

Universidade de São Paulo

Faculdade de Direito de Ribeirão Preto

Departamento de Filosofia do Direito e Disciplinas

Básicas

***DESMILITARIZAÇÃO DA POLÍCIA: UMA  
REFORMA DA SEGURANÇA PÚBLICA PARA A  
ADEQUAÇÃO DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO  
POLICIAL NA SOCIEDADE***

TESE DE LÁUREA APRESENTADA AO DEPARTAMENTO DE FILOSOFIA DO  
DIREITO E DISCIPLINAS BÁSICAS DA FACULDADE DE DIREITO DE  
RIBEIRÃO PRETO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO SOB ORIENTAÇÃO  
DO PROFESSOR TITULAR DOUTOR MÁRCIO HENRIQUE PEREIRA  
PONZILACQUA

por

ALMIR VALENTE FELITTE

5º Ano Livre

Nº USP 7128266

São Paulo

- 2014 -

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Felitte, Almir Valente

Desmilitarização da Polícia: uma reforma da segurança pública para a adequação do exercício da função policial na sociedade. Ribeirão Preto, 2014.

79 p. ; 30 cm

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto/USP.

Orientador: Ponzilacqua, Márcio Henrique Pereira.

1. Desmilitarização. 2. Polícia. 3. Segurança Pública.

## RESUMO

....

A segurança pública no país apresenta, atualmente, uma série de problemas que apontam para uma deficiência do Estado no combate à criminalidade e na manutenção da ordem pública. O processo histórico de militarização das polícias é apontado por muitos estudiosos como uma das principais causas dos problemas que abrangem a questão da segurança pública. O caráter militar das políticas dessa área, principalmente no que tange à forma de organização da polícia ostensiva, consagrada na vigência do regime militar, acarreta a ineficiência das atividades policiais ostensivo-preventivas, bem como é raiz de outros problemas ligados à instituição da Polícia Militar, como os constantes abusos de poder, o uso de força ilegal e o preconceito. Além disso, o militarismo representa um desvio na função policial, que ao invés de tratar da defesa de direitos de cidadania e humanos como forma de manutenção da ordem, passa a apresentar um caráter bélico de confronto e eliminação de um suposto inimigo interno. Nesse sentido, a desmilitarização seria uma forma de adequar a organização policial ao exercício de sua função, tornando a atividade policial mais eficaz. Atualmente, o principal projeto de reforma do sistema de segurança pública é a PEC-51/2013, que tramita no Senado. Tal proposta traz, como uma de suas principais características, a desmilitarização das polícias, propondo uma reforma institucional que tem como base o conceito de polícia comunitária, amplamente implantado em países desenvolvidos, bem como a instituição da carreira única e do ciclo completo nestas instituições, de forma a valorizar o profissional e a tornar a atividade policial mais eficaz.

Palavras-chave: Desmilitarização. Polícia. Segurança Pública.

## **ABSTRACT**

...

Brazil's public security has, in these days, several problems that point to a State's incapacity in fighting crime and in maintaining the public order. The historical process of police militarization is pointed by many scholars as one of the main causes of the public security system problems. The military character of public security policies, especially regarding the organization of the overt police, enshrined during the military regime, causes the inefficiency of ostensive-preventive police activities, as well as other problems of the institution of the Military Police, such as the constant abuses of power, the use of unlawful force and the prejudice. Moreover, militarism represents a deviation in the police function, that instead of dealing with the defense of human rights and citizenship as a way of maintaining order, goes on to present a warlike character of confrontation and elimination of an alleged enemy. In this sense, the demilitarization would be a way to adjust the police organization to exercise its function, making the police activity more effective. Currently, the main project of reform of the public security system is the PEC-51/2013, which is being processed in the Senate. This proposal brings, as one of its main features, the demilitarization of the police, proposing an institutional reform that is based on the concept of community policing, widely deployed in developed countries, and the establishment of unique career and the complete cycle in these institutions in order to enhance the police professional and make the most effective police activity.

Key-words: Demilitarization. Police. Public Security.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	5
<b>2. RAÍZES DA MILITARIZAÇÃO NO BRASIL</b> .....	8
<b>4. O MILITARISMO NA POLÍCIA E SEU IMPACTO SOCIAL</b> .....	17
4.1. A FORMAÇÃO MILITAR E O ROMPIMENTO COM A SOCIEDADE CIVIL	18
4.2. A ESTRUTURA HIERÁRQUICA MILITAR E SUAS IMPLICAÇÕES NA SOCIEDADE CIVIL.....	23
4.3. VIOLAÇÕES AOS DIREITOS HUMANOS E PRECONCEITO .....	27
4.4. IDEOLOGIA DO INIMIGO.....	34
4.5. INEFICÁCIA NO COMBATE À CRIMINALIDADE .....	39
<b>5. DESMILITARIZAÇÃO: A FORMAÇÃO DE UMA NOVA POLÍCIA</b> .....	45
5.1. DESMILITARIZAÇÃO: ADEQUAÇÃO DA FUNÇÃO POLICIAL .....	51
5.2. CICLO COMPLETO E CARREIRA ÚNICA.....	59
5.3. OUTRAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROPOSTA .....	64
<b>6. CONCLUSÃO</b> .....	72
<b>7. BIBLIOGRAFIA</b> .....	76

## 1. INTRODUÇÃO

A busca por um sistema de Segurança Pública mais eficiente e humanizado tem sido pauta frequente nas discussões dos novos rumos da democracia no Brasil. A situação do setor em questão tem se mostrado problemática devido à crescente violência no país, que tem suas raízes em um quadro social marcado pela desigualdade, falta de acesso a condições básicas de saúde e educação para grande parcela da população e a marginalização histórica de certos setores de nossa sociedade.

A crescente violência, com raízes nos problemas supracitados, tem tornado cada vez mais evidente a ineficácia do Estado em garantir a segurança dos cidadãos. Neste cenário, a Polícia Militar, aparelho do Estado a quem incumbe a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, tem se mostrado ineficiente e antiquada nos métodos para o cumprimento de sua função.

O que se visa criticar neste trabalho, porém, não é a existência de um aparelho estatal com tais atribuições, nem mesmo um suposto despreparo do mesmo para realizá-las. A crítica, aqui, tem seu enfoque no processo de militarização do setor de Segurança Pública, analisando-se as consequências do mesmo em nosso quadro social através da problematização de seus aspectos essencialmente militares.

Acerca da análise de tal processo, Carlos Magno Nazareth Cerqueira afirma:

Tem sido usual nas discussões sobre a militarização o enfoque de privilegiar somente o aspecto organizacional das polícias; os debates centram-se na conveniência ou não de uma polícia militar. É importante ampliar o campo dessa discussão, examinando-se outros aspectos deste processo. Analiso a militarização como um processo de adoção e emprego de modelos, métodos, conceitos, doutrina, procedimentos e pessoal militares em atividades de natureza policial, dando assim uma feição militar às questões de segurança pública.<sup>1</sup>

Assim, frente à atualidade do tema proposto, ao dissenso doutrinário e a relevância social da matéria, vez que relacionada à pacificação social, e as garantias do cidadão em um Estado Democrático de Direito, inegável a necessidade de

---

<sup>1</sup> CERQUEIRA, C. M. N. Questões Preliminares para a Discussão de uma Proposta de Diretrizes Constitucionais sobre a Segurança Pública. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 22, abr. 1998. p. 139.

aprofundamento do estudo sobre a desmilitarização da polícia e da segurança pública em geral no país.

A presente tese de conclusão de curso de graduação terá início com a contextualização histórica da Polícia Militar (PM) no país, desde o início do processo de militarização das forças de segurança pública, no século XIX, com a formação das milícias, passando pela separação das polícias e a consequente criação da PM em 1969, no período da ditadura militar, até chegarmos ao período de redemocratização do país, tendo sua consagração com a promulgação da Constituição de 1988, mantendo-se, porém, as mesmas estruturas policiais e de segurança pública.

Sobre este último período, assim escreveu Jorge Zaverucha:

Embora muitos temas da Constituição tenham recebido um tratamento progressista, este não foi o caso das relações civil-militares. A Constituição manteve muitas prerrogativas militares não democráticas existentes na Constituição autoritária passada e chegou a adicionar novas prerrogativas. No Brasil de 1988, os políticos optaram por não questionar devidamente o legado autoritário do regime militar.<sup>2</sup>

Analisado o contexto histórico que ensejou o processo de militarização da polícia no país, será feito um estudo de todas as implicações e consequências desse processo em nosso contexto social atual. Neste ponto, será abordada a filosofia operacional da polícia, bem como suas estruturas organizacionais, jurídica e administrativa, analisando os impactos de seus aspectos militares na sociedade civil.

Intentar-se-á, nesta parte do trabalho, demonstrar a militarização da polícia brasileira como a raiz do quadro problemático do atual sistema de segurança pública do país. Tal demonstração se fará através do estudo de material doutrinário que relaciona os problemas da ineficiência da Polícia Militar no combate ao crime e de sua relação com a sociedade civil diretamente com o militarismo presente na estruturação desta instituição.

Sobre tais problemas nas relações civil-militares na sociedade brasileira, Zaverucha afirma:

A Constituição de 1988 cometeu o erro de reunir no mesmo Título V ('Da Defesa do Estado e das Instituições'), três capítulos: o capítulo I

---

<sup>2</sup> ZAVERUCHA, J. Relações civil-militares. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Orgs.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 41-76.

(‘Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio’), o capítulo II (‘Das Forças Armadas’) e o capítulo III (‘Da Segurança Pública’). Nossos constituintes não conseguiram se desprender do regime autoritário recém-findo e terminaram por constitucionalizar a atuação de organizações militares em atividades de polícia (Polícia Militar) e defesa civil (Corpo de Bombeiros), ao lado das polícias civis. As polícias continuaram constitucionalmente, mesmo em menor grau, a defender mais o Estado que o cidadão.<sup>3</sup>

Assim, se tentará demonstrar uma relação de causa e consequência entre o militarismo e alguns problemas do aspecto social brasileiro, principalmente no que tange a segurança pública, tais como a violência policial, o crescimento da criminalidade, a repressão a movimentos sociais legítimos e o descontentamento de policiais militares do baixo escalão com os regimentos internos.

Uma vez demonstrada a relação do militarismo das polícias com aspectos problemáticos do contexto social brasileiro, será feita uma análise da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 51 de 2013. Tal proposta, cujo autor é o Senador Lindbergh Farias, que contou com o auxílio do antropólogo e ex- Secretário Nacional de Segurança Pública, Luiz Eduardo Soares, tem o objetivo de desvincular as polícias estaduais das Forças Armadas, iniciando um processo de desmilitarização, bem como instituir a carreira única e o ciclo completo, características que serão melhor analisadas em momento oportuno.

A PEC 51/2013 tem, ainda, como objetivo, conferir autonomia aos Estados e ao Distrito Federal para a estruturação de seus órgãos de Segurança Pública, bem como instituir a independência das ouvidorias, responsáveis pelo controle externo das atividades policiais, estabelecendo a criação de Ouvidoria Externa com autonomia orçamentária e funcional.

Por fim, tal proposta será analisada como passo essencial para o início do processo de desmilitarização da polícia e da Segurança Pública no Brasil, através da promoção de uma reforma de caráter, principalmente, institucional, adequando-se a organização das polícias ao exercício de suas verdadeiras funções sociais, através da implantação do conceito de policiamento comunitário no país.

---

<sup>3</sup> ZAVERUCHA, op. cit.

## 2. RAÍZES DA MILITARIZAÇÃO NO BRASIL

Muito embora a instituição da Polícia Militar, nos moldes em que a conhecemos atualmente, tenha sido criada somente no ano de 1969, o militarismo se faz presente nos modelos de segurança pública brasileiros desde meados do século XIX. Para entender, porém, a predileção por tal modelo na sociedade brasileira, e por que ele foi criando forças ao longo dos anos, é preciso que analisemos os contextos históricos em que as instituições responsáveis pela segurança pública se situavam e a que tipos de interesses elas estavam relacionadas.

Antes, porém, que se possa analisar, com efeito, as raízes do militarismo nas estruturas de segurança pública brasileiras, é preciso um breve estudo acerca da implantação de tal estrutura no país. Tal processo tem seu início com a chegada do primeiro Governador Geral ao Brasil Colônia, Tomé de Souza. Sua chegada fora acompanhada de dois funcionários da Metrópole Portuguesa: o Alcaide-Mor e o Alcaide-Menor. Enquanto este tinha apenas a função policial, aquele acumulava, também, a função militar.

Mais tarde, em 1549, acabaria sendo criado o posto de Capitão-Mor, responsável pela defesa do litoral, como auxílio ao Alcaide-Mor. A atuação desses capitães se daria através do comando das Companhias de Ordenanças, responsáveis pela garantia da segurança dos povoados. Após, surgiriam as Companhias de Dragões, instituição policial subordinada à legislação militar portuguesa, cuja função seria a de garantir a segurança pública. Assim, iniciava-se, a estruturação de um aparelho policial brasileiro fortemente militarizado, cujas funções, porém, mesclariam caráter civil e militar.

Sobre esse misto de funções Regina Célia Pedroso afirma que *“desde sua origem, a atuação da organização policial dividiu-se em funções: a prática civil estava na prevenção e repressão ao crime, enquanto a militar identificava-se com a defesa da pátria e repressão aos movimentos de oposição política e insurreições”*.<sup>4</sup>

Anos depois, com a chegada da Família Real Portuguesa ao Brasil, em 1808, é instituída a Intendência Geral da Polícia, que viria a criar a Guarda Real da Polícia da Província do Rio de Janeiro. Tal Guarda dava continuidade ao caráter híbrido da força policial brasileira, acumulando funções militares e civis, em uma estrutura marcada pelo

---

<sup>4</sup> PEDROSO, R. C. *Estado Autoritário e Ideologia Policial*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas; Fapesp, 2005.

militarismo. Mais tarde, em 1825, seria publicado o Regulamento Geral da Polícia da Corte, primeiro estatuto policial do Brasil, baseado nas Ordenações Filipinas do Reino de Portugal, concedendo funções judiciárias às instituições policiais. Convém lembrar que, no mesmo ano, surgiu, também, o Corpo de Polícia de Recife.

É em 1831, porém, que o aparelho policial brasileiro começará a ganhar uma maior importância e aumentar seu tamanho. Isto por que, através de uma lei de 10 de outubro deste ano, os então Regentes concederam às Províncias o poder de criar um Corpo Municipal Permanente, a quem incumbiria a função de manutenção da ordem e da segurança interna. A partir daí, o contexto político paulista, em especial, passa a ter grande importância na contribuição para o processo de militarização da segurança pública que, em algum tempo, atingiria outros estados brasileiros.

Em 1834, uma lei provincial ainda criaria, em São Paulo, a Guarda Policial Municipal, que seria responsável pelos serviços no interior. Tal instituição, porém seria extinta em 1866 sem nunca atingir um grande nível de organização. Aliás, entre 1850 e o início do período republicano, várias corporações de caráter policial-militar surgiriam e logo seriam extintas.

Assim, o que teve continuidade de fato foi o Corpo Municipal Permanente, que, nesse período, foi aumentando seu contingente e já aparentava estrutura tipicamente militar, como se denota do fato de, em 1865, membros da corporação terem sido chamados para integrar o contingente brasileiro que lutaria na Guerra do Paraguai. Já no fim do período monárquico brasileiro, às vésperas da Proclamação da República, é possível notar um crescimento no contingente do Corpo Permanente, bem como a criação da Guarda Urbana, em 1875, e a restauração da Polícia Local em 1885.

Nesse período, que compreende o declínio do regime monárquico e o início da República, bem como a ascensão de oligarquias ligadas à produção cafeeira em São Paulo, que monopolizariam o poder político no país por um longo período, começa a delinear-se um papel político nas atribuições da Polícia Militar no país. Nesse contexto de maior participação nas ações políticas brasileiras, o militarismo começa a surgir como uma forma, não só de instrumentalizar esta corporação nas mãos do grupo então dominante, como de torná-la cada vez mais eficiente nessas ações de interesses puramente políticos.

Neste cenário, com os crescentes entraves ao regime de trabalho escravo no Brasil, desde 1850, com o advento da chamada Lei Eusébio de Queirós, que proibiu a importação de escravos africanos para o Brasil, que seria abolido, finalmente, em 1888, com a chamada Lei Áurea, passa a vir para a lavoura brasileira um grande contingente de europeus, em sua grande parte, italianos. Com a imigração europeia para o Brasil, surge uma nova classe, de trabalhadores livres da lavoura, que passariam então a fazer uma série de reivindicações por melhores condições de trabalho. Muito embora tais reivindicações ainda não significassem uma séria perturbação da ordem vigente, já começava a se evidenciar, aí, um certo conflito de classes e o início, ainda tímido, de uma série de movimentos sociais no Brasil, que eclodiriam com mais força com o início do processo de industrialização do país e a consequente formação do proletariado brasileiro, fortemente influenciado por ideais marxistas e sindicalistas.

Com o início dessa agitação social, as oligarquias começam a enxergar a polícia como um instrumento estatal capaz de neutralizar forças que pudessem ser consideradas subversivas, ou seja, que representassem uma ameaça de subverter a ordem imposta, na qual tais oligarquias exerciam pleno poder político. Por isso, nesse período, principalmente em São Paulo, que teve em suas lavouras cafeeiras um grande polo de atração para os imigrantes europeus, a polícia, que até então se ocupava de manter a ordem em pacatas cidades, começa a receber melhorias estruturais como novo armamento e maior contingente, caminhando para uma estrutura cada vez mais militarizada e fortemente hierarquizada, passando a ter a função de proteger interesses puramente oligárquicos.

Sobre esse período, Dalmo Dallari assim constatou:

Convém que se diga alguma coisa sobre as atribuições da Polícia Militar durante esse período, pois aí já encontramos alguns aspectos de grande interesse para a compreensão do papel desempenhado pelas milícias nas diferentes fases da vida brasileira. Limitando-se, de início, à manutenção da ordem nas cidades, o que seria trabalho de pouca monta no ambiente pacato que caracterizou quase todo o segundo império brasileiro, as milícias teriam pouco mais a fazer, como a perseguição de escravos fugidos ou a prisão de criminosos oriundos de outras Províncias. A partir de 1850, com a proibição mais severa da importação de escravos e a chegada de imigrantes estrangeiros para substituí-los na lavoura, começa a delinear-se a intervenção da milícia na solução dos conflitos sociais. (...) E com esse objetivo, valendo-se do seu prestígio de senhores da terra,

passaram a utilizar as forças policiais como se fossem guardas de seus interesses particulares (...).<sup>5</sup>

O advento da República, em 1889, estabelece a organização federativa no país, repassando muitas atribuições, até então do governo central, aos estados, que sucederam as Províncias do período monárquico. Tal repasse de funções, porém, foi feito de forma gradativa, já que esses recém-formados estados ainda não possuíam as organizações que seriam responsáveis pela execução de tais funções, com exceção da manutenção da ordem pública que, desde o período monárquico, já era competência das antigas Províncias.

Por este motivo, os primeiros orçamentos dos estados, em geral, tiveram uma grande despesa em suas forças policiais, já consolidadas. É nesse contexto que, em São Paulo, no ano de 1892, Bernardino de Campos, então governador do estado, viria a decretar a unificação das corporações policiais paulistas, sob a denominação de Força Policial, e sua disposição ao Presidente do Estado, visando ao reforço do dispositivo policial-militar. Assim, começava a formar-se o que Dallari chama de “pequeno exército paulista”.<sup>6</sup>

Seria na Força Policial Paulista, este chamado “pequeno exército”, que o processo de militarização das forças de segurança pública começaria a tomar uma forma mais concreta, espalhando-se como modelo de aparelho policial pelo resto do país. Isto porque, no ano de 1906, o então Presidente do Estado de São Paulo, Jorge Tibiriçá, patrocinou uma Missão Francesa, chefiada pelo Comandante Paul Balagny, a qual seria responsável pelo treinamento e pela reorganização da Força Policial. Tal missão, que deveria durar apenas dois anos, acabou ficando no país até o ano de 1914, sendo crucial para a consolidação do dispositivo policial paulista como força militar de segurança pública, seguindo princípios de severa disciplina e trazendo inovações nos campos operacionais e tecnológicos.

Por isso, a Missão Francesa pode ser considerada o ponto de consolidação da ideologia militar como o modelo a ser seguido nas forças de segurança pública no Brasil. Sobre esse momento, Regina Célio Pedroso assim analisou:

---

<sup>5</sup> DALLARI, D. A. *O Pequeno Exército Paulista*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1977.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

Sob essa ótica socializadora, o processo de transformação do aparato policial tornou-se constitutivo de um 'saber próprio e institucionalizado', compondo um universo ideológico de produção de conhecimento aliado às práticas de novas técnicas. Mas, mais do que isso, o policial (ou soldado) deveria ser, acima de tudo, um militar e agir como tal. Assim, a hegemonia da corporação policial militar acabou por moldar um ideário de como deve ser o policial: militar, por excelência.<sup>7</sup>

Importante constatar que este momento de consolidação do militarismo das forças policiais coincide com um primeiro momento de industrialização do país, principalmente São Paulo, favorecido pela Primeira Guerra Mundial e pelo capital acumulado com o ciclo cafeeiro. O que se quer dizer aqui é que, com o crescimento da indústria, cresce também a classe do proletariado na cidade e, conseqüentemente, surge o movimento operário. Esta nova classe passaria, então, a se organizar para reivindicar, não só melhores condições de trabalho, como, também, com o passar do tempo, um espaço na tomada de decisões políticas, o que passava a constituir uma ameaça à ordem vigente, na qual as oligarquias monopolizavam o poder político do país.

Assim, a polícia, que desde o seu início teve papel fundamental na repressão a movimentos sociais, continuaria exercendo sua função política de apoio ao poder vigente do Estado, atuando como força repressora a qualquer movimento que se opusesse à ordem atual, agora, porém, apoiada em amplo aparato militar. Essa ação política da polícia, ao lado de um Estado então subordinado às oligarquias, no contexto da luta de classes, fica evidente no ano de 1917, quando ocorre a primeira grande manifestação do movimento operário, em São Paulo. Na ocasião, o Governador Altino Arantes usou do poder da Força Pública para reprimir tal manifestação.

Mas a constante utilização, por parte do Estado, da Força Policial para a repressão a tais movimentos, que se tornavam cada vez mais constantes, acabou afastando a mesma do policiamento cotidiano, tornando-a cada vez mais limitada à sua função política e essencialmente militar.

Assim, para que a manutenção da ordem social não fosse prejudicada, o Estado de São Paulo criou, em 1926, a Guarda Civil. Caberia a este órgão: vigilância e policiamento da capital, inspeção da circulação de veículos e pedestres e das solenidades, festejos e divertimentos públicos, além dos serviços de transportes policiais

---

<sup>7</sup> PEDROSO, op. cit.

e comunicação por meio de telégrafo e telefone de polícia.<sup>8</sup> Tais funções denotavam uma polícia muito mais próxima da população, representativa de uma garantia de ordem e acesso aos direitos de cidadania a todos civis, algo muito próximo do que se busca nos atuais debates acerca da desmilitarização da Segurança Pública.

À medida que vai ganhando destaque no cenário policial, porém, essa Guarda Civil vai se aproximando cada vez mais da Força Pública Militar, passando, na década de 40, a realizar o policiamento comum junto com a mesma. Daí em diante, a Guarda Civil passa a abranger áreas que antes eram de competência exclusiva da Força Pública, passando a incorporar alguns dos meios e instruções tipicamente militares.

Com o Golpe de 1964 e a instauração de uma Ditadura Militar, a Guarda Civil e a Força Pública, que caminhavam cada vez mais próximas, logo teriam sua união consolidada, bem como o processo de militarização da segurança pública atingiria seu ápice. Após a promulgação da Constituição de 1967, o então Presidente Marechal Costa e Silva, por meio do Decreto-Lei nº 667/69, viria a extinguir tanto a Guarda Civil quanto a Força Pública, que passariam, imediatamente, a integrar a recém-criada Polícia Militar. Esta, por sua vez, ficaria subordinada ao controle e coordenação do Ministério do Exército, sendo comandada por um oficial superior do Exército. Tal decreto retirou a autonomia das milícias estatais, com o objetivo de evitar que as mesmas fossem usadas como instrumento político nas mãos de opositores dentro dos estados.

Esse Decreto-Lei é implantado sob a égide do Ato Institucional nº 5, que, em seu artigo 2º, concedia ao Presidente da República o direito de decretar o recesso do Congresso Nacional, das assembleias legislativas e das câmaras de vereadores, incumbindo ao Poder Executivo a função de legislar.

Sob este aspecto autoritário, é criada a Polícia Militar, a qual, de acordo com o artigo 1º do Decreto-Lei, seria considerada força auxiliar e reserva do Exército, sendo controlada e coordenada pelo Ministério do Exército. O artigo 2º ainda regula que a Inspeção Geral das Polícias Militares passaria a integrar o Estado-Maior do Exército. Tal órgão era responsável pelos estudos, coletas e registro de dados, o que explica a facilidade com que os abusos da ditadura cometidos por órgãos de segurança pública eram facilmente abafados pelo Executivo.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Lei n. 2141 de 22 de outubro de 1926.

<sup>9</sup> SOARES, A. *Legislação policial militar anotada: Constituição Federal e normas federais de organização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares*. São Paulo: Atlas, 2000.

Dallari<sup>10</sup> afirma que o Decreto-Lei nº 667/69 definiu a competência das polícias militares e estabeleceu regras para sua organização, estipulando que deveriam ficar subordinadas ao órgão estadual responsável pela segurança interna e ordem pública, qual seja a Secretaria da Segurança Pública do Estado.

O autor analisa, porém, que, embora tal cargo de Secretário tivesse natureza civil, durante esse período histórico brasileiro, ele passou a ser ocupado por um oficial do Exército de patente igual a mais elevada da polícia militar.

Nesse condão, interessante análise faz Zaverucha<sup>11</sup>, aduzindo que, antes do Golpe de 64, as polícias militarizadas tinham papel secundário na área de segurança pública, ficando, na maior parte do tempo, aquarteladas. Cabia às polícias civis as funções ostensivas e investigativas.

A partir de 1969, principalmente, ocorre uma reversão das funções entre as polícias, passando a Polícia Militar a ter papel preponderante nas funções de policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública. Por outro lado, a prerrogativa jurisdicional do delegado de polícia para realizar a instrução dos processos sumários é retirada.

As características de tal Decreto-Lei apresentadas aqui denotam que a Polícia Militar nasce como um órgão que atenderia os interesses de um Poder Executivo autoritário, controlado por um Governo Federal militarizado e submetido às Forças Armadas.

Insta ressaltar, também, que o regime militar adotou a chamada Doutrina de Segurança Nacional como diretriz para suas políticas públicas, o que influenciou amplamente o setor de segurança pública no país, principalmente no que se refere às instituições policiais. Sobre essa doutrina, assim analisa Soraia Ansara:

Essa doutrina, apregoada pelos militares da Escola Superior de Guerra (ESG), não se limitava à defesa do país face a uma suposta “agressão comunista”, mas se referia (...) ao “inimigo interno”, ou seja, garantir a Segurança Nacional implicava em eliminar a agressão comunista interna, que significava a repressão direta às organizações e aos movimentos sociais e a vigilância constante de todas as instituições e

---

<sup>10</sup> DALLARI, op.cit.

<sup>11</sup> ZAVERUCHA, op. cit.

setores da sociedade. Em nome da Segurança Nacional, durante todo o regime militar se justificavam as prisões, as torturas e as mortes.<sup>12</sup>

A doutrina de Segurança Nacional viria a servir como justificativa para as frequentes violações aos direitos humanos e os abusos de poder praticados pelos policiais militares, principalmente a prática da tortura. Nesse sentido, assim ensina Elio Gaspari:

A ação policial da ditadura foi rotineiramente defendida como resposta adequada e necessária à ameaça terrorista. O general Ernesto Geisel, num depoimento aos historiadores Maria Celina d'Araujo e Celso Castro, desenvolveu esse raciocínio justificativo: “Era essencial reprimir. Não posso discutir o método de repressão, se foi adequado, se foi o melhor que se podia adotar. O fato é que a subversão acabou”. Esse raciocínio ampara-se na exacerbação da ameaça. Tratando-a como algo excepcional, justifica a excepcionalidade da reação.<sup>13</sup>

A militarização da polícia, consolidada nessa época, permanece até hoje, mesmo após a redemocratização do país e a promulgação da chamada Constituição Cidadã, em 1988. Muito embora a atual Carta Magna tenha devolvido aos cidadãos garantias e direitos antes tolhidos, o modelo de Segurança Pública permaneceu o mesmo utilizado pelo governo ditatorial militar. Sobre tais permanências conservadoras na Constituição Federal de 1988, Zaverucha analisa:

A nova Constituição descentralizou poderes e estipulou importantes benefícios sociais similares às democracias mais avançadas. No entanto, uma parte da Constituição permaneceu praticamente idêntica à Constituição autoritária de 1967 e à sua emenda de 1969. Refiro-me às cláusulas relacionadas com as Forças Armadas, Polícias Militares estaduais, sistema judiciário militar e de segurança pública em geral.<sup>14</sup>

Nesse sentido, Soraia Ansara analisa que a estrutura policial dos organismos de repressão se manteve no formato utilizado no período militar. Ela aponta que, atualmente, a polícia se utiliza de grande violência física e moral na abordagem a indivíduos considerados suspeitos, bem como demonstra preconceito contra negros e pobres no exercício de suas atividades. Além disso, apesar de vivermos em uma época

---

<sup>12</sup> ANSARA, S. *Memória Política, Repressão e Ditadura no Brasil*. 1. ed., 1 reimpr. Curitiba: Juruá, 2009, p. 148.

<sup>13</sup> GASPARI, E. *A Ditadura Escancarada*. 1. ed., 2 reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 15-16.

<sup>14</sup> ZAVERUCHA, op. cit., p. 45.

de livre manifestação, os governos continuam a utilizar a repressão policial para conter greves e despejar famílias.

A autora ainda finaliza:

A impunidade é também responsável pela continuidade da violação dos direitos humanos, haja vista que o fato de não se punir os responsáveis pelas torturas demonstra a ineficácia do Estado em solucionar os atos de violação aos direitos humanos que ocorreram ao longo de todo o período repressivo.<sup>15</sup>

A partir desta análise histórica, pode-se concluir que o forte militarismo da polícia brasileira é uma característica enraizada na própria história do país, fruto do jogo político e dos embates entre as classes dominantes e dominadas, que construíram a sociedade brasileira tal qual conhecemos hoje. O que quer se demonstrar, a partir daqui, é que o processo de militarização da segurança pública contribuiu para uma série de problemas no atual aspecto social brasileiro.

No capítulo seguinte deste trabalho, prosseguir-se-á a análise dos impactos sociais causados pela militarização do setor de segurança pública, em especial no caso da instituição policial a qual incumbe a função ostensiva e de manutenção da ordem pública.

---

<sup>15</sup> ANSARA, op cit., p. 241.

#### 4. O MILITARISMO NA POLÍCIA E SEU IMPACTO SOCIAL

Neste capítulo, tratar-se-á da violência recorrente nas ações policiais, seja no combate ao crime, seja na manutenção da ordem pública, e sua relação com o militarismo da instituição. Esta análise tentará demonstrar a ação violenta e o uso da força de modo desnecessário como traços inerentes à estrutura e ao treinamento militar, bem como ressaltar a ineficácia de tais métodos na manutenção da segurança pública e na redução da criminalidade.

Casos de violência policial no Brasil têm sido cada vez mais frequentes, repercutindo inclusive em entidades mundiais e na mídia internacional. O repúdio internacional ao uso da força pela Polícia Militar brasileira restou evidente quando, em 2012, o Conselho de Segurança da ONU, através de um relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho sobre o Exame Periódico Universal do Brasil<sup>16</sup>, atentou para as graves violações de Direitos Humanos no país, chegando, inclusive, a citar a existência de grupos de extermínio dentro da própria polícia, responsáveis pelas chamadas “execuções extrajudiciais”. Tal relatório propôs, ainda, através de uma recomendação da Dinamarca, a supressão da Polícia Militar, extinguindo-se o sistema separado de polícias.

Esta violência existente nos atos praticados pela Polícia Militar no Brasil, frequentemente associada ao combate à criminalidade, se evidencia através dos números de um relatório divulgado recentemente pela própria Ouvidoria da Polícia Militar de São Paulo<sup>17</sup>. Tal relatório informa que, no período compreendido entre 2005 e 2009, 2.045 pessoas foram mortas em confrontos com policiais militares, registrados como “resistência seguida de morte”, no estado paulista. Comparado com o de instituições semelhantes de outros países, este número ressalta ainda mais a violência policial no nosso país.

Segundo relatório divulgado pelo FBI, por exemplo, nesse mesmo período, todas as forças policiais dos EUA foram responsáveis pela morte de 1.915 pessoas,

---

<sup>16</sup> PAÍSES da ONU recomendam fim da Polícia Militar no Brasil. *Folha de São Paulo*, 30 maio 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1097828-paises-da-onu-recomendam-fim-da-policia-militar-no-brasil.shtml>>. Acesso em: 16 maio 2014.

<sup>17</sup> SARMENTO, Luciana. Em cinco anos, PM de São Paulo mata mais que todas as polícias dos EUA. *Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCrim)*. Disponível em: <<http://www.ibccrim.org.br/noticia/13905-Em-cinco-anos,-PM-de-Sao-Paulo-mata-mais-que-todas-as-policias-dos-EUA>>. Acesso em: 22 mar. 2014.

registradas como “homicídios justificáveis”. Ou seja, no mesmo período, a polícia militar do maior estado brasileiro, foi responsável pela morte de 5,51 a cada 100 mil habitantes de São Paulo, enquanto as forças policiais americanas causaram a morte de apenas 0,63 a cada 100 mil habitantes de seu país.

Mas a simples demonstração dos números da violência policial não é suficiente para que se problematize a questão do militarismo. Para tanto, é necessário que se faça uma relação direta de causa e consequência entre a militarização da polícia no país e os atos violentos praticados pela mesma. Deve-se, assim, partir de uma análise sobre a formação do policial militar e a ideologia que permeia tal instituição.

Sobre tal análise, Celso Castro cita um ensaio bibliográfico feito por Edmundo Campos, constatando que:

(...) são poucos os trabalhos acadêmicos que tratam a instituição militar como um objeto legítimo de análise por si mesmo. A maioria aborda antes o papel dos militares na política brasileira, principalmente nos momentos de intervenções armadas. Haveria, desse modo, uma tendência a se ‘politizar’ a instituição militar.<sup>18</sup>

É evidente que as instituições militares tiveram, ao longo da história brasileira, papel de fundamental importância nas decisões políticas que nortearam o país. O que se busca aqui, porém, neste momento, é uma análise da instituição militar por si mesma. Assim, não será levado em conta, nesta parte do trabalho, o seu papel como ator político na sociedade brasileira, objetivando-se constatar a relação entre o militarismo e a violência praticada pela Polícia Militar com o intuito de manter a ordem e reduzir a criminalidade.

#### 4.1. A FORMAÇÃO MILITAR E O ROMPIMENTO COM A SOCIEDADE CIVIL

Para que se proceda ao estudo acima referido, é necessário que se analise a formação do militar como profissional, em especial, a formação dos oficiais desta instituição. Vale lembrar que as instituições militares são fortemente hierarquizadas, sendo que os oficiais são aqueles que, em graus diferentes, ocupam as posições mais

---

<sup>18</sup> CASTRO, C. *O Espírito Militar: um antropólogo na caserna*. 2. ed., rev. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2004.

altas da cadeia hierárquica, enquanto os praças são os que ocupam as posições mais baixas desta mesma cadeia.

Cada estado brasileiro, além do Distrito Federal, possui sua Academia de Polícia Militar, que é responsável pela formação destes oficiais. A maioria dos Cursos de Formação de Oficiais oferecidos por tais Academias é considerada como um curso de graduação de nível superior, sendo que estas oferecem, também, cursos de habilitação aos praças da polícia militar que queiram chegar ao oficialato. O aluno ingressante na Academia é chamado de cadete e, ao longo de sua formação, é submetido a um ensino que abrange matérias de ciências humanas, exatas, jurídicas e militares, podendo variar de acordo com o estado.

É durante esta formação, também, que o aluno é submetido a intenso treinamento físico, além de ser o momento em que os valores e a ideologia militares serão repassados aos aspirantes a oficiais. Por isso, para que se compreendam os efeitos do militarismo na polícia brasileira, é importante que se faça uma análise sobre o momento de formação dos oficiais que compõem a Polícia Militar.

Importante ressaltar, de início, que a Constituição Federal prevê, através de seu artigo 214, a elaboração de um plano nacional de educação a ser criado por lei. Seguindo esse condão, instituiu-se, através da Lei n. 9.394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). O artigo 83 desta lei, porém, assim estabelece:

Art. 83. O ensino militar é regulado em lei específica, admitida a equivalência de estudos, de acordo com as normas fixadas pelos sistemas de ensino.

Assim, a formação do militar no país, seja nas Forças Armadas ou nas Polícias Militares Estaduais, é regida por leis específicas. Pode-se depreender, porém, que o ensino em instituições militares não deixa de seguir os princípios e diretrizes nacionais, já que o artigo 10, inciso III da mesma lei assim regula:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

(...)

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios.

Apesar disso, a suposta consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação não impedem que haja peculiaridades nas leis específicas que regulam a formação dos policiais militares. Como se demonstrará a seguir, tais peculiaridades reforçam o caráter militar da instituição, evidenciando, inclusive, certo distanciamento desta com a sociedade civil.

O Sistema de Ensino da Polícia Militar do Estado de São Paulo, por exemplo, é instituído pela Lei Complementar nº 1.036 de janeiro de 2008, que, não só traça princípios e objetivos deste ensino, como assim regula as competências e atribuições do sistema:

Artigo 14 - Ao Comando Geral da Polícia Militar compete:

I - definir e conduzir a política de ensino;

II - elaborar estratégias de ensino e pesquisa;

III - especificar e implementar a estrutura do Sistema de Ensino da Polícia Militar;

IV - normatizar a educação superior e a profissional;

V - normatizar a matrícula nos cursos ou estágios dos respectivos estabelecimentos de ensino;

VI - definir as diretrizes para os padrões de qualidade do ensino.

Portanto, compete ao Comando Geral da Polícia Militar paulista a definição e a condução da política de ensino, exercida através da Diretriz Geral de Ensino – D-5-PM (2010). Assim, ainda que esta Diretriz tenha a LDB como uma de suas fontes, a formação do policial é fortemente caracterizada pelos traços do militarismo.

O mesmo exemplo segue a Polícia Militar gaúcha: o Ensino da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul é instituído através da lei nº 12.349 de 26 de outubro de 2005, incumbindo o órgão de Direção-Geral, formado pelo Comando-Geral e Estado Maior da Brigada Militar, de estabelecer a política, a filosofia e as estratégias de ensino para a instituição. No mesmo sentido, ainda, a PM do Rio de Janeiro que, através do Decreto Estadual nº 15.427, define, em seu Regulamento da Diretoria Geral de Ensino e Instrução (DEI), em seu artigo 1º, que a DEI fica incumbida de fiscalizar, controlar, planejar e coordenar o Sistema de Ensino e Instrução da PMERJ. Logo no artigo seguinte, porém, determina que “*a DEI é diretamente subordinada ao Comandante-Geral*”.

Essa subordinação do Ensino nas Academias de formação de policiais militares aos respectivos Comandos-Gerais se estende pelos outros estados, possibilitando as peculiaridades do ensino militar no país e reforçando o traço militarista da instituição. Mais do que isso, essas diferenças denotam certo afastamento entre as instituições militares e a sociedade civil.

O primeiro traço tipicamente militar dessas Academias, nos cursos de formação de oficiais, e que já evidencia tal distanciamento é o regime de internato. A Diretriz Geral de Ensino – D-5-PM, da Polícia Militar de São Paulo, por exemplo, assim define este tipo de regime e sua admissibilidade:

*Artigo 121 – O regime escolar de determinados cursos ministrados na PMESP poderá ser de:*

I – internato: regime de curso caracterizado pela permanência diuturna do discente nas dependências do OAES, com limitação de saídas somente a título de licenças, mediante concessão do seu Cmt, na forma preconizada no respectivo Regimento Interno;

(...)

§ 2º – O internato é admissível apenas para o Curso Superior de Técnico de Polícia Ostensiva e Preservação da Ordem Pública e para o Bacharelado em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública, conforme previsto em Regimento Interno.

No mesmo sentido o artigo 41 da Diretriz de Ensino e Instrução da PMERJ que determina que o Curso de Formação de Oficiais seja realizado em três anos sob o regime de internato.

A manutenção do aspirante oficial na caserna desde o início de sua formação isola o futuro militar do restante da sociedade civil não só no plano físico. Simboliza, também, certo rompimento com seus antigos valores e sua identidade puramente civil, para que se proceda à construção de uma nova identidade, imbuída de valores e tradições tipicamente militares.

Nesse sentido, assim assevera Celso Castro:

Um ponto comum aos sociólogos que escreveram sobre as academias militares nos Estados Unidos é o destaque que dão à intensidade do processo de socialização profissional militar, combinada ao fato de que esse processo ocorre em relativo isolamento ou autonomia. Por isso, comparada a outras profissões, a militar representaria um caso-limite sociológico, contribuindo para uma grande coesão ou

homogeneidade interna ('espírito de corpo'), mesmo que frequentemente ao preço de um distanciamento entre os militares e o mundo civil<sup>19</sup>.

O autor ainda completa, valendo-se de conceitos elaborados por Dornsbuch, Vidich e Stein:

Para Dornsbuch, as academias militares constituem-se no 'exemplo extremo' de uma 'instituição assimiladora' (assimilating institution): 'Ela isola os cadetes do mundo de fora, ajuda-os a se identificar com um novo papel, e, assim, muda sua autoconcepção'. Vidich e Stein veem o processo de tornar-se um soldado como uma 'dissolução' da identidade civil anterior e a aquisição de uma nova identidade militar.<sup>20</sup>

Diante do exposto, apesar das referências às academias militares das Forças Armadas, percebe-se que o internato e o conseqüente distanciamento da sociedade civil são traços característicos do ensino militar, por isso, aplicados nas academias de polícia militar brasileiras.

Tal isolamento, apesar de contribuir para a coesão entre os membros internos e a formação de um verdadeiro espírito de corporação, traz consigo o efeito negativo do distanciamento entre o mundo militar e o civil, o que afeta diretamente a relação do policial militar com o restante da sociedade.

Isso porque, ao entrar em contato com o dito 'mundo civil', o militar recém-formado, ou mesmo o cadete, sofre com um fenômeno parecido com o qual Sérvulo Figueira chama de 'desmapeamento'. Figueira assim define esse fenômeno:

O 'desmapeamento' (...), ao contrário do que a metáfora parece sugerir de modo mais imediato, não é a perda ou simples ausência de 'mapas' para orientação, mas sim a existência de mapas diferentes e contraditórios inscritos em níveis diferentes e relativamente dissociados dentro do sujeito.<sup>21</sup>

No contexto deste fenômeno, os valores e as tradições típicas do militarismo encontram uma descontinuidade quando o militar entra em contato com a sociedade

---

<sup>19</sup> CASTRO, op. cit., p. 34.

<sup>20</sup> Ibidem, p. 35.

<sup>21</sup> FIGUEIRA, S. A. *Nova Família? O moderno e o arcaico na família de classe média brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1986.

civil, caracterizada por traços completamente diferentes dos encontrados nas Academias. Esse confronto de ‘visões de mundo’ discrepantes gera um conflito entre o militar e o mundo civil no qual ele, agora, se encontra, de certa forma, inserido. Isso porque ele passa de um círculo social ‘mapeado’, ou seja, um contexto no qual o discernimento entre os conceitos de ‘certo’ e ‘errado’ é formado por ideias claras, para um novo, no qual há uma variedade de conceitos e identidades, muitas vezes contraditórios.<sup>22</sup>

#### 4.2. A ESTRUTURA HIERÁRQUICA MILITAR E SUAS IMPLICAÇÕES NA SOCIEDADE CIVIL

Uma das características mais marcantes dessa sociedade militar ‘mapeada’, e um dos grandes motivos do conflito entre o militar e o mundo civil, é a sua forma fortemente hierarquizada. Como anteriormente explicado, a Polícia Militar segue uma rígida estrutura hierárquica, sendo que esta está presente durante toda a vida do militar, esteja ele em plena atividade ou momentaneamente fora de serviço.

Importante ressaltar que o caráter fundamental da hierarquia do corpo de oficiais militares é o de fracionamento de um grupo de pares, ou seja, embora em posições diferentes, todos são oficiais e compartilham do espírito militar. Assim, tal hierarquia pode ser classificada como ‘quantitativa’, vez que possibilita a ascensão para todos seus membros, a partir de uma igualdade inicial de condições, considerando que o alto escalão da instituição tenha passado pelo mesmo processo de formação dos oficiais em posições inferiores.

Este tipo de hierarquia se opõe ao modelo ‘qualitativo’, no qual não há possibilidade de ascensão nem uma situação inicial de igualdade de condições. Por tais características, esse aspecto quantitativo na hierarquia militar demonstra que, apesar de os oficiais serem aqueles que pressionam e punem os cadetes em seu processo de formação, eles constituem, também, um modelo do que os cadetes pretendem se tornar.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> CASTRO, op. cit.

<sup>23</sup> Ibidem.

Esta lógica hierárquica militar é repassada aos aspirantes ao oficialato desde o início de sua formação. Na Diretriz Geral de Ensino da Polícia Militar de São Paulo, por exemplo, no artigo que define os fundamentos da política de ensino, seu parágrafo 3º determina que “*a disciplina, a hierarquia, e a divulgação dos valores éticos e deontológicos devem ser revigorados nos cursos, estágios e nos treinamentos*”. Nesse mesmo sentido o Regulamento da Academia da PM paulista, aprovado pelo Decreto Estadual nº 52575/70, o qual assim regula seu regime disciplinar:

Artigo 120 - O corpo discente fica sujeito ao regime disciplinar da Corporação e ao regime disciplinar escolar estabelecido no R.I.A.P.M.

Assim, a formação dos oficiais militares segue a mesma rigidez dos regimes disciplinares a que estão submetidos os oficiais já formados, incluindo sanções aplicadas aos casos de faltas caracterizadas por indisciplina ou insubordinação.

Na obra “*A Elite do Poder*”<sup>24</sup>, Wright Mills considera esta iniciação rígida como uma tentativa de romper os laços que o então militar em formação tem com a sociedade civil, viabilizando a implantação de uma nova estrutura de caráter neste indivíduo. Para Mills, esse rompimento possibilita um processo que ele chama de “domesticação” do recruta, sendo atribuída a ele uma posição de inferioridade no mundo militar ao qual ele acaba de ser inserido. Neste contexto, isolado da antiga vida civil, o recruta não só passa a associar mais facilmente a realidade e a perspectiva militares, como, também, projeta uma trajetória de sucesso dentro de sua hierarquia. Assim, dentro desta nova concepção de sucesso, Mills afirma que até mesmo o amor-próprio do recruta passa a ser dependente do reconhecimento que ele recebe de seus pares e, principalmente, de seus superiores. Ele aponta, ainda, para certa glamorização do mundo militar, que é apresentado ao recruta como ‘um dos mais altos círculos nacionais’.

Dessa forma, o isolamento da sociedade civil facilita a inserção do recruta nessa nova sociedade, altamente hierarquizada e norteadas por valores novos e, muitas vezes, contraditórios com sua vida antiga. Este aspecto, para Mills, traz como consequência negativa um embate entre estes dois mundos distintos. Isso por que, através da ótica civil, os militares são definidos como ‘peritos na organização e utilização da violência’ e o militarismo como um meio para a realização de políticas públicas de finalidades

---

<sup>24</sup> MILLS, W. *A Elite do Poder*. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962.

civis. Esta definição, por outro lado, denota a tendência que têm os militares de deixarem de ser apenas meios, para buscarem suas próprias finalidades.

Sobre o risco dessa tendência, Mills assevera:

As pretensões de prestígio, pelos militares, não constituem em si uma ameaça de domínio militar. De fato, bem encerradas dentro dos limites do exército permanente, essas pretensões são uma espécie de compensação pela renúncia às aventuras do poder político. Enquanto se limitarem à hierarquia militar, constituirão uma característica importante da disciplina militar, e sem dúvida uma das principais fontes de satisfação que os militares experimentam em sua carreira. Tornam-se uma ameaça e constituem um indício do crescente poder da elite militar de hoje, quando começam a exercer-se fora da hierarquia militar, e tendem a constituir a base da política militar. A chave para a compreensão da posição de prestígio é o poder. Os militares não podem prever uma situação de relevo entre os civis, se não tiverem, ou pelo menos não aparentarem ter, poder.<sup>25</sup>

O risco ao qual o autor aqui se refere seria o do contexto hierárquico ultrapassar os limites da estrutura militar, repassando este conceito ao resto da sociedade, tal qual houvesse uma hierarquia, também, entre as sociedades civil e militar. Assim, as instituições militaristas seriam mais que meios para a construção de uma finalidade pública, passando a ter papel decisório na política de um Estado. Este é um processo que ocorreu com muita força na América do Sul, a partir da segunda metade do século XX, e impulsionou as ditaduras militares que controlaram países como Brasil, Argentina, Chile e Uruguai nesse período.

Apesar da redemocratização, no Brasil, este processo ainda é facilmente percebido nas instituições estatais, conforme demonstrado anteriormente. Maior prova de sua ocorrência é a incumbência de parte da Segurança Pública, qual seja o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, a um órgão de caráter militar.

Sobre este processo, Mills finaliza:

E dentro do mundo militar, uma alta posição não é apenas um posto nem mesmo o auge de uma carreira – é claramente uma forma total de vida desenvolvida dentro de um sistema disciplinar que abrange tudo. Absorvido pela hierarquia burocrática em que vive, e da qual lhe vem o caráter e a imagem que de si faz, o militar se afunda nela com frequência, ou como um possível civil, é por ela encoberto. (...) Nesse mundo militar, debate e persuasão não são premiados: obedece-se ou

---

<sup>25</sup> MILLS, op. cit., p. 269-270.

ordena-se, e os assuntos, mesmo sem importância, não devem ser resolvidos pelo voto. A vida no mundo militar, portanto, influencia o espírito na apreciação de outras instituições, bem como da sua.<sup>26</sup>

Diante disso, é possível perceber que o militarismo, por apresentar o caráter de distanciamento e a estrutura fortemente hierarquizada, traz como consequência, no quadro brasileiro, a ocorrência de atritos entre policiais militares e a sociedade civil. Isso porque a ideologia militar afeta não só o comportamento do indivíduo dentro da própria instituição, mas, também, o modo como ele se relaciona com outras instituições e a população de um modo geral.

Ao passar por um processo de reformulação de seu caráter em um contexto de isolamento, o policial militar sofre com o supracitado processo de ‘desmapeamento’ ao ser reinserido na sociedade civil, agora como profissional. Por conta desse processo, o policial militar acaba reproduzindo conceitos tidos como corretos e naturais dentro de sua instituição em uma sociedade que não está subordinada a esses valores.

Em aula pública, assim ministrou Tulio Vianna sobre o tema:

O treinamento da PM é absolutamente violento. (...) O sujeito passa em um concurso e é submetido a rituais próprios do militarismo que retiram a sua individualidade, muitas vezes por meio de humilhação. (...) ele aprende desde cedo que tem um valor a ser respeitado, a hierarquia, a obediência. Quando a sociedade opta por uma polícia militar, o que essa sociedade quer é uma polícia que cumpra ordens sem refletir. É claro que quando se dá um treinamento onde o próprio policial é violentado, como vou exigir que esse indivíduo não viole os direitos de um suspeito? (...) A lógica dele é muito racional. Se existe uma hierarquia, você tem um coronel, um capitão, um tenente e chega lá no soldado. E quem está abaixo do soldado? Os únicos que estão abaixo do soldado somos nós, os civis. E abaixo dos civis somente mesmo os ‘bandidos’, ‘marginais’, ‘vagabundos’ e ‘subversivos’, ‘vândalos’ e ‘manifestantes’. Ou seja, todo mundo, que na visão maniqueísta dele, vê como inimigo. O policial aprende que o valor máximo não é o respeito aos direitos, à lei, e sim a hierarquia, a obediência.<sup>27</sup>

Assim, o perigo preconizado por Mills, concernente à extrapolação dos valores militares para a sociedade civil, resultando em um crescimento do poder militar sobre

---

<sup>26</sup> Ibidem, p. 286-287.

<sup>27</sup> ROUSSELET, F. Tulio Vianna. A militarização não é boa para o policial e é péssima para o cidadão. *Revista Fórum*, 2 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/blog/2013/07/tulio-vianna-a-militarizacao-da-policia-nao-traz-beneficio-nenhum-nao-e-boa-para-o-policial-e-pessima-para-o-cidadao>>. Acesso em: 05 jun. 2014.

esta, pode ser claramente constatado nas políticas de segurança pública do país, através das quais os responsáveis pela preservação da ordem pública atuam como se estivessem em posição hierárquica superior à sociedade civil. Tal comportamento é evidenciado não só nos números da violência policial na repressão ao crime, já demonstrados anteriormente, como também nas recentes atuações repressivas por parte da polícia militar contra as manifestações de movimentos sociais.

#### 4.3. VIOLAÇÕES AOS DIREITOS HUMANOS E PRECONCEITO

O isolacionismo militar, a estrutura hierárquica e a pretensa superioridade não são suficientes para explicar os recorrentes usos desproporcionais de violência e os casos de violação aos Direitos Humanos. Parte disso se deve, ainda, ao currículo de formação dos policiais militares, muito carente no que se refere aos Direitos Humanos.

No Curso de Formação de Oficiais da Academia do Barro Branco, em São Paulo, por exemplo, a disciplina somente surgiu em 1994, denominada Direito Internacional Humanitário. Entre 1996 e 1999, a disciplina passou a ser denominada Direito Humanitário Internacional, para, em 2000, finalmente ganhar a denominação de Direitos Humanos. Ocorre que, desde seu surgimento, a disciplina ganhou pouco espaço no currículo da Academia. Se em 1994 ela ocupava 1,01% da carga horária total do curso, em 2013 ela ocupou somente 1,47% desta. A tabela abaixo demonstra a evolução desta disciplina desde o seu surgimento até os dias de hoje no currículo da Academia:

**Tabela 1 – Histórico da disciplina Direitos Humanos**

Ano	Nome da Disciplina	Carga Horária da Disciplina (horas/aula)	Carga Horária Total do Curso (horas/aula)	% do Total
1994 e 1995	Direito Internacional Humanitário	36	3153	1,01
1996	Direito Humanitário Internacional	36	4615	0,78

1997 e 1998	Direito Humanitário Internacional	36	4788	0,75
1999	Direito Humanitário Internacional	36	4722	0,76
2000	Direitos Humanos	144	6100	2,36
2001	Direitos Humanos	144	8884	1,62
2002	Direitos Humanos	90	5923	1,51
2003	Direitos Humanos	90	5896	1,52
2004 e 2005	Direitos Humanos	90	5906	1,51
2006 a 2009	Direitos Humanos	90	6243	1,44
2010 a 2013	Direitos Humanos	90	6109	1,47

Fonte: SOUZA, A. P. *O Guardião da Cidade: reflexões sobre casos de violência praticados por policiais militares*. São Paulo: Escrituras Editora, 2013.

Analisando-se tal quadro, percebe-se que, apesar de no ano 2000 a disciplina de Direitos Humanos ter ocupado um pouco mais de espaço na carga horária da Academia, desde então esse espaço vem decrescendo.

Mas a carência da disciplina nos cursos de formação de oficiais não é exclusiva da Polícia Militar de São Paulo. Aliás, apesar da queda, a Academia do Barro Branco ainda tem posição de destaque no que concerne à disciplina de Direitos Humanos. Este mesmo índice, levando em conta a porcentagem que a disciplina ocupa na carga horária total do curso de formação de oficiais, é ainda menor em outras unidades federativas, tais como Santa Catarina (1,07%) e Paraná (0,68%). Já no Rio Grande do Sul, tal índice, apesar de ser maior que o paulista (2,06%), apresenta uma carga horária de apenas 30 horas/aula durante todo o curso.

Diante de tal quadro, não é surpresa a análise que Lins faz de uma pesquisa realizada em 2000 pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) com integrantes da PM de mineira:

Mais de 47% dos oficiais e 68% dos praças entrevistados concordaram com a afirmativa de que ‘os direitos humanos atrapalham e dificultam o trabalho de controle do crime no Brasil’. Quanto à afirmativa ‘o policial militar, hoje, encontra-se impossibilitado de realizar bem seu trabalho, já que existem muitas leis que garantem direitos aos criminosos’, 42% dos oficiais e aproximadamente 70% dos praças entrevistados assentiram positivamente. Por fim, mais de 70% dos praças e cerca de 50% dos oficiais entrevistados assentiram a proposição ‘o policial militar brasileiro que procura ser eficiente no combate ao crime corre mais riscos de ser acusado de abuso de poder’.<sup>28</sup>

Ao encontro desta pesquisa, deve-se ressaltar a análise feita por Benevides<sup>29</sup> acerca do tema. Para a autora, a opinião pública é manipulada no sentido de que os Direitos Humanos estão relacionados com a ‘bandagem’ ou com a ‘criminalidade’. Ela afirma que tal manipulação é voluntária e se dá por parte das elites, posto que, em uma sociedade profundamente marcada pelas desigualdades sociais como é a brasileira, as camadas mais pobres da população são vistas como ‘perigosas’. O estigma criado sobre os Direitos Humanos seria uma forma de as classes dominantes criminalizarem as classes mais pobres, através de uma associação destas à criminalidade e ao banditismo. Assim, a violência fica circunscrita apenas aos marginalizados, o que justificaria o rigor da polícia com estes indivíduos.

No contexto policial, o ínfimo espaço reservado para a disciplina de Direitos Humanos acarreta algumas deficiências no conteúdo da matéria ministrada. Adilson Paes de Souza<sup>30</sup> aponta que, no Curso de Formação de Oficiais em São Paulo, no tocante aos documentos internacionais, a disciplina somente faz referência expressa ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais. O autor ainda elenca uma série de outros documentos de suma importância para a disciplina que não são mencionados no referido curso, tais como: a Declaração e o Programa de Ação de Viena, a Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de San Jose da Costa Rica, a Convenção Relativa à Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, a Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas Contra a Tortura ou Outros Tratamentos ou Penas Cruéis ou

---

<sup>28</sup> LINS, B. J. R. L. Breves reflexões sobre segurança pública e permanências autoritárias na Constituição Federal de 1988. *Revista de Direito Brasileira*, v. 1, jul. 2011. p. 173.

<sup>29</sup> BENEVIDES, M. V. M. Cidadania e Direitos Humanos. In: CARVALHO, José Sérgio. (Org.). *Educação, Cidadania e Direitos Humanos*. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 43-65.

<sup>30</sup> SOUZA, A. P. *O Guardião da Cidade: reflexões sobre casos de violência praticados por policiais militares*. São Paulo: Escrituras Editora, 2013.

Degradantes, a Convenção Internacional Relativa à Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e a Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas.

A ausência de menção aos documentos internacionais supracitados denota uma carência na grade curricular no que tange os Direitos Humanos, principalmente no concernente à relação da polícia com as minorias e à prática da tortura. Esta insuficiência, acompanhada da rigidez na formação militar, pautada no isolamento e na estrutura hierárquica, tem como consequência um crescente preconceito dentro da instituição da polícia militar, bem como uma série de casos de violações dos Direitos Humanos e uso excessivo de força contra grupos considerados minorias na sociedade.

Sobre essa relação, assim ensina Adorno:

A ideia de que a virilidade consiste num grau máximo da capacidade de suportar dor de há muito se converteu em fachada de um masoquismo que - como mostrou a psicologia - se identifica com muita facilidade ao sadismo. O elogiado objetivo de 'ser duro' de uma tal educação significa indiferença contra a dor em geral. No que, inclusive, nem se diferencia tanto a dor do outro e a dor de si próprio. Quem é severo consigo mesmo adquire o direito de ser severo também com os outros, vingando-se da dor cujas manifestações precisou ocultar e reprimir. Tanto é necessário tornar consciente esse mecanismo quanto se impõe a promoção de uma educação que não premia a dor e capacidade de suportá-la.<sup>31</sup>

Este traço da formação militar tem consequência direta na ação policial de combate ao crime. Valendo-se de uma referência à obra de Kafka, Candido assevera que a polícia é um agente que viola a personalidade, tomando do homem seus recursos de equilíbrio através da brutalidade profissional, utilizando-se do medo, que para ele é um 'ingrediente de alta eficácia' para a realização das atividades policiais. O autor ainda finaliza:

De fato, a polícia tem necessidade de construir a verdade do 'outro' para poder manipular o 'eu' do seu paciente. A sua força consiste em opor o 'outro' ao 'eu', até que seja absorvido por aquele, e, deste modo, esteja pronto para o que se espera dele: colaboração, submissão, omissão, silêncio. A polícia esculpe o 'outro' por meio do

---

<sup>31</sup> ADORNO, T. Educação após Auschwitz. Disponível em: <<http://adorno.planetaclix.pt/tadorno10.htm>>. Acesso em: 02 ago. 2014.

interrogatório, o vasculhamento do passado, a exposição da fraqueza, a violência física e moral.<sup>32</sup>

Nesse sentido, a tortura praticada pelo policial militar não seria somente fruto do sadismo, mas também de uma política estatal de repressão aos dissidentes que se utiliza da brutalidade física e psicológica para conseguir informações ou confissões forçadas. Causando o sentimento de que o torturador tem o absoluto controle, a resistência da vítima é minada, o que lhe causa a confusão mental e o desespero, levando-a, até mesmo, a assumir atitudes que não fez.<sup>33</sup> Importante ressaltar que o conceito de ‘dissidentes’, porém, é pautado em critérios altamente subjetivos e de caráter extremamente preconceituoso, levando-se em conta, muitas vezes, aspectos do indivíduo que dizem respeito à cor da sua pele ou sua classe social.

Esse conceito resta claro através da análise de um estudo realizado pelo Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos (GEVAC) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)<sup>34</sup>. Tal estudo, em parceria com a Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo, coletou dados sobre mortes provocadas por policiais militares entre 2009 e 2011, totalizando 734 casos envolvendo 939 vítimas, trazendo um enfoque na idade e na cor/etnia destas.

Este estudo concluiu que, do total de vítimas da letalidade policial no Estado de São Paulo, 61% eram negras, enquanto 39% eram brancas. Através destes dados, tomando como base o ano de 2011, o relatório concluiu, ainda, que a letalidade policial é maior sobre a população negra, já que as taxas de mortos por 100 mil habitantes, dentro de cada grupo de cor/raça, é de 1,4 entre os negros e de 0,5 entre os brancos.

Estes números, porém, não se justificam apenas pela insuficiência da disciplina de Direitos Humanos na formação dos militares. É preciso que se faça uma análise que demonstre o militarismo como uma ideologia que acolhe tais preconceitos e cria ambientes férteis para o crescimento destes, não podendo ser considerados, desse modo, os atos violentos motivados por preconceitos como casos isolados ou de cunho individual. Sobre este aspecto, assim assinala Paes de Souza:

---

<sup>32</sup> CANDIDO, A. A Verdade da Repressão. *Revista USP*, n. 9, 1991. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25544>>. Acesso em: 01 ago. 2014. p. 28.

<sup>33</sup> SOUZA, op. cit.

<sup>34</sup> SINHORETTO, J. et. al. *Desigualdade Racial e Segurança Pública em São Paulo: letalidade policial e prisões em flagrante*. Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos da UFSCar. Disponível em: <[http://www.ufscar.br/gevac/wp-content/uploads/A1rio-Executivo\\_Desigualdade-racial-e-seguran%C3%A7a-p%C3%BAblica-em-SP.pdf](http://www.ufscar.br/gevac/wp-content/uploads/A1rio-Executivo_Desigualdade-racial-e-seguran%C3%A7a-p%C3%BAblica-em-SP.pdf)>. Acesso em: 01 ago. 2014.

Uma vez que o preconceito é um fenômeno individual e social, não é correto atribuir somente ao indivíduo a responsabilidade pela prática de determinado ato, excluindo dessa análise o ambiente onde ele convive e os valores professados pelo grupo a que pertence. É comum, toda vez que algum policial militar pratica um ato que causa intensa reprovação social, (...) o Comando da Corporação alegar se tratar de um fato isolado e que diz respeito, portanto, única e exclusivamente à pessoa do policial que o praticou. Nada restando a fazer para evitar a eclosão de fatos semelhantes.<sup>35</sup>

Seguindo essa mesma linha, Bobbio assim definiu o preconceito:

Entende-se por ‘preconceito’ uma opinião ou conjunto de opiniões, às vezes até mesmo uma doutrina completa, que é acolhida acriticamente e passivamente pela tradição, pelo costume ou por uma autoridade de quem aceitamos as ordens sem discussão ‘acriticamente’ e ‘passivamente’, na medida em que a aceitamos sem verificá-la, por inércia, respeito ou temor, e a aceitamos com tanta força que resiste a qualquer refutação racional, vale dizer, a qualquer refutação feita com base em argumentos racionais.<sup>36</sup>

Portanto, entende-se o preconceito como um fenômeno que extrapola a esfera individual, tendo raízes sociais e sendo intimamente relacionado ao ambiente que cerca cada indivíduo. Assim, o que se intenta demonstrar aqui é a relação entre o preconceito e o militarismo, evitando-se a individualização de tal comportamento, caracterizando-o como um traço desta ideologia.

Além disso, importante ressaltar que o preconceito deve ser analisado, principalmente, a partir da figura de quem o pratica ativamente, e não de quem o sofre passivamente. Nesse sentido, assim assevera Crochik:

Há diversas complicações inerentes ao conceito de preconceito. Uma delas se refere a que o indivíduo preconceituoso tende a desenvolver preconceitos em relação a diversos objetos, (...) o que já indica uma forma de atuação desenvolvida por ele de certa maneira independente das características dos objetos alvos do preconceito, que são distintos entre si. Isto mostra que o preconceito diz mais respeito às necessidades do preconceituoso do que às características de seus objetos, pois cada um deles é imaginariamente dotado de aspectos distintos daquilo que eles são.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> SOUZA, op. cit., p. 120.

<sup>36</sup> BOBBIO, N. *Elogio da serenidade e outros escritos morais*. São Paulo: Editora Unesp, 2002. p. 103.

<sup>37</sup> CROCHIK, J. L. *Preconceito, Indivíduo e Cultura*. 3. ed. São Paulo: Editora Casa do Psicólogo, 2006.

Nessa linha de pensamento, tomando-se a instituição da Polícia Militar como o sujeito ativo no que tange ao preconceito, devem-se levar em conta seus aspectos para que se determine tal comportamento como traço característico da corporação. Nesse sentido, o ambiente de formação do militar na forma em que se apresenta constitui-se em um terreno fértil para o crescimento de ideias fundadas em preconceitos.

Isso porque essa formação ocorre em um ambiente que isola o indivíduo do restante da sociedade civil para que este rompa os laços com seus antigos valores, facilitando, dessa maneira, uma nova educação do indivíduo baseada em novos valores, puramente militares e, muitas vezes, conflitantes com os civis. Este ambiente isolado, porém, tem como característica a rigidez hierárquica e a ação vinculada a um comando externo, o que retira de seus integrantes a capacidade e a possibilidade de experimentar e refletir sobre si mesmo e sobre os outros nas relações sociais. Para Crochik<sup>38</sup>, é essa impossibilidade que leva o indivíduo a desenvolver preconceitos. Sobre o preconceito na Polícia Militar, Paes de Souza, nesse mesmo sentido, afirma:

Numa organização fechada como é a Polícia Militar, com regras rígidas e que visam o maior controle de tudo e de todos os seus integrantes, inibindo manifestação do pensamento crítico de seus membros e toda sorte de questionamento decorrentes, a consequência será a perda da autonomia destes. Uma vez que as ações de seus integrantes dependem de um comando externo, onde a iniciativa lhes é reprimida, o resultado poderá ser a ‘constituição de indivíduos frágeis com uma insegurança constante, que suscita o preconceito para afirmar uma identidade que não possui.’<sup>39</sup>

O autor ainda finaliza, dividindo o preconceito em três componentes, quais sejam o afetivo, o cognitivo e o comportamental. O primeiro seria a própria atitude preconceituosa. Já o segundo se refere ao estereótipo, que é associado ao estabelecimento de ‘soluções padrão’ e ao ‘mecanismo de rotulamento’, através do qual ‘se atribui um rótulo às pessoas’ que será sempre utilizado, independente da individualidade de cada situação. O autor afirma que este segundo componente é muito comum na Polícia Militar, que frequentemente rotula pessoas como suspeitas baseadas em conceitos de classe social, região em que habita ou cor de pele. Já o terceiro componente seria a própria discriminação. Importante, ainda, ressaltar um dos aspectos do estereótipo na ação policial, assim explicado pelo autor:

---

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> SOUZA, op. cit., p. 126.

O uso de dicotomias do tipo saudável/não saudável, bom/mau, certo/errado proporcionada pelos estereótipos, retira da questão uma análise crítica do que levou o indivíduo a praticar determinado delito. Eles evitam o questionamento das condições sociais em que vivemos e que contribuem para o crime. Visam assim à manutenção do status quo.<sup>40</sup>

Assim, o preconceito enraizado na instituição serve como justificativa para o próprio policial militar e, muitas vezes, até mesmo para parte da população, para um ato violento e ilegal praticado por ele. A constatação e conceituação deste traço comportamental da Polícia Militar são de suma importância para a análise do traço militarista que será analisado a seguir.

#### 4.4. IDEOLOGIA DO INIMIGO

A principal crítica feita ao militarismo como política de segurança pública é, talvez, a de que ela tem como característica fundamental o que muitos autores chamam de ‘ideologia do inimigo’. Essa ideologia está intimamente relacionada com o surgimento da instituição da Polícia Militar durante o período ditatorial e seus resquícios que se mantiveram apesar da redemocratização. Isso porque, com o Decreto 667/1969 as polícias militares passaram a compor ‘forças auxiliares, reservas do Exército’, o que se mantém até hoje, conforme a Constituição de 1988.

Sobre a manutenção deste dispositivo, Bruno Lins analisa:

Para além da já referida origem autoritária do dispositivo em vitrina, o seu conteúdo semântico é ainda mais problemático: evidencia que o corpo policial responsável pela gestão repressiva da segurança pública nas cidades brasileiras se confunde com a instituição que tem como objetivo primordial a guerra e o aniquilamento do inimigo externo. O constituinte, portanto, abriu as portas à continuidade autoritária, autorizando a permanência de uma instituição repressiva educada majoritariamente para o conflito bélico e não para as vicissitudes dos conflitos sociais em um Estado Democrático de Direito.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Ibidem, p. 124.

<sup>41</sup> LINS, op. cit.

Importante ressaltar, conforme já exposto, que a Polícia Militar foi criada em um período na história brasileira no qual vigorava a Doutrina de Segurança Nacional. Para Esquivel, ganhador do Nobel da Paz, essa doutrina atenta contra a essência do ser humano, sendo responsável pela criação de um cenário de constantes violações aos Direitos Humanos, vez que submete a vida humana aos interesses de indivíduos que se auto-outorgaram o direito de governar. Assim, o povo, titular do poder por direito, acaba convertido em inimigo do poder então estabelecido<sup>42</sup>. Sobre a aplicação da doutrina no Brasil, Nilo Batista contextualiza:

O instrumento teórico desse projeto foi a doutrina da segurança nacional, elaborado no Brasil pela Escola Superior de Guerra, fundada em 1949 sob a inspiração do National War College e com a ajuda de uma missão militar americana. O autoritarismo da doutrina da segurança nacional, expressamente adotada na legislação de defesa do Estado durante a ditadura militar, bem como a efetividade de seus porões, ultrapassa os objetivos desse estudo, porém é preciso recolher um de seus conceitos – o de ‘inimigo interno’ – que, intensamente vivenciado pelos operadores policiais, militares e judiciários no âmbito dos delitos políticos, transbordará para o sistema penal em geral, e sobreviverá à própria guerra fria.<sup>43</sup>

Porto Pacheco faz uma análise semelhante, conferindo à militarização da polícia a responsabilidade pelos desvios dos integrantes da instituição. Para o autor, durante o regime militar, a polícia se transforma em instrumento político, passando a agir no sentido de identificar e eliminar os ‘inimigos internos’. Após a redemocratização, porém, manteve-se este ‘*ethos* profissional’, alterando-se, apenas, o conceito de inimigo interno. Pacheco afirma que a polícia entende que seus atos violentos estão legitimados com fulcro em sua formação militarizada de caça e destruição do inimigo. Tal comportamento caracteriza um estado de exceção na prática policial, vez que a lei é aplicada através de investigações e da contenção de multidões, desaplicando-se através do uso de violência excessiva e da perda das garantias dos cidadãos.<sup>44</sup>

Para Cerqueira, todavia, no campo da segurança, novas políticas criminais, adequadas ao modelo democrático, têm sido defendidas. Isso porque, no cenário

---

<sup>42</sup> SOUZA, op. cit.

<sup>43</sup> BATISTA, N. Política Criminal com Derramamento de Sangue. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 20, out. 1997. p. 129.

<sup>44</sup> PACHECO, A. M. P. Notas sobre o controle externo na atividade policial: o porquê e por quem, ou, a análise da proposta de sua retirada das mãos do Ministério Público. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 91, p. 61, jul. 2011.

brasileiro, há um consenso de que a Doutrina de Segurança Nacional tornou-se inadequada para um período democrático. O autor assevera que até mesmo as autoridades norte-americanas, responsáveis pela aplicação da doutrina no Brasil, também consideram tal política inadequada, e finaliza sugerindo que se proponha uma nova doutrina de segurança com caráter mais democrático.<sup>45</sup>

No contexto fático, contudo, a política bélica e militarista de combate a um inimigo perpetua-se como modelo de segurança pública no país. Ao contrário do contexto histórico no qual nasceu a Polícia Militar, porém, o conceito de inimigo interno expandiu-se, passando a focar mais em conceitos sociais e até mesmo étnicos do que em elementos ditos subversivos.

Mourão atenta para essa transição que ocorre entre o período ditatorial e a nova democracia, contatando que as violações aos Direitos Humanos não terminam com o fim do regime militar. Para o autor, as reformas neoliberais, ao contrário, aumentam o número de excluídos sociais, que logo se tornam alvos da violência estatal. Isso porque ocorre uma transição da política de segurança nacional para uma de segurança urbana, pautada numa pretensa guerra contra o crime, na qual o inimigo interno é agora definido através de critérios geográficos e sociais. Ele ainda conclui:

Dessa maneira, as políticas de segurança ‘pública’, que mantêm os mesmos moldes de ação repressiva da ditadura militar contra certos segmentos, têm obtido apoio de outro considerável segmento da sociedade para essas novas formas de violação de Direitos Humanos, criando condições para a constituição de territórios de exceção nos quais seus habitantes aumentam cada vez mais o contingente dos desprovidos de cidadania – os perigosos contemporâneos.<sup>46</sup>

O combate a um suposto inimigo da sociedade, porém, é um traço que, apesar das raízes militaristas, ao longo da história, extrapolou as instituições militares, atingindo outras esferas públicas, em especial as que se ocupam do poder punitivo e da segurança pública, através da propagação dessa chamada “ideologia do inimigo”. Tal ideologia consiste na concepção errônea de que uma parcela da população, ainda que legalmente reconhecida como cidadã, tenha o status de inimiga do restante da

---

<sup>45</sup> CERQUEIRA, op. cit.

<sup>46</sup> MOURÃO, J. C. Só nos resta a escolha de Sofia? In: *Tortura*. Brasília: SEDH/Coordenação Geral de Combate à Tortura, 2010. p. 212-235. p. 215-216.

sociedade, sendo assim, dentro da lógica militar, necessária a eliminação desta para a manutenção da ordem pública.

A construção desta figura de um inimigo comum à sociedade pelo poder punitivo, ao longo da história, dentro do contexto ocidental, se deu através de diferentes conceitos, variando de acordo com os interesses das classes dominantes. À época da Revolução Industrial, por exemplo, era comum a criminalização e a consequente perseguição àqueles que se opunham a nova ordem trabalhista que se instalava. Já no século XX, com o crescimento do poder midiático e a plena vigência da doutrina de segurança nacional, ganha força a ideia da existência de um inimigo interno, propagandeando-se o chamado “perigo vermelho”, destacando-se os setores influenciados pelos ideais socialistas como os novos inimigos da sociedade a serem batidos.<sup>47</sup>

Com a queda da União soviética, porém, surge a ideia de que os inimigos da sociedade sejam, até os dias de hoje, em um contexto internacional, os terroristas, e, em um contexto nacional, este de suma importância para a análise feita neste trabalho, os traficantes de drogas e o crime organizado. Sobre o atual estágio dessa ideologia do inimigo, assim assinala Alvin August de Sá:

Da doutrina de segurança nacional, migrou-se para a doutrina de segurança social. Nesta, o grande inimigo passou a ser o delinquente comum (...). Como exemplo típico de exercício seletivo e discriminatório de poder punitivo altamente repressivo e bélico, têm-se as políticas de combate às drogas, ou melhor, à figura do traficante (...). As políticas de segurança nacional cederam lugar às políticas geradas em torno da segurança urbana, com a correspondente substituição do pretense inimigo interno ‘terrorista’ pelo inimigo encarnado no delinquente comum.<sup>48</sup>

Esta ideologia, criada através de interesses das camadas dominantes, acaba por permear toda a esfera pública, em especial a responsável pelo poder punitivo, criando-se, assim, e através de forte propagação da mesma pelos grupos midiáticos, um sentimento de medo generalizado, abrangendo membros de todas as classes. Este sentimento de medo, aliado ao de inimizade, acaba por legitimar a supressão dos

---

<sup>47</sup> BATISTA, op. cit.

<sup>48</sup> DE SÁ, A. A. Criminologia Clínica, Ideologia do Inimigo e Controle Punitivo no Sistema Carcerário. *Revista dos Tribunais*, v. 924, p. 297, out. 2012.

direitos destes supostos inimigos, ainda que, legalmente, não tenha sido negada a eles a condição de cidadão. Nesse sentido:

O poder punitivo discrimina, entre os seres humanos, aqueles que ele considera inimigos, retirando-lhes a condição de pessoas. E esta seleção dos inimigos é feita a partir, não de bases científicas (embora ele possa recorrer a fundamentos tidos como científicos), mas de bases ideológicas. Enquanto inimigos e não pessoas, eles não mais gozam das medidas protetoras da lei, já que passam a ser tidos como perigosos, como ameaças para a sociedade. Graças à ideologia, os inimigos ‘construídos’ passam a ter uma identidade bem marcada, de forma a deixar convencidos de seu perigo todos os membros de todas as classes e a deixar à vontade aqueles que os submetem às opressões do poder punitivo.<sup>49</sup>

Assim, ao transformá-lo em inimigo, o poder punitivo exclui, por assim dizer, um cidadão comum que venha a ter praticado algum ato criminoso do rol de pessoas protegidas por nosso ordenamento jurídico, como se retirasse sua condição de cidadão perante a sociedade. Isto acaba viabilizando, ainda que de maneira extrajudicial, a violação dos direitos destes indivíduos, bem como a prática de atos violentos contra estes cidadãos por parte da polícia, incumbida de manter a ordem.

Paes de Souza relaciona tais práticas policiais não somente à ideologia militarista de combate a um inimigo, mas, também, ao preconceito pautado em classes presente na instituição. Na lógica policial, para o autor, o infrator da lei representa um perigo para a sociedade, o que lhe retira o direito à dignidade no momento da prisão. É como se o rótulo de ‘infrator da lei’ permitisse ao policial a prática da violência sem observar os direitos e garantias de tal indivíduo.<sup>50</sup>

Parte da população, ainda, apoia e, muitas vezes, até incentiva a prática de tais atos por estar tomada por um sentimento de insegurança quanto ao suposto inimigo. Essa exclusão do dito inimigo do conceito de cidadão e, conseqüentemente, dos direitos que lhe devem ser garantidos é assim explicada por Zygmunt Bauman:

As ‘classes perigosas’ originais eram constituídas por gente ‘em excesso’, temporariamente excluída e ainda não reintegrada, que a aceleração do progresso econômico havia privado de ‘utilidade funcional’, e de quem a rápida pulverização das redes de vínculo retirava, ao mesmo tempo, qualquer proteção. As novas classes

---

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> SOUZA, op. cit.

perigosas são, ao contrário, aquelas consideradas incapacitadas para a reintegração e classificadas como não-assimiláveis, porque não saberiam se tornar úteis nem depois de uma 'reabilitação'. Não é correto dizer que estejam 'em excesso': são supérfluas e excluídas de modo permanente (trata-se de um dos poucos casos permitidos de 'permanência' e também dos mais ativamente encorajados pela sociedade 'líquida').<sup>51</sup>

Portanto, depreende-se que a chamada 'ideologia do inimigo', de caráter essencialmente militar, tem norteado os princípios das políticas de segurança pública no país, consagrando o militarismo como modelo aplicado em tal área. Mais do que isso, observa-se, ainda, que tal ideologia extrapolou as instituições propriamente militares, servindo como base para políticas da esfera punitiva e sendo amplamente propagada por veículos de informação, tendo papel manipulador na opinião pública.

#### 4.5. INEFICÁCIA NO COMBATE À CRIMINALIDADE

Para finalizar esta análise acerca das implicações do militarismo na sociedade e sua conseqüente problematização, intentar-se-á, nesta parte, demonstrar que, apesar de aplicada como modelo de segurança pública no Brasil, a militarização da polícia se mostra pouco eficaz no combate à criminalidade.

Certo é que as medidas de combate à criminalidade são, ainda, um ponto controverso no país. Ignácio Cano e Nilton Santos<sup>52</sup> apontam que essa controvérsia gira em torno das possíveis respostas ao questionamento da existência de uma relação entre distribuição de renda e os índices de criminalidade, mais especificamente, as taxas de homicídio. Para os autores, os que acreditam que existe tal relação tendem a defender que a redução das taxas de violência e criminalidade se daria através da implementação de medidas sociais, quais sejam as melhorias em sistemas básicos como o de educação ou, ainda, mecanismos de redução da desigualdade social. Por outro lado, os que questionam esta relação tendem a apelar para medidas relacionadas ao sistema de justiça criminal, principalmente as concernentes ao desempenho policial, vez que julgam as medidas sociais ineficazes.

---

<sup>51</sup> BAUMAN, Z. *Confiança e Medo na Cidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2009.

<sup>52</sup> CANO, I.; SANTOS, N. *Violência letal, renda e desigualdade no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2007. p. 9-13.

Mas, ainda que a resposta para tal questionamento seja positiva, diversas podem ser as relações entre renda e criminalidade. Uma das perspectivas sobre tal análise, por exemplo, aponta para o comportamento racional de maximização da renda. Nesse sentido, parte-se da premissa que, ainda que haja o risco da punição, o comportamento ilegal ou violento é capaz de gerar uma renda mais alta do que um emprego legal para parte da população. Isso significa que, para as camadas populacionais mais pobres, o crime violento seria uma forma de obter um lucro inatingível, vez que tais pessoas esperam muito menos retorno em um emprego legal.

Deste modo, levando-se em conta as possíveis consequências de uma atitude delitiva, tais como a prisão ou, até mesmo, a morte decorrente de um confronto com a polícia, um indivíduo com um melhor padrão de vida necessitaria de uma compensação muito maior para que se envolvesse em crimes violentos. Logicamente, aqui, refere-se apenas aos crimes que tenham natureza econômica, tais como os crimes contra a propriedade, o tráfico ou, ainda, homicídios resultantes de lutas entre organizações criminosas.

Outros crimes, porém, apesar de aparentemente não guardarem qualquer relação com os níveis de renda, podem ser motivados pela frustração que provém da desigualdade social.

Nesse sentido, Nilton Santos e Ignacio Cano asseveram:

Mas a agressão também pode ser expressa de maneira mais difusa, contra vários objetos não relacionados à frustração original. Nesse caso, o comportamento (...) é frequentemente irracional, uma vez que as consequências da agressão podem até contribuir para aumentar a frustração. (...) Considerando que estamos nos referindo à agressão difusa, ela poderia visar, inclusive, a outros nas mesmas condições e sem qualquer responsabilidade pela situação. O vínculo que se observa entre desemprego e violência doméstica se ajusta muito bem a esse quadro.<sup>53</sup>

Portanto, ainda que o crime não seja cometido com o objetivo de maximizar a renda do indivíduo através do lucro obtido com uma atividade ilegal, a desigualdade social pode ter papel fundamental para que um cidadão recorra a tais práticas, vez que este cenário causa um descontentamento e uma frustração que, por sua vez, geram agressões e violência por parte deste indivíduo.

---

<sup>53</sup> CANO; SANTOS, op. cit., p. 13.

Análise semelhante faz Bruno Lins<sup>54</sup>, asseverando que a ordem pública é imposta a todos, mas é pensada apenas segundo a visão dos grupos sociais dirigentes. Para o autor, a falha do Estado brasileiro consistiu em não ter ampliado a fruição dos direitos sociais, econômicos e culturais. Essa omissão estatal foi somada a uma série de transformações conjunturais que passaram a ocorrer no século XX, entre as quais estão a falência do sistema de justiça criminal brasileiro e a inclusão, através da mídia de massa, de jovens sem suporte e supervisão em uma cultura de consumo, apesar de excluídos das possibilidades econômicas para a sua satisfação.

Nesse contexto, a pouca atuação do Estado no campo das políticas sociais reforçou o ingresso de cidadãos comuns de baixa renda no narcotráfico e em outras organizações criminosas. Para Lins, isso cria um cenário para a expansão da criminalidade, o que ocasiona uma pressão pública para a criação de políticas de combate ao crime. Tal pressão, porém, ocasionou uma escolha de modelo de segurança pública pautada na truculência, no caráter seletivo e na violência ilegal.

Essa seletividade se refere ao caráter classista das práticas securitárias no país, gerando o que o autor chama de “cordão sanitário imposto aos territórios ocupados pelas classes populares com objetivo de manter a ordem e tranquilidade dos setores médios e das elites”. Por isso, as práticas abusivas realizadas pela polícia são muito mais comuns em bairros periféricos.

Nesse sentido, as políticas de segurança pública adotadas em nosso país teriam mais o objetivo de isolar a criminalidade, afastando-a das áreas povoadas por pessoas de renda maior, do que de combatê-la e reduzi-la propriamente. Assim, os índices de criminalidade não seriam reduzidos, mas a sua incidência ficaria restrita as áreas urbanas periféricas, povoadas por cidadãos de baixa renda.

É o que fica evidente nos fracassos das Operações Rio I e Rio II, realizados pelas Forças Armadas, no Rio de Janeiro, na década de 90, com incursões de tropas nas favelas para combater o tráfico de drogas, vez que estas não foram capazes de reduzir a criminalidade naquelas regiões. De maneira semelhante fora implantado recentemente o projeto das Unidades de Polícia Pacificadora, os quais têm sido frequentemente objeto de repúdio por moradores da periferia e movimentos sociais ligados aos Direitos Humanos, ante casos de abusos de policiais militares à população local.

---

<sup>54</sup> LINS, op. cit.

Estas foram medidas similares ao que Jock Young<sup>55</sup> chama de “policiamento de tolerância zero”, a qual ele caracteriza como uma medida que toma ares de solução rápida e cura única para a criminalidade. Para o autor, porém, este tipo de política criminal sofre com duas falácias.

A primeira falácia seria a cosmética, segundo a qual a criminalidade é concebida como um problema superficial, ao invés de uma doença crônica da sociedade. Esta falácia age invertendo a causalidade, ou seja, trata a criminalidade como uma causadora de problemas para a sociedade, ao invés de considerá-la fruto dela. Young assevera, porém, que ela não se sustenta facilmente à medida que um crime se torna comum.

Já a segunda falácia diz respeito à errônea concepção de que o mundo social é uma estrutura simples, podendo-se relacionar diferentes eventos sociais com mudanças estreitamente delineadas nesta mesma estrutura. Young contesta, apontando para a complexidade do mundo social, no qual toda intervenção social tem apenas um efeito limitado no restante da estrutura.

Nesse sentido, o autor assim relaciona as intervenções sociais e a criminalidade:

Assim, a taxa de criminalidade é afetada por um grande número de coisas: pelo nível de dissuasão exercido pelo sistema de justiça criminal, com certeza, mas também pelos níveis de controle informal na comunidade, por padrões de emprego, tipos de educação infantil, o clima cultural, moral e político, o nível do crime organizado, os padrões de uso de drogas ilícitas, etc., etc. Apenas juntar todos estes fatores é bastante complicado, mas insuficiente, pois não permite a avaliação e a flexibilidade humanas – a injustiça percebida do desemprego, por exemplo, ou as injustiças sentidas no mau policiamento ou encarceramento.<sup>56</sup>

Desse modo, contestadas ambas as falácias, evidente que a criminalidade não é um comportamento externo que causa danos à sociedade, mas sim um produto de uma estrutura social que apresenta uma série de características problemáticas. Por apresentar essa variedade de fatores que influem para sua incidência, não se pode dizer que exista uma solução única para o combate à criminalidade, tais como o endurecimento penal ou uma política policial de ‘tolerância zero’, vez que uma série de fatores sociais como os níveis de emprego e o acesso à educação são causas para as crescentes taxas criminais.

---

<sup>55</sup> YOUNG, J. *A sociedade excludente: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente*. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Ed. Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 192.

Em uma análise ainda mais abrangente, a criminalidade pode estar, seguindo-se uma óptica marxista, intimamente ligada ao conceito de luta de classes. É o que propõe Alvino Augusto de Sá, ao contestar a ideia de que o crime seja um fato social ‘doentio’ e uma ameaça ao equilíbrio social, o que, para ele, transforma a imagem do criminoso na de um inimigo da sociedade, estranho ao restante dos cidadãos.

Para o autor, o crime é, na verdade, uma construção jurídica que tem o objetivo de defender os interesses da posse dos meios de produção e da propriedade privada. Nesse sentido, o criminoso seria um dos indivíduos que se rebelaram contra a divisão vigente do trabalho e dos produtos do trabalho.

Alvino assim conclui:

No bojo das ideias criadas pelos pensadores da classe dominante, consagradas pela ideologia e aceitas universalmente por todas as classes, estão as de crime, de homem criminoso, de punição, as ideias que orientam a elaboração das leis e as práticas penitenciárias. Por elas, o crime é geralmente uma ameaça a quem tem (patrimônio), feita por quem não tem (patrimônio), sendo que, quando a conduta criminosa é efetivamente selecionada e punida pelo sistema de justiça, via de regra, na ‘ponta’ do autor está sempre um membro da classe explorada. Pela inversão de causa e efeito, que é típica da ideologia, o que é efeito passa a ser interpretado como causa, e vice-versa. Assim, por exemplo, o criminoso é tido como um ‘fato’ acabado, ‘produto autônomo’, que perturba e desequilibra as relações sociais, quando, na verdade, ele é fruto das relações sociais perturbadas, economicamente equilibradas e injustas.<sup>57</sup>

Diante de tal análise, pode-se concluir que a criminalidade não está somente relacionada a questões morais e supostos desvios de conduta de seus agentes. Isso porque, seja pela desigualdade social, pela falta de oportunidades de emprego ou ainda pela falta de acesso a necessidades básicas como educação e saúde, os altos índices de criminalidade guardam relação direta com fatores sociais ligados à concentração de renda.

Desse modo, a atividade da Polícia Militar no Brasil, pautada na supracitada ideologia do inimigo, adota métodos ineficazes no combate ao crime, vez que atua de maneira bélica, de forma a eliminar ou, ao menos, isolar os agentes do crime do restante da sociedade. Tais medidas, porém, mostram-se por demais superficiais, vez que não combatem diretamente o fato gerador da criminalidade, qual seja a estrutura desigual da

---

<sup>57</sup> DE SÁ, op. cit..

sociedade atual, mas sim os indivíduos que, por consequências de tal fato, aderem a práticas delitivas.

## 5. DESMILITARIZAÇÃO: A FORMAÇÃO DE UMA NOVA POLÍCIA

Como bem demonstrado, a militarização da polícia implica, além da exacerbada violência, na ineficácia do exercício da função policial, qual seja a preservação da ordem pública e o combate à criminalidade. Diante de tal cenário, resta clara a necessidade de uma nova proposta de estruturação da segurança pública do país, livre do caráter militar.

Para tanto, porém, é preciso que se proceda a uma análise dos conceitos de segurança e ordem pública. Desse modo, definido de forma clara o fim a que se deve propor a instituição, será possível estabelecer as novas diretrizes para a reformulação do aparelho policial e o estabelecimento de uma nova política de segurança pública.

Nesse sentido, interessante a análise de Pedro Paulo Cardoso<sup>58</sup>, que define a ordem pública como um conjunto de regras que asseguram o bom funcionamento de uma sociedade, sendo que o respeito aos direitos humanos, dentro deste conceito, é uma condição essencial para sua qualificação.

Tal ordem, porém, não pode confundir-se com interesses particulares, devendo pautar-se, sempre, na utilidade comum. Assim, ela deve ser o ‘estado das coisas’, visando à aproximação dos objetivos fundamentais da República.

Cardoso aponta ainda para o conceito de ‘paz social’, interpretada, de mesmo modo, como um conjunto de regras com o mesmo intuito da ordem pública, respeitando-se, ainda, direitos sociais, econômicos e culturais, devendo ser observado o princípio da não discriminação por origem social.

De forma semelhante, Comparato<sup>59</sup> analisa o conceito de segurança sob a ótica do processo de democratização. Partindo-se de uma análise simplista, define-se que a segurança existe contra algo ou alguém, ou seja, surge diante de um perigo decorrente de fatos naturais ou de ações humanas.

Na perspectiva do direito interno, a segurança seria um direito de um indivíduo diante de outros indivíduos e do poder estatal, enquanto que na perspectiva

---

<sup>58</sup> CARDOSO, P. P. Estado de emergência (sistema de emergência) dimensões jurídico-filosóficas e aspectos constitucionais. *Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional*, v. 2. p. 1217, maio 2011.

<sup>59</sup> COMPARATO, F. K. Democratização e Segurança. *Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional*, v. 2. p. 943, maio 2011.

internacional, esta menos interessante para este trabalho, seria o direito de segurança de uma nação diante das outras.

A diversidade étnica e cultural, bem como a divisão de classes, porém, têm sido um ponto negligenciado na questão securitária, vez que alguns grupos que compõem minorias dentro de uma sociedade possuem interesses coletivos próprios, carecendo de proteção contra o abuso de grupos mais fortes.

Vê-se que o conceito de segurança está diretamente ligado a políticas de combate à criminalidade, seja pela prevenção ou pela repressão, e de manutenção da ordem pública, pautadas no respeito aos Direitos Humanos e aos das minorias. Uma instituição policial que fere tais direitos sem demonstrar grande eficácia no exercício de sua função, contudo, demonstra que ainda é necessário um grande avanço nas políticas de segurança pública no país.

Sabe-se que a polícia militar e a divisão de atribuições entre as instituições ligadas à segurança pública tal como se apresentam hoje, no país, surgiram na vigência da Ditadura Militar. Porém, apesar da redemocratização do país a partir da metade da década de 80, culminando na chamada Constituição Cidadã de 1988, o sistema de segurança pública pouco evoluiu.

Mesmo com a promulgação da nova Constituição, a segurança pública manteve-se organizada da mesma forma que no regime militar. Nesse sentido, Lins analisa:

Ao positivar laconicamente que a segurança pública é ‘exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio’, o Texto Constitucional assume um teor pouco denso, semântica e ideologicamente. O Constituinte, em tal passagem, não optara com precisão desejável por um modelo securitário pautado numa ruptura democrática. Exemplo disso é a institucionalização, em nível constitucional, da dominante representação social que identifica a gestão securitária como uma questão exclusiva de polícia.<sup>60</sup>

Ou seja, a questão da segurança pública, à época da redemocratização, foi abordada apenas através de seu aspecto institucional, procedendo-se a uma discussão acerca do sistema policial, deixando de se aprofundar nos conceitos que caracterizam suas funções, quais sejam a segurança e a ordem, bem como de analisar a matéria em

---

<sup>60</sup> LINS, op. cit.

seus diversos outros aspectos, tais como sua relação com temas sociais e culturais do país.

Ocorre que, mesmo mais de duas décadas após a promulgação da atual Constituição, a reforma da segurança pública pouco se desenvolveu. É o que analisa Paula Poncioni<sup>61</sup> ao constatar que, somente em 2000 surge o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (I PNSP).

Tal plano tinha o objetivo de reprimir e prevenir a criminalidade para garantir a segurança dos cidadãos. Para tanto, determinava uma linha de ação pautada na aproximação entre Estado e Município, no acesso à justiça, na reorganização dos órgãos federais de segurança e fiscalização e no aperfeiçoamento do sistema penitenciário.

Para Poncioni, porém, além de tal plano apresentar uma delimitação de prioridades pouco claras, resultou, na prática, em medidas que visavam o alcance de resultado imediato e pouco aprofundaram o debate acerca do tema no país. Junto às polícias, aliás, esbarrou em propostas conservadoras que defendiam uma maior repressão na guerra contra o crime.

Com a mudança no Governo Federal, surge, em 2003, o Programa de Segurança Pública para o Brasil que, apesar de pouco alterar os propósitos do I PNSP, traz maior enfoque nas políticas de prevenção e gestão, combinando-as com políticas repressivas e um maior controle das Polícias.

O novo Programa possibilitou a criação do Sistema Único de Segurança Pública, buscando a integração entre as esferas de governo na coordenação de ações na área de segurança pública e Justiça Criminal. Nesse condão, é criada a Matriz Curricular, em 2003, visando à mudança na educação policial para a construção de uma instituição mais atrelada à comunidade e menos pautada em princípios militaristas e legalistas.

Já o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), criado em 2007 e em curso até hoje, traz a integração entre ações de repressão qualificada e de prevenção social como principal proposta de combate à criminalidade. Pautado nos princípios do SUSP, proporcionou maior colaboração entre as esferas de governo através dos Gabinetes de Gestão Integrada, estendendo-os aos municípios, bem como

---

<sup>61</sup> PONCIONI, P. Políticas públicas para a Educação policial no Brasil: propostas e realizações. *Estudos de Sociologia*, v. 17, n. 33, p. 315-331, 2012.

criou novos programas de aperfeiçoamento de profissionais na área, como por exemplo, cursos ligados à área de Direitos Humanos.

Apesar desse avanço, Poncioni assim analisa a evolução do sistema de segurança pública no país:

(...)apesar da intensificação de discussões e iniciativas relacionadas à questão da educação policial, com destaque para a crise do modelo de atuação das organizações policiais, as experiências realizadas não se consubstanciaram como parte de uma ampla proposta nos moldes de uma política pública de segurança; não foi consolidado, ainda, um projeto educacional capaz de fomentar um padrão de excelência e de comportamento ético nas polícias brasileiras(...).<sup>62</sup>

Diante de tal análise, denota-se que a área de segurança pública no país, pouco evoluiu desde a redemocratização. Muito embora o debate acerca das políticas públicas referentes a esse setor tenha abordado a questão institucional com certa intensidade, certo é que a forma de organização das polícias se manteve a mesma. Isso porque as reformas do setor foram pouco estruturais, referindo-se mais a políticas educacionais de profissionalização e aperfeiçoamento, e não tanto a forma de organização dessas instituições. A estrutura militar da polícia ostensiva, por exemplo, continua intocada.

Pode-se dizer, ainda, que nunca fora definida, com precisão, uma diretriz nacional para as políticas públicas ligadas à área. Assim, as ações públicas no setor não têm conseguido, de maneira efetiva, cumprir seu papel, vez que carecem de uma análise acerca de aspectos diversos que tenham uma relação direta com o tema, tais como os sociais e culturais, vez que o conceito de segurança ainda é por demais difuso.

Desse modo, para que se proceda à implementação de políticas de segurança pública efetivas no país, é preciso que o setor passe por uma grande reforma estrutural e conceitual, adotando-se políticas mais modernas e interdisciplinares que abranjam, além das instituições policiais, as demais esferas do governo.

Lins<sup>63</sup> analisa o caminho que deve seguir tal reforma, sob o prisma da segurança pública como um direito social, garantido no artigo 6º da Constituição Federal, logo, de caráter prestacional, o que remete ao aparelho de manutenção da ordem interna. Ou seja, analisa a segurança como uma prestação estatal que objetiva manter a convivência

---

<sup>62</sup> PONCIONI, op. cit., p. 327.

<sup>63</sup> LINS, op. cit.

social através do combate a incivildades e da manutenção da tranquilidade dos indivíduos e suas posses.

Sob tal perspectiva, ante a fundamentalidade do direito à segurança pública, a gestão securitária deve repudiar o autoritarismo e a violência legal, historicamente presentes nesta área, submetendo-se aos valores democráticos. Assim, sua reformulação deve se dar através do reconhecimento do cidadão como sujeito político e da legitimidade dos espaços públicos como locais de resolução de conflitos e construção da paz através do debate.

Concebida como dever do Estado, a gestão da segurança deve prover, como forma de prestação, a formulação e execução de políticas de segurança pública de real efetividade. Tais políticas, sob o condão da democracia, devem visar à redução dos eventos criminosos e do sentimento de insegurança, procedendo-se a transição de uma cultura de medo e violência para uma de paz.

O autor assim descreve a diretriz para uma reforma do modelo de gestão securitária:

Tais políticas públicas de segurança devem se colocar para além da falsa polarização entre políticas repressivas e políticas preventivas. Numa sociedade democrática, o agir estatal deve estar orientado sob o paradigma de governança (governance) que designa, em linhas gerais, a interação coordenada de diferentes níveis e atores privados e públicos em uma rede organizacional complexa em que o governo é apenas mais um dos atores que a compõem, não podendo impor deliberadamente as suas razões de forma hegemônica.<sup>64</sup>

Desse modo, a reforma do sistema de segurança pública deve compor não só uma reestruturação dos aparelhos policiais responsáveis pela manutenção da ordem e pelo combate ao crime. Deve, ainda, proporcionar a maior participação de outros setores e aparelhos estatais e da própria comunidade na formulação e implantação de políticas públicas de gestão securitária.

Nesse sentido, a Proposta de Emenda à Constituição nº 51 de 2013 é, talvez, o projeto mais adequado aos anseios de reforma no setor de segurança pública. A PEC de autoria do Senador Lindbergh Farias, e que tem como um de seus principais idealizadores o Ex-Secretário Nacional de Segurança Pública, Luiz Eduardo Soares,

---

<sup>64</sup> LINS, op. cit.

propõe a reestruturação do modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial. Para tanto, a proposta altera os artigos 21, 24 e 144 da Constituição Federal, bem como acrescenta os artigos 143-A, 144-A e 144-B.

A proposta assim é justificada pelo legislador:

Assim, os vícios da arquitetura constitucional da segurança pública contribuem para o quadro calamitoso dessa área no País. O ciclo da atividade policial é fracionado (...). A função de policiar as ruas é exclusiva de uma estrutura militarizada, força de reserva do Exército – a Polícia Militar –, formada, treinada e organizada para combater o inimigo, e não para proteger o cidadão. A União tem responsabilidades diminutas (...); o município (...) é praticamente esquecido e os Estados concentram a maior carga de responsabilidades. A solução aqui proposta (...) busca a redefinição do papel das polícias e das responsabilidades federativas nesta área, a partir da transferência aos Estados da autoridade para definir o modelo policial. Mas o faz sem descuidar de algumas diretrizes fundamentais (...) para a garantia de uma transformação verdadeiramente democrática das polícias (...).

A justificativa de tal proposta ainda enumera quais seriam tais diretrizes: desmilitarização das polícias, exigência de ciclo completo, exigência de carreira única por instituição policial, definição constitucional de polícia, valorização do município na provisão da segurança pública, aumento de participação da União e instituição de mecanismos de transparência e controle externo dos órgãos policiais.

O artigo 2º da referida PEC propõe a inclusão do seguinte artigo no Texto Constitucional, no Capítulo III ( Da Segurança Pública):

Art. 143-A. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública democrática e para a garantia dos direitos dos cidadãos, inclusive a incolumidade das pessoas e do patrimônio, observados os seguintes princípios:

I – atuação isonômica em relação a todos os cidadãos, inclusive quanto à distribuição espacial da provisão de segurança pública;

II – valorização de estratégias de prevenção do crime e da violência

III – valorização dos profissionais de segurança pública;

IV – garantia de funcionamento de mecanismos de controle social e de promoção da transparência; e

V – prevenção e fiscalização efetivas de abusos e ilícitos cometidos por profissionais de segurança pública.

Parágrafo único. A fim de prover segurança pública, o Estado deverá organizar polícias, órgãos de natureza civil, cuja função é garantir os

direitos dos cidadãos, e que poderão recorrer ao uso comedido da força, segundo a proporcionalidade e a razoabilidade, devendo atuar ostensiva e preventivamente, investigando e realizando a persecução criminal.

Tal artigo regula as principais diretrizes da reforma proposta no setor de segurança pública, atribuindo os princípios referidos acima ao tema. Tais diretrizes serão melhor analisadas a seguir.

### 5.1. DESMILITARIZAÇÃO: ADEQUAÇÃO DA FUNÇÃO POLICIAL

A desmilitarização das polícias é proposta no artigo 2º da PEC-51/2013, a qual acrescenta o artigo 143-A no Capítulo III (Da Segurança Pública) da Constituição Federal. Isso porque o parágrafo único deste novo artigo prevê a natureza civil dos órgãos policiais como uma das principais diretrizes que deve ser seguida pelos Estados na organização do aparelho policial.

Sobre a natureza civil das polícias, Zaverucha assim analisa:

O termo Polícia Militar é um oxímoro. Doutrinariamente, polícia como órgão incumbido de prevenir a ocorrência da infração penal e, se ocorrida, exercendo as atividades de repressão, é uma instituição de caráter civil. Não há necessidade de acrescentar a palavra militar ao substantivo policial. Adicionar o termo civil é um pleonasma.<sup>65</sup>

Assim depreende-se que a natureza civil da instituição policial deriva da própria função incumbida a ela. Michel Foucault<sup>66</sup> discorre sobre o significado da palavra polícia, aduzindo que o sentido moderno da palavra, o qual é utilizado hoje, nada tem a ver com o clássico, o qual se referia até mesmo a políticas econômicas e de gestão populacional.

No conceito moderno utilizado atualmente, a palavra polícia ganha o sentido de uma instituição que atua de forma negativa, sendo um instrumento de intervenção direta que impede a produção de desordens. Assim, a polícia ganha a condição de aparelho do Estado com função repressiva.

---

<sup>65</sup> ZAVERUCHA, op. cit., p. 57.

<sup>66</sup> FOUCAULT, M. *Segurança, território e população*: curso dado no Collège de France (1977-1978). Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 475-476.

No caso brasileiro, por esta função estar atribuída a um órgão de caráter militar que, inclusive, conforme regulado no parágrafo 6º do artigo 144 da Constituição, compõe força auxiliar e reserva do Exército, ela acaba sendo desviada de seu objetivo principal, qual seja a preservação da ordem pública.

Ao analisar os diversos regulamentos policiais da história do país, Luis Fernando Lima<sup>67</sup> constata que as atribuições das instituições policiais sempre foram determinadas de forma genérica. No geral, as instruções e normas que regem as organizações policiais são imperativas, usando verbos no infinitivo sem, porém, versar sobre os meios e a forma de desempenhar tais tarefas.

O autor assevera que a polícia pode atuar tanto no sentido de prestação de serviços, este mais ligado à comunidade que o cerca, quanto no sentido de força a serviço do Estado, sendo certo que a primeira forma de atuação é mais recorrente em Estados democrático-liberais. Apesar disso, assevera que, no contexto mundial, mesmo em democracias consolidadas, a polícia tem empregado ações de força de maneira mais recorrente, ante aos conflitos sociais.

Nessa perspectiva, a polícia se encontra no centro dos conflitos entre sociedade e Estado, o que desvia a instituição de suas funções específicas, quais sejam a segurança pública e o auxílio à justiça penal. Este cenário desenvolve uma mudança estrutural e procedimental na polícia, com tendências à militarização do aparelho.

Esse processo de militarização das polícias, para o autor, tem atingido países de democracias consolidadas, como a Inglaterra, e sinaliza que tais aparelhos têm adotado cada vez mais a função de servir ao Estado e menos a de prestar serviços à comunidade.

No contexto latino, deve-se, ainda ressaltar que a militarização das polícias não resulta apenas da sua forma de organização, mas também do fato desta ter estado submetida ou ao comando das forças armadas, ou a direção de militares ou, ainda, sob a jurisdição dos ministérios de defesa. Além disso, mesmo em alguns corpos civis armados, tal processo se manifesta não só através dos modelos de organização das policiais, mas, também, através de doutrinas, práticas e sistemas informais que

---

<sup>67</sup> LIMA, L. F. C. C. O controvertido papel da polícia. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 39, p. 241, jul. 2002.

privilegiam práticas autoritárias e repressivas, muitas vezes encobertas pela própria corporação.<sup>68</sup>

Nesse condão, Comparato<sup>69</sup> aponta para a clara separação entre os poderes civis e militares como uma forma de harmonização da segurança entre as três esferas da vida, quais sejam a individual, a grupal e a nacional, principalmente em países subdesenvolvidos.

No contexto brasileiro, ele aponta para a desvinculação entre a polícia ostensiva e as Forças Armadas ao afirmar que, para a aludida separação de poderes, é indispensável a fixação do princípio constitucional segundo o qual incumbe às Forças Armadas somente a defesa externa. Isso porque a atuação destas no âmbito da segurança interna acabaria por avassalar os demais órgãos estatais.

Comparato ainda finaliza:

Escusa dizer que a desmilitarização do Estado brasileiro não advirá, tão-só, de uma nova definição de poderes constitucionais. Importa, sobretudo, suprimir os órgãos militares ou paramilitares que se enquistaram na estrutura estatal. Dentre eles, saliento as políticas militares estaduais e o Serviço Nacional de Informações. (...) A manutenção da ordem interna pode perfeitamente continuar sendo feita pela política civil, reorganizada e reaparelhada (...): o que disser respeito à segurança externa permanecerá no âmbito das forças armadas, o que entender com o cumprimento da lei e a manutenção da ordem pública competirá à autoridade policial.<sup>70</sup>

Deste modo, a reforma do modelo de segurança pública deve, necessariamente, passar pelo processo de desmilitarização da polícia, pois o caráter militar não é compatível com a função de manutenção da segurança interna em uma sociedade democrática.

Para Maria Eugênia Telles<sup>71</sup>, inclusive, uma polícia militar, imune a mecanismos de controle social, representa uma negação dos ideais republicanos e democráticos, bem como uma ameaça constante aos direitos humanos.

---

<sup>68</sup> TISCORNIA, S. Os novos modelos de segurança pública na América Latina. In: *Segurança pública como tarefa do Estado e sociedade*. São Paulo: Fund. Konrad-Adenauer-Stiftung; Centro de Estudos, 1998. p. 87-100.

<sup>69</sup> COMPARATO, op. cit.

<sup>70</sup> COMPARATO, op. cit.

<sup>71</sup> TELLES, M. E. R. S. Proposta para uma nova política de segurança pública. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 16, p. 291, out. 1996.

No contexto brasileiro, a autora assevera, ainda, o papel histórico da Polícia Militar como força auxiliar e reserva do Exército, esclarecendo como esta absorveu, durante o regime ditatorial, a ideologia da segurança nacional. Esta absorção resultou na supracitada ideologia do inimigo e na criação de um conceito de guerra interna no que tange o combate à criminalidade e de um treinamento baseado em um sentimento de culpa-e-castigo, visando à destruição do ‘inimigo’.

Ocorre que a natureza do serviço policial é essencialmente civil e deve obediência a princípios como o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, assim como qualquer outro aparelho de administração pública.

Mesmo a forte repressão ao crime organizado já não serve mais como justificativa para a militarização do aparelho policial, vez que, para a autora, o que gera o sentimento de insegurança na população são os chamados crimes de massa, e não o crime organizado. Isso porque os crimes de massa, tais como os pequenos furtos e roubos e até mesmo os homicídios cometidos por cidadãos comuns, são os que atuam com maior expressão na opressão à população brasileira. Além disso, a persecução criminal, uma vez praticada a infração, e, por consequência, o combate ao crime organizado, confere à polícia judiciária.

A necessidade de um grande poder de dissuasão tampouco justifica a militarização das polícias. Maior exemplo disso são as técnicas amplamente difundidas de ‘riot control’ (controle de tumulto) e de ‘crowd control’ (controle de multidão), utilizadas eficazmente pelas polícias uniformizadas e desmilitarizadas do Japão, da Alemanha, da Inglaterra e dos EUA.

Além de ser um modelo mais compatível com a função policial, a autora assevera, ainda, que a desmilitarização seria uma forma de desonerar os cofres públicos. Isso porque a longa escala hierárquica e a cadeia de comandos militares, na qual o subalterno tem suas ações fortemente condicionadas a ordens superiores, torna o serviço policial lento e ineficiente, sendo inadmissível que um órgão público consuma tantos recursos somente para manter sua própria estrutura.

Para Luis Eduardo Soares<sup>72</sup>, Ex-Secretário Nacional de Segurança Pública e um dos idealizadores da PEC-51/2013, a Polícia Militar é obrigada, por determinações

---

<sup>72</sup> SOARES, Luiz Eduardo. *Em defesa da PEC-51*. Entrevista com Luiz Eduardo Soares. 37’50’’. Disponível em: <<http://abordagempolicial.com/2014/01/proposta-de-reforma-das-policias-pec-51-explicada>>. Acesso em: 01 set. 2014.

constitucionais e infraconstitucionais, a se organizar à moda do Exército. Ele pontua, porém, que tal organização não se justifica, posto que as duas instituições possuem finalidades distintas.

Ao Exército, incumbe a defesa da soberania e do território nacional, devendo este estar preparado para qualquer enfrentamento bélico. Por isso, a metodologia usada no Exército é a chamada de “pronto emprego”, que se caracteriza pela capacidade de deslocamento rápido e convergente de segmentos numerosos e recursos materiais. A eficiência de tal metodologia depende da concentração decisória, da organização verticalizada e de uma hierarquia rigorosa, privilegiando-se a comunicação eficiente das ordens superiores que partem dessa estrutura.

Já a polícia militar tem uma função completamente diferente, qual seja a de garantir direitos via cumprimento das legalidades. O ex-Secretário pontua que a polícia que se encontra na rua, de modo ostensivo e preventivo, deve prover um serviço à cidadania, esclarecendo que os confrontos de caráter bélico não correspondem sequer a 1% das atividades policiais cotidianas. Logo, a estrutura organizacional militarizada não corresponde à real função policial.

Desse modo, o policial deve ser compreendido como um gestor local da segurança pública. Nesta nova concepção, o policial teria as atribuições de analisar os problemas e pautar as prioridades de uma comunidade, através do diálogo com os membros desta. Assim, caberia a ele negociar alternativas de intervenções proativas e reativas, atendo-se sempre ao seu compromisso com a legalidade e os Direitos Humanos. Através do diálogo desta nova polícia com as comunidades e os demais setores governamentais, novas políticas de segurança pública, de caráter intersetorial, poderiam ser implementadas.

A constatação, por exemplo, por parte de um policial, de que a violência de uma dada comunidade está relacionada à falta de lazer naquela localidade pode, através de uma comunicação intersetorial, determinar que o Estado implante uma política pública de maior acesso ao lazer naquela região. Deste modo, a atuação policial não se limitaria ao caráter reativo, possibilitando a implementação de medidas que tenham efeito nas raízes dos problemas de segurança pública, ainda que estas sejam criadas por setores públicos diversos.

Sobre o caráter interdisciplinar e comunicativo dessas possíveis novas medidas, interessante análise faz Jesus Trindade Barreto Júnior, esclarecendo que “se prestaria à formulação de políticas de intervenção preventiva, de caráter proativo e articulado às agendas de outros setores do poder público, além de movimentos sociais responsáveis e competentes”<sup>73</sup>.

Este conceito de policiamento comunitário é definido por José Vicente Tavares dos Santos como um conceito de segurança pública baseado na interação entre o aparelho policial e a população. Neste conceito, os policiais são capacitados em direitos humanos, ética e cidadania e trabalham sempre em uma determinada região, o que cria uma relação de confiança entre o profissional e o cidadão. O autor assim conclui:

Um modelo de polícia comunitária: descentralizada, com trabalho local, desenvolvendo funções de integração social, de mediação e negociação de conflitos interpessoais. Ou seja, a comunidade local discutindo os problemas do policial, e as organizações policiais trabalhando com estratégias descentralizadas, focando localmente problemas e soluções, e realizando a mediação e a negociação de conflitos.<sup>74</sup>

Importante, ainda, ressaltar, que o modelo de polícia comunitário tem obtido sucesso nos países em que foi implantado, tais como os EUA, o Canadá e diversos países europeus. Para Thomas Feltes<sup>75</sup>, este modelo parte da necessidade de se cooperar com todos os cidadãos, incluindo minorias e outros grupos marginalizados, através de um enfoque local, analisando cada região pelas suas peculiaridades.

Nos países que adotaram tal modelo, o crime passou a ser analisado em suas causas estruturais. Desse modo, as políticas implantadas como solução à criminalidade deixaram de ser centradas apenas na repressão, passando a ter um enfoque multifatorial que visa mais do que o simples controle da criminalidade, mas à criação de uma comunidade segura.

Feltes assim finaliza:

---

<sup>73</sup> BARRETO JÚNIOR, J. T. Polícias Cíveis e políticas de segurança pública no Brasil. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, Segurança Pública, Fundação Konrad Adenauer, n. 4, 2009. p. 43-50.

<sup>74</sup> SANTOS, J. V. T. Segurança Pública e Violência no Brasil. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, Segurança Pública, Fundação Konrad Adenauer, n. 4, 2009. p. 83-95. p. 93.

<sup>75</sup> FELTES, T. Combate à criminalidade na prática: o exemplo da Alemanha. In: *Segurança pública como tarefa do Estado e sociedade*. São Paulo: Fund. Konrad-Adenauer-Stiftung; Centro de Estudos, 1998. p. 17-23.

É preciso, ainda, que se oriente o policial a agir com criatividade, muitas vezes com medidas até pouco convencionais para resolver os problemas, e dando a ele a liberdade para fazer isso. (...) A polícia deve, obviamente, cooperar com os indivíduos e com as instituições da comunidade, oferecendo serviços de segurança, e, também, serviços sociais. Entretanto, há casos que seriam melhor resolvidos fora da polícia, utilizando-se outros recursos, e a polícia deve estar preparada para encaminhar esses casos a outras instituições.<sup>76</sup>

Desse modo, a proposta de desmilitarização mostra-se como uma contraposição ao atual modelo de organização da polícia ostensiva, através da criação de uma polícia de caráter comunitário. Ela valoriza a figura do policial que está cotidianamente na rua, o qual passa a ser considerado um gestor da segurança pública, bem como prioriza as medidas preventivas e de caráter intersetorial, valorizando a comunicação entre a comunidade, o aparelho policial e os demais setores públicos.

Importante ressaltar, também, que, com a desmilitarização, a polícia não mais estaria sujeita aos regimentos e à Justiça militares, passando os policiais a serem tratados como servidores públicos de caráter civil.

Atualmente, segundo o Decreto-Lei nº 667/69, artigo 18, as Polícias Militares são regidas por Regulamento Disciplinar redigido à semelhança do Regulamento Disciplinar do Exército, com algumas adaptações dadas às condições especiais de cada corporação. Tal artigo está inserido no capítulo do Decreto-Lei que trata da justiça e disciplina e, embora tais matérias não se encaixem em nenhuma das matérias previstas no inciso XXI do artigo 22 da Constituição Federal, por serem consideradas como garantias das polícias militares, acabaram recepcionadas pelo novo ordenamento jurídico.<sup>77</sup>

O caso brasileiro, de certa forma, é semelhante ao português, no qual a Guarda Nacional Republicana (GNR), órgão equivalente às polícias militares brasileiras, e as Forças Armadas são submetidas às normas do Código de Justiça Militar (CJM). Importante ressaltar, porém, que a GNR somente é vinculada ao Ministério da Defesa em tempos de guerra, ficando vinculada ao Ministério da Administração Pública em tempos de paz.

---

<sup>76</sup> FELTES, op. cit., p. 22.

<sup>77</sup> SOARES, op. cit.

Frederico Veras<sup>78</sup> pontua, porém, que a diversidade das funções desempenhadas pelas diferentes instituições submetidas ao mesmo ordenamento provoca certas dificuldades em tratar de forma idêntica duas categorias de militares.

O autor ainda aponta, além desses problemas referentes às claras diferenças institucionais, o excesso de rigor da Justiça Militar. O delito do sono, por exemplo, que é um crime propriamente militar, é caracterizado pelo simples fato do militar dormir em serviço, ainda que não haja lesão efetiva. Veras assim analisa:

A previsão de ser punido penalmente por dormir “no serviço” seria absurda no Direito Penal comum, em termos constitucionais, seria indigna e autoritária, uma verdadeira afronta à liberdade como direito fundamental. (...) Torna-se fácil perceber que os tipos penais militares, mormente nos crimes propriamente militares, são indicadores claros da culpa penal extremada inerente ao Direito Penal Militar.<sup>79</sup>

Para Veras<sup>80</sup>, este ordenamento cria um cenário em que, mesmo em tempos de paz, pelo descumprimento de ordens ser severamente punível disciplinar e penalmente, o militar passa a ter um receio muito maior do que o de um servidor civil em desobedecer uma ordem superior.

Isso porque o objetivo dos crimes propriamente militares é coibir condutas que prejudiquem os objetivos militares através de uma pena com função de prevenção geral negativa. Seria uma forma de impor-se um comportamento através da força do exemplo. Este conceito, porém, opõe-se à dignidade humana, pois transforma uma pessoa em um instrumento de intimidação de outras.

Além disso, apesar da rigidez disciplinar e das severas punições a atitudes de insubordinação, não é rara a impunidade em casos de abusos cometidos por policiais militares quando submetidos à Justiça Militar. É a análise que faz Rogério Lauria Tucci:

Inúmeros, constantes e intermináveis são, enfim, os casos em que se tem notícia de prática da tortura (não obstante tida, pelo art. 5º, XLIII, da CF/1988, como crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia...) e de extermínio de pessoas ou de grupo de pessoas, por elementos da Polícia Militar, sem a correspondente persecução penal e/ou a consequente punição dos seus autores, especialmente a partir da

---

<sup>78</sup> VERAS, F. M. M. *Culpabilidade nos crimes propriamente militares*. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2007. p. 73.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 73.

<sup>80</sup> *Ibidem*

edição da EC 7/77, quando se definiu a competência da Justiça Militar Estadual para o “julgamento de quaisquer crimes praticados por policiais militares, nas atividades de policiamento”.<sup>81</sup>

Deste modo, a desvinculação da instituição policial das normas e justiça militares seria benéfica tanto ao policial, que não mais estaria sujeito ao rigor disciplinar da instituição, quanto à sociedade civil, que estaria mais protegida dos abusos cometidos em atividades policiais, vez que estes não seriam mais julgados por seus pares militares.

A desmilitarização seria a principal característica da proposta de reforma do sistema de segurança pública, especialmente no que tange ao caráter institucional desta. Seria uma forma de adequar a instituição à função que compete a ela. A seguir, será feita uma análise de outras propostas que, em conjunto com o processo de desmilitarização, proporcionariam maior eficácia e valorização do profissional nas atividades policiais.

## 5.2. CICLO COMPLETO E CARREIRA ÚNICA

A Constituição Federal de 1988, ao determinar os órgãos responsáveis pela segurança pública no âmbito estadual, tratou de separar as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais das funções de polícia ostensiva e preservação da ordem pública. Enquanto as primeiras atribuições foram determinadas como competências das polícias civis estaduais, as segundas foram incumbidas às polícias militares.

Esta situação peculiar brasileira ocasionou o fracionamento do ciclo policial, posto que as atividades ostensivas e as investigativas são realizadas por diferentes organizações policiais, o que ocasiona alguns problemas de ordem institucional que afetam diretamente a segurança pública no país.

A peculiaridade dessa situação é apontada por Carlos Magno Nazareth Cerqueira<sup>82</sup>, aduzindo que o policiamento e a investigação criminal são as principais

---

<sup>81</sup> TUCCI, R. L. Processo Penal e Direitos Humanos no Brasil. *Revista dos Tribunais*, v. 755, p. 455, set. 1998.

<sup>82</sup> CERQUEIRA, op. cit.

funções exercidas pela polícia na atividade de controle do crime. No Brasil, porém, estas funções são separadas entre as polícias militares e as civis.

Já no contexto internacional, o autor esclarece que, tradicionalmente, as polícias que operam no campo de segurança pública exercem ambas as funções. Somente em raras exceções ocorre a separação de tais funções, como em casos de vigilância específica de atividades administrativas ou de determinados crimes que exigem uma investigação policial.

Análise semelhante faz Matheus Afonso Medeiros<sup>83</sup>. O autor aponta que, à semelhança do Brasil, países desenvolvidos possuem um grande número de organizações policiais. Assim, não é em termos numéricos que nosso país se diferencia de outros como Alemanha, Itália, França, Inglaterra e EUA, mas sim, na atribuição de funções.

Isso porque, nesses países, ainda que haja a diversidade de organizações, todas elas realizam o ciclo completo da atividade policial. Nesses países, a diferenciação entre tais organizações se dá por critérios geográficos e não funcionais.

No caso dos EUA, por exemplo, a especialização, ou seja, a divisão de funções, se dá dentro da própria instituição. Assim, dentro da mesma organização, existem os *officers*, responsáveis pelo patrulhamento, e os *detectives*, responsáveis pelas investigações.

Já no Brasil, tal especialização se dá de maneira extraorganizacional, ou seja, em um mesmo espaço geográfico, existe uma polícia com a função de investigar e outra à qual incumbem as tarefas paramilitares e de patrulhamento.

Tal fracionamento do ciclo policial acarreta em problemas que serão melhor analisados a seguir. Por isso, a reforma do sistema de segurança pública proposta pela PEC-51/2013 estabelece, além da desmilitarização da polícia ostensiva, a formação de novas organizações policiais com ciclo completo, ou seja, que realizem as tarefas policiais em sua totalidade.

É o que está disposto no artigo 2º da referida proposta, através do acréscimo do artigo 143-A, na Constituição Federal, o qual, em seu parágrafo único, determina que as

---

<sup>83</sup> MEDEIROS, M. A. Aspectos Institucionais da Unificação das Polícias no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 271- 296, 2004.

polícias organizadas pelo Estado deverão atuar ostensiva e preventivamente, investigando e realizando a persecução criminal.

O ciclo completo das polícias estaduais está previsto, também, no artigo 4º da PEC-51, o qual acrescenta o artigo 144-A na Constituição Federal, instituindo, ainda, a carreira única nestas organizações. Tal artigo assim regularia:

Art. 144-A. A segurança pública será provida, no âmbito dos Estados e Distrito Federal e dos municípios, por meio de polícias e corpos de bombeiros.

§ 1º Todo o órgão policial deverá se organizar em ciclo completo, responsabilizando-se cumulativamente pelas tarefas ostensivas, preventivas, investigativas e de persecução criminal.

§ 2º Todo órgão policial se organizará por carreira única.

(...)

A implantação de uma nova organização das estruturas policiais pautada no ciclo completo visa a uma maior eficácia destas na realização de suas funções. Isso porque há, hoje, um grande desencontro entre as diversas funções policiais, vez que elas se encontram separadas pelas atribuições específicas de cada instituição.

Nesse sentido, Medeiros assim analisa os problemas ocasionados pelo fracionamento do ciclo policial:

A especialização extra-organizacional gera consequências para o campo institucional. Dificulta a troca de pessoal entre as organizações, visto que os policiais têm ‘profissões’ diferentes (força normativa). A estrutura militar não é vista como adequada às tarefas civis, e vice-versa (força mimética). Além disso, durante a maior parte de sua história, as polícias foram completamente separadas em termos de comando (força coercitiva). Apesar do contato diário entre as duas organizações policiais, há pouca troca de recursos técnicos e institucionais.<sup>84</sup>

De maneira semelhante, Cerqueira<sup>85</sup> afirma que as atividades preventivas e repressivas do controle da criminalidade são muito interligadas. Por isso, somente quando desenvolvidas pela mesma organização policial, elas atingem a articulação e a coordenação necessárias para a sua eficaz realização.

---

<sup>84</sup> MEDEIROS, op. cit.

<sup>85</sup> CERQUEIRA, op. cit.

Para o autor, porém, isto não significa acabar com a pluralidade de polícias existentes, tampouco a impossibilidade da existência de uma polícia judiciária para determinados tipos de delitos, como é o caso da polícia federal.

Luiz Eduardo Soares<sup>86</sup> vai além e analisa que, na verdade, as instituições policiais estaduais são duplamente divididas. A primeira divisão seria a ocasionada pelo fracionamento do ciclo de atividade policial, atribuindo a uma polícia civil o trabalho investigativo e de persecução criminal, e a uma polícia militar a atividade preventiva e ostensiva. Este fracionamento torna o que deveria ser cooperação e integração em rivalidade, disputa e conflito, vez que formam-se duas instituições de valores e regras muito distintos.

Para o idealizador da PEC-51, porém, dentro destas duas instituições policiais ocorre uma nova duplicação. Isso porque a polícia civil é dividida em dois subuniversos, um formado por delegados e outro por agentes. O mesmo processo ocorre dentro da polícia militar, a qual é fracionada entre oficiais e praças.

Esses dois universos formados dentro de cada instituição pouco se comunicam e apresentam uma série de distinções, tais como valores, níveis salariais, prestígios e poderes institucionais. Além disso, os membros dos subuniversos mais baixos, os agentes e os praças, não podem avançar aos mais altos através da própria carreira, devendo recorrer a meios externos para isso.

Assim, a divisão intrainstitucional não só impede a coesão interna das polícias como, também, bloqueia a ascensão dos policiais que estão cotidianamente na rua. Para Luis Eduardo Soares, isso é uma forma de marginalização desse profissional, que fica desestimulado ao ser impedido de alcançar posições superiores dentro da própria carreira.

Barreto Júnior aponta para a insatisfação das camadas inferiores das polícias civis no que tange a incapacidade de ascender e conquistar maior poder dentro da instituição, e que pode ser conferida às demais organizações policiais. O autor assim analisa:

Aumenta vertiginosamente o afluxo de pessoas com graduação superior às carreiras tradicionalmente subordinadas (...) e esses grupos internos reivindicam maior espaço de participação, não apenas na

---

<sup>86</sup> SOARES, op. cit.

esfera decisória, mas também na tarefa cognitiva de estruturar a narrativa cientificamente sustentada dos episódios criminais (...).<sup>87</sup>

Importante ressaltar que a PEC-51, por meio de seu artigo 3º, visa impor a carreira única também às instituições policiais de âmbito da União, através da alteração do artigo 144 da Constituição, que regularia sobre a polícia federal, a polícia rodoviária federal e a polícia ferroviária federal.

Assim, a carreira única passa a ser uma diretriz de caráter nacional para a reforma e a estruturação do sistema de segurança pública. Esta diretriz pode ser entendida não só como uma medida para aumentar a coesão interna das instituições policiais, como também uma forma de valorizar o policial como profissional.

Para Barreto Júnior, a manutenção do policial como cidadão de segunda classe é um entrave para a reconstrução do modelo destas instituições no país. Ele assim conclui:

Não nos basta recompensar o homem com salário, como veem alguns; impõe-se, repetimos, propiciar condições para identificar aspirações democráticas, premissa fundamental para que ele seja, legítima e conscientemente, o detentor da força explícita (...). Em suma, cumprenos livrá-lo prioritariamente da alienação, inclusive material e a do salário. Essa intervenção significa a retirada da agência policial de sua vulnerabilidade a culturas autoritárias ou marginais, cuja consequência, basicamente, desvia o direito da justiça, até pelo embrutecimento do próprio homem de polícia, e, portanto, pela negação da dignidade do seu trabalho.<sup>88</sup>

Desse modo, tem-se a imposição do ciclo completo como uma solução para a maior coesão entre as diversas atividades atribuídas às organizações policiais estaduais, conferindo maior eficácia na realização destas.

Por outro lado, a imposição da carreira única a todas as instituições policiais do país têm como objetivo não só a maior coesão interna de tais organizações, como também a maior valorização do policial como profissional, vez que, com tal medida, haverá um maior estímulo para que este realize suas tarefas ante a capacidade de ascensão dentro da própria carreira.

---

<sup>87</sup> BARRETO JÚNIOR, op. cit., p. 46.

<sup>88</sup> Ibidem, p. 175.

### 5.3. OUTRAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROPOSTA

Além das mudanças institucionais propostas na PEC-51, através da desmilitarização e da imposição do ciclo completo e da carreira única nas polícias, o projeto versa, ainda, sobre outras mudanças no Texto Constitucional, principalmente no que tange às competências dos entes federativos.

Isso porque, em matéria de segurança pública, no modelo atual, o poder decisório e organizacional está muito concentrado nos Estados, restando pouco o que fazer à União e aos Municípios nesta área.

No tocante à União, o texto da PEC-51 traz uma nova perspectiva para a segurança pública em âmbito nacional, conferindo novas competências ao ente federativo.

O artigo 1º do referido projeto, por exemplo, propõe o acréscimo dos incisos XXVI e XXVII ao artigo 21 da Constituição Federal, que versa sobre as competências da União. Tal artigo passaria a ter o seguinte texto:

Art. 21. Compete à União:

(...)

XVI – estabelecer princípios e diretrizes para a segurança pública, inclusive quanto à produção de dados criminais e prisionais, à gestão do conhecimento e à formação dos profissionais, e para a criação e o funcionamento, nos órgãos de segurança pública, de mecanismos de participação social e promoção de transparência; e

XVII – apoiar os Estados e municípios na provisão da segurança pública.

Assim, denota-se que, com o possível advento da PEC-51, a União passaria a ter papel fundamental na formação de princípios e diretrizes que norteariam a estruturação dos órgãos de segurança pública, desde a formação de seus profissionais até a gestão de tais instituições. Importante ressaltar, porém, que a organização das polícias estaduais, ainda assim, competiria aos Estados, que deveriam apenas pautar-se nas diretrizes estabelecidas em âmbito nacional para tanto.

As principais diretrizes já estariam bem delimitadas no artigo 143-A, que seria acrescido na Constituição através da PEC em questão. Estes princípios seriam a atuação

isonômica em relação a todos os cidadãos, a valorização de estratégias de prevenção do crime e da violência, a valorização dos profissionais de segurança pública, a garantia de funcionamento de mecanismos de controle social e de promoção da transparência e a prevenção e a fiscalização efetivas de abusos e ilícitos cometidos por profissionais de segurança pública. Deve-se acrescentar, ainda, a tais princípios e diretrizes, a desmilitarização, o ciclo completo e a carreira única.

Sergio Adorno<sup>89</sup> considera que a formulação de diretrizes nacionais para a condução das políticas públicas cabe ao governo federal. No entanto, no que tange à ordem pública civil, no Brasil, tal responsabilidade é do governo estadual, que dispõe de certa autonomia para formular diretrizes e comandar as polícias civil e militar. Ao governo federal, cabe a intervenção em casos de grave ameaça à segurança pública e de solicitação do próprio governo estadual.

Ocorre que, para o autor, as mudanças dos padrões convencionais de crime e delinquência, cada vez mais internacionalizados em um contexto de economia global, exigem maior responsabilidade da União na área de segurança pública.

De forma semelhante, Luiz Eduardo Soares<sup>90</sup> considera que, no atual sistema de segurança pública, a União tem responsabilidades muito parcas, tais como a organização das três polícias federais e a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). A SENASP, porém, possui uma série de responsabilidades que não tem capacidade de cumprir, pois não dispõe de autoridade, poder e recursos para tanto.

O empoderamento da União na área de segurança pública, porém, não significaria a criação de um único processo unificado que subordinasse os demais entes federativos a um modelo criado em caráter nacional. Esse modelo se refere mais à criação de uma política nacional que formule diretrizes e princípios que auxiliem os demais entes federativos nas articulações e distribuições de trabalho na formação das instituições policiais, conforme propõe o projeto da PEC-51.

A referida Emenda Constitucional possibilitaria, ainda, um maior empoderamento dos municípios na gestão da segurança pública. Isso porque tal proposta, ao acrescentar o artigo 144-A à Constituição, assim regularia:

---

<sup>89</sup> ADORNO, S. Políticas públicas de segurança e justiça penal. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, Segurança Pública, Fundação Konrad Adenauer, n. 4, 2009. p. 9-27.

<sup>90</sup> SOARES, op. cit.

Art. 144-A. A segurança pública será provida, no âmbito dos Estados e Distrito Federal e dos municípios, por meio de polícias e corpos de bombeiros.

(...)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal terão autonomia para estruturar seus órgãos de segurança pública, inclusive quanto à definição da responsabilidade do município, observando o disposto nesta Constituição, podendo organizar suas polícias a partir da definição de responsabilidades sobre territórios ou sobre infrações penais.

§ 4º Conforme o caso, as polícias estaduais, os corpos de bombeiros, as polícias metropolitanas e as polícias regionais subordinam-se aos Governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; as polícias municipais e as polícias submunicipais subordinam-se ao Prefeito do município.

(...)

Além disso, o artigo 6º da referida PEC dispõe que o município que já possua Guarda Municipal pode convertê-la em polícia municipal observando o disposto no artigo supracitado, bem como obedecendo a parâmetros estabelecidos em lei para a reestruturação destas instituições.

Atualmente, no que tange a segurança pública, o Texto Constitucional somente dispõe que os municípios podem constituir guardas municipais cujas funções sejam de proteger seus bens, serviços e instalações. Tais funções, porém, pouco tem a ver com a questão da segurança pública, o que denota a baixa capacidade de interferir em tal área por parte dos municípios.

Luiz Eduardo Soares<sup>91</sup> aponta que o baixo empoderamento do município na questão da segurança pública contrasta com o que ocorre em outras áreas de políticas públicas, tais como saúde e educação, nas quais o ente federativo tem importância crescente. Na área de segurança, porém, cabe ao município a possibilidade de criar guardas municipais apenas.

Apesar da função de vigiar e proteger patrimônios municipais, a demanda da população acaba por exercer uma pressão nas diversas prefeituras, o que faz que tais guardas sofram um desvio de função. Para o Ex-Secretário, tais guardas acabam sendo transformadas em pequenas polícias militares, que reproduzem os mesmos vícios destas instituições. Isto ocorre por conta da ausência de uma política nacional que regule e coordene a criação dessas guardas.

---

<sup>91</sup> SOARES, op. cit.

Assim, a baixa capacidade municipal de intervir nos assuntos de segurança pública e a ausência de uma política de diretrizes nacionais para o tema tem como consequência a implantação de políticas públicas municipais de segurança, quando estas acontecem, de pouca eficácia.

Nesse sentido, Maria Eugênio Telles ressalta que, devido às próprias dificuldades do serviço policial, este deve estar sob controle permanente de seus usuários. Tal controle, porém, depende do acesso que a população tem à esfera de poder à qual a instituição é subordinada, que só é direto no âmbito municipal. Assim, o dispositivo constitucional que atribui aos municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, qual seja o artigo 30, inciso I, deve ser aplicado também à segurança pública.

Isso porque a verdadeira polícia comunitária seria a municipal, devido à escala e à abrangência, que possibilitam maior transparência e uma maior fiscalização por parte da própria população. Este conceito de polícia é muito semelhante a outro já implantado no país, quando fora criada a Guarda Civil, em São Paulo, em 1926. Tal guarda era uniformizada e sujeita à hierarquia e disciplina, mas sem quartéis, aos moldes da polícia inglesa, desempenhando funções preventivo-ostensivas.

A autora ainda finaliza:

Não bastasse isso, descentralizar a polícia preventivo-ostensiva é medida fundamental para combater a burocracia e o gigantismo que põem a perder a administração do serviço policial, hoje marcada pelo autoritarismo, pelo desperdício e pela ineficiência. Os imensos contingentes policiais, administrados em âmbito estadual, com uma cadeia interminável de atividades-meio, oneram o orçamento e dificultam o combate à corrupção.<sup>92</sup>

A importância dos municípios é ressaltada também por Theodomiro Dias Neto<sup>93</sup>, que pontua que a experiência em diversos países comprova o potencial municipal como força motriz de transformações para a resolução de problemas, mesmo os de ordem global como o desemprego ou a destruição ambiental.

---

<sup>92</sup> TELLES, op. cit.

<sup>93</sup> DIAS NETO, T. *Segurança urbana: o modelo da nova prevenção*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais; Fundação Getúlio Vargas, 2005. p. 131-132.

Isso porque o município é o espaço onde os problemas se manifestam e exercem influência mais direta na vida das pessoas, sendo, assim, o ponto de partida para mobilizações políticas que tratem das consequências sociais destes problemas.

A municipalização da segurança pública se mostra uma tendência mundial, como se pode depreender do exemplo anglo-saxão de policiamento comunitário, no qual a polícia funciona como coordenadora de ações locais de prevenção. França, Itália, Bélgica e Alemanha também são representantes desta tendência, já que nestes países os governos municipais assumem o papel de coordenadores de ações de prevenção, através de um conceito conhecido como prevenção comunal.

No caso alemão, por exemplo, tem-se a criação dos Conselhos de Prevenção, cuja tarefa é de integrar competências diversas através da criação de grupos de trabalho voltados a coordenação de ações preventivas em questões problemáticas ligadas à criminalidade.

A tendência também vem atingindo a América Latina, ainda de forma um pouco mais tímida, conforme analisa Luis Salas<sup>94</sup>. Para o autor, o continente passou, nos anos 90, por uma onda de descentralização dos governos, transferindo-se uma série de funções aos governos locais. A transferência dos deveres da polícia aos municípios seria, assim, uma possível consequência deste processo. É o caso de Brasil, Argentina, Costa Rica e México que, por apresentarem um modelo mais descentralizado, possuem uma multiplicidade de unidades policiais.

Assim, o empoderamento municipal na área de segurança pública proposto pela PEC-51 segue uma tendência mundial e tem como objetivo a implantação de forma mais eficaz do conceito de polícia comunitária. A municipalização das polícias seria uma forma de aproximar tais instituições da população local, possibilitando a implantação de políticas públicas de segurança mais eficazes.

Importante, porém, analisar que ao Estado continuará competindo a organização das polícias estaduais, sempre pautadas nas novas diretrizes nacionais de segurança pública. Deve-se compreender, no entanto, que a imposição do ciclo completo não significaria a unificação das diversas organizações policiais.

É o que se depreende do artigo 7º da PEC-51, que assim regula:

---

<sup>94</sup> SALAS, L. P. Justiça Penal na América Latina: reformas e desafios. In: *Segurança pública como tarefa do Estado e sociedade*. São Paulo: Fund. Konrad-Adenauer-Stiftung; Centro de Estudos, 1998. p. 39-85.

Art. 7º O Estado ou Distrito Federal poderá, na estruturação de que trata o § 3º do art. 144-A da Constituição, definir a responsabilidade das polícias:

I – sobre o território, considerando a divisão de atribuições pelo conjunto do Estado, regiões metropolitanas, outras regiões do Estado, municípios ou áreas submunicipais; e

II – sobre grupos de infração penal, tais como infrações de menor potencial ofensivo ou crimes praticados por organizações criminosas, sendo vedada a repetição de infrações penais entre as polícias.

Desse modo, caberia ao Estado organizar as polícias estaduais seguindo critérios territoriais ou de especialização em certos tipos criminais, sempre seguindo as diretrizes nacionais de segurança pública para as instituições policiais, como o ciclo completo, a carreira única e a desmilitarização.

Outro aspecto importante da PEC-51 é a criação de uma ouvidoria externa e independente da polícia, através do acréscimo do artigo 144-B na Constituição Federal, que assim regularia:

Art. 144-B. O controle externo da atividade policial será exercido, paralelamente ao disposto no art. 129, VII, por meio de Ouvidoria Externa, constituída no âmbito de cada órgão policial previsto nos arts. 144 e 144-A, dotada de autonomia orçamentária e funcional, incumbida do controle da atuação do órgão policial e do cumprimento dos deveres funcionais de seus profissionais e das seguintes atribuições, além daquelas previstas em lei:

I – requisitar esclarecimentos do órgão policial e dos demais órgãos de segurança pública;

II – avaliar a atuação do órgão policial, propondo providências administrativas ou medidas necessárias ao aperfeiçoamento de suas atividades;

III – zelar pela integração e compartilhamento de informações entre os órgãos de segurança pública e pela ênfase no caráter preventivo da atividade policial;

IV – suspender a prática, pelo órgão policial, de procedimentos comprovadamente incompatíveis com uma atuação humanizada e democrática dos órgãos policiais;

V – receber e conhecer das reclamações contra profissionais integrantes do órgão policial, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional das instâncias internas, podendo aplicar sanções administrativas, inclusive a remoção, a disponibilidade ou a demissão do cargo, assegurada ampla defesa;

VI – representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade; e

VII – elaborar anualmente relatório sobre a situação da segurança pública em sua região, a atuação do órgão policial de sua competência e dos demais órgãos de segurança pública, bem como sobre as atividades que desenvolver, incluindo as denúncias recebidas e as decisões proferidas.

Parágrafo único. A Ouvidoria Externa será dirigida por Ouvidor-Geral, nomeado, entre cidadãos de reputação ilibada e notória atuação na área de segurança pública, não integrante de carreira policial, para mandato de 02 (dois) anos, vedada qualquer recondução, pelo Governador do Estado ou do Distrito Federal, ou pelo Prefeito do município, conforme o caso, a partir de consulta pública, garantida a participação da sociedade civil inclusive na apresentação de candidaturas, nos termos da lei.

Desse modo, o órgão responsável pelo controle das atividades policiais será externo à instituição e garantido constitucionalmente. Ele terá competência regulamentar, dispondo sobre procedimentos de atuação policial, suspendendo a execução de procedimentos inadequados e avaliando e monitorando suas atividades. Também terá competência disciplinar, devendo receber e processar reclamações e denúncias de abusos cometidos por policiais, podendo até mesmo decidir pela demissão do cargo.

Interessante analisar que o novo Texto Constitucional traria, na regulação de tais ouvidorias, princípios e valores norteadores da reforma pretendida na área da segurança pública, vez que o inciso III do artigo supracitado faz referência à preferência por políticas de prevenção, ao invés das de repressão. Além disso, o inciso IV faz referência aos valores democráticos e de dignidade humana, tidos como essenciais na reforma do aparato policial no país.

Para finalizar a análise da proposta de reforma da segurança pública, insto ressaltar o artigo 5º da referida PEC, o qual dispõe o seguinte:

Art. 5º Ficam preservados todos os direitos, inclusive aqueles de caráter remuneratório e previdenciário, dos profissionais de segurança pública, civis ou militares, integrantes dos órgãos de segurança pública objeto da presente Emenda à Constituição à época de sua promulgação.

Assim, a reforma a ser implantada pela PEC-51, apesar de apresentar grandes alterações no sistema de segurança pública do país, principalmente no que tange as instituições policiais, preservará os direitos adquiridos dos profissionais de segurança pública pertencentes a estas.

O processo de reforma do setor não deverá ultrapassar seis anos, devendo os Estados, o Distrito Federal e a União implantarem o disposto na PEC-51 dentro deste prazo, conforme regula o artigo 9º da proposta. Tal processo deverá ser feito através de ampla participação social e monitoramento por parte da sociedade civil, afim de que se garantam os interesses da coletividade e a eficácia da reforma.

|

## 6. CONCLUSÃO

Com o grave quadro social apresentado no país no que se refere ao tema de segurança pública, uma reforma deste sistema e das instituições que o constituem se mostra atual e de suma importância. Através de análise histórica, pode-se perceber que as principais tentativas de solução aos problemas sociais desta área convergiram para a militarização dos diversos aparelhos policiais no país.

Este processo de militarização da segurança interna do país começa desde meados do século XIX, como uma forma de, além de garantir a ordem pública por meio da repressão e persecução criminal, minar os movimentos sociais que começavam a surgir, ainda que de forma tímida, nesse período.

Percebe-se, ainda, que o processo de militarização das polícias ganha força conforme a instabilidade política e os movimentos sociais crescem, principalmente com a chegada dos imigrantes europeus após o fim da escravidão negra e a posterior formação de um proletariado brasileiro.

A militarização do sistema de segurança pública atinge seu ápice e se consolida com o período marcado pela Ditadura Militar, no qual, através do Decreto-Lei nº 667/69, é criada a Polícia Militar. Criada sob a égide de um regime autoritário e a Doutrina da Segurança Nacional, tal instituição se manteve mesmo após a redemocratização do país, sendo certo que a Constituição Federal de 1988 manteve a organização dos aparelhos policiais responsáveis pela segurança pública tal qual fora instituída no Regime Militar.

Desse modo, a Polícia Militar, que hoje continua responsável pela função ostensiva e pela manutenção da ordem pública, manteve algumas práticas e vícios do período ditatorial, dada a manutenção de seu caráter militar.

Isso porque o militarismo possui algumas características que tornam tal organização incompatível com as atividades policiais desde a formação de seus profissionais. O próprio isolamento do aspirante a oficial da polícia já denota um rompimento com o resto da sociedade e com a natureza civil da instituição.

Esse rompimento e o conseqüente desvio de função são agravados por outras características tipicamente militares como a organização hierárquica rígida e altamente

verticalizada com grande concentração de poder decisório. Tais características contribuem para uma série de práticas sistemáticas da polícia militar de violação dos direitos humanos, bem como para o crescimento de um sentimento de preconceito dos membros da instituição contra cidadãos de classes mais pobres e minorias raciais.

Denota-se, porém, que o traço militar mais problemático e que causa maior impacto na sociedade é a adesão da polícia militar a ideologia do inimigo. Tal ideologia tem suas raízes na Doutrina de Segurança Nacional e, apesar da redemocratização, persistiu nas práticas policiais, bem como se tornou uma característica do sistema punitivo brasileiro de modo geral.

Na prática, porém, pode-se afirmar que as práticas policiais baseadas nesta ideologia pouco surtiram efeito no combate à criminalidade, vez que esta seria consequência de uma série de fatores sociais como a desigualdade de renda e o baixo acesso a necessidades básicas como saúde e educação para a população mais pobre. Assim, uma atividade puramente repressiva, mas que não ataca o fato gerador dessa criminalidade tem pouca eficácia na solução de tal problema.

Desse modo, a desmilitarização se mostra como um processo de adequação das instituições policiais para um modelo em que elas possam exercer sua função de maneira correta e eficaz. Este processo visa aumentar o sentimento de segurança da população, bem como reduzir as altas taxas de criminalidade, através da transformação de uma polícia que possui caráter militar e bélico para uma polícia de caráter civil e comunitário.

Nesse sentido, a PEC-51/2013 demonstra ser a principal diretriz para uma reforma radical do sistema de segurança pública, principalmente no tocante às instituições responsáveis pela mesma. Tal proposta considera o caráter militar, pautado em um conceito de “pronto emprego” e na ideologia do inimigo, um desvio na real função policial preventivo-ostensiva e de manutenção da ordem pública. Para tanto sugere o modelo desmilitarizado de polícia comunitária, através do qual o policial se torna um gestor da segurança pública.

Neste novo papel, o policial é valorizado e passa a atuar de forma mais próxima à comunidade local, dialogando com as diversas organizações sociais, bem como com as outras esferas de poder público. Essa atuação possibilita a implantação de políticas públicas interdisciplinares e intersetoriais que podem aumentar o sentimento de

segurança da população com mais eficácia, privilegiando aspectos preventivos no combate ao crime, ao invés de aspectos repressivos.

A PEC-51/2013 ainda propõe algumas outras mudanças nas instituições policiais como a implantação obrigatória do ciclo completo e da carreira única. A primeira medida visa a maior eficácia das atividades policiais, que passarão a ser exercidas em sua integralidade pelas organizações, ou seja, estas deverão, obrigatoriamente, realizar as atividades preventivo-ostensivas e investigativas. A segunda visa à valorização do policial através de um sistema que possibilite a ascensão dos membros da polícia através da própria carreira.

Outros aspectos importantes da referida proposta são a criação de uma ouvidoria externa, responsável pelo controle das atividades policiais, bem como o empoderamento da União, no que tange à formulação dos princípios básicos da organização da segurança pública, e dos Municípios, seguindo uma tendência mundial.

Diante de tal análise, a desmilitarização da polícia e a transição para um conceito de polícia comunitária se mostra como a principal medida para solucionar o problema da segurança pública no país. Tal processo já demonstrou ser eficaz no combate à criminalidade e no aumento do sentimento de segurança da população em outros países, principalmente no continente europeu.

Importante frisar, também, que o atual caráter militar da polícia ainda causa certa aversão da sociedade civil quanto à instituição, diante do papel exercido por ela durante a Ditadura Militar. Aliás, este caráter faz com que a organização continue a repetir vícios praticados naquele período, como as execuções extrajudiciais e a tortura.

Diante disso, somente a desmilitarização pode reaproximar as polícias da população, algo que é primordial para a implantação do conceito de polícia comunitária no país.

Evidente uma redução drástica dos índices criminais depende de uma série de outros fatores e de política públicas que tenham como objetivo a distribuição de renda, o acesso a necessidades básicas para toda a população e a garantia de direitos fundamentais.

No entanto, no que tange às instituições responsáveis pela segurança pública no país, a desmilitarização da polícia militar e a formação de uma polícia de caráter civil e comunitário demonstra ser, conforme exemplos internacionais, o primeiro passo a ser

dato para a criação de uma sociedade segura e com total respeito aos direitos dos cidadãos.

## 7. BIBLIOGRAFIA

ADORNO, S. Políticas públicas de segurança e justiça penal. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, Segurança Pública, Fundação Konrad Adenauer, n. 4, 2009. p. 9-27.

ADORNO, T. Educação após Auschwitz. Disponível em: <<http://adorno.planetaclix.pt/tadorno10.htm>>. Acesso em: 02 ago. 2014.

ANSARA, S. *Memória Política, Repressão e Ditadura no Brasil*. 1. ed., 1 reimpr. Curitiba: Juruá, 2009.

BARRETO JÚNIOR, J. T. Polícias Civis e políticas de segurança pública no Brasil. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, Segurança Pública, Fundação Konrad Adenauer, n. 4, 2009. p. 43-50.

BATISTA, N. Política Criminal com Derramamento de Sangue. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 20, p. 129, out. 1997.

BAUMAN, Z. *Confiança e Medo na Cidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2009.

BENEVIDES, M. V. M. Cidadania e Direitos Humanos. In: CARVALHO, José Sérgio. (Org.). *Educação, Cidadania e Direitos Humanos*. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 43-65.

BOBBIO, N. *Elogio da serenidade e outros escritos morais*. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 23 jun 2014.

CANDIDO, A. A Verdade da Repressão. *Revista USP*, n. 9, 1991. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25544>>. Acesso em: 01 ago. 2014.

CANO, I.; SANTOS, N. *Violência letal, renda e desigualdade no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2007. p. 9-13.

CARDOSO, P. P. Estado de emergência (sistema de emergência) dimensões jurídico-filosóficas e aspectos constitucionais. *Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional*, v. 2. p. 1217, maio 2011.

CASTRO, C. *O Espírito Militar: um antropólogo na caserna*. 2. ed., rev. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2004.

CERQUEIRA, C. M. N. Questões Preliminares para a Discussão de uma Proposta de Diretrizes Constitucionais sobre a Segurança Pública. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 22, abr. 1998.

COMPARATO, F. K. Democratização e Segurança. *Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional*, v. 2. p. 943, maio 2011.

- CROCHIK, J. L. *Preconceito, Indivíduo e Cultura*. 3. ed. São Paulo: Editora Casa do Psicólogo, 2006.
- DALLARI, D. A. *O Pequeno Exército Paulista*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1977.
- DE SÁ, A. A. Criminologia Clínica, Ideologia do Inimigo e Controle Punitivo no Sistema Carcerário. *Revista dos Tribunais*, v. 924, p. 297, out. 2012.
- DIAS NETO, T. *Segurança urbana: o modelo da nova prevenção*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais; Fundação Getúlio Vargas, 2005.
- FELTES, T. Combate à criminalidade na prática: o exemplo da Alemanha. In: *Segurança pública como tarefa do Estado e sociedade*. São Paulo: Fund. Konrad-Adenauer-Stiftung; Centro de Estudos, 1998. p. 17-23.
- FIGUEIRA, S. A. *Nova Família? O moderno e o arcaico na família de classe média brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1986.
- FOUCAULT, M. *Segurança, território e população: curso dado no Collège de France (1977-1978)*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- GASPARI, E. *A Ditadura Escancarada*. 1. ed., 2 reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- LIMA, L. F. C. C. O controvertido papel da polícia. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 39, p. 241, jul. 2002.
- LINS, B. J. R. L. Breves reflexões sobre segurança pública e permanências autoritárias na Constituição Federal de 1988. *Revista de Direito Brasileira*, v. 1, jul. 2011.
- MEDEIROS, M. A. Aspectos Institucionais da Unificação das Polícias no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 271- 296, 2004.
- MILLS, W. *A Elite do Poder*. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962.
- MOURÃO, J. C. Só nos resta a escolha de Sofia? In: *Tortura*. Brasília: SEDH/Coordenação Geral de Combate à Tortura, 2010. p. 212-235.
- PACHECO, A. M. P. Notas sobre o controle externo na atividade policial: o porquê e por quem, ou, a análise da proposta de sua retirada das mãos do Ministério Público. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 91, p. 61, jul. 2011.
- PAÍSES da ONU recomendam fim da Polícia Militar no Brasil. *Folha de São Paulo*, 30 maio 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1097828-paises-da-onu-recomendam-fim-da-policia-militar-no-brasil.shtml>>. Acesso em: 16 maio 2014.
- PEDROSO, R. C. *Estado Autoritário e Ideologia Policial*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas; Fapesp, 2005.
- PONCIONI, P. Políticas públicas para a Educação policial no Brasil: propostas e realizações. *Estudos de Sociologia*, v. 17, n. 33, p. 315-331, 2012.

ROUSSELET, F. Túlio Vianna. A militarização não é boa para o policial e é péssima para o cidadão. *Revista Fórum*, 2 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/blog/2013/07/tulio-vianna-a-militarizacao-da-policia-nao-traz-beneficio-nenhum-nao-e-boa-para-o-policial-e-pessima-para-o-cidadao>>. Acesso em: 05 jun. 2014.

SALAS, L. P. Justiça Penal na América Latina: reformas e desafios. In: *Segurança pública como tarefa do Estado e sociedade*. São Paulo: Fund. Konrad-Adenauer-Stiftung; Centro de Estudos, 1998. p. 39-85.

SANTOS, J. V. T. Segurança Pública e Violência no Brasil. In: *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, Segurança Pública, Fundação Konrad Adenauer, n. 4, 2009. p. 83-95.

SARMENTO, Luciana. Em cinco anos, PM de São Paulo mata mais que todas as polícias dos EUA. *Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCrim)*. Disponível em: <<http://www.ibccrim.org.br/noticia/13905-Em-cinco-anos,-PM-de-Sao-Paulo-mata-mais-que-todas-as-policias-dos-EUA>>. Acesso em: 22 mar. 2014.

SINHORETTO, J. et. al. *Desigualdade Racial e Segurança Pública em São Paulo: letalidade policial e prisões em flagrante*. Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos da UFSCar. Disponível em: <[http://www.ufscar.br/gevac/wp-content/uploads/A1rio-Executivo\\_Desigualdade-racial-e-seguran%C3%A7a-p%C3%BAblica-em-SP.pdf](http://www.ufscar.br/gevac/wp-content/uploads/A1rio-Executivo_Desigualdade-racial-e-seguran%C3%A7a-p%C3%BAblica-em-SP.pdf)>. Acesso em: 01 ago. 2014.

SOARES, Aílton. *Legislação policial militar anotada: Constituição Federal e normas federais de organização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares*. São Paulo: Atlas, 2000.

SOARES, Luiz Eduardo. *Em defesa da PEC-51*. Entrevista com Luiz Eduardo Soares. 37'50''. Disponível em: <<http://abordagempolicial.com/2014/01/proposta-de-reforma-das-policias-pec-51-explicada>>. Acesso em: 01 set. 2014.

SOUZA, A. P. *O Guardião da Cidade: reflexões sobre casos de violência praticados por policiais militares*. São Paulo: Escrituras Editora, 2013.

TELLES, M. E. R. S. Proposta para uma nova política de segurança pública. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 16, p. 291, out. 1996.

TISCORNIA, S. Os novos modelos de segurança pública na América Latina. In: *Segurança pública como tarefa do Estado e sociedade*. São Paulo: Fund. Konrad-Adenauer-Stiftung; Centro de Estudos, 1998. p. 87-100.

TUCCI, R. L. Processo Penal e Direitos Humanos no Brasil. *Revista dos Tribunais*, v. 755, p. 455, set. 1998.

VERAS, F. M. M. *Culpabilidade nos crimes propriamente militares*. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2007.

YOUNG, J. *A sociedade excludente: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente*. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Ed. Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

ZAVERUCHA, J. Relações civil-militares. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Orgs.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2010.