem concurso – a policiais de níveis mais baixos ao cargo).

Este modelo é nacional, exclusivo do Brasil. Foi construído numa perspectiva histórica, tradicional e baseada na manutenção de poder atinente ao cargo. Originalmente era exercido pela figura do Juiz de Paz, tendo continuidade no Chefe de Polícia e, a partir deste, nos Delegados e Subdelegados.

No Brasil, e apenas no Brasil, encontramos uma solução não somente mista, mas ambivalente na persecução criminal: cabe à Polícia a investigação preliminar como também o aprofundamento das investigações e um relatório juridicamente orientado do resultado dessas investigações. Esse relatório, chamado “inquérito policial”, não deve ser confundido com a mera investigação policial, pois, inclui depoimentos transcritos em cartório, além das necessárias peças periciais (MISSE, 2010, p. 9-10).

A investigação de um crime – que é realizada por policiais investigadores – é reduzida a um relatório formal, que é de competência exclusiva do Delegado de Polícia (bacharel em Direito). Este o encaminha ao Ministério Público (titular da ação penal), que decide se denuncia, arquivou ou solicitada complementação. Todo o procedimento do Inquérito Policial passa ao largo da Justiça, a não ser que se precise de provas que requeiram autorização judicial. Misse (2010), ao coordenar uma ampla pesquisa em cinco capitais brasileiras sobre o IP, usa a expressão “pingue-pongue” para se referir às idas e vindas do IP entre os Promotores de Justiça e os Delegados de Polícia. O autor constrói uma narrativa que justifica a absoluta ineficácia desse sistema e expõe as vísceras da primeira porta da impunidade no Brasil.

Finalmente, verificou-se também uma distância e um afastamento tanto entre agentes policiais e delegados, quanto entre esses e membros do Ministério Público. É como se, a cada nível hierárquico do processo de incriminação os atores encarregados de esclarecer um determinado crime em sua materialidade e autoria, afastassem-se progressivamente da “cena do crime”, transformando-a em uma narrativa de segunda e terceira mãos. O primeiro a chegar, o policial militar, não pode iniciar a investigação, apenas fazer o flagrante, caso o autor permaneça próximo à cena do crime; se não houver flagrante, na melhor das hipóteses, preservado o local, chegam os policiais civis e os peritos; o delegado, que pode não comparecer à cena, receberá os informes dos policiais civis e aguardará os exames periciais solicitados, mas os laudos podem demorar dias, semanas, meses... Mediante portaria terá instaurado o inquérito policial. Convidará ou intimará, então, testemunhas para depor na delegacia, mas nem sempre

terá condições de buscá-las, aguardando que venham, que não faltem. Se chegarem, ou quando chegarem, ouvirá determinando ao escrivão (isso quando este já não substitui o delegado) que transcreva os depoimentos e, quando os há, interrogará os suspeitos, que serão então indiciados. Juntará os laudos, as transcrições dos depoimentos e outros materiais e redigirá uma reconstituição do que encontrou, relatando por escrito o resultado obtido, e enviará a peça – enfim, o inquérito policial, ao Ministério Público, que poderá constatar que todo o esforço é judicialmente insuficiente para denunciar quem quer que seja. Devolve então o inquérito ao delegado, solicitando que ele realize novas diligências. Este, já às voltas com novas portarias e novos inquéritos policiais, e certo de que não obterá mais nada com aquele, poderá engavetá-lo e esperar chegar o prazo para reenviá-lo ao MP, dando assim início ao “pingue-pongue”. Algum dia, um procurador cansado olhará toda aquela papelada e pedirá seu arquivamento, por insuficiência de resultados. Cada inquérito que se transforma em denúncia e segue em frente, já como ação penal, é uma vitória. Por alguma razão, o seu número é pequeno (MISSE, 2010, p. 18).

O CNMP, através de uma iniciativa denominada Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública, conclamou os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Ordem dos Advogados do Brasil para, de forma conjunta, elaborar ações (metas) no combate à violência e à sensação de impunidade no Brasil. A Meta 2 (A impunidade como alvo: diagnóstico da investigação de homicídios no Brasil) consistia em concluir todos os inquéritos e procedimentos que investiguem homicídios dolosos instaurados até 31 de dezembro de 2007, com os seguintes condicionantes: inquéritos policiais que tenham sido instaurados até 31 de dezembro de 2007; que estejam ainda pendentes de finalização; e que tratem da investigação de homicídios dolosos, tentados ou consumados.

Conforme pesquisa realizada pelo CNMP (BRASIL, 2012a), chega-se aos seguintes resultados nacionais: inquéritos na meta (134.944); movimentados (151.665); finalizados (43.123); pendentes de finalização (91.821); denunciados (8.287); baixas em diligências (108.542); arquivamentos (33.688); desclassificações (1.148); percentual de denúncias (19%); percentual de arquivamentos (78%); percentual de desclassificações (3%).

Embora a pesquisa saliente que não considerou as condições estruturais de cada um dos estados, os números nos revelam que, dos 151.665 Inquéritos Policiais (tratando da investigação de homicídios dolosos, tentados ou consumados) que a Polícia Judiciária brasileira instaurou até dezembro/2007, embora com todo o esforço estabelecido pela Meta 2, só foram finalizados 43.123, dos quais o Ministério Público só ofereceu denúncia em 8.287 (19%), arquivando (geralmente por conta de

não identificação de autoria) 33.688 (78%), restando, então, 91.821 inquéritos a serem finalizados. Quando acrescentamos a estes dados as estatísticas – segundo o Mapa da Violência/2014, de 2008 a 2014, um total de 262 434 pessoas foram vítimas de homicídios no Brasil –, vimos que a situação é preocupante.

2.4 A POLÍCIA NÃO É A SOLUÇÃO

As ações de segurança pública e os exemplos dos programas de redução da violência e da criminalidade que tiveram sucesso apresentam como característica comum estarem associados a outras políticas públicas ligadas a áreas do desenvolvimento humano, como saúde, educação, emprego e renda, saneamento básico, moradia, mobilidade urbana, etc. Vários programas obtiveram redução da criminalidade com iniciativas multissetoriais, como relata Rolim (2007), dando conta do programa **Cessar fogo**, que ocorreu nos anos 90 do século XX na cidade de Boston (EUA) e que conseguiu uma redução de homicídios – sempre crescentes no período de 1992 a 1996, quando iniciou o programa. Estes caíram pela metade, bem como o número de agressões.

Mentores de rua, policiais promotores, líderes religiosos e agências do serviço social identificaram em cada bairro os jovens mais problemáticos e em conflito com a lei. [...] Em uma primeira reunião com os adolescentes, as autoridades afirmaram que a violência iria parar daquele dia em diante, que quem não estivesse disposto a construir a paz na comunidade seria punido e todos os demais, que desejassem participar do programa, teriam acesso a vários serviços sociais, incluindo formação profissional e encaminhamento a alternativas de trabalho remunerado (ROLIM, 2007, p. 43).

No Brasil, algumas experiências inovadoras merecem destaque, como as ocorridas nos estados de Pernambuco, Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro. Nesses estados, foram desenvolvidas estratégias de ação que têm em comum a organização de mecanismos que atuaram na gestão integrada das corporações policiais, e destas com outras agências de governos, e de todos com a sociedade civil e com a comunidade. Além disso, houve investimento em tecnologia; quebra de paradigmas, principalmente da cultura institucional; vontade política; desenvolvimento de políticas voltadas a grupos vulneráveis à criminalidade; políticas voltadas à ressocialização; avaliação e monitoramento contínuo.

Em Pernambuco, o lançamento, em 2007, do Programa Pacto pela Vida (PPV) foi uma iniciativa importante e estratégica, capitaneada pessoalmente pelo então Governador Eduardo Campos, que assumiu a responsabilidade pelo programa, sendo o estado o único na região Nordeste a reduzir a taxa de homicídios.

Lançado em maio de 2007 pelo Governador do estado de Pernambuco, Eduardo Campos, o “Pacto pela Vida” consiste em um plano que apresenta como meta prioritária a redução progressiva das ocorrências de homicídio doloso, roubo seguido de morte (latrocínio) e lesão corporal seguida de morte, agregados sob a designação “Crimes Violentos Letais e Intencionais” – CVLI. Composto de 138 projetos previstos, divididos em seis Linhas de Ação – Repressão Qualificada da Violência, Aperfeiçoamento Institucional, Informação e Gestão do Conhecimento, Formação e Capacitação, Prevenção Social e Gestão Democrática – o documento que norteia a política de segurança pública local pressupõe a atuação de variados atores sociais. Neste sentido, impõe ao Estado um desafio sobre as estratégias de gestão e 19 de governança, em um cenário no qual diversas agências, organizações e grupos assumiriam maior participação nos processos decisórios (MACÊDO, 2012, p. 18-19).

O protagonismo das agências policiais na atuação contra a criminalidade e a violência é colocado em plano secundário, e o envolvimento de outros atores foi fundamental para o sucesso do programa. Podemos citar que os procedimentos de gestão e monitoramento ficaram a cargo de especialistas da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Além disso, o envolvimento e a assunção de responsabilidades por parte de outros órgãos do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Universidade, Sociedade Civil foram fundamentais (RATTON; GALVÃO; FERNANDEZ, 2014).

Na mesma linha, o Estado de Minas Gerais avançou na redução da criminalidade pela coordenação integrada de um conjunto de programas de prevenção como: integração da comunidade; adoção de intervenções para a garantia de um melhor rendimento escolar em comunidades mais vulneráveis ao crime, gestão integrada do sistema de defesa social (integração física, de gestão e operacional por parte dos atores policiais); gestão do sistema prisional; prevenção social da criminalidade (programa Fica Vivo, voltado à proteção estatal de jovens em situação de vulnerabilidade); interação entre atores públicos e entre atores públicos e comunidade. Além disso, houve uma melhoria na infraestrutura da polícia e dos órgãos de ressocialização (BEATO; SILVEIRA, 2014).

O Estado de São Paulo também foi protagonista na adoção de programas de prevenção à criminalidade. Uma forte ênfase na criação de bases comunitárias (polícia comunitária); fortalecimento das equipes de Força Tática (equipes de reforço ao policiamento convencional); investimento na polícia científica (perícia criminal); forte investimento em tecnologia (sistemas de dados criminais, georreferenciamento das ocorrências criminais); controle de armas; envolvimento dos municípios; envolvimento integrado de diversos atores públicos, entre estes e a sociedade civil, e com a comunidade em geral.

No Rio de Janeiro, a ação do crime organizado muito ligado ao tráfico tem, ao longo das últimas décadas, criado uma espécie de estado paralelo, que se fundamenta com base no tráfico de drogas e na violência desmedida de traficantes, que passaram a controlar territórios, a subjugar comunidades faveladas e a implantar o medo na população carioca. No entanto, recentemente o governo implantou um projeto de pacificação social que tem como ícone as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP).

A lógica de guerra ao tráfico, que tinha como resultado a alta vitimização de criminosos, policiais e da comunidade, foi substituída, a partir de 2008, pela política de ocupação e retomada de territórios pelo Estado, que, em vez de realizar operações esporádicas e de alta belicosidade, opta por levar serviços. O policiamento segue a lógica da proximidade. É verdade que o programa necessita ser aperfeiçoado e corrigir rumos, a saber: um maior envolvimento de outros atores públicos, saindo de uma hipertrofia na ação policial; revisão dos processos de formação dos policiais que atuam nas UPPs (a formação dos policiais foi encurtada para atender ao programa, prejudicando o ensino), dentre outros (RODRIGUES, 2014).

No Ceará, especificamente, foi lançado, durante o primeiro governo Cid Gomes (2007-2010), um programa denominado “Ronda do Quarteirão”, que consistia na distribuição de patrulhas motorizadas de policiais em quadrantes com extensão territorial de 3 km quadrados. A absoluta maioria dos integrantes era composta por policiais novatos, e a estratégia utilizada era a da Polícia Comunitária – contato direto com a população, manutenção dos mesmos policiais nas áreas determinadas, aprofundamento da relação de confiança entre a polícia e a comunidade.

O Programa foi lançado em novembro de 2007 pelo Governo Cid Gomes (2007-2010), inicialmente em quatro bairros da cidade de Fortaleza, sendo expandido na seqüência para os demais bairros, municípios da Região

Metropolitana e, do interior do Estado. Somente na capital cearense, originalmente, foram dispostos mais de 1500 policiais divididos em 122 equipes cada uma composta por 12 policiais, que se revezavam nos três turnos por meio de patrulhamento preventivo e ostensivo 24 horas áreas de 3km², sendo que cada viatura e os policiais não podiam sair do seu perímetro delimitado de cobertura operacional determinado pelos comandos (BRASIL; SOUSA, 2010, p. 98).

Os policiais que participavam desse programa usam fardas, viaturas e equipamentos diferentes dos demais policiais (polícia tradicional), bem como recebiam uma gratificação financeira, a que os demais não faziam jus. Todas essas diferenças podem ter acirrado as relações de conflito que se evidenciaram ao longo do programa entre novatos (os rondas) e os antigos (do Policiamento Ostensivo Geral-POG).

De fato, no seu início, o programa foi extremamente bem avaliado e recepcionado pela população, tendo surtido um efeito positivo para o governo; no entanto, com o passar do tempo, passou a sofrer críticas internas e externas, passando de uma feição mais comunitária para uma ação extremamente ostensiva, e cada vez mais se aproximando do modo tradicional de “fazer polícia”.

Há relatos de que a própria população passou a desacreditar dos “modos cordiais” da “Polícia da Boa Vizinhança” e a compreendiam como “não sendo polícia de verdade”. Essa diferença pode ser bastante associada à propaganda oficial do governo, que buscava repassar e massificar para a população as diferenças entre “essas duas polícias”.

Em 2010, eclodiu um movimento denominado “operação polícia legal”, que foi o ápice de uma “greve branca” que acontecia havia algum tempo entre os policiais – na sua absoluta maioria, pertencentes ao Ronda do Quarteirão, e que reclamavam da escala desumana de serviço (policiais do Ronda trabalhavam 6 noites ou noites consecutivas, cumprindo jornadas das 6h às 14h, das 14h às 22h ou das 22h às 6h). Se apresentassem repouso médico, sua gratificação apresentava desconto.

Em maio de 2010, após quase dois anos de execução, o programa Ronda do Quarteirão sofre uma grande alteração em sua filosofia após uma mudança de comando. Como forma de retaliação à participação ativa dos policiais do Ronda na “greve branca” da PMCE de abril de 2010, é emitido pelo Comando Geral da Polícia Militar um boletim no qual exonerava e transferia oficiais que ocupavam importantes comandos de unidades operacionais da PMCE (CRUZ, 2013, p. 84).

O problema dos excessos nas jornadas de trabalho, caracterizadas nas escalas de serviço dos policiais do Ronda do Quarteirão, já ocorria desde o surgimento do programa, como evidencia pesquisa de mestrado realizada ainda em 2008.

Existem ainda questões apontadas pelos policiais com relação às condições de trabalho, sobretudo, no que toca à escala de trabalho (os policiais trabalham seis dias e têm um dia fixo na semana de folga, denominada de “escala viciada”), colocam como sendo algo “massacrante que está sacrificando a tropa”. Algo quase unânime apontado pelos policiais entrevistados, a escala de trabalho tem impossibilitado que os policiais tenham tempo para resolver assuntos pessoais e tempo para participar da vida familiar, o que tem colocando os profissionais do Ronda do Quarteirão em situação de insatisfação com o trabalho realizado e o tratamento rígido imposto pelos comandos (SOUSA, 2008, p. 74).

Em 2011, eclodiu uma greve na qual ampla maioria de participantes do Programa Ronda reclamava dos mesmos problemas que deram origem ao movimento ocorrido no ano anterior. Todos estes fatos podem evidenciar diversos problemas que minaram o Ronda. Dentre eles, uma rejeição interna, por ter sido um programa não formulado dentro da PM tradicional, apresentado-se como um modo “novo” de fazer polícia.

Embora com um investimento milionário, em grande parte associado à aquisição de fardamento de alto padrão, carros luxuosos (HILUX SW4), sistema de alta tecnologia, o Programa Ronda, embora tenha alcançado bons resultados no seu início, naufragou em altos índices de criminalidade, com evidência nos homicídios. Nesse quesito, nos últimos sete anos, o estado do Ceará supera o Estado de São Paulo, conforme dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2014).

Recentemente, o governador Camilo Santana, sucessor de Cid Gomes, anunciou na imprensa a realização de estudos para a remodelação do Programa Ronda. No próprio governo anterior, o uniforme da PM voltou a ser único, a fiscalização do Ronda e do POG também passou a ser exercida, sem distinção, por oficiais pertencentes ao Ronda ou não. O programa passou a ser claramente ostensivo, inclusive com a criação do “Ronda Tático”, de cunho totalmente ostensivo e repressivo.

Um dos principais compromissos do governador Camilo Santana com a área da segurança pública, a reestruturação do Ronda do Quarteirão, já possui data para ganhar as ruas. O programa passa por remodelação pela Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS) e vai ser efetivado a partir de julho deste ano, com implantação gradual do novo modelo primeiro em Fortaleza e depois na Região Metropolitana da Capital e Interior (MOREIRA, 2015, p. 1).

Nos cinco estados analisados, à exceção do Ceará, as estatísticas criminais apontam para uma redução nos níveis de criminalidade. Em relação aos demais estados brasileiros, muitos apresentaram aumento das taxas de criminalidade, principalmente de crime violentos.

As agências de segurança pública são essenciais nas estratégias da paz social e da ordem pública, mas são órfãs se atuarem isoladamente, não importando se tenham excelência de meios e equipamentos. Os resultados certamente não estarão no mesmo patamar se não proporcionarem uma melhoria de vida para as populações vulneráveis à violência.

O papel da polícia é fundamental na sociedade. Ele deve se desvincular da ênfase na repressão e se inserir mais na mediação de conflitos, que é a maior parcela de suas intervenções, como apontam os dados de pesquisas recentes (MIRANDA, 2011). O policial é, no geral, a face do Estado que as classes menos favorecidas econômica e socialmente mais conhecem. Infelizmente, essa população conhece a face repressiva, violenta, racista da polícia. O que estabelece um círculo vicioso, em que os estereótipos e as desavenças entre agentes da lei e a comunidade vêm deteriorando uma relação que deveria ser de confiança. Miranda (2011), em trabalho sobre a mediação de conflitos na formação policial e sua aplicabilidade nas atividades policiais, salienta a importância da preparação do policial para que atue com ênfase na prevenção, tirando o foco do modelo tradicional repressivo-penal e privilegiando o caráter interdisciplinar, pluriagencial e comunitário.

As estatísticas mostram que, em média, mais de 70% dos casos que geram as ocorrências policiais se caracterizam por serem conflitos de natureza social (desordem, briga de família, embriaguez e desordem), surgidos entre pessoas que possuem vínculos afetivos e relações continuadas que, por não conseguirem dialogar para bem administrar as controvérsias vividas, transformam discussões em agressões ou até em crimes de maior potencial ofensivo, como o homicídio (MIRANDA, 2011, p. 57).

O policial de rua deve estar integrado a uma rede de serviços, de assistência e desenvolvimento social, sem interferir nas funções inerentes a esses profissionais. Deve representar um suporte, um canal que liga pessoas, com as quais ele se relaciona nos seus plantões, muitas delas fragilizadas, vitimadas, viciadas, em situação de rua; sua ação, que se resume hoje à repressão, deve passar a ser mediadora, preventiva, pró-ativa e social.

Ao mesmo tempo, como face do Estado presente ininterruptamente na comunidade, todos os dias da semana, é ele um observador por natureza das mudanças, das carências, dos problemas, das mazelas sociais. No seu patrulhamento, ele vê praças e logradouros mal iluminados, problemas de falta ou violação do ordenamento urbano (mesas de bares em calçadas, bloqueio de ruas para eventos não autorizados, obras irregulares que atentem contra o estatuto da cidade). Nesse sentido, a polícia é uma parceira em potencial da gestão municipal, no enfrentamento à violência com ações de natureza não policial, mas sim de natureza preventiva e focada nos grupos vulneráveis, como o de jovens (SOARES, 2003).

Muitos problemas promovidos por pessoas ou grupos, e que afetam a coletividade, são cometidos muitas vezes em períodos fora do expediente administrativo das repartições públicas. A maioria delas sem serviço de emergência, o que faz com que, quando tome conhecimento do fato, este normalmente já esteja agravado, o que demanda habitualmente medidas judiciais e certamente perdas ao poder público e à coletividade.

A polícia é, neste sentido, um parceiro importante das outras agências estatais. No entanto, em regra, fica restrita à ação de curto prazo, ou seja, repressiva, e ao direito penal, o que, na maioria das vezes, agrava os problemas em vez de solucioná-los em longo prazo, impactando, assim, positivamente, a vida das pessoas e desafogando o sistema penal.

Muitas pessoas estão à margem da sociedade e acabam cometendo pequenos delitos. Quando são presas, e depois soltas, passam a cometer crimes mais graves. Antes de elas tangenciarem o direito penal, certamente passaram por muitas abordagens ou pela vista de patrulheiros. Estes não veem nessas ocasiões uma oportunidade para orientar os cidadãos, sendo partícipes de uma política de inclusão social e econômica. Os policiais normalmente veem esses cidadãos como uma ameaça à sua liberdade, integridade física e moral. Dessa forma, afastam-se até o próximo encontro com esses indivíduos, que, geralmente, passam a estar na condição de acusados de delitos.

Infelizmente, a polícia tem atuado no modelo tradicional, com foco na ação repressivo-penal, limitando-se muitas vezes a ações ostensivas – por natureza a que atua na fase inicial do conflito. Carece, porém, de autonomia para a resolução dos problemas fora da seara do direito penal e da polícia judiciária, já assoberbada de trabalho, mas bastante cautelosa em “perder” seus “espaços”. Daí as várias

ações patrocinadas pelos delegados da Polícia Civil contra a lavratura de Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) por policiais militares e policiais rodoviários federais, o que é previsto na Lei n.º 9.099/1995. Em poucos estados, no entanto, cumpre-se essa legislação. Isso se deve a ações tácitas e ostensivas dos sindicatos da Polícia Civil. Alguns exemplos são as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 2.862-6/SP (BRASIL, 2003) e n.º 3.614/PR (BRASIL, 2007) no Supremo Tribunal Federal (STF), bem como um Pedido de Providências (PI) ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

3 A QUESTÃO DA UNIFICAÇÃO E DA DESMILITARIZAÇÃO DAS POLÍCIAS

A questão da reforma do aparelho policial brasileiro é tema recorrente nas diversas pesquisas acadêmicas e tem sido sugerida, há décadas, por estudiosos da violência e da criminalidade, bem como por ativistas, mediante várias entidades nacionais e internacionais de defesa dos Direitos Humanos. Também o Congresso Nacional vem pautando essa matéria, através de diversas propostas legislativas que buscam adequar a estrutura da polícia à realidade brasileira; de maneira geral, propõem mudanças pontuais ou mais profundas.

O Poder Executivo, por sua vez, tem proposto iniciativas que, embora tímidas, tem, de certa maneira, influenciado algumas quebras de paradigmas na cultura institucional das corporações, proporcionando alguns avanços e resultados positivos. É importante dizer que muitas vezes as inovações propostas – quando implantadas sem um estudo acurado, uma política de continuidade e bases sólidas – podem descaracterizar as corporações, mediante ingerência política orientada muitas vezes para a aquisição de dividendos políticos, mas sem capilaridade técnica e científica, o que compulsoriamente faz com que percam seus valores e cultura organizacional. No entanto, a grande alternância das “soluções” acaba por desorganizar, cada vez mais, as estruturas policiais que já estão fragilizadas.

Por exemplo, no Ceará – desde o segundo Governo Tasso Jereissati (1999-2002), passando pelo Governo Lúcio Alcântara (2003-2006) e os dois governos Cid Gomes (2007-2010; 2011-2014) –, a política de segurança pública não tem tido continuidade, promovendo assim o agravamento da situação ainda no governo Cid Gomes. Podemos observar que não há continuidade nas políticas públicas de segurança, implementado-se ações e programas de maneira individualizada, à critério de cada governante.

A Segurança Pública é um segmento, assim como a Saúde e a Educação, que necessita de planejamento para curto, médio e longo prazo dentro de uma visão de Estado. São exemplos as políticas públicas no Brasil nas áreas de Educação (Plano Nacional de Educação-PNE) e Saúde (Sistema Único de Saúde-SUS), cujos planos, programas e ações são pensados e estruturados como uma questão de Estado, e não somente de acordo com a visão de cada gestão governamental, de cada momento, sem a continuidade necessária para o monitoramento das ações e para correções de rumo.

A grande demanda da segurança pública, em razão de suas competências constitucionais, recai na Polícia Militar e na Polícia Civil, assim como grande parcela das críticas com relação ao aumento da violência e da criminalidade também. O contato dessas corporações com a comunidade é intenso e diário, seja no registro de uma ocorrência, seja numa ligação para o serviço de emergência policial ao menor sinal de perigo.

Como realizam uma grande quantidade de intervenções no meio social, elas são a face do Estado que a comunidade, principalmente a mais carente de recursos financeiros, mais conhece. A Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal possuem funções bastante pontuais e específicas e atuam de forma mais limitada – a Polícia Ferroviária Federal, por sua vez, não existe de fato³.

Com relação às Guardas Municipais, a Constituição de 1988 limitou bastante suas funções, atribuindo poucas responsabilidades aos municípios – e também à União – com relação à segurança pública, embora, ao longo dos anos, estas corporações tenham conseguido avanços legislativos significativos, sendo contempladas por diversas políticas da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).

Em razão de serem as maiores corporações e as que mais influenciam no dia a dia dos cidadãos, em razão do alto número de intervenções que realizam no cotidiano das pessoas, muitas vezes de forma negativa, nosso estudo sublinhou a Polícia Militar e a Polícia Civil na questão da reforma do modelo policial brasileiro. Deve-se salientar também que a estrutura da polícia brasileira é matéria regulada na Constituição Federal (art. 144, da CF 1988), obrigando que qualquer alteração nas suas estruturas somente pode ser realizada na forma de Emenda à Constituição Federal (art. 60, da CF 1988). Em virtude disso, resolvemos fazer uma releitura das Propostas de Emenda a Constituição – PECs que propõem alterações na estrutura da Polícia.

Não seria prudente estudar a reforma da polícia brasileira dando ênfase à polícia judiciária estadual e à polícia ostensiva estadual – a Polícia Federal (PF) é também uma polícia judiciária, e a Polícia Rodoviária Federal (PRF) é uma polícia

³ A Polícia Ferroviária Federal – PFF surge ainda no Império pelo Decreto n.º 641/1852 (BRASIL, 1852) e permanece legalmente assentada na CF/1988. No entanto, com o advento das privatizações no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), seus efetivos foram desmobilizados. A instituição, não obstante, permaneceu com previsão constitucional, e a Lei n.º 12.462/2011 (BRASIL, 2011c) garantiu o direito de reintegração ao Departamento de Polícia Ferroviária Federal aos policiais que estivessem em atividade até 11/12/1990. Porém, pelo decorrer

ostensiva de natureza civil, ambas subordinadas à União – e deixar de tangenciar as demais corporações policiais e as guardas municipais no que seja essencial ao trabalho e ao complemento da pesquisa, a fim de não se tornar um conhecimento impreciso. É necessário entender que a segurança deve ser compreendida como um sistema integrado.

A partir disso, escolhemos analisar as Propostas de Emenda a Constituição – PECs que tratassem de nosso objeto – a desmilitarização e a unificação da polícia como uma questão da sociedade democrática – e também abordassem mudanças estruturais nas demais corporações policiais.

Embora, *a priori* o tema da desmilitarização e da unificação das polícias pareça dois assuntos muito abrangentes, e são, para serem estudados em conjunto, entendemos que isto era impositivo, pois todas as propostas de alteração constitucional de maior relevância (PEC n.º 613/1998; PEC n.º 21/2005; PEC n.º 102/1011; PEC n.º 51/2013) trazem esses temas, em conjunto, numa eventual reforma do modelo policial, além de constituir a corrente mais abrangente na literatura especializada (autores).

Também foi fundamental nos debruçarmos sobre os anais da Constituinte (1987) para que compreendêssemos, com maior profundidade, o espírito da Lei (art. 144, da CF 1988, e demais normas correlatas) e mergulhássemos nas discussões intestinas das casas parlamentares, por meio da análise dos registros escritos das casas legislativas (notas taquigráficas, ofícios, requerimentos, registro das votações, etc. Tivemos, assim, a oportunidade de lançar um olhar crítico na interpretação e entendimento do que impede que as discussões sobre a mudança da arquitetura institucional das polícias se tornem realidade, ou seja, que efetivamente nossos parlamentares alterem o modelo que está posto.

Dois conceitos básicos estão em campo, a desmilitarização e a unificação das polícias, e precisam ser compreendidos de forma separada – sob a ótica da literatura especializada e das Propostas de Emenda a Constituição (PECs) – para assim se entender como podem juntar-se numa eventual mudança dentro de um contexto histórico e legal.

Primeiramente, é preciso esclarecer que não é estranha à Democracia a existência de uma polícia de natureza militar; países centrais, como França, Espanha,

do tempo e pela idade avançada dos servidores, esse direito passou a servir como benefício de aposentadoria, não tendo o referido departamento atuação de policiais em serviço ativo.

Portugal, Itália, que são democracias consolidadas, possuem polícias com estatuto e gestão militar. No entanto, diferentemente da polícia militar brasileira, aquelas são corporações de ciclo completo, ou seja, na esfera de suas atribuições e competências realizam a investigação (polícia judiciária) e a prevenção policial (polícia ostensiva) e atuam de forma sincronizada com corporações policiais civis, que também realizam, na sua área de competência, o ciclo completo da atividade policial.

O caso do Brasil é singular, porque existe uma corporação militar que exerce a polícia ostensiva, e não tem competência para exercer a polícia judiciária, ficando a investigação policial a cargo de outra corporação, de natureza civil, e que, por sua vez, também não possui competência para realizar a polícia ostensiva. São duas meias polícias. Este modelo – único – é fruto de uma construção histórica baseada em interesses políticos, econômicos. Além disso, ao longo do tempo, acrescentam-se questões vinculadas a interesses classistas de uma e de outra corporação policial.

Atualmente, a polícia ostensiva é realizada, com exclusividade, em situações normais, pelas Polícias Militares, atribuição instituída pelo Regime Militar (1964-1985), por força do Decreto-Lei n.º 667/1969, publicado no auge do Ato Institucional n.º 5; competência esta que a Constituição Federal (1988) manteve inalterada. Acrescente-se que hoje o próprio Exército Brasileiro (EB), nas Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), está em plena ação de policiamento ostensivo na cidade do Rio de Janeiro, apoiando os projetos de pacificação (Unidades de Polícia Pacificadora – UPP) daquela unidade da federação, como também esteve, em 2014, nas cidades-sede da Copa do Mundo que o Brasil organizou.

Esta atuação da força militar federal se ampara na própria Constituição Federal (1988), em seu art. 142:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, **da lei e da ordem**. (BRASIL, 1988b, p. 67, grifo nosso).

É oportuno frisar que a legislação infraconstitucional tem sido criada e ampliada, com o estímulo de governos de esquerda e de direita, dando cada vez mais *status* de polícia ostensiva ao Exército Brasileiro. Tanto no governo do Presidente

Fernando Henrique (Lei Complementar n.º 97/1999 e Decreto Federal n.º 3.897/2001), quanto no governo do Presidente Lula (Lei Complementar n.º 117/2004 e Lei Complementar n.º 136/2010), e já no Governo da Presidente Dilma, tem sido cada vez mais operacionalizada a presença do Exército nas ruas, nas operações de Garantia da Lei e da Ordem – GLO, com características eminentemente de polícia ostensiva.

Fotografia 9 - Pacificação: Forças Armadas ocupam o Complexo da Maré (RJ)



Fonte: Costa *et al.* (2014, p. 1).

A influência militar da polícia ostensiva sempre foi uma constante na história brasileira, seja por estatuto militar, seja na assimilação da estética militar. Sempre tivemos corporações militarizadas cuidando do policiamento ostensivo e, em algumas ocasiões, também os militares exerceram a polícia judiciária civil – era comum, mesmo antes do Regime Militar (1964-1985), que oficiais assumissem o cargo de delegado regional em vários estados, acumulando com as funções de comandantes de unidades da PM no interior –, pois a competência para exercer a polícia judiciária militar ainda hoje é dos oficiais das polícias militares, por previsão constitucional e infraconstitucional (Justiça Militar, CF/1988).

As Polícias Militares e o Exército estão vinculados desde o surgimento das primeiras instituições no Brasil. Seu modelo recebeu inspiração militar desde sua organização inicial, divisão e funcionamento. Durante vários períodos na história, as polícias militares dos estados foram comandadas, integradas ou instruídas por oficiais da Força Terrestre. Este vínculo, desde os primórdios até os dias atuais, tem sido fortalecido institucionalmente com base nas diversas

constituições brasileiras e leis infraconstitucionais, como claramente demonstra Miranda (2013).

Na sociedade moderna as instituições não estão perfeitamente adequadas aos valores do sistema democrático. No caso específico destacam-se as instituições policiais militares no Brasil. Estas são responsáveis pela defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana. Este descompasso entre a sociedade democrática e suas instituições militares possui explicações, a primeira é a sua história, como vimos o militarismo veio além-mar, desde as corporações até a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, passando pelas forças públicas. A permanência deste traço formou um habitus e um ethos militares (MIRANDA, 2013, p. 43-44).

Os efetivos das polícias militares no início do século XX cresciam em números, equipamentos e treinamentos e passaram a ser considerados verdadeiros exércitos estaduais, à revelia do poder central, que, saliente-se, até os dias atuais, demonstra dificuldade em assumir mais detidamente as responsabilidades com a segurança pública, deixando majoritariamente a cargo dos estados. A Secretaria Nacional de Segurança Pública só foi criada durante o segundo Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Na década de 1930, a Força Pública de São Paulo (atual Polícia Militar de São Paulo) possuía até um grupamento de aviação – interessante que o Exército ainda não tinha segmentos de aviação militar na sua tropa –, e seu efetivo era altamente militarizado em virtude de uma Missão Militar Francesa contratada pelo governo paulista para “instruir militarmente” sua polícia; os oficiais franceses passaram mais de duas décadas treinando a Força Pública paulista, a qual usou todos os conhecimentos aprendidos quando foi mobilizada como força militar de combate contra as forças federais, na denominada Revolução Constitucionalista de 1932.

O primeiro fato interessante a ressaltar é a chegada da Missão Francesa a São Paulo em 1906 sendo, portanto precursora das missões militares estrangeiras no Brasil. O Exército só viria a receber missão instrutora, também da França, em 1918 (FERNANDES, 1973, p. 157).

Interessante ressaltar que, antes de ser compreendida como um equívoco, a militarização da Polícia já era discutida naquela época.

As reações contrárias à missão partiriam de duas alas que, na verdade, estão unidas. Primeiro, aquela que se levanta contra a crescente proeminência do Estado de São Paulo na Federação. Segundo, a ala defensora do Exército Nacional. As duas concentrarão suas críticas no mesmo ponto essencial: contra a militarização, a primeira critica a militarização excessiva de um Estado em termos de ameaça de um

imperialismo estadual. A segunda enfatiza o caráter civilista que deve manter qualquer polícia contra a militarização, que deve ser reservada apenas ao Exército. De qualquer modo, as duas alas abordam o problema sob o mesmo prisma: a militarização como privilégio da União, ou seja, das Forças Armadas (FERNANDES, 1973, p. 157).

Passado o período belicoso, a Constituição de 1934, em seu art. 167, determinou, no capítulo que tratava da “Segurança Nacional”, e que também abrangia as “Forças Armadas”, que as polícias militares – é a primeira vez que esta nomenclatura (polícia militar) é utilizada – se tornassem “Força Reserva” do Exército Brasileiro, ou seja, estabeleceu constitucionalmente a vinculação, o controle e a subordinação das forças estaduais ao Exército Nacional (BRASIL, 1934, p. 39): “Art. 167 - As polícias militares são consideradas reservas do Exército, e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União”.

Para Vargas isto significou agir rapidamente contra qualquer governador de estado que pudesse fortalecer as forças policiais estaduais e ameaçar o poder de seu próprio governo central. Assim, um dos primeiros atos de Vargas foi limitar os orçamentos dos governos estaduais para a polícia, tomando medidas especiais contra a poderosa Força Pública de São Paulo, com a nacionalização de sua unidade aérea (HUGGINS, 1988).

A subordinação da polícia militar ao exército segue, de forma contínua, tanto nos períodos de exceção quanto nos períodos democráticos, como dito antes, sempre de forma crescente no sentido da militarização, como demonstram as demais Constituições da República brasileira e as leis infraconstitucionais.

A Constituição de 1937, decretada durante a Ditadura Vargas (1937-1945), período que passou para a História como “Estado Novo”, manteve a subordinação e a vinculação da PM ao Exército.

Art 15 - Compete privativamente à União:

[...]

IV - organizar a defesa externa, as forças armadas, a polícia e segurança das fronteiras;

[...]

Art 16 - Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias:

[...]

II - a defesa externa, compreendidas a polícia e a segurança das fronteiras;

[...]

XXVI - organização, instrução, justiça e garantia das forças policiais dos Estados e sua utilização como reserva do Exército;

[...] (BRASIL, 1937, p. 4-5).

Interessante que a Constituição de 1946, que inclusive teve a participação de parlamentares comunistas, demonstrando ser uma das Cartas Constitucionais mais democráticas, ainda assim manteve novamente a Polícia Militar como força “Reserva do Exército” e acrescentou um segundo vocábulo, o termo “auxiliar”.

Art 5º - Compete à União:

[...]

f) organização, instrução, justiça e garantias das policias militares e condições gerais da sua utilização pelo Governo federal nos casos de mobilização ou de guerra;

[...]

Art 183 - As polícias militares instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército. (BRASIL, 1946, p. 42).

Dentro de um processo de continuidade do controle das forças públicas estaduais pelo Governo Federal, a Carta Constitucional de 1967, por sua vez, ratificou a condição de “forças auxiliares e de reserva” das polícias militares, na forma do art. 13, VIII, §4º:

As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares reserva do Exército, não podendo os respectivos integrantes perceber retribuição superior à fixada para o correspondente posto ou graduação do Exército, absorvidas por ocasião dos futuros aumentos, as diferenças a mais, acaso existentes (BRASIL, 1967, p. 6).

No mesmo caminho, a Emenda Constitucional n.º 1 de 1969, em seu art. 13, IX, §4º, ao tratar das policiais militares também as define como forças auxiliares e reserva do Exército Brasileiro.

§ 4º As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem pública nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares, reserva do Exército, não podendo seus postos ou graduações ter remuneração superior à fixada para os postos e graduações correspondentes no Exército. (BRASIL, 1969b, p. 7).

Interessante essa questão da militarização da polícia ostensiva que historicamente sempre esteve caracterizada na força policial, mas que, após a Ditadura Militar (1964-1985), ganhou corpo pela questão da extinção das guardas civis pelo governo militar, e a consequente concessão da exclusividade da polícia

ostensiva para as polícias militares brasileiras, por meio da edição do Decreto Federal n.º 667/1969:

Art. 3º - Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições:

- a) **executar com exclusividade**, ressalvas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;
- b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;
- c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;
- d) atender à convocação, inclusive mobilização, do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Interna e da Defesa Territorial;
- e) além dos casos previstos na letra anterior, a Polícia Militar poderá ser convocada, em seu conjunto, a fim de assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina ou ainda para garantir o cumprimento das disposições deste Decreto-lei, na forma que dispuser o regulamento específico. (BRASIL, 1969a, p. 1-2, grifo nosso).

Outra inovação foi trazida pela Emenda Constitucional n.º 7 de 1969, na qual o trecho destinado à Justiça Militar, instituída ainda na década de 1930 para julgar crimes tipicamente militares, em nível estadual, passou a conter a expressão “policiais militares”, que não estava não inscrita na Constituição de 1967.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal, pela edição da Súmula 297/1963, era que o policiamento ostensivo era de natureza civil, mas a Suprema Corte, em alguns julgados posteriores à Emenda 7/1969, passou a defini-lo como também de natureza policial militar, podendo ser considerado, portanto, como crime militar e ser julgado também pela Justiça Militar com base na exclusividade dada à PM para a execução do policiamento ostensivo: “Oficiais e praças das milícias dos estados, no exercício de função policial civil, não são considerados militares para efeitos penais, sendo competente a justiça comum para julgar os crimes cometidos por ou contra eles” (BRASIL, 1963, p. 1).

Sobre este fato, é consagrada a definição de Pinheiro (1982, p. 61), que nos traz uma leitura ácida:

Através da Emenda Constitucional n.º 7, de 1977 (o “pacote de abril”), de outros decretos e de interpretações aparentemente inconstitucionais do Supremo Tribunal Federal, as polícias militares se veem asseguradas uma

justiça *interna corporis*. Que lhes dá plenas condições de construir e implementar a sua própria “lei”. A visão de senhores protetores e arbitrários “por razões de segurança” foi superposta pelos mitos da ideologia de segurança nacional, transpostos para a luta contra a criminalidade comum. Não é a doutrina de segurança nacional que muda o caráter da antiga força pública: a novidade é a transposição de seus princípios para as funções da polícia civil e sua sobrevivência em tempos de construção da normalidade democrática.

A indignação do autor pode ser compreendida pelo engessamento da legislação brasileira, que mantém a competência da Justiça Militar Estadual até os dias atuais para julgar crimes praticados por policiais militares que atuam no policiamento ostensivo, doutrinariamente definido na literatura acadêmica como função eminentemente civil.

Uma mudança foi sinalizada apenas com a publicação da Lei Federal n.º 9.299/1996, que determinou que os crimes dolosos contra a vida cometidos contra civil passariam para a competência da justiça comum, ressaltando ainda a instauração do Inquérito Policial Militar – IPM, que será remetido pela Justiça Militar para a Justiça Comum.

Art. 1º O art. 9º do Decreto-lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar, passa a vigorar com as seguintes alterações:
Parágrafo único. Os crimes de que trata este artigo, quando dolosos contra a vida e cometidos contra civil, serão da competência da justiça comum. (BRASIL, 1996, p. 1).

A Emenda Constitucional n.º 45 /2004 (reforma do judiciário) trouxe um segundo avanço quando determina que os crimes militares cometidos contra civis devem ser julgados, singularmente, pelo juiz de direito do juízo militar. Significa que, nestes casos, aí incluídos os homicídios culposos, o Conselho de Justiça – juízes militares convocados temporariamente para exercer a função de juiz militar, dentre os oficiais da corporação militar, não participam do julgamento.

§ 4º Compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os militares dos Estados, nos crimes militares definidos em lei e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, ressalvada a competência do júri quando a vítima for civil, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças.

§ 5º Compete aos juízes de direito do juízo militar processar e julgar, singularmente, os crimes militares cometidos contra civis e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, cabendo ao Conselho de Justiça, sob a presidência de juiz de direito, processar e julgar os demais crimes militares. (BRASIL, 2004c, p. 6).

No entanto, a Emenda n.º 45/2004 não só manteve como ampliou um retrocesso que fora garantido pela Constituição de 1988, qual seja, a possibilidade da criação da Justiça Militar estadual em segunda instância, de competência primária do Tribunal de Justiça dos estados. A Carta Magna de 1988 garantiu tal mecanismo para os estados cujo efetivo da PM superasse 20 mil policiais. A Emenda n.º 45/2004 substituiu o termo “polícia militar” por “militar”, ou seja, possibilitou a junção dos efetivos das polícias militares e corpos de bombeiros militares dos estados.

Art. 125.

[...]

§ 3º A lei estadual poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça, a Justiça Militar estadual, constituída, em primeiro grau, pelos juizes de direito e pelos Conselhos de Justiça e, em segundo grau, pelo próprio Tribunal de Justiça, ou por Tribunal de Justiça Militar nos Estados em que o efetivo militar seja superior a vinte mil integrantes. (BRASIL, 2004c, p. 6).

Uma indagação pertinente é esta: como alterar a mudança comportamental da polícia, a despeito de um esforço tremendo na mudança de paradigmas na formação e capacitação profissional dos policiais, se as estruturas que as regem permanecem quase intactas, com alguns tímidos avanços – para não dizer retrocessos –, como pudemos observar na legislação que constitui o arcabouço jurídico de uma polícia cada vez mais aproximada do militarismo? Sobre isto nos relatam Brasil, Lopes e Miranda (2011, p. 117):

A educação das forças de segurança só muda se fundada na garantia, promoção e defesa dos direitos humanos, com o objetivo explícito de qualificar o policial como profissional na sua relação de pertença com a comunidade. Uma educação que seja capaz de alterar definitivamente o paradigma positivista penal (que tem norteados os conteúdos da formação policial das academias de polícia) para um paradigma crítico, perspectivado pelo conhecimento vindo das ciências sociais e humanas.

Desmilitarizar é desfazer este processo histórico-legal construído ao longo de séculos, o qual tem servido a uma elite dominante e a sucessivos governos autoritários e democráticos, como força de controle das classes menos favorecidas, e como tropa de dissuasão das massas trabalhadoras e dos movimentos sociais quando estão em luta.

As PMs são corporações forjadas na hierarquia e disciplina, nelas a obediência é a regra (o poder discricionário para o questionamento de ordens é

mínimo), que, se descumprida, é penalizada pelo Regulamento Militar (sanção administrativa militar), e, conforme o caso concreto, o militar ainda pode responder na esfera judiciária criminal ao Código Penal Militar (sanção penal militar).

Como um soldado que esteja envolvido numa operação policial vai questionar seu superior ou se recusar a cumprir uma ordem, seja por falta de meios, seja por entender que poderia haver uma solução mais adequada, considerando que o Comandante não aceitasse sua opinião, em razão, de também ter recebido ordem de outra autoridade civil ou militar para invadir e acabar com a rebelião, certamente o soldado ou o próprio comandante local poderia sofrer reprimenda penal militar, sem prejuízo de sanção administrativa militar: “Art. 301. Desobedecer a ordem legal de autoridade militar. Pena - detenção, até seis meses” (BRASIL, 1969c, p. 62-63).

Acrescente-se que as intervenções da polícia ostensiva geralmente se dão em ambientes conturbados e hostis – e quase sempre num contexto de emergência, embora nada justifique a violência ilegal e o excesso ilegítimo –, caracterizados pela necessidade de decisões rápidas. A junção desses fatores torna o exercício do Poder Discricionário do agente militar ainda mais restrito; ademais, ele age geralmente consciente de que atua dentro de um planejamento executado por seus superiores e civis envolvidos, ou seja, cumpre ordens.

A literatura policial é composta de vários relatos *interna corporis*, de “ordens” nesse sentido, muitas vezes estes relatos chegam à mídia, como evidenciam as matérias abaixo, retratando caso de repercussão nacional, como o episódio que ficou conhecido como “Massacre de Eldorados dos Carajás”, ocorrido em 1996 no Estado do Pará.

Do gabinete do governador Almir Gabriel (PSDB) partiu a ordem para “desobstruir” a via; o secretário de Segurança Pública, Paulo Sette Câmara, reforçou a orientação e autorizou o uso da força policial para tirar os manifestantes da rodovia. Pantoja disse, em seu depoimento no Tribunal do Júri, que tentou argumentar com seus superiores para que a tropa de choque fosse chamada para a operação, já que seus comandados não teriam condições para cumprir a ordem, mas teve o pedido rejeitado. Orientado a seguir com a desobstrução, o coronel partiu de Marabá com policiais munidos de armamentos pesados. No lado oposto da PA-150, a partir de Parauapebas, vieram os comandados de Oliveira, também fortemente armados. Na curva do “S”, onde a multidão se aglomerava, os PMs utilizaram bombas de gás lacrimogêneo para liberar a rodovia. Os sem-terra revidaram atirando pedras e paus contra os policiais. Em seguida, alguns PMs passaram a disparar com armas de fogo em direção aos manifestantes. Apesar dos tiros, a maioria das mortes não ocorreu no momento do enfrentamento, mas alguns instantes depois, quando os trabalhadores já estavam rendidos, segundo a perícia (BALZA, 2011, p. 1).

Outro caso emblemático e de grande repercussão foi o episódio conhecido como “Massacre do Carandiru”, ocorrido em 1992, no Estado de São Paulo.

O advogado Pedro Franco de Campos, secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo na época em que policiais militares assassinaram 111 detentos na Casa de Detenção São Paulo, conhecida como Carandiru, confirmou em oitiva nesta terça-feira (16) que partiu dele a ordem para que o coronel Ubiratan Guimarães decidisse sobre a invasão. Ele afirmou que tomaria a mesma decisão se o dilema se repetisse. Campos afirmou que sua ordem ao coronel Ubiratan foi “explícita”: “se for necessário, pode entrar”. Em depoimento de pouco mais de 30 minutos, o secretário disse que repetiria a decisão: “a mesma situação, o mesmo procedimento.” Ele mantinha contato telefônico com duas pessoas que formavam o corpo de autoridades que tentava negociar a rendição dos presos: o próprio Ubiratan e o então secretário adjunto das penitenciárias, Antonio Filard Diniz. Nesta terça-feira (16), continuam os depoimentos da defesa no julgamento do massacre do Carandiru no Fórum Criminal da Barra Funda, em São Paulo. Além do ex-secretário de segurança, falou também o então governador de São Paulo Luiz Antonio Fleury Filho, que assumiu “responsabilidade política”, mas não criminosa do caso (GARCIA; PREITE SOBRINHO, 2014, p. 1).

Em ambos, a ação da polícia se deu para conter e disciplinar as “classes perigosas”, aqueles que estão à margem do sistema. A militarização da força policial – pelas suas características fundadas na hierarquia e disciplina militar – foi um fator fundamental para os finais desastrosos. Esta estrutura hierárquica é amplamente tutelada no ordenamento jurídico militar e tem como base o mandamento constitucional, o questionamento de ordem; para os militares é um terreno pedregoso.

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

[...]

LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei;

[...]

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

[...]

§ 2º - Não caberá habeas corpus em relação a punições disciplinares militares. (BRASIL, 1988b).

No Ceará, podemos citar um caso de grande repercussão, e que caracteriza esse viés extremamente militarizado das ações da polícia ostensiva. O

fato ocorreu durante uma ação policial ocorrida em 2007, quando várias equipes de policiais militares perseguiram, de maneira equivocada, um veículo similar ao que havia realizado um assalto a banco. Na ocasião, os PMs atiraram várias vezes no veículo, o que provocou uma grave lesão num de seus ocupantes, o qual ficou paraplégico. A ação sofreu intensas críticas.

“O procedimento adotado pelos policiais foi correto e dentro do que prevê a Lei”. A afirmação é do comandante do Policiamento da Capital (CPC), coronel Carlos Alberto Serra, ao analisar a ação de policiais militares na noite de quarta-feira, na Avenida Raul Barbosa, quando uma caminhonete Hilux, de cor preta, foi confundida com uma S-10 utilizada por assaltantes. A Hilux foi crivada de balas e três pessoas foram feridas, entre elas, um casal de turistas espanhóis que tinha acabado de desembarcar na capital cearense. O espanhol Marcelino Ruiz Pompeu, de 38 anos, piloto comercial de avião na Espanha, teve confirmado, ontem, o diagnóstico de que vai ficar paraplégico. Além disso, sofreu lesão no pulmão e está internado na UTI de um hospital particular de Fortaleza (MUSTAFÁ, 2007, p. 1).

Poderíamos citar inúmeras ações do cotidiano – como a retirada da população de rua de espaços públicos; a contenção ou dispersão de movimentos de trabalhadores, com restrição a determinadas áreas de interesse de governos; dentre outras – em que a condição de militar não permite ou inibe ação contrária a ordem recebida por autoridade militar, mas que, muitas vezes, apenas materializa, via estrutura de mando hierárquico, as determinações advindas dos gabinetes palacianos. Talvez, por isso, a manutenção de uma tropa de corpos úteis e dóceis (FOUCAULT, 1999), adestrados para submeter sua própria classe social. Vê-se, assim, que cada vez mais se militarizam os serviços policiais no Brasil (Força Nacional, emprego das Forças Armadas em ações de Garantia da Lei e da Ordem-GLO; fomento à ação e à criação de tropas de elite nas PMs, etc.)

A questão da unificação – a fusão numa mesma corporação policial das funções de polícia ostensiva e de polícia judiciária, formando uma polícia de ciclo completo – é outro ponto nevrálgico da reforma policial. Atualmente o cidadão que recorre à polícia militar para registrar uma ocorrência de roubo de um objeto, posteriormente é obrigado a registrar o fato “novamente” junto a outra corporação, a polícia civil, gerando perda de tempo e onerando o erário.

Numa corporação de ciclo completo, o registro de um crime junto às equipes de policiais de rua (departamento de polícia ostensiva) é a porta de entrada para que o setor responsável pela investigação (departamento de polícia judiciária).

Com isso, as informações são transmitidas com maior rapidez, e a resposta policial se torna mais efetiva.

Além de possuir corporações com funções distintas – uma militar e outra civil; ambas de ciclo incompleto, com problemas de relacionamento institucional entre seus membros; com culturas organizacionais diversas –, temos, em cada corporação, duas classes distintas, quais sejam: na Polícia Militar, os Oficiais (exercem a gestão) e os Praças (executam o policiamento); e, na Polícia Civil, os Delegados (formalizam o resultado da investigação policial, através do Inquérito Policial-IP) e os Policiais Cíveis (realizam, de fato, a investigação policial).

Essa divisão das corporações tem gerado, dentro das corporações policiais, discussões ácidas e conflitos de interesses dos mais diversos: os praças e policiais cíveis querem alcançar a carreira única (possibilidade de ser promovido aos cargos de gestão das corporações); e os delegados e oficiais buscando ingressar nas denominadas carreiras jurídicas, disputando espaços de mando numa eventual unificação das agências policiais.

A estrutura policial brasileira tem assento na Constituição Federal e, portanto, somente pode ser alterada mediante Proposta de Emenda à Constituição – PEC, na forma do artigo 60. Entender o porquê das amarras do sistema policial brasileiro, realizadas numa Constituição que reinaugurou um novo período democrático no Brasil, e compreender as escolhas dos constituintes (1987) para a construção do Art. 144, da CF (1988), é fundamental para nos ajudar a depreender as razões da aridez percorrida no caminho que busca sua alteração.

3.1 A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988 inaugura o mais recente período democrático do país, sendo considerada uma constituição avançada e reconhecida por juristas de renome internacional como umas das mais evoluídas cartas constitucionais do mundo ocidental, como afirma o festejado constitucionalista José Afonso da Silva:

É a Constituição Cidadã, na expressão de Ulisses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte que a produziu, porque teve ampla participação popular em sua elaboração e especialmente porque se volta decididamente para a plena realização da cidadania (SILVA, 2011, p. 90).

A CF (BRASIL, 1988b) traz, em seu bojo, os denominados direitos e garantias fundamentais, os quais abrangem os direitos e deveres individuais e coletivos, os direitos sociais e os direitos políticos e estimulam a cidadania. Torna o Estado responsável por uma gama de atribuições e deveres com relação aos cidadãos e fortalece instituições importantes ao Estado, como o Ministério Público. Os avanços na área da educação, direitos difusos e na proteção ao cidadão são merecedores de destaque positivo.

No entanto, são fortes as críticas de estudiosos com relação à forma inibida, rígida e conservadora que a Carta Constitucional (BRASIL, 1988b) tratou a estrutura policial brasileira, optando em permanecer com as mesmas instituições policiais que serviram ao período de exceção (1964-1985), notadamente a polícia civil e a polícia militar, no mesmo formato estruturado pela Ditadura Militar.

Luiz Eduardo Soares é um dos mais ácidos críticos do modelo adotado, ou melhor, continuado na redemocratização do país, diz ele:

O modelo policial determina ainda, como vimos, que as polícias militares sejam organizadas como réplicas do Exército, além de estipular a já mencionada divisão do ciclo do trabalho policial entre ostensividade e investigação gerando intensa rivalidade corporativa em lugar de complementaridade e cooperação. Se no Exército, hierarquia e centralização servem ao imperativo funcional de comando e controle, com conhecimento e tecnologia, visando ao pronto emprego, nas PMS a funcionalidade degrada-se em engessamento irracional e incompatível com as necessárias descentralização, plasticidade adaptativa e flexibilidade prática [...] Por outro lado, as polícias civis estaduais carecem de unidade orgânica. São de fato, arquipélagos de unidades locais, desprovidas de integração sistêmica e refratárias aos controles interno e externo, e à gestão racional, que se articulasse a partir de dados consistentes, diagnósticos acurados, planejamento sistemático, avaliação e monitoramento corretivo capaz de converter o erro em vetor de qualificação e aprimoramento. (SOARES, 2010, p. 97).

Os estados, tentando resolver a problemática da violência e da criminalidade que assolam suas populações e geram bastante desgaste eleitoral aos governantes, criam mecanismos paliativos para amenizar o problema. Infelizmente, muitas desses arranjos institucionais, como nos fala Soares (2010), aguçam rivalidades entre a polícia civil e a polícia militar, e são realizadas à revelia da lei.

É comum vermos policiais civis totalmente uniformizados, ostentando distintivos, com suas armas de grosso calibre à mostra, e utilizando viaturas caracterizadas com a logomarca da polícia e devidamente equipadas com sirenes e intermitentes, numa ação totalmente ostensiva. Por outro lado, elementos da Polícia

Militar trabalhando como P-2 – Setor da PM que trabalha com atividades de inteligência⁴ –, realizando investigação de crimes, atividade cuja responsabilidade exclusiva é da polícia judiciária.

Essas aberrações são promovidas e estimuladas pelos governantes. Elas são fomentadas por políticas de governo, as quais, infelizmente, mudam a cada gestão pela iniciativa e visão do governante, sendo escassas as políticas de Estado para a segurança pública. O mais grave é que são ações meramente superficiais e cosméticas, não interferindo nas arcaicas estruturas das corporações.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988b) engessou mudanças estruturais nas polícias, tornando toda alteração nesse sentido matéria constitucional na forma do art. 60 da CF/1988, ou seja, qualquer alteração na Constituição só poderá ser feita por meio de Emenda Constitucional.

Os governadores dos estados são os comandantes da polícia militar e da polícia civil nos estados, mas o modelo dessas instituições vem “fechado” pela Constituição. Então, na verdade, eles administram o que “existe”, daí passam a realizar mudanças – em virtude da maioria que geralmente possuem nas assembleias legislativas – que se adequem à sua visão de polícia e às peculiaridades locais.

São alterações que algumas vezes atendem a interesses eleitorais e corporativos que variam de estado a estado, conforme a força e a influência de grupos políticos que cada corporação goza junto ao governo, ou seja, nem sempre estão vinculadas ao bem comum, e podem simplesmente ser o desejo de pequenos grupos de poder nas corporações.

Outro grande problema é a vinculação da PM ao Exército, o que quebra a cadeia de comando, pois, à luz da legislação infraconstitucional vigente, a corporação esta subordinada ao governador, mas também ao Exército Brasileiro, de quem é força auxiliar e reserva.

Sob a égide do Regime Militar, foi dada a exclusividade do policiamento ostensivo para as policiais militares – a ditadura militar (1964-1985) adequou a

⁴ As estruturas das policiais militares possuem efetivos que atuam como “na atividade estratégica”, em tese vinculada à realização de investigações relacionadas ao público interno no apoio ao sistema de controle de pessoal e produzindo relatórios de informações estratégicas para o emprego do policiamento ostensivo (expectativa de público de grandes eventos, ações de cumprimento de mandado judicial para desocupação de áreas, avaliação de riscos em ações de alta complexidade em estabelecimento penais, etc.). Ocorre que algumas vezes estes efetivos passam a realizar

polícia ao regime de exceção através da extinção das guardas civis, que eram corporações policiais que atuavam no policiamento ostensivo fardado nas capitais e grandes cidades, seguindo o modelo da polícia de Londres.

O processo natural era que, com a redemocratização do país, que passou a viver num Estado Democrático de Direito, o sistema policial que serviu à Ditadura Militar fosse remodelado ou, de forma mais ousada, fosse recriado. Não foi isso o que aconteceu, as polícias estaduais (militar e civil) permaneceram quase que totalmente intactas em suas estruturas e funções.

O Decreto n.º 667/1969 e o Decreto n.º 88.777/1983, elaborados pelo regime militar para serem a espinha dorsal das policiais militares, independentemente do estado da federação, foi totalmente recepcionado pela nova Constituição (1988) e estão em pleno vigor.

O Decreto-lei n.º 317/1967 criou a Inspetoria Geral das Policiais Militares, órgão do Exército responsável pela coordenação e controle das policiais militares; depois subordinada ao Estado-Maior do Exército, como dispõe, de maneira expressa, o art. 1º do decreto 667/1969:

Art 1º As Polícias Militares consideradas forças auxiliares, reserva do Exército, serão organizadas na conformidade deste Decreto-lei.

Parágrafo único. O Ministério do Exército exerce o controle e a coordenação das Polícias Militares, sucessivamente através dos seguintes órgãos, conforme se dispuser em regulamento:

- a) Estado-Maior do Exército em todo o território nacional;
- b) Exércitos e Comandos Militares de Áreas nas respectivas jurisdições;
- c) Regiões Militares nos territórios regionais.

Art 2º A Inspetoria-Geral das Polícias Militares, que passa a integrar, organicamente, o Estado-Maior do Exército incumbe-se dos estudos, da coleta e registro de dados bem como do assessoramento referente ao controle e coordenação, no nível federal, dos dispositivos do presente Decreto-lei.

Parágrafo único. O cargo de Inspetor-Geral das Polícias Militares será exercido por um General-de-Brigada da ativa. (BRASIL, 1969a, p. 1).

O Exército, numa sensibilidade política extrema, cuida dessas responsabilidades de maneira sutil, como nos relata Soares (2012):

Nada disso foi percebido, porque o Exército tem tido imensa sensibilidade política e tem sido parcimonioso no emprego de suas prerrogativas. Quando deixar de sê-lo e, por exemplo, vetar a nomeação de algum comandante-geral, as consequências serão muito sérias. Não obstante as cautelas do

Exército, os efeitos da subordinação estrutural ao Exército têm sido sentidos no cotidiano de nossas metrópoles. Na medida em que as PMs não estão organizadas como polícias, mas como pequenos exércitos desviados de função, os resultados são, salvo honrosas exceções, os desastres que conhecemos: ineficiência no combate ao crime, incapacidade de exercer controle interno (o que implica envolvimento criminosos em larga escala), insensibilidade no relacionamento com os cidadãos (SOARES, 2012, p. 1).

É comum a visita de membros da Inspeção Geral das Polícias Militares-IGPM aos quartéis do Comando-Geral das PMs, onde é apresentado aos militares federais um diagnóstico local da atuação da corporação, bem como as inovações da gestão.

A Constituição, em seu Art. 22, prevê que compete à União legislar privativamente sobre:

Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares. (BRASIL, 1988b, p. 15).

Esta competência constitucional da União guarda estreita consonância com a legislação federal (Decreto n.º 667/1969), que trata da mobilização e da convocação das “forças armadas estaduais”, a qual, como já foi salientado, foi concebida no regime de exceção (1965-1985).

Art. 3º - Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições:

[...]

d) atender à convocação, inclusive mobilização, do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Interna e da Defesa Territorial;

e) além dos casos previstos na letra anterior, a Polícia Militar poderá ser convocada, em seu conjunto, a fim de assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina ou ainda para garantir o cumprimento das disposições deste Decreto-lei, na forma que dispuser o regulamento específico.

§ 1º - A convocação, de conformidade com a letra e deste artigo, será efetuada sem prejuízo da competência normal da Polícia Militar de manutenção da ordem pública e de apoio às autoridades federais nas missões de Defesa Interna, na forma que dispuser regulamento específico.

§ 2º - No caso de convocação de acordo com o disposto na letra e deste artigo, a Polícia Militar ficará sob a supervisão direta do Estado-Maior do Exército, por intermédio da Inspeção-Geral das Polícias Militares, e seu Comandante será nomeado pelo Governo Federal.

§ 3º - Durante a convocação a que se refere a letra e deste artigo, que não poderá exceder o prazo máximo de 1 (um) ano, a remuneração dos integrantes da Polícia Militar e as despesas com a sua administração continuarão a cargo do respectivo Estado-Membro. (BRASIL, 1969a).

Apesar dessa centralização da competência de iniciativa legislativa no que concerne ao controle das polícias militares, o que se observa é que a Constituição Federal foi silente ou omissa quanto a estabelecer competências mais expressas com relação à responsabilidade da União no que toca ao repasse de recursos financeiros permanentes aos estados para o gasto com segurança pública, como faz, por exemplo, com a Educação e a Saúde, bem como quanto à regra de não contingenciamento de recursos.

Hoje, observa-se um governo federal “livre” para contribuir mais ou menos com os estados na área da segurança pública. É importante ressaltar que houve alguns avanços, a partir do segundo governo Fernando Henrique Cardoso, com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP e do Plano Nacional de Segurança Pública-PNSP (I e II).

O governo Lula, através do Programa Segurança Pública para Brasil, G. (2003) desenvolveu várias ações estratégicas como a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), e posteriormente do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), também atuou com importantes ações que deram continuidade àquelas do governo anterior, e as ampliaram. No entanto, em virtude da pujança do orçamento e dos investimentos em outras áreas do governo federal, as iniciativas poderiam ter sido mais significativas.

Podemos citar o caso do Programa Bolsa Formação, uma ajuda financeira aos policiais que compusessem a base das corporações e que estivessem vinculados a programas de capacitação profissional contínua através do PRONASCI. Essa ajuda financeira foi instituída no segundo governo do Presidente Lula e imediatamente encerrada no primeiro governo da Presidente Dilma.

Outra questão de relevo, não tratada na Constituição, nem em Lei Ordinária, é a do piso nacional dos policiais militares e civis, que tem como carro-chefe a denominada PEC 300, que está emperrada no Congresso Nacional, pela ação de forças políticas, principalmente os governadores, que alegam não ter como custear eventuais despesas; por outro lado, o governo federal não sinaliza um aporte financeiro aos estados para complementar o salário dos policiais dos estados.

A Constituição Federal é bem mais incisiva no direcionamento e no disciplinamento das responsabilidades da gestão financeira e administrativa, além do aporte obrigatório de recursos das áreas da Saúde (art. 198 da CF/1988) e da Educação (art. 212 da CF/1988). Com isso, embora ainda com sérias dificuldades, estas áreas passaram a ter uma política de estado no Brasil.

Outra omissão é a questão dos municípios e suas responsabilidades no controle da violência e da criminalidade. A eles cabe, constitucionalmente, somente a criação de guardas municipais para a proteção dos bens, serviços e instalações municipais.

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

[...]

§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988b, p. 69).

Pela pressão popular potencializada pelo crescimento das taxas de criminalidade, os gestores municipais criaram secretarias de segurança pública e passaram a trabalhar em colaboração ou em competição com os equipamentos policiais do Estado – dependendo de o governo municipal e o estadual serem aliados ou oposição – adquirindo equipamentos e armamentos para os agentes de suas respectivas guardas municipais. Soares (2010) chama estas de protopolícias.

Muitas dessas guardas são verdadeiras policiais militares, como adverte o autor, com viaturas caracterizadas, uniformes e adereços militares, pelotões antimotim, antibombas, de cães, etc. São usadas durante manifestações de maneira preliminar à atuação da PM, munidas de bombas, cassetetes e gás lacrimogênio.

A continuidade do ciclo incompleto das polícias estaduais – já amplamente tratada no trabalho – talvez seja um dos maiores erros da reinauguração da democracia no Brasil. Suas corporações são distintas em tudo, inclusive dentro delas mesmas. Além disso, a manutenção e o estímulo governamental a modelos de polícia cada vez mais militarizados contribuem com os péssimos resultados alcançados por essas corporações no desempenho de suas atividades.

Por outro lado, na polícia federal, a centralização constitucional (BRASIL, 1988b) de uma gama de missões, sejam privativas, sejam concorrentes com outros órgãos, tornou a corporação excessivamente burocratizada, dada a competência

para a coordenação e fiscalização de uma enormidade de atividades, tais como: vigilância privada; produtos químicos; controle do porte e registro e armas de fogo de civis; polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; combate ao contrabando e descaminho; imigração; emissão de passaportes; combate ao tráfico de drogas, etc.

Várias dessas missões poderiam ser de competência de agências do governo, inclusive de órgãos não policiais. A ação policial se daria como suporte a eventuais crimes.

A Polícia Rodoviária Federal, por sua vez, também é de ciclo incompleto, valendo-se da polícia federal ou das polícias civis nas ocorrências de crime e contravenção. Embora atue muitas vezes em postos distantes das unidades de polícia judiciária, os seus patrulheiros se obrigam a percorrer longas distâncias para materializar as ocorrências, não obstante haver um total de 61 mil quilômetros de rodovias federais a serem policiadas.

Dois ações merecem destaque pelo respaldo constitucional que as ampara, por terem sido implementadas ou abrangidas por governos de “esquerda” e por fomentarem a militarização da segurança pública, inclusive com o emprego das Forças Armadas nas ações de combate à criminalidade e à violência comum nas chamadas operações de GLO.

A primeira é a criação, no primeiro governo do Presidente Lula, da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), instituída pelo Decreto 5.289/2004, que previa, no texto original, o emprego somente em atividades de “policiamento ostensivo”. Somente em 2010, com a edição do Decreto 7.318/2010, a “Força Nacional” passou a realizar atividades de polícia judiciária para identificação da autoria e materialidade de crimes; no entanto, as ações de polícia ostensiva compõem ainda hoje a absoluta maioria de seu emprego. A redação do decreto original previa:

Art. 2º A Força Nacional de Segurança Pública somente poderá atuar em atividades de policiamento ostensivo destinadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nas hipóteses previstas neste Decreto e no ato formal específico de adesão dos Estados interessados. (BRASIL, 2004b, p. 1).

A Força Nacional é composta em sua maioria por policiais militares das unidades da federação recrutados nas unidades de elite – as mais militarizadas das PMs – e que, quando convocados, ficam à disposição da União. Os recursos

materiais da Força Nacional são de excelente nível, e os convocados são muito bem remunerados, através de diárias pagas pelo governo federal cujo valor final ultrapassa, e muito, seus salários nos estados.

O Decreto 7.318/2010 também evidencia a vinculação das polícias militares ao Exército Brasileiro e ainda amplia esse vínculo pela inclusão da Marinha e da Aeronáutica no adestramento da tropa policial militar que compõe a Força Nacional.

9º A União poderá fornecer recursos humanos e materiais complementares ou suplementares quando forem inexistentes, indisponíveis, inadequados ou insuficientes os recursos dos órgãos estaduais, para o desempenho das atividades da Força Nacional de Segurança Pública.

§ 1º As Forças Armadas, por autorização específica do Presidente da República, e outros órgãos federais desvinculados do Ministério da Justiça poderão oferecer instalações, recursos de inteligência, transporte, logística e treinamento de modo a contribuir com as atividades da Força Nacional de Segurança Pública.

§ 2º Em caso de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, na forma da legislação específica, o Presidente da República poderá determinar ao Ministério da Justiça que coloque à disposição do Ministério da Defesa os recursos materiais da Força Nacional de Segurança Pública. (BRASIL, 2004b, p. 3).

A segunda ação a ser destacada é o emprego das Forças Armadas nas operações de GLO, já prevista, mas ampliada, especificada, e operacionalizada – com relação ao art. 144 da CF/1988 – também no governo do Presidente Lula, através da Lei Complementar 117/2004, que garantiu ainda aos militares eventualmente empregados nessas operações serem julgados – exceção dos crimes dolosos contra a vida – pela Justiça Militar Federal.

Art. 15. O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação:

[...]

§ 3º Consideram-se esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.

§ 4º Na hipótese de emprego nas condições previstas no § 3º deste artigo, após mensagem do Presidente da República, serão ativados os órgãos operacionais das Forças Armadas, que desenvolverão, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem.

§ 5º Determinado o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, caberá à autoridade competente, mediante ato formal, transferir o

controle operacional dos órgãos de segurança pública necessários ao desenvolvimento das ações para a autoridade encarregada das operações, a qual deverá constituir um centro de coordenação de operações, composto por representantes dos órgãos públicos sob seu controle operacional ou com interesses afins.

§ 6º Considera-se controle operacional, para fins de aplicação desta Lei Complementar, o poder conferido à autoridade encarregada das operações, para atribuir e coordenar missões ou tarefas específicas a serem desempenhadas por efetivos dos órgãos de segurança pública, obedecidas as suas competências constitucionais ou legais.

§ 7º O emprego e o preparo das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem são considerados atividade militar para fins de aplicação do art. 9º, inciso II, alínea c, do Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar. (NR). (BRASIL, 2004a, p. 1).

Os parágrafos § 5º e § 6º evidenciam e põem em relevo a subordinação e o controle das polícias militares ao Exército Brasileiro, que atualmente tem uma Brigada de Infantaria Leve (11.ª Bda Inf L-GLO), sediada em Campinas (SP), que cuida de manter efetivo para pronto emprego em operações de GLO.

A Constituinte de 1987 reinaugurou um novo período democrático no Brasil. Como foi dito anteriormente, permaneceu com as mesmas estruturas que serviram ao Estado de Exceção (1965-1985). Para compreendermos os porquês dessa escolha, fizemos uma releitura dos anais, na busca de entender as discussões travadas e as vozes ecoadas no parlamento no alvorecer da nova democracia.

Na documentação histórica enviada pelo setor de Documentação Parlamentar, folheamos o Relatório da Assembleia Nacional Constituinte, de autoria do deputado Ricardo Fiúza, que, na sua página 4, nas sugestões dos Partidos Políticos, traz-nos o “Projeto de Constituição da Bancada dos Partidos dos Trabalhadores (PT) quanto à segurança pública”. Nela, esse partido propôs:

- a) as Forças policiais (Polícia Federal e Polícias Estaduais) como órgão de natureza civil, sem vinculação à autoridade militar;
- b) que os municípios poderão organizar Forças Policiais mediante convênio com os Estados, DF, e a União;
- c) a extinção dos órgãos de Justiça Militar, Federal e Estadual;
- d) a extinção do SNI e das Polícias Militares Estaduais.

Analisando os dois governos do Presidente Lula, e o primeiro governo da Presidente Dilma, observamos que, embora gozassem de ampla maioria no Congresso Nacional, que, em tese, facilitaria a votação das propostas, nada a respeito disso foi proposto nesse sentido por iniciativa do Poder Executivo, ao contrário.

O Relatório apresenta ainda uma Síntese Numérica das Sugestões dos Constituintes à Subcomissão. A Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de suas Instituições recebeu um total de 240 sugestões de 140 Senhores Constituintes, mais 02 projetos de Constituição, um da bancada do PT, e outro do PFL.

Segurança Pública: 44 sugestões, sendo 29 pela preservação das Polícias Militares no policiamento ostensivo, subordinada aos governadores, juntamente com a Polícia Civil atuando como Polícia Judiciária; 7 pela fusão das atuais estruturas (PM e Polícia Civil) numa única estrutura civil; e o restante (8) tratando de assuntos diversos da segurança pública.

Justiça Militar: 10 sugestões, sendo 8 pela preservação, a nível federal e estadual; e 2 pela extinção da Justiça Militar.

Polícia Militar e Corpos de Bombeiros Militares como Forças Auxiliares e Reserva do Exército: 24 sugestões, sendo 19 pela permanência e 5 pela não vinculação (FIÚZA, 1987, p. 22).

Da leitura do Relatório (FIÚZA, 1987) e da análise dos números apresentados, temos a singular oportunidade de entender o espírito da norma constitucional hoje vigente quanto a algumas discussões da seara de nosso trabalho.

Quanto à questão da continuidade da Polícia Militar (que o Relatório opta por mudar a nomenclatura para Força Pública, nos moldes da Constituição de 1937), a permanência da condição de militar da polícia ostensiva e a sua subordinação ao Exército Brasileiro assim é indicada:

As forças policiais e os corpos de bombeiros são instituições centenárias com relevantes serviços prestados às comunidades e ao Brasil, seja na situação de normalidade ou em tempo de guerra, quando auxiliam as Forças Armadas, na defesa Territorial e Defesa Civil, no âmbito do Território Nacional. [...] A condição de forças auxiliares e reserva do Exército, tanto para as Forças Policiais quanto para os Corpos de Bombeiros, além de já pertencerem a nossa melhor tradição constitucional e longe de significar qualquer subordinação, traz sem dúvida, indiscutíveis vantagens a operacionalidade desejada, seja para a defesa territorial - em caso de guerra - seja para manutenção da ordem interna. A não preservação dessa condição - forças auxiliares e reserva do exército - privaria a União de fazer uso da totalidade dos seus recursos materiais e humanos, na eventualidade da ocorrência de grave comoção interna ou de conflito armado externo, ensejando na necessidade de criação de uma Guarda Nacional, composta por centenas de milhares de homens, que oneraria federal de modo intolerável para as finanças públicas. A União, na primeira constituição republicana, somente dispunha de competência para legislar sobre a Polícia da Capital Federal. A experiência republicana foi desastrosa. Estados Membros organizaram verdadeiros Exércitos Estaduais, contrariando o princípio federativo e imiscuindo-se no papel constitucional das Forças Armadas. A organização, o armamento, e a instrução das Forças Policiais eram, muitas vezes, semelhantes ao do Exército e não adequados ao papel que devem desempenhar modernamente, ligado a Segurança Pública, em tempo de paz, e a Defesa Territorial, em tempo de Guerra. Daí a necessidade de resguardar a competência da União para legislar sobre a estrutura básica das Forças Policiais e Corpos de Bombeiros, possibilitando condições mínimas na

eventualidade de suas mobilizações e convocações. Para manter a operacionalidade de serviços executados normalmente em situações adversas e de grande risco, exige-se dos integrantes das Forças Policiais e Corpos de Bombeiros, disciplina rígida, hierarquia forte, além de condicionamento físico e psicológico, que somente o estatuto administrativo militar pode proporcionar, sendo perigoso e insensato submeter seus integrantes ao estatuto comum do funcionário público civil (FIÚZA, 1987, p. 29-30).

É clara a referência ao estado de São Paulo e à sua Força Pública, que era extremamente militarizada – recebeu treinamento de uma Missão Militar Francesa, por mais de 20 anos – e mais equipada que o Exército Brasileiro, além de um maior contingente. A Revolução Constitucionalista (1932) e a sua afronta ao pacto federativo está vinculada à experiência desastrosa que o relator comenta.

A questão das convocações e mobilizações referidas no recorte do Relatório foi posta em prática em diversos momentos da história do Brasil, nos quais as Forças Públicas apoiaram o Exército Nacional em combates – Guerra de Canudos; Caldeirão; etc., nem sempre louváveis e dignos de honra.

Quanto à permanência de duas polícias sendo uma militar (polícia ostensiva) e outra civil (polícia judiciária) e às amarras dadas pela definição da competência das corporações no bojo da Constituição, obrigando os Estados-Membros a seguirem o modelo adotado, o Relatório assim esclarece:

Considerando que a Constituição é a Lei Fundamental do Estado, é natural e desejável que haja uma definição clara, precisa, e transparente das competências de todos os instrumentos a serviço da Segurança Pública. As Forças Policiais Estaduais continuaram exercendo a Polícia Ostensiva, como aliás o vem exercendo há mais de século e meio, desde o período regencial. Recentemente, de forma equivocada, receberam a denominação imprópria de Polícia Militar, sugerindo interpretações desastrosas. Sua atuação é complementada pela atividade de Polícia Judiciária a qual tem como procedimento processual básico o Inquérito Policial, instituto jurídico consagrado no Brasil como alternativa ao Juizado de Instrução Criminal (FIÚZA, 1987, p. 30).

Analisando as diversas votações das proposições dos Constituintes que vieram ao final construir a redação final do artigo 144, da CF (1988), observamos a discussão, àquela época, de temas ainda hoje polêmicos e fonte de inúmeras críticas da literatura especializada, também presentes nas alternativas das PECs que propõem alternativas ao modelo policial brasileiro.

A Questão da PM ser “reserva” – termo instituído pela Constituição de 1934- do Exército Brasileiro teve uma Emenda de autoria do Deputado Constituinte Carlos Cardinal que propunha a retirada desse termo. Proclamado o resultado a proposta foi rechaçada com 308 votos a favor da

continuidade do termo, e apenas 67 votaram pela retirada do termo, houve 2 abstenções (BRASIL, 1988a, p. 13.356-13.357).

Outro ponto proposto pelo Constituinte foi a retirada total dos dois termos “reservas e auxiliares do Exército”. Seu argumento era justamente a questão de fortalecer os Estados e o respeito aos governadores. O resultado foram 144 votos pela retirada dos termos e um total de 224 votos pela manutenção dos termos, além de 6 abstenções (BRASIL, 1988a, p. 9.404).

Interessante uma discussão sobre as guardas municipais; tratava-se de uma proposta de fusão de proposições. A primeira proposição dizia: “Art. 169. [...] §5º Os municípios poderão constituir guardas municipais, a quem competirá a proteção das instalações, bens e serviços municipais, além das atribuições que lhes forem conferidas pela lei federal” (BRASIL, 1988a).

O Presidente Ulisses Guimarães informa aos Constituintes o texto base: “Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção das instalações, bens e serviços municipais conforme dispuser a lei”.

O Presidente, então, a pedido do constituinte Roberto Freire, informa o texto da fusão: “Os municípios poderão constituir guardas municipais, a quem competirá a proteção das instalações, dos bens e serviços municipais, além das atribuições que lhes forem conferidas pela lei federal”.

Na sequência, as falas dos constituintes que passam a pronunciar-se sobre a questão:

Sr. Presidente, permita-me V.Ex^a, mas na, primeira leitura, V.Ex^a ao fazê-la enunciou “conforme dispuser a lei.” Ficou claro que a competência não poderia ir além daquela já relacionada. O segundo texto muda totalmente o conceito porque permite que a lei estabeleça, inclusive, poder de polícia às guardas municipais. (Constituinte Antônio Brito). (BRASIL, 1988a, p. 9.407).

[...] Gostaria apenas que os companheiros tomassem conhecimento deste texto, porque ele amplia demais os poderes da polícia municipal. O texto do Central está melhor. Eu estava inscrito para falar. Lamentavelmente não tive a oportunidade de ir a tribuna, para que pudéssemos cotejar os dois textos. Pediria aos companheiros que olhassem o poder ilimitado que pode sair para essas guardas municipais na lei; pode ser um poder que supere o poder da polícia estadual e, de repente, o poder da Polícia Militar. Apenas isto, companheiros. Vamos comparar os dois textos, para que rejeitemos a emenda e fiquemos com o texto do Central. (Constituinte Miro Teixeira). (BRASIL, 1988a, p. 9.407).

O resultado dessa votação foi de 243 votos contrários ao texto da fusão, e 124 votos favoráveis, além de 12 abstenções. Podemos entender que havia

interesse na limitação das guardas municipais, quanto à ampliação de suas competências na seara da polícia ostensiva, restrição que, de fato, a Constituição de 1988 estabeleceu.

Compilando os arquivos, observamos que houve proposições no sentido de que a Polícia Civil exercesse, além da atividade polícia judiciária e de investigação criminal, a função de polícia preventiva (o que a tornaria uma polícia de ciclo completo). Fizemos alguns recortes das falas dos Constituintes:

Pois bem senhores, até este momento do Cabral I, estava feita a separação ideal entre as duas polícias, que garante a ambas um trabalho eficiente, em prol da área de da segurança; após isto, eis que surge o Substitutivo Cabral II, e nele foi incluída – e eu me permito ler – a palavra “polícia preventiva”, entre as atribuições da Polícia Civil. Com isso, a Polícia Civil, que já tinha as funções de Polícia Judiciária e de Investigação Criminal, que são as duas funções nobres da área de segurança, ficou com uma outra terceira função, deixando a Polícia Militar, reduzida a uma mera Polícia de Choque, aquartelada. (Constituinte Hélio Rosas). (BRASIL, 1988a, p. 1.911).

Ao se colocar no texto do Relator Bernardo Cabral a expressão “preventiva” entendo eu que S.Ex^a não quis com isto, absolutamente, tirar nenhuma atribuição da Polícia Militar, porque S.Ex^a diz que a Polícia Militar compete o policiamento ostensivo, que é próprio, característico dessa corporação. Ao colocar a expressão “preventiva”, S.Ex^a não quis subtrair da Polícia Militar absolutamente nada, mas deixar claro – e sinto que aqui no Plenário existe, respeitosamente, este equívoco – que à Polícia Civil também deve ser reconhecida uma tarefa que ela faz ao longo de sua existência, que é o exercício da polícia preventiva. (Constituinte José Tavares). (BRASIL, 1988a, p. 1.912).

Impõe-se que seja excluída esta expressão “preventiva”, e isto não é contra a Polícia Civil. Os Srs. Delegados de polícia, toda Polícia Civil concorda com a supressão, a tal ponto que foi feito o acordo de aprovarmos um destaque essa expressão e, em seguida aprovarmos a Emenda do Constituinte Adylson Mota, que será a próxima a ser discutida. Nessa Emenda, vamos estabelecer que a Polícia Civil será chefiada por Delegado de Polícia de carreira. Este é o ponto nevrálgico do problema que importa a Polícia Civil – é a preservação do Delegado de Polícia de carreira na chefia da polícia civil, para que não seja a função desvirtuada ou a carreira distorcida, modificada de Estado para Estado ou de acordo com as contingências momentâneas. (Constituinte Gastone Junior). (BRASIL, 1988a, p. 1.912).

Com o objetivo de eliminar toda e qualquer sorte de contradição, a relatoria propõe a aprovação da Emenda Hélio Rosas, condicionando, a seguir, à aprovação da Emenda Adylson Mota, entendendo que assim estaremos buscando o máximo possível de congruência e de composição de interesses, evitando conflitos e superposições. (Constituinte José Fogaça). (BRASIL, 1988a, p. 1.913).

Nas discussões, observou-se a inserção do manto constitucional no cargo de Delegado de Polícia de Carreira – função que inexistia nas constituições anteriores e era ocupada não necessariamente por bacharéis em direito – e a

exigência desse cargo para a chefia da polícia civil, o que, aliás, serviu de barganha. Ao término da votação, a inclusão do termo “polícia preventiva” entre as atribuições da Polícia Civil foi rejeitada por 92 votos; e a inclusão do termo apenas recebeu 2 votos (BRASIL, 1988a, p. 1.913).

Na sequência, a Emenda do Constituinte Adylson Mota, que dá aos Delegados de carreira da Polícia Civil a exclusividade da corporação, é aprovada por 85 votos (unanimidade).

Garimpar nos anais da Constituinte é um exercício árduo, mas altamente compensador, pois nos permite, de maneira singular, vivenciar as pressões, os interesses e as tensões para a elaboração do arcabouço legal do Art. 144 da CF. A grandiosidade do acervo nos obriga, infelizmente, a selecionar os trechos que guardam mais relação com o objeto da nossa pesquisa, ao mesmo tempo em que provoca o interesse pela continuidade dessa tarefa única de entender o espírito do legislador.

As palavras do constituinte Ricardo Fiúza vão ao encontro dessa linha de pensamento quando, na discussão de uma Emenda, o parlamentar diz:

Gostaria de saber do nobre relator Bernardo Cabral, se tirando a palavra “privativamente” – meu nobre relator peça a V.Ex. ^a que me dê uma atençãozinha, pois desejo um esclarecimento – a Polícia Militar também pode fazer seus Inquéritos? Por exemplo, uma coisa de conflito – porque aí vai ficar nos anais e o espírito do Legislador pode ser invocado – se amanhã tiver que ser aberto um Inquérito contra um soldado, um tenente, um cabo, esse Inquérito pode ser feito pela Polícia Militar ou se ele, pertencendo a outra corporação vai ter seu Inquérito feito pela Polícia Civil? Se a Polícia Militar também, na medida que se tirou o “privativamente” puder abrir o Inquérito, eu já não estou mais contra, desejo saber do relator, porque ai fica nos anais a intenção do Legislador. (Constituinte Ricardo Fiúza). (BRASIL, 1988a, p. 1.914).

Ao findamos esta etapa, pudemos concluir que o modelo adotado para a definição dos papéis e a estrutura da polícia brasileira foi sendo sedimentado ao longo dos anos – com a argumentação fundada na tradição e muito influenciada por interesses de grupos, compromissados com a manutenção do *statu quo* –, fazendo com que tivéssemos um modelo de Polícia singular no mundo, com amarras constitucionais que têm dificultado os processos de mudança e avanços estruturais nas corporações, contingentes e fazeres.

3.2 PROPOSTAS DE REFORMA DA POLÍCIA NO BRASIL

Concluída a abordagem dos aspectos constitucionais da segurança pública, inseridos art. 144, da CF/1988, que faz o desenho da estrutura dos órgãos da segurança pública, descrevendo suas definições, competências e atribuições, passamos à fase seguinte focando as Propostas de Emenda a Constituição – PECs, que pautam, com maior completude, a reforma na estrutura da segurança pública.

As propostas para a reforma da polícia no Brasil, particularmente na polícia civil e militar, são muitas e das mais variadas. Passaram há surgir poucos anos após a promulgação da Constituição (1988), demonstrando que o art. 144 da Carta Magna não conseguiu sanar as dificuldades enfrentadas na área da segurança pública, provocando a continuidade do modelo do Regime Autoritário.

A Constituição legou ao País, salvo poucas alterações, a mesma estrutura da ditadura militar (1964-1985), que, além de inócua, não proporciona aos estados legislarem para a criação de modelos alternativos que mais se adequem às suas realidades locais. Num país de dimensões continentais como o Brasil, e de profundas desigualdades sociais e econômicas, isto é mais catastrófico; deve-se considerar ainda que temos uma democracia jovem e ainda necessitando de alicerces mais profundos.

O problema é que instalar um governo civil eleito democraticamente não necessariamente significa que as instituições do Estado irão operar democraticamente. Essa continuidade sugere que os regimes autoritários do passado e os novos governos civis democraticamente eleitos são expressões diferenciadas de um mesmo sistema de dominação da mesma elite. A democratização política não ataca as raízes das formas sociais de autoritarismo, ou “autoritarismo socialmente implantado”. As práticas autoritárias profundamente enraizadas nas novas democracias permeiam tanto a política como a sociedade. As práticas autoritárias persistem no nível da macropolítica, por exemplo, em instituições do Estado como a Polícia (PINHEIRO, 1997).

A criminalidade, durante a Ditadura (1964-1985), era controlada à mão de ferro. Os abusos policiais eram, via de regra, tolerados por um estado totalitário e sob a ideologia da segurança nacional e do inimigo interno. Agora deveria ser controlada com os equipamentos e a metodologia policial adequada ao Estado Democrático de

Direito. A ação da polícia agora deveria considerar o direito e as garantias individuais previstas na Constituição para todos, sejam cidadãos ou criminosos.

Ocorre que a polícia brasileira permaneceu com as mesmas estruturas que serviram à ditadura; seus métodos, suas práticas e vivências logicamente se mostram inadequados e estranhos às garantias dos direitos e das liberdades individuais dos cidadãos. Como resultado, as polícias não conseguem controlar a violência e a criminalidade, pois são inábeis, técnica e tecnologicamente, para atuar na democracia, pois não dispõem, a não ser em setores pontuais da polícia, de capacitação, equipamentos e instrumentos adequados para tratar o criminoso, garantindo segurança aos primeiros, mas assegurando também os direitos civis de todos. Nesse contexto, as polícias passam a sofrer pressão pela sua ineficiência.

Na busca de respostas, as corporações policiais – sob pressão da mídia e de diversos segmentos da sociedade, à revelia da nova ordem jurídica – continuaram, de forma nem sempre regular, a usar seus velhos e conhecidos métodos de controle e estancamento da violência. Como nos fala Zaluar (1999), ao relatar os temas mais redundantes nos trabalhos acadêmicos da ciência social brasileira na virada da década de 1980:

Os objetos mais comuns na virada da década de 80 são justamente a brutalidade oficial, militar e estatal, e para-estatal, clandestina e oficiosa das organizações paramilitares que continuavam a exercer o terror no Estado, termo comum na literatura até os dias de hoje, apesar dos enormes esforços, a partir da constituição de 1988, em estabelecer um estado democrático de direito no país. A continuidade com as práticas extralegais do período autoritário é tema recorrente em muitos trabalhos. [...] Costa (1998) reconstitui a história do esquadrão da morte, apontando sua vinculação inicial com os órgãos de repressão do regime militar e sua permanência no presente (ZALUAR, 1999, p. 9).

Para “democratizar” as corporações policiais e gerar mais eficiência a suas atuações, os governos estaduais passam a adotar programas paliativos (mudanças importantes, mas que não alteram as estruturas das corporações), que, na sua maioria, vinculam a formação e capacitação policial às Universidades, aumentando o nível escolar para os concursos de ingresso na polícia, adotando disciplinas de conteúdo humanístico nos currículos das academias militares, criando academias integradas, unificando ou equipando as corregedorias da polícia; etc.

Ocorre que as estruturas mestras da segurança pública não mudam, pois possuem uma camisa de força constitucional (SOARES, 2012). Os governos

estaduais, além dessas importantes e oportunas alterações pontuais, nada mais podem fazer. Como resultado, os novos policiais, ao serem formados e irem para as ruas, são regidos por uma legislação antiquada, estruturada para um modelo em que o policial de base não é sujeito, e suas ações estão sempre sob comando; a necessária autonomia para a tomada de decisões é anulada, devido a um excesso de níveis hierárquicos.

Podemos dizer como estudiosa e pesquisadora da temática, no caso brasileiro, é sem dúvida a mudança desse modelo esgotado de pensar e fazer segurança pública, é a criação de uma polícia eminentemente cidadã e civil e, podemos, dizer sem medo de errar que essa mudança não terá qualquer êxito se for feita por decreto ou lei específica, antes ela terá que ser feita pela educação, pela formação dos quadros policiais. Assim, a discussão e reflexão sobre a formação policial, antes de qualquer reforma curricular, deve se preocupar fundamentalmente na alteração dos conteúdos em suas dinâmicas de ensino. Não adianta mudanças curriculares se as velhas práticas continuam garantidas no exercício das atividades policiais, se a teoria na prática é outra (BRASIL, G., 2004, p. 160).

Além disso, a maioria das mudanças propostas ou executadas tem foco na ação policial, indo de encontro à filosofia de uma ação estatal sistêmica – o combate ao crime deve ser uma ação multidisciplinar, que envolva áreas da sociedade civil, da comunidade, de diversos atores públicos. São ações que passam por políticas de emprego e renda de qualidade; mobilidade urbana; gestão penitenciária; Educação; Saúde; dentre outros – que distribua responsabilidade para diversos atores, no sentido de protagonizar não só a Polícia pelo sucesso ou fracasso nas políticas de segurança pública.

Como vimos, a estrutura da polícia é constitucionalizada e, portanto, somente uma Emenda Constitucional – PEC pode alterar a forma como atualmente se disciplina a definição, a organização e as competências dos órgãos policiais brasileiros. No Congresso Nacional, tramitam, ou foram arquivadas, diversas propostas de alteração do modelo policial. Aqui, em razão da delimitação do estudo e de uma análise mais acurada, analisamos quatro dessas propostas: PEC n.º 613/1998; PEC n.º 21/2005; PEC n.º 102/1011; PEC n.º 51/2013.

A escolha dessas propostas se deu em razão de tratarem da reforma estrutural da segurança pública brasileira, mais especificamente por proporem a Desmilitarização da Polícia Militar e a sua Unificação com a atual Polícia Civil, formando uma corporação de Ciclo Completo (investigação e prevenção realizada por membros de uma única corporação policial), temas que são objeto de nossa pesquisa.

Nessa perspectiva de alteração da estrutura da polícia brasileira, um dos pioneiros foi o então governador Mario Covas, que, no ano de 1997, apresentou ao Congresso e ao Governo Federal uma Proposta de Emenda à Constituição que carreava, de forma pioneira, várias mudanças na polícia estadual com vistas à unificação do comando das corporações policiais, como forma de integrar e otimizar a ação da polícia. Assim nos relata o jurista Hélio Bicudo:

Posteriormente, o presidente da República, tendo em vista ante-projeto oferecido pelo governo do estado de São Paulo (Mário Covas), encaminhou nova emenda unificadora, entretanto, sem revelar por ela maior interesse, essa emenda caiu no esquecimento. Chegou-se a criar uma espécie de comissão especial, sem as qualificações legais indispensáveis para o normal andamento da emenda. As conclusões a que se chegou, apenas num exercício especulativo, caíram, também, no esquecimento. A situação permaneceu, pois, inalterada (BICUDO, 2000, p. 103).

Aliás, o próprio Hélio Bicudo é autor de uma proposta quando era Deputado Federal no sentido de criar uma Polícia Estadual, como órgão de natureza civil, unificada e de ciclo completo. A PEC 46/1991 propunha por consequência a extinção da Justiça Militar. No entanto, não avançava quanto à municipalização da Polícia e a estrutura das Polícias Federais (PF, PRF e PFF). Essa proposta, como tantas outras, foi arquivada no Congresso Nacional.

Durante o Governo Mario Covas, o estado de São Paulo unificou o comando das corporações policiais paulistas, e a segurança pública desse estado passou a ser gerida, de fato e de direito, pelo secretário de segurança pública. Diversas outras ações foram realizadas, como a criação de sistemas de informações criminais compartilhados, realização de cursos de capacitação de forma conjunta por elementos da Polícia Civil e da Polícia Militar, criação de programas que afastavam policiais que se envolvessem em ocorrências que gerassem óbito, etc. (SILVA; PETRELLUZI, 2003).

No Ceará, no final do segundo governo Tasso Jereissati (1995-1997), um caso de repercussão nacional abalou as forças policiais cearenses. Foi o denominado “Caso França” (1997), em que o agente da polícia civil, João Alves de França, denunciou uma rede de corrupção policial envolvendo policiais civis e militares. Como resultado, o governador unificou todos os comandos das polícias e do corpo de bombeiros sob a responsabilidade do Secretário de Segurança Pública, e adotou uma série de medidas moralizadoras nas instituições policiais.

O agente João Alves de França denunciou o envolvimento de policiais civis e militares em assaltos, tráfico de drogas, contrabando de armas e extorsão. Este fato ocasionou uma das maiores crises na área da segurança pública, uma vez que estão envolvidos na denúncia o ex-secretário de Segurança Pública do Estado (1993-1995), Francisco Quintino Farias, então delegado geral da Polícia Civil, e mais nove delegados, oito comissários, e treze policiais, e ainda nove PMs, segundo relatório apresentado pela Comissão Especial, nomeada pelo governo do Estado para apurar o caso, que teve como presidente o procurador-geral do Estado, Nicéforo Fernandes (BRASIL, G., 2000, p.109).

A Proposta de Unificação das polícias de Mário Covas foi o estopim para a criação de uma Comissão Permanente de Segurança Pública na Câmara dos Deputados, que passou a discutir a problemática da segurança pública. Após muitas discussões e debates com especialistas, gestores e a sociedade civil, a deputada Zulaiê Cobra apresentou a PEC 613/1998.

A PEC 613/1998 propõe que as atuais Polícias Federais se fundem numa só corporação, em que, a atual Polícia Federal – PF se torne uma polícia de Ciclo Completo, passando a acumular as competências, as estruturas e os efetivos da Polícia Rodoviária Federal – PRF e da Polícia Ferroviária Federal – PFF (Polícia de Ciclo Completo). Na mesma linha, a Polícia Militar e a Polícia Civil se fundem numa só corporação, de natureza civil – com extinção da Justiça Militar –, denominada de Polícia Estadual (Ciclo Completo). Ambas, a Polícia Federal e a Polícia Estadual, terão Estatuto, Código de Ética e Disciplina regidos pela União, mediante Lei Complementar. A Polícia Estadual possui, pela proposta, um Departamento de Polícia Judiciária e de Investigação e outro Departamento de Polícia Ostensiva.

A proposta também prevê a criação de um órgão, temporário, denominado Guarda Nacional (posteriormente criada no governo Lula), composto pelos integrantes das polícias federais e estaduais, para atuar no controle de distúrbios, preservação e restauração da ordem pública. As guardas municipais, mediante convênio com a Polícia Estadual, poderão realizar o policiamento ostensivo.

Um grande avanço proposto pela PEC n.º 613/1998 foi à inamovibilidade dos policiais, princípio já garantido aos Juízes e Promotores, fundamental para evitar interferência política ou do poder econômico na atividade policial. Outro foi a criação de um Fundo Constitucional de Segurança Pública (posteriormente criado no governo Fernando Henrique Cardoso), garantindo recursos de forma compulsória para a segurança; no entanto, a proposta não permite o direito de greve aos

policiais, indo de encontro às práticas dos países centrais, onde este instituto é extremamente disciplinado, mas permitido.

A possibilidade de convênio entre a Polícia Estadual e a Polícia Federal, inclusive com assunção de competências recíprocas, seria algo que dimensionaria a presença e a efetividade da Polícia num país de dimensões continentais como o Brasil. Outras possíveis medidas, seriam a criação de uma Secretaria Nacional de Segurança Pública e de um Plano Nacional de Segurança Pública.

Interessante que nessa proposta a Polícia Técnico-Científica seria uma das funções definidas para a Polícia Estadual (Departamento de Polícia Judiciária e Investigação Criminal), indo de encontro à ideia hoje predominante no Brasil da necessidade de autonomia da Perícia e dos Órgãos de Medicina Legal. Por outro lado, está prevista na PEC a criação de academias unificadas para a formação dos policiais federais, estaduais e do Distrito Federal, bem como a instituição da carreira única, em que o ingresso se dá no cargo de Policial Estadual. A formação se dará em duas etapas, a primeira, de conhecimentos gerais; e a segunda, de conhecimentos especializados, necessários a cada departamento de polícia.

Infelizmente a proposta foi arquivada, com base no art. 105, da Resolução 17/1989 (Regimento Interno da Câmara dos Deputados) e a pauta da segurança pública só voltou à tona em 2012 – um estudo interessante seria associar as crises na área de segurança pública à atividade legislativa dos parlamentos da câmara alta e da câmara baixa, bem como às iniciativas do Poder Executivo –, quando foi composta uma Comissão Mista no Congresso Nacional sob a Presidência do então Senador Iris Resende, para diagnosticar os problemas de segurança pública no Brasil. A Comissão detectou que havia tramitando no Congresso um total de 245 propostas legislativas que propunham a reforma na Polícia.

A justificativa da PEC n.º 21, de autoria do Senador Tasso Jereissati, faz menção à iniciativa do governador Mario Covas, à PEC 613/98 e aos trabalhos da Comissão Mista/2002.

A presente proposta de emenda constitucional é fruto de um processo histórico, que teve início, nos idos de 1997, quando o então Governador de São Paulo, Mário Covas, pioneiramente, apresentou proposta de emenda à Constituição com vistas à reestruturação dos órgãos de segurança pública, propondo a unificação das polícias, entre outras medidas de aprimoramento do sistema. A Câmara dos Deputados, sensível ao problema, criou uma Comissão Permanente de Segurança Pública para estudar, entre outros temas, a reestruturação dos órgãos policiais, no momento em que o debate

passou a ganhar espaço na mídia e na sociedade. A Comissão ouviu Governadores, policiais, sociólogos, formadores de opinião e especialistas no tema em geral, cuja conclusão, levando em consideração várias outras proposições legislativas, foi substantivada na proposta de emenda constitucional da Deputada Zulaiê Cobra, relatora dos trabalhos. Quando o tema já começava novamente a desfalecer, como reiteradamente sucede aos esforços de combate à violência e à criminalidade, que tanto afligem a todo e qualquer cidadão brasileiro, ele volta, em março de 2002, a ocupar lugar de destaque nos debates nacionais, em face da pressão da sociedade e de sensibilidade de nossos governantes em todas as esferas da Federação. Tal retorno é, então, ratificado com o início dos trabalhos da Comissão Mista Especial, composta de deputados e senadores, sob a Presidência do Senador Iris Rezende, “destinada a levantar e diagnosticar as causas e efeitos da violência que assola o País” - criada sob o Requerimento nº 1, de 2002-CN. [...] Em suma, a presente emenda homenageia a perspicácia inicial do saudoso Mário Covas, que primeiro chamou a atenção do País para o problema, e atualiza os importantes e meritórios esforços da Comissão Mista Especial de 2002, além de recepcionar as conclusões da Subcomissão de Segurança Pública do Senado, de que participamos, ocupando a Presidência, entre 2003 e 2004 (BRASIL, 2005, p. 3).

A PEC 21/2005, em linhas gerais, propõe as seguintes mudanças: fusão das competências das atuais polícias federais (Polícia Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal) numa única corporação denominada de Polícia Federal (ciclo completo); desconstitucionalização das polícias estaduais – as quais seriam organizadas de acordo com a realidade de cada Estado, unificada (junção da atual Polícia Civil com a Polícia Militar) ou não, podendo ser civil e/ou militar, mas obrigatoriamente de ciclo completo; e a formação seria unificada. A proposta permite que as guardas municipais, mediante convênio com os estados, possam atuar como polícia ostensiva.

Segundo a proposta, os órgãos de criminalística e medicina legal seriam autônomos, permitindo também a celebração de convênios da Polícia Federal com a Polícia Estadual, assunção de competências, algo que, considerando a extensão territorial brasileira, permitiria o aumento real da atividade policial. Propõe também a criação de um Fundo Constitucional para a segurança pública, como acontece com a Saúde e a Educação.

Mesmo permitindo a continuidade da Polícia Militar, ela extingue a Justiça Militar, e os militares dos estados passam a ser julgados pela Justiça Comum (não fala como serão julgados os crimes estritamente militares, os *interna corporis*). Dentre as vedações aos servidores policiais, está a de não poderem pertencer a associações sindicais e realizar greve.

A Emenda prevê ainda a autonomia dos órgãos de criminalística e medicina legal e que a União, através de Lei Complementar, legisle sobre o Estatuto, o Código de Ética e o Código de Disciplina das Polícias Federal, do Distrito Federal e da Polícia Estadual.

A PEC 21 tramitou até janeiro de 2011, ou seja, 6 (seis) anos no Senado Federal sem que fosse concluída sua votação, até ser arquivada ao final da legislatura obedecendo o Art. 332, da Resolução 93/1970 (Regimento Interno do Senado Federal). Assim como a PEC 613/1998, que tratava da criação de um Fundo Constitucional, sem possibilidade de contingenciamento, que estabelecesse percentuais mínimos em nível federal, estadual e municipal, a exemplo da Educação e da Saúde, para investimento na área de segurança pública.

A carência de recursos para investimento em segurança pública, e ainda seu contingenciamento, prejudicam o setor. Para que se tenha uma idéia, segundo dados da ONG Contas Abertas, entre 2001 e 2013 a união deixou de investir 21 bilhões do orçamento autorizado.

Entre 2001 e 2013, as seis unidades orçamentárias que possuem relação direta com segurança pública deixaram de desembolsar R\$ 21 bilhões para iniciativas do setor. O nível de recursos autorizados para segurança pública no período somou R\$ 137,9 bilhões. No entanto, os desembolsos efetivamente realizados foram de R\$ 116,9 bilhões. Os valores utilizados pelo Contas Abertas foram atualizados pelo IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas (MENEZES, 2014, p. 1).

Em outubro de 2011, passa a tramitar uma nova proposta de mudança, a PEC 102/2011, de autoria do Senador Blairo Maggi. Na sua justificativa, ele cita todo o processo de discussão que vem ocorrendo no Congresso Nacional acerca da Unificação da Polícia e do Financiamento da Segurança Pública; afirma que a PEC 102/2011 é um aperfeiçoamento da PEC 613/1998 e da PEC 21/2005 e das discussões travadas no Congresso Nacional.

As propostas em tramitação no Congresso Nacional foram analisadas, intensos debates foram travados, e chegou-se, ao final, em duas Propostas de Emenda à Constituição, sobre a unificação das polícias e sobre o financiamento da segurança pública, que inspiraram a emenda que ora apresentamos. Consolidamos essas duas questões em uma única proposta. Em suma, a presente emenda atualiza os importantes e meritoriosos esforços da Comissão Mista Especial de 2002, além de recepcionar as conclusões da Subcomissão de Segurança Pública do Senado, em especial a Proposta apresentada pelo Senador Tasso Jereissati, denominada PEC 21. Que infelizmente não foi adiante devido à resistência corporativistas e um

pequeno equívoco ao afirmar que desconstitucionalizava a segurança pública, o que corrigimos nesta proposta (BRASIL, 2011b, p. 1).

A PEC 102/2011 inova ao estabelecer um piso nacional remuneratório para os policiais estaduais e um fundo federal para complementar os gastos dos estados que não possam assumir o valor estabelecido. Diferentemente da PEC 21/2005, esta proposta não desconstitucionaliza a polícia estadual; mas, como aquela, deixa a critério dos estados a unificação da polícia ou a manutenção das duas estruturas (polícia civil e polícia militar).

No entanto, na hipótese de unificação da polícia estadual, a PEC estabelece regras, sendo as de maior realce: o ciclo completo, o regime jurídico civil e a transposição para os novos cargos criados, de acordo com a correspondência dos cargos anteriormente ocupados. Assim como a PEC 21 e a PEC 613/1998, esta proposta estabelece um Fundo Constitucional para custear a segurança pública e atribui à União a legislação relativa à estruturação da Polícia.

Outra novidade é a garantia, regulada por Lei da União, do Direito de Greve aos policiais. A Proposta define os cargos da “nova polícia”: Delegado; Analistas das áreas cartorária, ostensiva e investigativa; e Perito de polícia. Todos os analistas terão um percentual de vagas garantido – preenchidos os requisitos legais nos futuros concursos de Delegado de Polícia e de Perito de Polícia, desde que preencham os requisitos legais.

Para o cargo de Delegado de Polícia é exigido o diploma de bacharel em Direito; no entanto, a proposta garante que os atuais delegados, e os atuais oficiais da Polícia Militar, serão transpostos para a carreira de Delegado de Polícia. A PEC 102/2011 prevê ainda a independência do exercício da atividade pericial e da investigação criminal.

Em 2013, é apresentada a PEC 51/2013, de autoria do Senador Lindbergh Farias. A proposta mantém as polícias federais da forma como estão atualmente (PF, PRF, e PFF) e estipula a cada uma delas a carreira única. Permite aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios (o critério da decisão será escolhido pelo estado) criarem suas polícias (seriam subordinadas aos governadores, ou prefeitos, conforme o caso). Todas as novas organizações policiais (estaduais e municipais) serão de natureza civil, de carreira única e de ciclo completo, é uma premissa fundamental da proposta.

A competência de cada Polícia criada poderá ser por natureza criminal – como infrações de menor potencial ofensivo ou crimes praticados por organizações criminosas, sendo vedada a repetição de infrações penais entre as polícias –, ou por competência territorial (ou de natureza territorial) – divisão de atribuições pelo conjunto dos estados, regiões metropolitanas, outras regiões do Estado, municípios ou áreas submunicipais. O autor salienta que cada ente federativo ficará livre para criar as polícias que desejar, de acordo com a sua realidade local.

A PEC 51/2013, ao contrário da PEC 613/1998, da PEC 21/2005 e da PEC 102/2011, não cria um fundo constitucional para a segurança pública (em correspondência via e-mail, o Professor Luiz Eduardo Soares, colaborador intelectual da proposta, diz que este assunto é de competência de lei ordinária), algo que iria garantir recursos compulsórios para atender as demandas da segurança pública.

Pela proposta, a União é competente para autorizar, avaliar e autorizar o funcionamento de instituições de ensino que atuem na área. O direito à greve e à participação em associações sindicais não é abordado na PEC, assim como a transposição de cargos (garante apenas os direitos e prerrogativas dos atuais policiais), deixando um vácuo de incerteza, e insegurança jurídica na carreira dos policiais.

Analisando as Propostas acima, fica claro que essa discussão não é nova, o tema da Desmilitarização e da Unificação da Polícia, além de outros que tratam da reforma do aparato policial brasileiro, já contabiliza décadas; inclusive, durante a Constituinte (1987), esses temas foram tratados, e todos obtiveram derrotas colossais, fazendo com que prevalecesse uma polícia ostensiva militar, outra polícia investigativa criminal e judiciária de natureza civil, além de três polícias federais, e as guardas municipais sem competência para realizar a polícia ostensiva.

3.3 POSSÍVEIS RESISTÊNCIAS À REFORMA DO MODELO

Um tema como a reforma da polícia envolve muitos interesses. As agências públicas de segurança são uma face do Estado efetivamente presente nas diversas camadas da sociedade, de maior ou menor poder aquisitivo. A atividade policial age quotidianamente na sedimentação do tecido social, prevenindo o crime, realizando a investigação e a persecução criminal, levando, de maneira formal, a autoria e a materialidade dos crimes ao Ministério Público; este, com base na peça preliminar da Polícia, leva ao conhecimento do Poder Judiciário.

Na verdade, num conceito mais atualizado, a Polícia, além de suas competências legais, deve, hodiernamente, enxerga-se por meio de uma visão institucional, materializada na ação de cada agente como um promotor social, na medida em que é elemento fundamental na reinterpretação de seus fazeres com o foco na proteção da cidadania e na reinserção social daqueles em situação de vulnerabilidade social; em vez de aplicar os princípios e enquadramentos de condutas sob a lógica de um Estado Penal.

O conceito de Estado penal foi cunhado por Loïc Wacquant, sociólogo francês radicado nos EUA, que estuda a segregação racial a pobreza, a violência urbana, a desproteção social e a criminalização na França e nos Estados Unidos da América no contexto do Neoliberalismo (BRISOLA, 2012, p. 129).

Dentro dessa lógica, a ampla maioria da literatura especializada cobra a reforma da polícia brasileira, ainda impregnada pela Doutrina de Segurança Nacional, pela existência do inimigo interno, e estruturada sob a lógica do Regime Militar (1964-1985) e de sua transição para o Regime Democrático. Essa cobrança tem refletido no parlamento que há décadas vem discutindo esta questão e apresentando várias propostas de mudança.

Em decorrência, as tarefas de reforma da polícia não são poucas ou de pequena complexidade. Exigem vontade política no sentido de enfrentar problemas acumulados ao longo de, pelo menos, cinco ou seis décadas. Por um lado, impõe-se a reforma administrativa e a modernização dos recursos humanos, sem o que não se logrará com êxito alcançar padrões minimamente aceitáveis de eficiência operacional de forma a tornar as agências policiais legítimas face aos olhos dos cidadãos. Por outro, e – talvez mais do que nunca – trata-se de construir um novo perfil para essas agências e seus atores, de adequá-los às exigências da sociedade democrática contemporânea. Nesse particular, impõe-se uma espécie de reversão de rota: em lugar de braço armado do Estado, o que se requer é que tais agências e atores se convertam em serviço público de proteção dos direitos fundamentais do cidadão, entre os quais o direito à vida, o direito de circulação e de proteção contra quaisquer ataques ao patrimônio público, particular e pessoal (ADORNO, 2002b, p. 11).

No entanto, nada é efetivamente alterado, prevalece a inércia legislativa, e o sistema de segurança pública – salvo inovações pontuais e estéticas em alguns estados – permanece com as práticas do passado, ou seja, a estrutura, as mazelas, os vícios e a sua ineficiência têm se mantido. É importante ressaltar que temas em relevo, como a Desmilitarização, a Unificação, o Ciclo Completo, foram amplamente

discutidos na Constituinte (1987), tendo sido rechaçados em votações significativas a favor do formato atual.

Analisando as mais completas Propostas de Emenda à Constituição – PECs que tratam da alteração do modelo policial (PEC 613/1998; PEC 21/2005; PEC 102/2011 e PEC 51/2013), foram consideradas no estudo as PECs que apresentam mudanças em todas as forças policiais e atribuem às guardas municipais a possibilidade de realizar o policiamento ostensivo. Podemos afirmar que são propostas interessantes, mas que deixam “em aberto” muitas questões; por exemplo, a situação funcional (transposição) dos atuais policiais numa eventual unificação da polícia, podendo causar assim receio e insegurança. No máximo, diz-se que serão considerados seus direitos e prerrogativas.

As propostas geram ainda algumas perdas para a Polícia Civil, pois as PEC 613/1998 e PEC 21/2005 vedam a sindicalização e a greve; a PEC 102/2011 diz que uma lei regulamentará a questão; e a PEC 51/2013 é omissa. Com isso, toda uma rede de sindicatos de policiais civis e de delegados é desestruturada. Desconsideram o poder e a capacidade de influência dessas organizações. No caso, das PMs, muitas têm associações que, na prática, são verdadeiros sindicatos.

A questão salarial pode ser outro ponto de resistência, pois hoje os Delegados estão em campanha nacional, aberta, para que o cargo seja considerado como integrante das Carreiras Jurídicas, assim como Juízes, Defensores Públicos e Promotores. Esta mudança implica um aumento de vencimentos considerável, pois os Delegados passariam a compor o Teto Salarial do Judiciário, e não mais do Executivo (hoje os delegados estão devolvendo dinheiro ao Estado).

[...] A Assembleia Legislativa de Alagoas aprovou, por unanimidade, a PEC (Proposta de Emenda Constitucional) que trata sobre a inclusão dos delegados da Polícia Civil de Alagoas nas Carreiras Jurídicas. Esse Projeto de Emenda à Constituição já se encontra vigorando em quatorze estados da federação, sendo Alagoas o décimo quinto. [...] O reconhecimento da carreira jurídica dos delegados de polícia também já foi alcançado por outros 14 estados: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Santa Catarina, Ceará, Maranhão, Goiás, Pará, Paraná, Mato Grosso do Sul, Piauí, Amazonas, Roraima e Paraíba.

Essa inserção é um ato que há tempos a categoria almeja. Sendo assim, a Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF) comemora, parabeniza os Delegados de Polícia de Alagoas por essa importante conquista e apoia idêntica iniciativa em outro (XAVIER, 2014, p. 1).

Neste aspecto, as propostas vão de encontro ao interesse da classe de Delegados, pois somente a PEC 102/2011 preserva literalmente o termo Delegado –

termo sedimentado pela tradição histórica e que somente ganha *status* constitucional na Carta de 1988. Sua origem vem da figura do Chefe de Polícia, que delegava sua autoridade para outros poderem representá-lo na atividade policial alhures (HOLLOWAY, 1997). A PEC 613/1998, PEC 21/2005 e PEC 51/2013 não fazem alusão ao termo. Na verdade, essa figura do “Delegado” é genuinamente brasileira, e alvo de críticas, pois cria, dentro da Polícia Civil, duas categorias: a dos policiais (que investigam) e a dos Delegados (que adequam essa investigação à burocracia judicial).

Além disso, a PEC 102/2005 diz que os atuais Oficiais da Polícia Militar serão transpostos para o cargo de delegados, o que implica num aumento considerável de servidores nesse nível. Dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2014) demonstram que, em 2012, existia no Brasil um total de 11.891 Delegados de Polícia Civil e 28.980 Oficiais de Polícia Militar, em serviço ativo no território nacional. Deve-se ressaltar a ausência do quantitativo de Oficiais da PM do Rio Grande do Norte (ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2014), o que geraria um impacto financeiro muito grande aos cofres públicos, considerando a que essa PEC, de logo, já considera o cargo de Delegado como carreira jurídica.

Essa questão da vinculação do cargo de Delegado às Carreiras Jurídicas também vai de encontro a todas as propostas, pois estas são unânimes em garantir a carreira única, ou seja, a possibilidade do nível básico da carreira alcançar o topo, o que demonstra que as propostas buscam fortalecer a carreira policial, enquanto atividade especializada, como no resto do mundo. No entanto, dando identidade a uma carreira policial única, minam as possibilidades de “carreiras jurídicas” dentro da Polícia.

Uma ampla pesquisa⁵ sobre o Inquérito Policial Brasileiro analisou as práticas de investigação criminal realizadas pelas polícias civis de quatro estados e do Distrito Federal. A pesquisa aconteceu nas cidades do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre e Brasília. Dentre as conclusões do estudo, retiramos um recorte que traduz o clima de animosidade e o conflito entre policiais e delegados:

⁵ A pesquisa foi coordenada pelo Professor Doutor Michel Misse, que atendeu o convite do Presidente da Federação Nacional dos Policiais Federais – FENAPF para que se fizesse um levantamento, independente, sobre o Inquérito Policial no Brasil. Foram pesquisadas as Polícias Judiciárias de cinco capitais brasileiras, com exclusão da Polícia Federal: Brasília, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte. O estudo teve por objetivo compreender o papel e a função que o inquérito policial assume no processamento de crimes no Brasil. Foram avaliadas as práticas e as rotinas de trabalho dos policiais civis e delegados, do Ministério Público e da Justiça com relação ao Inquérito Policial. Os resultados podem ser consultados no livro “O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica” (MISSE, 2010).

Observou-se também um persistente conflito de saberes entre “tiras”, isto é, o policial investigador e os “delegados”. Entre os primeiros, valoriza-se a experiência policial propriamente dita, seus códigos e regras, mesmo quando desviantes da lei; entre os delegados, o que tem são o saber jurídico e a capacidade de produzir inquéritos relatados “com materialidade e autoria”, para que sejam aceitos pelo Ministério Público. Verificou-se também que há conflitos de interesses entre as categorias, resultantes da inexistência de uma carreira única, que premiasse os policiais mais experientes e dedicados com o posto de autoridade policial, como em outros países. Para chegar a posição de delegado de polícia, o policial precisará fazer uma faculdade de direito, obter título, e passar em novo concurso público. Essas exigências são concebidas por muitos como desvalorização dos agentes policiais frente às autoridades policiais. Sindicatos diferentes representam as duas categorias (MISSE, 2010, p. 17).

A Polícia Militar é fundada na hierarquia e na disciplina. As práticas de poder na corporação estão sedimentadas e vinculadas aos cargos. Com exceção da PEC 102/2011, que diz literalmente que os Oficiais serão transpostos ao cargo de Delegado, nenhuma outra deixa claro como ficará estabelecida a hierarquia entre os atuais delegados e os oficiais, muitos em final de carreira (com a possibilidade de assumir os cargos de chefia da estrutura atual e acumular *status* profissional e também vantagens financeiras para a aposentadoria), o que evidentemente causa receio e precaução nos cargos de mando das corporações policiais.

Quando preparam homenagens para si mesmos, em ocasiões solenes e comemorativas, recorrentes e até rotinizadas, [...], os policiais militares, principalmente seus quadros dirigentes, declararam ritualmente suas pretensões de dignidade e de valor próprio. Buscam, a partir de seu próprio campo social, estabelecer os critérios legítimos de avaliação de sua estatura e status (SÁ, 2002, p. 119-120).

Os policiais civis, por outro lado, na maioria dos estados, têm salários melhores que os policiais militares (BRASIL, 2014a). Talvez em razão de serem sindicalizados e exercerem livremente o direito à greve, além de estar em menor número, o que gera, num eventual aumento salarial, impacto financeiro menor. Pelas propostas, haverá uma correspondência de níveis hierárquicos e salariais, e, a partir daí, todos serão “policiais estaduais”, conseqüentemente, qualquer possibilidade de aumento representará um custo muito alto aos cofres públicos.

Somente a PEC 51, isoladamente, mantém a divisão da Polícia em Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal; as demais PECs unificam as três numa só, com carreira única e ciclo completo. É lógico que esse caldo inclui muitos ingredientes que não estão explicitados nas propostas. Estas corporações estão estabelecidas há décadas, têm suas rotinas e práticas de poder

interna corporis, o que, numa eventual mudança, geraria um conjunto de incertezas e insegurança; considerando ainda que os Delegados Federais estão também “em luta” pelo reconhecimento das “carreiras jurídicas”.

Até aqui, consideramos possíveis resistências dos integrantes das carreiras policiais a aspectos das propostas que vão de encontro a interesses das categorias policiais, ou que geram incerteza quanto ao seu futuro, ou ainda que tolhem direitos já consagrados, como no caso dos policiais civis, quanto à vedação da sindicalização e da greve. Nesse grupo, há uma força muito grande potencialmente a favor ou contra mudanças e que possui grande poder de mobilização e influência política – os sindicatos policiais, os oficiais (principalmente os oficiais superiores) e os delegados, federais e estaduais mobilizam seus *lobbies* no Congresso Nacional.

Um exame atento mostra que, no quadro dos mecanismos complexos que concorrem para a regulação interna de organizações policiais, tão divididas internamente, mas que parecem monolíticas do exterior, o sindicalismo constitui em toda parte uma peça mestra, cujas capacidades integradoras ultrapassam amplamente as das autoridades políticas ou das hierarquias policiais (MONET, 2006, p. 148).

É importante considerar que todas as propostas abrem a possibilidade da desmilitarização da Polícia Militar, que assim perderia sua vinculação ao Exército Brasileiro, ao qual está legalmente subordinada, na condição de força auxiliar e reserva deste. Nas discussões da Constituinte (1987), este assunto foi amplamente discutido e rechaçado com o argumento da proteção ao Pacto Federativo (FERNANDES, 1973), sendo destacados os registros históricos da Revolução Constitucionalista de São Paulo (1932), quando a Força Pública (Polícia Militar) daquele estado enfrentou as tropas do Exército Nacional. A história recente, guardadas as devidas proporções, traz um exemplo da utilização da Polícia Militar como exército estadual.

Em 2000, no estado de Minas Gerais, o então governador Itamar Franco determinou que a Polícia Militar de Minas Gerais cercasse o Palácio da Liberdade, sede do governo de Minas, como desdobramento de uma crise política entre seu governo e o do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. O ato do governador foi uma resposta à presença e movimentação de tropas do Exército Brasileiro visando garantir a segurança de uma fazenda de propriedade dos filhos do presidente na cidade mineira de Buritis, que estava sendo ameaçada de invasão pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). Este episódio foi amplamente divulgado na mídia internacional e nacional (SOUSA, 2012, p. 115-116).

A condição de militar da polícia ostensiva garante aos governos estaduais uma mão de obra submissa, servil e barata, pois, enquanto sujeitos ao regulamento militar e ao Código Penal Militar, os PMs, na maioria dos estados, não possuem uma carga horária definida, trabalham em condições muitas vezes insalubres e são tolhidos de diversos direitos já garantidos aos demais servidores públicos civis e à iniciativa privada.

Grande parte desses abusos e privações não vem à tona pela força do regulamento militar, e o silêncio é a regra. Aqueles que ousam desafiar o sistema são punidos e, muitas vezes, submetidos a processo de exclusão da corporação. Dessa maneira, muitos dos graves problemas e carências da segurança pública não vêm à baila, e não são relatados à sociedade, ficando o governo protegido de uma agenda negativa pela força da disciplina militar.

Art. 8º. Os deveres éticos, emanados dos valores militares estaduais e que conduzem a atividade profissional sob o signo da retidão moral, são os seguintes:

[...]

XXI – abster-se, ainda que na inatividade, do uso das designações hierárquicas em:

[...]

c) pronunciamento público a respeito de assunto militar, salvo os de natureza técnica;

[...]

XXXVI – cumprir o expediente ou serviços ordinário e extraordinário, para os quais, nestes últimos, esteja nominalmente escalado, salvo impedimento de força maior.

[...]

§ 3º. Aos militares do Estado da ativa são proibidas manifestações coletivas sobre atos de superiores, de caráter reivindicatório e de cunho político-partidário, sujeitando-se as manifestações de caráter individual aos preceitos deste Código.

§ 4º. É assegurado ao militar do Estado inativo o direito de opinar sobre assunto político e externar pensamento e conceito ideológico, filosófico ou relativo à matéria pertinente ao interesse público, devendo observar os preceitos da ética militar e preservar os valores militares em suas manifestações essenciais.

[...]

Art. 13. As transgressões disciplinares são classificadas, de acordo com sua gravidade, em graves (G), médias (M) e leves (L), conforme disposto neste artigo.

[...]

§ 1º São transgressões disciplinares graves:

[...]

X – publicar, divulgar ou contribuir para a divulgação irrestrita de fatos, documentos ou assuntos administrativos ou técnicos de natureza militar ou judiciária, que possam concorrer para o desprestígio da Corporação Militar:

[...]

§ 2º. São transgressões disciplinares médias:

[...]

XLIX – autorizar, promover ou participar de petições ou manifestações de caráter reivindicatório, de cunho político-partidário, religioso, de crítica ou de apoio a ato de superior, para tratar de assuntos de natureza militar, ressalvados os de natureza técnica ou científica havidos em razão do exercício da função militar (M);

[...]

§ 3º. São transgressões disciplinares leves:

[...]

XXV – discutir ou provocar discussão, por qualquer veículo de comunicação, sobre assuntos políticos, militares ou policiais, excetuando-se os de natureza exclusivamente técnica, quando devidamente autorizado (L). (CEARÁ, 2003, p. 2-6).

O código disciplinar estipula a punição a ser aplicada às transgressões consideradas leves, médias e graves, sendo as duas últimas obrigatoriamente punidas com cerceamento de liberdade. Observe que a lei que priva a liberdade dos policiais e bombeiros militares do Ceará, caso manifestem sua opinião, por exemplo, num artigo de um periódico, foi sancionada 15 anos depois da promulgação da Constituição Cidadã de 1988, e está em pleno vigor:

Art. 42. A sanção disciplinar será proporcional à gravidade e natureza da infração, observados os seguintes limites:

I - as faltas leves são puníveis com advertência ou repreensão e, na reincidência, com permanência disciplinar de até 5 (cinco) dias;

II - as faltas médias são puníveis com permanência disciplinar de até 8(oito) dias e, na reincidência, com permanência disciplinar de até 15(quinze) dias;

III - as faltas graves são puníveis com permanência disciplinar de até 10 (dez) dias ou custódia disciplinar de até 8 (oito) dias e, na reincidência, com permanência de até 20 (vinte) dias ou custódia disciplinar de até 15 (quinze) dias, desde que não caiba demissão ou expulsão. (CEARÁ, 2003, p. 18).

O Código Penal Militar – o mesmo aplicado aos militares das Forças Armadas – é bem mais severo e define como crime militar de publicação ou crítica indevida o seguinte:

Art. 166. Publicar o militar ou assemelhado, sem licença, ato ou documento oficial, ou criticar publicamente ato de seu superior ou assunto atinente à disciplina militar, ou a qualquer resolução do Governo:

Pena – detenção, de dois meses a um ano, se o fato não constitui crime mais grave. (BRASIL, 1969c, p. 31-32).

A desmilitarização obrigaria os governos estaduais a tratar com isonomia o atual efetivo de policiais militares que hoje estão sendo tratados de maneira diferenciada. Por consequência, deixaria o governo exposto a manifestações de policiais sobre suas condições de trabalho e interferências externas; oneraria os cofres públicos, no pagamento de direitos trabalhistas (hora-extra; adicional noturno;

periculosidade; insalubridade) e demandaria abrir concurso público para preencher os espaços hoje ocupados à custa de jornadas de trabalho muito acima do que a Constituição autoriza, mas cumpridas de maneira silente pelos militares, pela força do estatuto militar.

A questão de um piso nacional para policiais e de um Fundo Constitucional de Segurança Pública como fonte permanente e compulsória de recursos para a segurança também deve ser motivo de resistência. Vimos a dificuldade e as pressões explícitas do governo federal e dos governadores, sob a alegação de falta de recursos, para que não houvesse aprovação da propalada PEC 300/2008 (que cria um piso nacional para os policiais), bem como o constante contingenciamento dos recursos aprovados para a área da segurança.

Em uma operação casada, Planalto e governadores eleitos apelaram nesta terça-feira a líderes parlamentares da Câmara para que a PEC 300 não seja votada neste ano. O ministro das Relações Institucionais, Alexandre Padilha, durante reunião com governadores da oposição e aliados da presidenta eleita, Dilma Rousseff, disse que foi pedido que a Casa não aprove nenhuma PEC (Proposta de Emenda Constitucional) ou projeto de lei que gere impacto orçamentário para Estados e municípios. A PEC 300 estabelece piso salarial para policiais e bombeiros militares. “O ministro Paulo Bernardo (Planejamento) tem dito que a PEC 300 gera impacto orçamentário de R\$ 43 bilhões para União e Estados, como outras PECs que poderão vir em cascata se for votada a PEC 300”, afirmou Padilha. O governador da Bahia, Jacques Wagner (PT), disse que o piso salarial nacional dos policiais é uma boa discussão jurídica porque fere a liberdade administrativa dos Estados e sinalizou que, caso seja aprovada, o tema pode parar no STF (Supremo Tribunal Federal). (SADI, 2010, p. 1).

Nossas impressões para a falta de uma solução definitiva sobre a reforma da polícia também recaem sobre o aumento da responsabilidade da União e dos Municípios (apesar de já terem as guardas municipais como colaboradoras, embora de maneira muito insipiente) na política de segurança pública. Todas as PECs atribuem responsabilidade constitucional a estes entes, dada a hipertrofia constitucional a cargo dos estados com relação à segurança pública. Hoje estes entes vivem numa relativa “zona de conforto”, pois atuam somente de maneira subsidiária, deixando, nas mãos dos estados, o fardo e o desgaste de uma área historicamente problemática.

Para o presidente Fernando Henrique, como para seus antecessores, era mais conveniente manter a bomba (as cobranças e tarefas urgentes) no colo dos governadores dos estados. À União restaria mostrar-se solidária, nas palavras e nos gestos, e no repasse de alguns recursos. Ao presidente,

os bônus políticos, portanto; aos governadores e prefeitos, o ônus, o desgaste, a erosão do capital político (SOARES, 2010, p. 105).

O fato é que as propostas de reforma da estrutura da polícia brasileira vêm sendo arrastadas no Congresso Nacional há décadas, tendo altos e baixos, ao sabor das crises na área de segurança e de fatos que repercutam na mídia. No entanto, de maneira geral as propostas não andam, ficam resumidas à organização de comissões para discutir o tema e, depois, propor relatórios que reproduzem o que a ampla maioria dos estudos apontam, isto é, que a polícia deve ser de natureza civil e de ciclo completo – o que redundaria na desmilitarização das PMs e/ou na sua unificação com a polícia civil.

Ocorre que existem outras variáveis nas PECs apresentadas, que permitem inclusive a permanência do atual modelo se for a opção de algum estado-membro (PEC 21/2005 e PEC 102/2011). No entanto, todas dizem que a polícia, se mudar, deverá ser de ciclo completo. Tudo isso implica reflexos nos efetivos das corporações, havendo também impacto financeiro. As forças a favor e contra certamente se movem favoravelmente a seus interesses, daí a complexidade do tema.

O governo historicamente sempre teve maioria no Congresso Nacional, a chamada governabilidade, e advogou em causas tão ou mais polêmicas quanto a reforma da polícia. Os governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, de Lula e da atual Presidente Dilma sempre garantiram a aprovação de temas que produziram efeitos num universo muito maior de pessoas, como a reforma da previdência, a lei das cotas, etc. No caso da polícia, o que se sugere é que o grande afetado numa eventual unificação e desmilitarização será o próprio governo, das mais variadas formas: impacto financeiro, assunção de responsabilidade, perda de poder ao deixar tropas armadas sob o controle quase totalitário dos governadores dos estados.

Enfim, todo esse caldo tem uma parcela de responsabilidade na inércia do Congresso Nacional, gerando uma discussão que há anos permeia as comissões temáticas das Casas Legislativas. Como resultado, a violência e a criminalidade afetam de maneira negativa a população e o crescimento do país (afastam investidores, aumentam o gasto público, etc.). Porém, a falta de vontade política é, talvez, a maior resistência à mudança.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A segurança pública é um terreno árido para qualquer governante, e fonte de muitos desgastes ou ganhos políticos. A atuação de suas agências geralmente se dá em situações de elevado estresse, tanto dos policiais como dos envolvidos numa intervenção policial. A mídia, de maneira geral, tem reservado espaço próprio na sua grade jornalística para a cobertura das ações cotidianas das forças de segurança. Somente a Polícia Militar de São Paulo realiza uma média de 15 mil atendimentos/ dia (CAMILO, 2011), o que naturalmente potencializa as chances de erro.

O gasto público com segurança também contabiliza um grande volume de recursos. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2014), foram gastos R\$ 258 bilhões de reais com os custos sociais da violência, o que equivale a 5,4% do PIB brasileiro, incluindo estimativas com perdas de vidas e com despesas públicas com segurança e prisões, dos quais somente com polícias e segurança pública se consumiram R\$ 61,1 bilhões de reais.

Procuramos, ao longo desta dissertação, entender como o Brasil saiu de um Período de Exceção (1964-1985), e, ao inaugurar um novo período de democracia, suas forças políticas optaram por recepcionar e fortalecer um modelo de polícia que corroborou a manutenção do aparelho ditatorial. A Constituinte (1987) foi o marco legal para o Estado Democrático de Direito; no entanto, verificou-se, evidenciado pela releitura crítica de seus anais, que temas como a desmilitarização da PM, unificação das polícias (polícia militar e polícia civil) e desvinculação da PM de sua subordinação ao Exército foram rechaçados com votações expressivas a favor do modelo policial que hoje se apresenta.

Ao longo de décadas, a literatura especializada condiciona a busca por resultados positivos no trato da violência e da criminalidade; também defende que as polícias sejam de estatuto civil e de ciclo completo (uma só corporação realize a prevenção ao crime, a investigação policial). Nesse sentido, caminham as propostas de mudança constitucional. No entanto, o Brasil não avança no sentido de construir um sistema policial que sirva à Democracia.

Desde a década de 1990, são apresentadas inúmeras Propostas de Emenda a Constituição (PECs) que buscam alterar a arquitetura institucional da polícia brasileira. Nossa pesquisa fez um recorte nas PECs que abordassem a desmilitarização e a unificação da polícia (polícia militar e polícia civil, mas que

também tangenciassem as outras agências policiais – polícia federal, polícia rodoviária federal e polícia ferroviária federal) e das guardas municipais.

Restaram a PEC 613/1998, a PEC 21/2005, a PEC 102/2012 e a PEC 51/2013 como as propostas mais completas. Em todas elas, a desmilitarização e a unificação das polícias são abordadas. Essa engenharia metodológica se deu para depurar – dentro do contexto da democracia – o emaranhado de proposições legislativas, dois temas fundamentais à nossa pesquisa, quais sejam, a unificação e a desmilitarização da polícia.

Então, como explicar que estas propostas não avancem, e as corporações policiais permaneçam intactas em suas estruturas e fazeres? Ao fazermos um diagnóstico situacional, observamos que a polícia ostensiva (militar) e a polícia judiciária (civil) não estão conseguindo resolver minimamente a criminalidade e a violência. As estatísticas nos revelam uma epidemia de violência.

As estatísticas (BRASIL, 2014a) apontam que, a cada dez minutos, uma pessoa é assassinada no Brasil. Somente em 2013, foram assassinadas 53.646 pessoas; uma média de 6 pessoas são mortas por dia pela polícia brasileira; também foram relatados 50.320 casos de estupro em 2013.

Nossas impressões, diante da estagnação das PECs de reforma da polícia brasileira – mesmo diante de seu fracasso absoluto na redução dos índices de criminalidade e nas práticas violentas de seus agentes –, indicam que elas apresentam ideias inovadoras e que certamente vão ao encontro do que propõem os estudiosos, ou seja, desejam instituir uma polícia de viés democrático e mais eficaz.

No entanto, deixam muitas incertezas quanto ao futuro de seus agentes – pertencentes a várias categorias profissionais, nos níveis de gestão e de execução, cada grupo com interesses paroquianos e que com certeza exercem pressão a favor ou contra seus interesses. De certa forma, algumas delas desorganizam um sistema que já é complexo, em virtude da realidade política brasileira.

No viés político, entendemos, com base nas discussões ocorridas na Constituinte (1987), e que ainda hoje permeiam as estruturas de poder no Brasil, que temos uma democracia ainda não liberta do potencial golpismo que tem marcado a política brasileira, daí os argumentos relacionados à necessidade de controle da polícia ostensiva pela União, por meio do Exército Brasileiro, o que nos parece um entrave ao processo de desmilitarização.

Com uma eventual desmilitarização, os governos estaduais perdem um contingente significativo de servidores, que, por força do estatuto militar, muitas vezes, têm seus direitos trabalhistas básicos suprimidos. Na condição de “militares estaduais”, esses servidores constituem um “exército” de pronto emprego, disponível 24 horas por dia, atuando em situações adversas (a condição de militar os obriga a executar a missão, sem carga horária definida em lei, com limitação ou falta de recursos mínimos de trabalho – “missão dada, missão cumprida”).

Naturalmente, em se tornando civis, serão regidos pelo estatuto civil, conseqüentemente haverá impacto financeiro e carência de recursos humanos para complementar a demanda de serviços, que hoje são cumpridos sacrificando o descanso dos PMs, pelas chamadas escalas extraordinárias, que não são remuneradas.

Por outro lado, há questões afloradas nas categorias policiais que também nos dão a impressão de que provocam um impacto contrário a alguns pontos das mudanças propostas. Por exemplo, a questão da defesa de carreira única para os servidores da base e a questão da carreira jurídica para as carreiras da gestão (delegados e oficiais).

A vedação ao direito de greve (já consagrado aos policiais civis) e a imposição por algumas propostas de um piso nacional para o policiais podem ser outro ponto contrário à mudança. Isto com base na opinião de muitos governadores junto ao governo federal, de que não há condições financeiras dos estados pagarem. Basta nos debruçarmos sobre as diversas manobras regimentais e considerarmos as interferências dos governos federal e estaduais contrários à PEC 300/2008 (institui um piso nacional para policiais).

A produção legislativa tem gerado um reforço na manutenção do sistema atual. Podemos observar isso por meio da EM 18/1998 e da EM 45/2004, as quais defendem a ampliação da legislação para o uso das Forças Armadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), criação e fortalecimento de uma Força Nacional de Segurança Pública, em moldes maciçamente militares, composta na sua maioria por policiais militares das tropas de elite das PMs dos estados (extremamente militarizados).

Na busca por soluções paliativas para agradar categorias de policiais, os governos acabam agravando as diferenças e a segregação entre as corporações e, dentro delas, como, por exemplo, a lei recentemente aprovada que torna privativo de delegado os cargos de chefia na Polícia Federal:

Art. 2º-A. A Polícia Federal, órgão permanente de Estado, organizado e mantido pela União, para o exercício de suas competências previstas no § 1º do art. 144 da Constituição Federal, fundada na hierarquia e disciplina, é integrante da estrutura básica do Ministério da Justiça.

Parágrafo único. Os ocupantes do cargo de Delegado de Polícia Federal, autoridades policiais no âmbito da polícia judiciária da União, são responsáveis pela direção das atividades do órgão e exercem função de natureza jurídica e policial, essencial e exclusiva de Estado. (BRASIL, 2014d, p.1).

Na mesma linha, o imperativo legal para sedimentar e dar liturgia a um cargo, com tratamento protocolar dentro das estruturas policiais, serve para aumentar e incrementar as diferenças.

Art. 3º O cargo de delegado de polícia é privativo de bacharel em Direito, devendo-lhe ser dispensado o mesmo tratamento protocolar que recebem os magistrados, os membros da Defensoria Pública e do Ministério Público e os advogados. (BRASIL, 2013a, p.1).

Fazendo um recorte das ações de fortalecimento das operações de GLO (Forças Armadas atuando no policiamento ostensivo), dos incentivos de operações com o uso da Força Nacional (composta pelos PMs das unidades mais militarizadas), da garantia, por meio legal, de privilégios a determinados cargos (tratamento especial para delegados) e confrontando com os pressupostos básicos da PEC 51/2013, de autoria do Senador Lindbergh Farias (Partido dos Trabalhadores), quais sejam, a instituição de policiais de carreira única, a desmilitarização da polícia e o estabelecimento de ciclo completo, podemos concluir que tais proposituras caminham em sentidos opostos.

Isso nos leva a concluir que a mudança na estrutura da polícia brasileira continua fora da agenda política do governo federal. Mesmo com as recentes divergências com algumas forças políticas do Congresso Nacional, não se observam perspectivas de mudança, já que as propostas tramitam há décadas nas Casas Legislativas.

Apesar de compreender a existência de muitas forças e interesses refratários a um novo modelo da polícia brasileira, com redefinição de papéis – também em decorrência de um novo modelo não ter se desenhado de maneira mais nítida –, renovamos o ânimo para não nos quedar e reconhecer que, embora não aprovadas, as propostas analisadas contribuíram muito para algumas mudanças positivas ao longo das últimas décadas.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sergio. O monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In: MICELI, Sérgio (Org.). **O que ler na ciência social brasileira 1970-2002**. São Paulo: Sumaré, 2002a. p. 267-307.

_____. Prefácio. In: NEVES, Paulo Sérgio da Costa; RIQUE, Célia D. G.; FREITAS, Fábio F. B. (Orgs.). **Polícia e democracia: desafios à educação em direitos humanos**. Recife: Edições Bagaço, 2002b. p. 7-12.

_____. Violência, controle social e cidadania: dilemas na administração da justiça criminal no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 41, p. 101-127, dez. 1994.

ALMEIDA, Juniele Rabelo de. **Tropas em protesto: o ciclo de movimentos reivindicatórios dos policiais militares brasileiros no ano de 1997**. 2010. Tese (Doutorado em História Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 18, p. 168-176, 2004.

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014.

_____. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2013.

ARAÚJO, Nayra Vêras de; LIMA, Antônia Jesuíta de. Memórias de uma greve: experiência de luta dos cabos e soldados da polícia militar do Piauí em 1997. In: ENCONTRO NACIONAL DE HISTÓRIA ORAL, 10., 2010, Recife. **Anais...** Recife: UFPE, 2010. p. 1-16.

ASSPRA AGRESTE. **Encontro do Exército com as PMs do Brasil**. Disponível em: <<http://assprapmrn.blogspot.com.br/2014/04/encontro-do-exercito-com-as-pms-do.html>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Dossiê a criminalidade e justiça pena na América Latina. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 3, n. 13, p. 212-241, jan./jun. 2005.

BALZA, Guilherme. Após 15 anos, dois únicos condenados pelo massacre de Eldorado dos Carajás continuam soltos. **Uol Notícias**, São Paulo, 17 abr. 2011. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2011/04/17/apos-15-anos-dois-unicos-condenados-pelo-massacre-de-eldorado-dos-carajas-continuam-soltos.htm>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

BARREIRA, César. Na rota de uma pesquisa: apontamentos para uma introdução. In: _____. **Questão de segurança: políticas governamentais e práticas policiais – trajetórias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Núcleo de Antropologia Política/UFRJ, 2004. p. 7-16.

BEATO, C.; SILVEIRA, A. M. Effectiveness and evaluation of Crime Prevention Programs in Minas Gerais. **Stability: International Journal of Security & Development**, v. 3, n. 1, p. 1-18, 2014.

BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 91-106, 2000.

BOAS, Franz. **Antropologia cultural**. Organização de Celso Castro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 13.022, de 8 de agosto de 2014**. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Brasília: Imprensa Nacional, 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm>. Acesso em: 15 set. 2014.

_____. Presidência da República. **Medida provisória n.º 657, de 13 de outubro de 2014**. Altera a Lei n.º 9.266, de 15 de março de 1996, que reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providências. Brasília: Imprensa Nacional, 2014b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv657.htm>. Acesso em: 15 out. 2014.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas. **Mutirão carcerário local no presídio central de Porto Alegre**: relatório geral. Brasília, 2014c.

_____. Presidência da República. **Lei n.º 13.047, de 2 de dezembro de 2014**. Altera as Leis n.ºs 9.266, de 15 de março de 1996, que reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providências, e 9.264, de 7 de fevereiro de 1996. Brasília: Imprensa Nacional, 2014d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13047.htm>. Acesso em: 12 jan. 2015.

_____. Presidência da República. **Lei n.º 12.830, de 20 de junho de 2013**. Dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia. Brasília: Imprensa Nacional, 2013a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12830.htm>. Acesso em: 12 dez. 2014.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 51**. Brasília: Senado Federal, 2013b. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=137134&tp=1>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

_____. **Meta 2**: a impunidade como alvo. Brasília: ENASP, 2012a.

_____. Superior Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n.º 4.889**. Brasília: STF, 2012b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=2972663&tipo=TP&descricao=ADI%2F4869>>. Acesso em: 6 dez. 2012.

BRASIL. Senado Federal. **Assembleia Nacional Constituinte: 1987-1988**. Brasília: Imprensa Nacional, 2012c. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp>. Acesso em: 17 set. 2012.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de lei n.º 4. 471, de setembro de 2012**. Brasília: Imprensa Nacional, 2012d. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E5F9F1296CA2F6D41A4A99FA7C98B08E.proposicoesWeb1?codteor=1027001&filename=PL+4471/2012>. Acesso em: 17 set. 2014.

_____. Presidência da República. **Lei n.º 12.505, de 11 de outubro de 2011**. Concede anistia aos policiais e bombeiros militares dos Estados de Alagoas, da Bahia, do Ceará, de Mato Grosso, de Minas Gerais, de Pernambuco, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Norte, de Rondônia, de Roraima, de Santa Catarina, de Sergipe e do Tocantins e do Distrito Federal punidos por participar de movimentos reivindicatórios. Brasília: Imprensa Nacional, 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12505.htm>. Acesso em: 3 dez. 2011.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 102**. Brasília, DF, 2011b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=525129>>. Acesso em: 13 set. 2014.

_____. Presidência da República. **Lei n.º 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nos 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998. Brasília: Imprensa Nacional, 2011c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm#art48>. Acesso em: 15 set. 2014.

_____. Presidência da República. **Lei nº 12.191, de 13 de janeiro de 2010**. Concede anistia a policiais e bombeiros militares do Rio Grande do Norte, Bahia, Roraima, Tocantins, Pernambuco, Mato Grosso, Ceará, Santa Catarina e Distrito Federal punidos por participar de movimentos reivindicatórios. Brasília: Imprensa Nacional, 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12505.htm>. Acesso em: 7 dez. 2011.

_____. Superior Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n.º 4.377**. Brasília, 2010b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=474664&tipo=TP&descricao=ADI%2F4377>>. Acesso em: 6 dez. 2012.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar n.º 136, de 25 de agosto de 2010**. Altera a Lei Complementar n.º 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Brasília: Imprensa Nacional, 2010c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm>. Acesso em: 21 abr. 2014.

_____. Superior Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n.º 3.614**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/755995/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3614-pr>>. Acesso em: 6 fev. 2014.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 21**. Brasília: STF, 2005. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=43663&tp=1>>. Acesso em: 16 dez. 2013.

_____. Presidência da República. **Lei Complementar n.º 117, de 2 de setembro de 2004**. Altera a Lei Complementar n.º 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Brasília: Imprensa Nacional, 2004a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp117.htm>. Acesso em: 19 ago. 2014.

_____. Presidência da República. **Decreto n.º 5.289, de 29 de novembro de 2004**. Disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências. Brasília: Imprensa Nacional, 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5289.htm>. Acesso em: 2 ago. 2014.

_____. Presidência da República. **Emenda Constitucional n.º 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília: Imprensa Nacional, 2004c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm>. Acesso em: 13 jul. 2014.

_____. Superior Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n.º 2.862-6**. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=430208>>. Acesso em: 6 dez. 2013.

_____. Presidência da República. **Decreto n.º 3.897, de 24 de agosto de 2001**. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. Brasília: Imprensa Nacional, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm>. Acesso em: 22 dez. 2014.

_____. Presidência da República. **Lei Complementar n.º 97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego

das Forças Armadas. Brasília: Imprensa Nacional, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm>. Acesso em: 11 mar. 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional n.º 18, de 5 de fevereiro de 1998**. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1998a. Dispõe sobre o regime constitucional dos militares. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc18.htm>. Acesso em: 2 jun. 2013.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 613-A**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998b. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17JUN1999.pdf#page=54>>. Acesso em: 18 dez. 2014.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n.º 9.299, de 7 de agosto de 1996. Altera dispositivos dos Decretos-leis n.º s 1.001 e 1.002, de 21 de outubro de 1969, Códigos Penal Militar e de Processo Penal Militar, respectivamente. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 ago. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9299.htm>. Acesso em: 20 dez. 2014.

_____. Presidência da República. **Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília: Imprensa Nacional, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm>. Acesso em: 9 ago. 2014.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 46**. Brasília, 1991. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12NOV1991.pdf#page=23>>. Acesso em: 17 dez. 2014.

_____. Congresso Nacional. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Brasília: Imprensa Nacional, 1988a.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil – 1988**. Brasília: Imprensa Nacional, 1988b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 2 mai. 2014.

_____. Presidência da República. **Decreto n.º 88.777, de 30 de setembro de 1983**. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Brasília: Imprensa Nacional, 1983a. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 14 set. 2011.

_____. Presidência da República. **Decreto-Lei n.º 2.010, de 12 de janeiro de 1983**. Altera o Decreto-Lei n.º 667, de 02 de julho de 1969, que reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília: Imprensa Nacional, 1983b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2010.htm>. Acesso em: 16 set. 2014.

_____. Presidência da República. **Decreto-lei n.º 667, de 2 de julho de 1969**. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília: Imprensa

Nacional, 1969a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm>. Acesso em: 12 set. 2011.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional n.º 17, de 17 de outubro de 1969**. Brasília: Imprensa Nacional, 1969b. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 12 jul. 2014.

_____. Presidência da República. **Decreto-lei n.º 1.001, de 21 de outubro de 1969**. Estabelece o Código Penal Militar, e dá outras providências. Brasília: Imprensa Nacional, 1969c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1001.htm>. Acesso em: 3 out. 2014.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil – 1967**. Brasília: Imprensa Nacional, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 2 jul. 2014.

_____. Superior Tribunal Federal. **Súmula n.º 297**. Brasília, 1963. Oficiais e praças das milícias dos estados, no exercício de função policial civil, não são considerados militares para efeitos penais, sendo competente a justiça comum para julgar os crimes cometidos por ou contra eles. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=297.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

_____. Constituição (1946). **Constituição da República Federativa do Brasil – 1946**. Brasília: Imprensa Nacional, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 2 jul. 2014.

_____. Presidência da República. **Decreto-lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Estabelece o Código de Processo Penal, e dá outras providências. Brasília: Imprensa Nacional, 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**. Leis constitucionais. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 20 dez. 2014.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República Federativa do Brasil – 1934**. Brasília: Imprensa Nacional, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 12 maio 2014.

_____. Assembleia Geral Administrativa. **Decreto n.º 641, de 26 de junho de 1852**. Autorisa o Governo para conceder a huma ou mais companhias a construcção total ou parcial de hum caminho de ferro que, partindo do Municipio da Côrte, vá terminar nos pontos das Provincias de Minas Geraes e S. Paulo, que mais convenientes forem. Rio de Janeiro, 1852. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL641.htm>. Acesso em: 2 ago. 2014.

BRASIL, Glaucéria Mota. Formação e inteligência policial: desafios à política pública de segurança. **O Público e o Privado**, Fortaleza, n. 4, p. 141-163, jul./dez. 2004.

_____. A segurança pública e os direitos humanos no “Governo das Mudanças”. **O Público e o Privado**, Fortaleza, n. 1, p. 197-220, jan./jun. 2003.

_____. **A segurança pública no “Governo das Mudanças”**: moralização, modernização e participação. 2000. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

BRASIL, Glaucéria Mota; ABREU, Domingos. Uma experiência de integração das polícias civil e militar: os distritos-modelo em Fortaleza. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, n. 8, p. 318-355, jul./dez. 2002.

BRASIL, Glaucéria Mota; ALMEIDA, R. O.; ABREU, D. Da unificação do comando da segurança pública à integração das polícias no Ceará. In: BARREIRA, César (Org.). **Questão de segurança**: políticas governamentais e práticas policiais – trajetórias e perspectivas. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Núcleo de Antropologia Política/UFRJ, 2004. v. 30, p. 17-71.

BRASIL, Glaucéria Mota; LOPES, Emanuel Bruno; MIRANDA, Ana Karine Pessoa. Direitos Humanos e formação policial: reflexões sobre limites e possibilidades. **O Público e o Privado**, Fortaleza, ano 9, n. 18, p. 117-127, jul./dez. 2011.

BRASIL, Glaucéria Mota; SOUSA, Emanuel Bruno Lopes de. Resistências às mudanças na corporação policial: a experiência do programa Ronda do Quarteirão no Ceará. **O Público e o Privado**, Fortaleza, ano 8, n. 15, p. 97-109, jan./jun. 2010.

BRISOLA, Elisa. Estado penal, criminalização da pobreza e Serviço Social. **SER Social**, Brasília, v. 14, n. 30, p. 127-154, jan./jun. 2012.

BRODEUR, Jean- Paul. **Como reconhecer um bom policiamento**. Tradução de Ana Luiza Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2002.

CAMILO, Álvaro. **Segurança pública no Brasil**: gestão e tecnologia na redução criminal - o exemplo de São Paulo. São Paulo: Secretaria de Segurança Pública (SP); Polícia Militar (SP), 2011.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Tradução de Iraci D. Poleti. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

CEARÁ. Governo do Estado. **Lei n.º 15.114, de 16 de fevereiro de 2012**. Cria a gratificação de desempenho militar - GDM, extingue a gratificação de policiamento ostensivo prevista no art. 4º da Lei nº 14.113, de 12 de maio de 2008, e dá outras providências. Fortaleza: Secretaria da Casa Civil, 2012. Disponível em: <<http://www.al.ce.gov.br/index.php/lei-ordinaria>>. Acesso em: 14 set. 2011.

_____. Governo do Estado. **Lei n.º 14.113, de 12 de maio de 2008**. Altera dispositivos da Lei nº 13.729, de 11 de janeiro de 2006, com a redação da Lei nº 13.768, de 4 de maio de 2006, e dá outras providências. Fortaleza: Secretaria da

Casa Civil, 2008. Disponível em: <<http://www.al.ce.gov.br/index.php/lei-ordinaria>>. Acesso em: 14 set. 2011.

CEARÁ. Governo do Estado. **Lei n.º 13.881, de 24 de abril de 2007**. Altera o art. 100 da Lei n.º 9.826, de 14 de maio de 1974, e dá outras providências. Fortaleza: Secretaria da Casa Civil, 2007. Disponível em: <<http://www.al.ce.gov.br/index.php/lei-ordinaria>>. Acesso em: 16 set. 2011.

_____. Governo do Estado. **Lei n. 13.407, de 21 de novembro de 2003**. Estabelece o Código Disciplinar da Polícia Militar do Ceará e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará, 2003. Disponível em: <<http://www.al.ce.gov.br/index.php/lei-ordinaria>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

CORNELSEN, Mara. Acidente gera briga entre policiais civis e militares. **Paraná online**, Curitiba, 13 set. 2002. Disponível em: <<http://www.parana-online.com.br/editoria/policia/news/24262/>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

COSTA, Ana Cláudia; COSTA, Célia; SOUZA, Dicler de Mello. Governo reage a greve indiciando 270 militares, prende 17 PMs e leva líderes para Bangu 1. **O Globo**, Rio de Janeiro, 10 fevereiro 2012. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/governo-reage-greve-indiciando-270-militares-prende-17-pms-leva-lideres-para-bangu-1-3934735>>. Acesso em: 11 set. 2014.

COSTA, Ana Cláudia; BARROS, Leonardo; ALENCAR, Emanuel; ARAÚJO, Vera; RIBEIRO, Carolina. Pacificação: Forças Armadas ocupam o Complexo da Maré. **O Globo**, Rio de Janeiro, 4 abr. 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/pacificacao-forcas-armadas-ocupamcomplexo-da-mare-12101190>>. Acesso em: 17 out. 2014.

COTTA, Francis Albert. **Breve história da polícia militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Crisálida, 2006.

CRUZ, Lara Abreu. **Currículo e contra-currículo**: uma análise da formação profissional dos soldados do Ronda do quartirão. 2013. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2013.

CUNHA, Lucas; ALMIRANTE, Juliana. Prisco ficará preso no presídio federal da Papuda em Brasília. **Bahia Notícias**, Salvador, 18 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.bahianoticias.com.br/noticia/153434-prisco-ficara-presno-no-presidio-federal-da-papuda-em-brasilia.html>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

DANTAS, Pedro. Beltrame autoriza processo para expulsão de PMs. **Veja**, São Paulo, 27 fev. 2012. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/beltrame-autoriza-processo-para-expulsao-de-pms>>. Acesso em: 12 mai. 2014.

DÉCIMO, Thiago; FRAZÃO, Heliana. Acordo põe fim à greve de PMs na Bahia. **Estadão**, São Paulo, 17 abr. 2014. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,acordo-poe-fim-a-greve-de-pms-na-bahia,1155255>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

EGE, Flavio Tadeu. **Uma breve história da polícia no Brasil**: críticas à militarização e a seu caráter oligárquico. 2. ed. São Paulo: Clube dos Autores, 2013.

ELIAS, Norbert. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

FERNANDES, Heloisa Rodrigues. **Política de segurança**. São Paulo: Alfa Ômega, 1973.

FIÚZA, Ricardo. **Relatório da Assembléia Nacional Constituinte**. Brasília, DF: Senado, 1987.

FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

_____. **Vigiar e punir**: o nascimento da prisão. Tradução de Rachel Ramalhete. 41. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

GARCIA, Carolina; PREITE SOBRINHO, Wanderley. Ex-secretário confirma ordem para Ubiratan definir invasão ao Carandiru. **Último Segundo**, São Paulo, 16 abr. 2014. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/sp/2013-04-16/ex-secretario-confirma-ordem-para-ubiratan-definir-invasao-ao-carandiu.html>>. Acesso em: 14 dez. 2014.

GOMES, José Eudes. **As milícias d'el rey**: tropas militares e poder no Ceará setecentista. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

GUARDA Municipal entra em confronto com movimento popular em Fortaleza. **G1**, Fortaleza, 13 nov. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ceara/noticia/2014/11/guarda-municipal-entra-em-confronto-com-movimento-popular-em-fortaleza.html>>. Acesso em: 30 dez. 2014.

GUIBU, Fábio; MOTA, Paulo. Governo afasta 96 e prende 23 policiais. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 1 ago. 1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc010806.htm>>. Acesso em: 4 jan. 2014.

HERINGER, Carolina. Oito policiais da Core serão denunciados pelo MP por atuação em operação na Favela do Rola. **Extra**, Rio de Janeiro, 30 jan. 2014. Disponível em: <<http://extra.globo.com/casos-de-policia/oito-policiais-da-core-serao-denunciados-pelo-mp-por-atuacao-em-operacao-na-favela-do-rola-11446026.html>>. Acesso em: 14 fev. 2014.

HIPÓLITO, Marcello Martinez; TASCA, Jorge Eduardo. **Superando o mito do espantalho**: uma polícia orientada para a resolução dos problemas de segurança pública. Florianópolis: Insular, 2012.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo : Companhia das Letras, 1995.

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

HUGGINS, Martha K. **Polícia e política**: relações Estados Unidos/América Latina. Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo: Cortez, 1988.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

KOSTER, Henry. **Viagens ao Nordeste do Brasil**. 12. ed. Fortaleza: ABC, 2008. v. 1.

LANG, Marina. Blog policial com críticas a José Serra é tirado do ar pela Justiça. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 4 mar. 2009. Disponível em: <<https://flitparalisante.wordpress.com/2010/06/02/promotoria-denunciou-injustamente-delegado-da-dise-de-sao-bernardo-do-campo-jose-mariano-de-araujo-filho-foi-acusado-por-aborto-assedio-sexual-abuso-de-autoridade-e-carcere-privado-juiz-corregedo/>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

LEVY, René. A crise do sistema policial francês hoje: da inserção local aos riscos europeus. **Tempo Social – Rev. Sociol. USP**, São Paulo, v. 1, n. 9, p. 53-77, mai. 1997.

LIMA, Fábio. Dilma garante anistia a PMs grevistas do Ceará e mais 16 estados. **O Povo**, Fortaleza, 6 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/politica/2013/08/06/noticiasjornalpolitica,3105644/dilma-garante-anistia-a-pms-grevistas-do-ceara-e-mais-16-estados.shtml>>. Acesso em: 11 fev. 2015.

MACÊDO, Andréia de Oliveira. **“Polícia, quando quer, faz!”**: análise da estrutura de governança do “pacto pela vida” de Pernambuco. 2012. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade Nacional de Brasília, Brasília, 2012.

MADEIRO, Carlos. PM-CE indícia 53 militares por crimes durante greve de policiais; categoria ameaça nova paralisação. **Uol Notícias**, São Paulo, 1 abr. 2012. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2012/04/11/pm-indicia-53-militares-por-crimes-durante-greve-de-policiais-categoria-ameaca-nova-paralisacao.htm>>. Acesso em: 14 jan. 2014.

MARIANO, Benedito Domingos. **Por um novo modelo de polícia no Brasil**: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

MARTINS, Tabata. Briga entre policiais termina com PM preso em delegacia de BH. **R7 Notícias**, São Paulo, 27 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.hojeemdia.com.br/horizontes/briga-entre-policiais-termina-com-pm-presos-em-delegacia-de-bh-1.222685>>. Acesso em: 3 out. 2014.

MEDEIROS, Mateus Afonso. A desmilitarização das polícias e a legislação ordinária. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 165, p. 239-253, jan./mar. 2005.

MENEZES, Dyelle. União deixou de investir R\$ 21 bilhões em segurança pública em 13 anos. **Contas Abertas**, São Paulo, 24 out. 2014. Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/9893>>. Acesso em: 16 dez. 2014.

MISSE, Michel (Org.). **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

MINAYO, Maria Cecília de Sousa. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; ADORNO, Sérgio. Risco e (in)segurança na missão policial. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 18, p. 585-593, mar. 2013.

MIRANDA, Ana Karine Pessoa Cavalcante. **Segurança pública, formação policial e mediação de conflitos: novas orientações para a atuação de uma polícia cidadã?** 2011. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2011.

MIRANDA, José da Cruz Bispo. Policiamento comunitário e desmilitarização: existe alguma correlação? **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da Unesp**, Marília, SP, n. 12, p. 38-58, nov. 2013.

MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia: sociologia da força pública**. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: USP, 2003.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e sociedades na Europa**. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. 2.ed. São Paulo: USP, 2006.

MOREIRA, Roberto. Novo Ronda começa em julho com ações em cinco áreas de Fortaleza. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 9 abr. 2015. Disponível em: <<http://blogs.diariodonordeste.com.br/robertomoreira/tag/ronda/>>. Acesso em: 11 abr. 2015.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Bases conceituais de métricas e padrões de medida de desempenho policial. In: CARUSO, Haydee; MUNIZ, Jacqueline; CARBALLO BLANCO, Antonio Carlos (Orgs.). **Polícia, estado e sociedade: saberes e práticas latino-americanos**. Rio de Janeiro: Publit, 2007a. p. 230-280.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Da accountability seletiva à plena responsabilidade policial. In: CARUSO, Haydée; MUNIZ, Jacqueline; CARBALLO BLANCO, Antônio Carlos (Orgs.). **Polícia estado e sociedade: práticas e saberes latino-americanos**. Rio de Janeiro: Publit, 2007b. p. 21-73.

MUSTAFÁ, Denise. Abordagem desastrosa: PM diz que agiu dentro da lei. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 28 set. 2007. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/policia/pm-diz-que-agiu-dentro-da-lei-1.301960>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

NEME, Cristina; CUBAS, Viviane. Elite da tropa. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 58, p. 323-328, 2006.

OSSE, Anneke. **Entendendo a polícia**: um guia para ativistas de direitos humanos. Tradução de Galeno Faé de Almeida e Regina Vargas. Porto Alegre: Fundação Educando, 2006.

PAIXÃO, Antônio Luiz; BEATO, Claudio C. F. Crimes, vítimas e policiais. **Tempo Social - Rev. Sociol. USP**, São Paulo, v. 1, n. 9, p. 233-248, maio 1997.

PERALVA, Angelina. **Violência e democracia**: o paradoxo brasileiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Polícia e crise política: o caso das polícias militares. In: BENEVIDES, Maria Victoria; PINHEIRO, Paulo Sérgio; PAOLI, Maria Célia; DA MATTA, Roberto. **A violência brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1982. p. 57-89.

_____. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. **Tempo Social**, USP, São Paulo, n. 9, p. 43-52, maio 1997.

PORTO, Maria Stela Grossi; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Condutas policiais e códigos de deontologia**: o controle da atividade policial no Brasil e no Canadá. Brasília: UnB, 2014.

RATTON, José Luiz; GALVÃO, Clarissa; FERNANDEZ, Michelle. **O pacto pela vida e a redução de homicídios em Pernambuco**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2014.

RIBEIRO, Débora. Homens do Bope invadem delegacia para resgatar sargento preso no AC. **G1 Notícias**, Rio de Janeiro, 2 mar. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2014/03/homens-do-bope-invadem-delegacia-para-resgatar-sargento-pres-no-ac.html>>. Acesso em: 5 dez. 2014.

RODRIGUES, André. Violência e segurança pública no Brasil: algumas questões para uma agenda de debate e intervenção. In: (IN)SEGURANÇA pública e violência urbana: desafios e perspectivas. Salvador: Elo/Brot für die Welt, mar. 2014. Disponível em: <>. Acesso em: 20 dez. 2014.

ROLIM, Marcos. **32 notas para uma política de segurança pública no RS**. Porto Alegre, 2010. Disponível em: <http://rolim.com.br/2011/32_notas_para_uma_politica_de_seguranca_no_RS.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2014.

_____. Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, n. 1, p. 32-47, 2007.

SÁ, Leonardo Damasceno de. **Os filhos do Estado**: auto-imagem e disciplina na formação dos oficiais da Polícia Militar do Ceará. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2002. (Coleção Antropologia da política, 15).

SÁ, Leonardo; SANTIAGO NETO, João Pedro. Entre tapas e chutes: um estudo antropológico do baculejo como exercício de poder policial no cotidiano da cidade. **O Público e o Privado**, Fortaleza, n. 18, p. 147-163, jul./dez. 2011.

SADI, Andréia. Planalto e governadores apelam a líderes contra PEC 300. **Último Segundo**, São Paulo, 23 nov. 2010. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/planaltogovernadoreso+e++apelam+a+líderes+contra+pec+300/n1237837291895.html>>. Acesso em: 5 jan. 2014.

SALLA, Fernando. A crise na segurança pública no Brasil. **Tópicos**, São Paulo, n. 3, p. 24-25, 2006.

SÃO PAULO. **Memória da Polícia Civil de São Paulo**. São Paulo: Polícia Civil, 2014. Disponível em: <<http://memoriadapoliciacivildesaopaulo.com/policias-civis-extintas/#jp-carousel-2325>>. Acesso em: 11 abr. 2014.

_____. Governo do Estado. **Decreto-lei n.º 217, de 8 de abril de 1970**. Dispõe sobre a constituição da Polícia Militar do Estado de São Paulo, integrada por elementos da Força Pública do Estado e da Guarda Civil de São Paulo, 1970. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei/1970/decreto.lei-217-08.04.1970.html>>. Acesso em: 12 set. 2014.

SANTOS, Jonas. Detentos dormem em casa após desabamento de telhado em presídio de Parintins. **A Crítica**, Manaus, 10 jan. 2013. Disponível em: <http://acritica.uol.com.br/noticias/manaus-amazonas-amazonia-Detentos-desabamento-telhado-presidio-Parintins_0_844715533.html>. Acesso em: 16 jan. 2014.

SAPORI, Luís Flavio. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, José Afonso da; PETRELLUZI, Marco Vinício. Mário Covas e a segurança pública. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 jun. 2003. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2506200309.htm#_=_>. Acesso em: 16 abr. 2014.

SKOLNICK, Jerome H; BAYLEY, David H. **Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo**. Tradução de Ana Luisa Amêndola Pinheiro. São Paulo: USP, 2002.

SOARES, Luiz Eduardo. **Arquitetura institucional da segurança pública no Brasil: três propostas de reforma constitucional**. [S.l.], 2012. Disponível em: <<http://www.luizeduardo-soares.com/?p=997>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. Segurança pública no Brasil contemporâneo. **Revista de Cultura y Ciencias Sociales**, Gijón, ES, n. 64/65, p. 89-108, 2010.

SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 75-96, 2003.

SOUSA, Emanuel Bruno Lopes de. **Ronda do quarteirão**: um “acontecimento” na política de segurança pública?. 2008. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2008.

SOUSA, José Kilderlan de. **Guia prático da segurança pública**. Fortaleza: Assaré, 2012.

STEWART, James K. Apresentação. In: SKOLNICK, Jerome H; BAYLEY, David H. **Policiamento comunitário**: questões e práticas através do mundo. Tradução de Ana Luisa Amêndola Pinheiro. São Paulo: USP, 2006. (Série Polícia e Sociedade, n. 6).

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. A arma e a flor: formação da organização social, consenso e violência. **Tempo Social – Rev. Sociol. USP**, São Paulo, v. 1, n. 9, p. 155-167, maio 1997.

TÚLIO, Demitri. Acordo suspende paralisação na PM. **O Povo**, Fortaleza, 27 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/fortaleza/2010/04/27/noticiasjornalfortaleza,977732/acordo-suspende-paralisacao-na-pm.shtml>>. Acesso em: 11 fev. 2015.

VIANA, Rodrigo. Com bombas de gás, PM invade quartel tomado por bombeiros no Rio. **G1**, Rio de Janeiro, 4 jun. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2011/06/com-bombas-de-gas-pm-invade-quartel-tomado-por-bombeiros-no-rio.html>>. Acesso em: 18 nov. 2012.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2014**: os jovens do Brasil. Brasília: FLACSO, 2014.

WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. Tradução de Jean Melville. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2008.

XAVIER, Camila. Carreira Jurídica dos Delegados de Polícia é aprovada em Alagoas. **Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal**. Brasília, 11 fev. 2014. Disponível em: <http://www.adpf.org.br/adpf/admin/painelcontrole/materia/materia_portal.wsp?tmp.edt.materia_codigo=6419&wi.redirect=B8UVXT1CH7CKCGPVXCKS#.VRMm2fzF-IB>. Acesso em: 10 dez. 2014.

ZALUAR, Alba. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 3, n. 13, p. 3-17, 1999.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas. **Novo diagnóstico de pessoas presas no Brasil**. Brasília, 2014ed.

_____. Presidência da República. **Lei n.º 13.034, de 30 de junho de 2000**. Brasília: Imprensa Nacional, 2000a. Altera e reorganiza o Plano de Cargos e Carreiras do Grupo Ocupacional Atividades de Polícia Judiciária – APJ e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.ce.gov.br/legislativo/lei_ordinaria.htm> Acesso em: 2 jun.2014.

_____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Manual de campanha: ordem unida**. Brasília, 2000b.

_____. Presidência da República. **Lei n.º 7.170, de 14 de dezembro de 1983**. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Brasília: Imprensa Nacional, 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm>. Acesso em: 15 set. 2014.

_____. Presidência da República. **Decreto n.º 1.072, de 30 de dezembro de 1969**. Dá nova redação ao art. 3º, letra "a" do Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969 e dá outras providências.). Brasília: Imprensa Nacional, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1072.htm>. Acesso em: 14 set. 2011.

_____. Presidência da República. **Decreto-lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Estabelece o Código Penal, e dá outras providências. Brasília: Imprensa Nacional, 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em: 12 set. 2014.

CEARÁ. Arquivo Público. **Documentos: cidade e violência**. Fortaleza, 2006.

CERQUEIRA, Daniel. O Ministério da Saúde adverte: 1 milhão de assassinatos no Brasil. In: ZOUAIN, Deborah Moraes; OLIVEIRA, Fatima Bayma de; RUEDIGER, Marco Aurélio; RICCIO, Vicente (Orgs.). **Desafios da gestão pública de segurança**. Rio de Janeiro: FGV, 2009. p. 185.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. 12. ed. São Paulo: Ática, 2001.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas. **III Mutirão Carcerário do Estado do Ceará**. Relatório Geral 2013. Brasília, 2014.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Assessoria de Comunicação Social. **CNMP decide que PRF pode lavrar termos circunstanciados de**

ocorrência. Brasília, 1 set. 2014. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/noticia/6335-cnmp-decide-que-prf-pode-lavrar-termos-circunstanciados-de-ocorrencia>>. Acesso em: 4 set. 2014.

COSTA, Ivone Freire. **Polícia e sociedade:** gestão da segurança pública, violência, e controle social. Salvador: EDUFBA, 2005.

DIRIGENTE da Aspra, que representa PMs grevistas, é preso na Bahia. **O Globo**, Rio de Janeiro, 5 fev. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bahia/noticia/2012/02/dirigente-da-aspra-que-representa-pms-grevistas-e-preso-na-bahia.html>>. Acesso em: 3 maio 2014.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado.** São Paulo: Expressão Popular, 2010.

HOLANDA, João Xavier de. **Polícia Militar do Ceará:** origem, memória e projeção. Fortaleza: Imprensa Oficial do Estado do Ceará, 1995. v. 2.

LIMA, Renato Sérgio; BUENO, Samira; SANTOS, Thandara. **Opinião dos policiais brasileiros sobre reformas e modernização da segurança pública.** São Paulo: FGV, 2014.

MARCINEIRO, Nazareno; PACHECO, Giovanni C. **Polícia comunitária:** evoluindo para a polícia do século XXI. Florianópolis: Insular, 2005.

MENDES, David. Greve PM-BA: Amotinados começam a deixar Assembleia Legislativa. **Bahia Notícias**, Salvador, 9 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.bahianoticias.com.br/noticia/110857-greve-pm-ba-amotinados-comecam-a-deixar-assembleia-legislativa.html>>. Acesso em: 5 dez. 2014.

NASCIMENTO, E. P. Violência e segurança pública no Brasil e na América Latina. In: ZAVERUCHA, J. (Org.). **Políticas de segurança pública:** dimensão da formação e impactos sociais. Recife: Massangana, 2002. p. 13-31.

NEGREIROS, Dario de. Luiz Eduardo Soares: “Acabou o sossego para as elites brancas brasileiras”. **Viomundo**, Rio de Janeiro, 16 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/entrevistas/luiz-eduardo-soares-desmilitarizar-a-pm-legado-historico-do-escravagismo-que-matou-9-646-pessoas-em-dez-anos-no-rio.html>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

PRATES, Marco. O tamanho da PM nos estados brasileiros. **Exame**, São Paulo, 1º out. 2012. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/policial-militar-traz-seguranca-o-tamanho-da-pm-nos-estados>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

REIS, Fábio Wanderley. Diálogos com Guillermo O’Donnell. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 92, p. 143-155, mar. 2012.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil:** afinal do que se trata. Rio de Janeiro: FGV, 2006.