

Militarização da segurança no brasil contemporâneo.

Um exame do legado da ditadura nos 50 anos do golpe militar de 1964

Luís Antônio Francisco de Souza

Como citar: SOUZA, L. A. F. D. Militarização da segurança no brasil contemporâneo. Um exame do legado da ditadura nos 50 anos do golpe militar de 1964. *In*: VIEIRA, R. D. L. (org.). **Ecos da ditadura na sociedade brasileira (1964-2014)**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014. p.231-248. DOI: <https://doi.org/10.36311/2014.978-85-7983-573-5.p231-248>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

MILITARIZAÇÃO DA SEGURANÇA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO. UM EXAME DO LEGADO DA DITADURA NOS 50 ANOS DO GOLPE MILITAR DE 1964

Luís Antônio Francisco de Souza

INTRODUÇÃO

Nos 50 anos do golpe militar de 1964, podemos comemorar a consolidação das instituições democráticas do país, lamentar o legado autoritário ainda presente em vários aspectos da vida social e fazer uma reflexão, embora breve, sobre a situação da segurança pública. As pesquisas de opinião mais recentes apontam para o maior apoio popular à revisão da lei de anistia. A instauração e pleno funcionamento das Comissões da Verdade, a maior exposição pública do que foi a violência praticada durante a ditadura e da mentalidade dos golpistas e torturadores são aspectos positivos no sentido da necessidade do país fazer frente à sua memória recente. A ampliação da agenda de pesquisa para recuperar os diferentes aspectos da memória do período, sobretudo na perspectiva dos vencidos também é importante. Todos estes aspectos apontam para a nossa atual maior capacidade de criar mecanismos jurídicos, políticos e sociais para criar instrumentos contra as ideologias ufanistas que colocam a noção de

progresso econômico, sem distribuição de renda, acima da noção de processo democrático.

Mas devemos estar alertas para os perigos de revisionismos simplistas que fazem balanço das coisas boas da ditadura, neste momento em que rememoramos o infausto golpe de 1964. Primeiro que o revisionismo desrespeita a complexidade do processo histórico. Segundo, que uma ditadura não tem lado bom ou lado mal: ela é sempre ruim. Não há meia ditadura ou ditadura branda: ela é sempre virulenta. Quem nos ensina isto é Hannah Arendt (2004): concentração de poderes nas mãos de um ou de um pequeno grupo sempre provoca violações, pois para manter o poder os tiranos precisam eleger inimigos reais ou imaginários, fazer do uso do medo, da propaganda e da polícia. Ou Primo Levi em seus relatos e reflexões sobre os campos de concentração nazistas: as tiranias fertilizam a velhacaria, a violência e as injustiças. As tiranias estimulam o surgimento da “zona cinzenta”: maior grau de tolerância em relação às violações de direitos e à redução do homem a uma condição, em que pode ser destituído de direitos, perseguido, preso ilegalmente, torturado e exterminado. E “[...] sempre com a pacata segurança de quem apenas cumpre com sua tarefa diária.” (1988, p. 18).

Quando uma sociedade apoia a violação massiva de direitos e quando trilha o caminho da ilegalidade, as consequências são terríveis. E como diz Hannah Arendt, fácil deflagrar a violência, difícil é promover a paz. Mas, alerta a Filósofa, as tiranias são regimes violentos que implicam perda das liberdades e das garantias jurídicas, legislação de exceção e defesa de interesses de uma minoria contra a maioria lesada e subjugada. Examinar, portanto, o legado do golpe de 1964 é um exercício necessário para nos libertarmos dos saudosismos autoritários que ainda ameaçam os avanços recentes.

O LEGADO AUTORITÁRIO

“Uma vez erguida, nenhuma ponte pode deixar de ser ponte sem desabar.” Franz Kafka.

No Brasil, assim como na América Latina, as polícias sofreram forte influência das ditaduras militares e somente recentemente passaram a ser remodeladas pelos governos democráticos. Os órgãos de aplicação da lei, durante o regime de exceção, tornaram-se sistemas fortemente fechados

e hierárquicos. Mesmo as polícias civis operavam, e ainda operam, dentro de um rígido princípio corporativo, pouco afeito a mudanças e ao controle externo. A literatura internacional especializada em polícia tem demonstrado com clareza que a existência de um sistema policial hierarquizado não representa, em hipótese nenhuma, um maior controle sobre a atuação do policial. Ao contrário, o poder discricionário do policial, mesmo nestes sistemas, continua sendo amplo e sobre o qual há poucos mecanismos de revisão e controle. Os problemas que surgem no comportamento dos policiais são administrados internamente e mantidos fora do alcance das práticas de controle social¹.

Apenas recentemente começaram surgir pesquisas acadêmicas enfocando problemas do funcionamento das instituições jurídico-policiais. Até metade da década de 1970, pouquíssimos pesquisadores da área das Ciências Sociais se aventuravam a desbravar o campo das práticas policiais. Há várias razões para que isso ocorresse. Uma delas, sem dúvida, era que o interesses dos pesquisadores estava voltado mais diretamente para as estruturas institucionais que tinham papel de repressão dentro da ditadura militar, iniciada com o golpe de 1964 e encerrada em 1985, com a eleição indireta de Tancredo Neves à presidência da República (PINHEIRO, 1991; MORAES, 1996; BATTIBUGLI, 2007).

Portanto, os pesquisadores estavam mais interessados em desvendar o papel que setores das forças armadas desempenhavam na manutenção da ditadura e o papel que órgãos como o Departamento de Ordem Política e Social, DOPS, tinham na repressão, ameaças e tortura de supostos dissidentes políticos. Por outro lado, as polícias militares, sobretudo a Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar, ROTA, criada com amplo mandato para combater as guerrilhas urbanas, enquanto instituições repressivas, não estavam abertas para pesquisadores. Enfim, antes dos anos 1980, não havia clima institucional nem intelectual que motivasse o surgimento de pesquisas sobre a ação das polícias (MINGARDI, 1992; LIMA, 1989, 1995).

¹ A discussão sobre a consolidação da democracia no Brasil atinge um ponto crítico quando o assunto é polícia e policiamento. A Constituição Federal do Brasil, de 1988, colocou a segurança pública como direito do cidadão e dever do Estado, dando ênfase às instituições policiais para a manutenção da ordem e da segurança públicas. Mas as deficiências das polícias continuaram no centro do debate, acompanhadas pela violência policial e pelo uso de métodos ilegais na investigação criminal.

Com o processo de redemocratização em curso - sobretudo após a promulgação da Constituição Federal, em 1988 - um novo quadro institucional passou a ser construído. Contudo, as polícias pareciam pouco afeitas a incorporarem as mudanças exigidas pela nova ordem constitucional que procurava colocar os direitos como base de sustentação do edifício democrático. A aparente inconsistência entre os preceitos e garantias constitucionais e a prática pouco transparente das polícias, provocou um considerável aumento de interesse no estudo das instituições policiais. Duas explicações eram acionadas para compreender a permanência da violência. Os representantes do governo e da polícia afirmavam que a violência policial decorria do aumento da violência do crime e da formação inadequada dos policiais. Em geral, os atos ilícitos cometidos pela polícia eram reputados a apenas uma ínfima parcela dos policiais. Os pesquisadores afirmavam que a violência e a corrupção decorriam do legado do regime militar, o chamado entulho autoritário². O regime democrático tinha, em sua agenda, resolver os problemas legados pelo regime militar. Mas a democracia não havia aparelhado as polícias para cumprir seu papel dentro de um quadro de crise econômica e de garantias constitucionais ampliadas. As polícias, que deveriam ser a porta de entrada do sistema de justiça criminal, acabaram sendo um dos fatores que contribuíam para o aumento das tensões sociais (PINHEIRO, 1991; MORAES, 1996; MESQUITA NETO, 1999; SOARES, 2000).

Nos anos 1990, houve um renovado ânimo para discutir polícia no Brasil a partir da proposta de unificação das polícias. A Polícia Militar, principal corporação policial do país, responsável pelo policiamento ostensivo e preventivo, é organizada militarmente e subordinada, em última instância, ao Exército brasileiro³. A discussão sobre a militarização, neste

² As análises históricas têm apontado que a militarização da segurança é um processo mais persistente e mais antigo. De toda forma, as características desse processo são distintas e devem ser ressaltadas. No Império e na Primeira República, a militarização das forças policiais ainda estava atrelada ao conceito de uma força de reserva, enquanto as polícias com características civis eram criadas em várias esferas administrativas, como os municípios, províncias ou estados. As missões militares francesas reforçaram a opção, na Primeira República e em razão da autonomia federativa dos estados, por uma força policial com características militares (HOLLOWAY, 1997; SOUZA, 2009; ROSEMBERG, 2010).

³ A responsabilidade pelas forças policiais brasileiras, com exceção da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia dos Portos, é dos Estados Federados. As polícias respondem aos governadores dos Estados. As Assembleias Legislativas estaduais são responsáveis pela definição de seus regulamentos, da aprovação dos efetivos, do orçamento e das principais funções legais das forças policiais, mas os comandantes e os delegados-gerais têm importante autonomia para definir suas prioridades e políticas. A destinação de recursos, de efetivos e sua distribuição geográfica não ocorrem de forma plena na arena pública. Decorrem, ao contrário, das interferências e acordos políticos com as localidades, que, em geral, não são transparentes.

momento, referia-se à definição dos crimes cometidos pelos policiais militares, em funções de policiamento, como crimes militares e, portanto, como transgressões disciplinares, submetidas a um código, a um processo e a uma justiça militar próprios. Este sistema seria responsável pelo desrespeito aos direitos dos cidadãos e daria suporte às práticas violentas dos policiais na sociedade brasileira.

Mas modelo de militar continuava fortemente atrelado à ideia de Segurança Nacional. As metáforas cotidianas ligadas à segurança ainda eram militares: combate ao crime; eliminar o inimigo; derrotar o inimigo; enfrentar o inimigo. As polícias no Brasil são fortemente militarizadas e apresentam os maiores indicadores de violência policial e de isolamento institucional (ZAVERUCHA, 2005, 2010)⁴.

LETALIDADE EM AÇÕES DA POLÍCIA

O efeito desta situação está refletido nos números da letalidade policial e na complacência governamental em relação a estes dados. Não obstante a violência letal da Polícia Militar de São Paulo estar abaixo do número recorde de 1.421 mortes, no ano de 1992, ela sempre apresenta picos. No ano de 2000, foram mortos 837 indivíduos em ações da Polícia Militar. No mesmo ano, foram mortos 228 policiais. Em 2001, foram 703 e 149, respectivamente. Até 2012, os números apontavam para a persistência das mortes, em contraste com a redução das taxas de crimes violentos no Estado⁵.

⁴A segurança no Brasil ainda é vista como questão de Estado, o processo de *agenda setting* ainda é cercado de obscuridades e inconsistências. De toda forma, até a ditadura militar, não se considerava a segurança pública como matéria constitucional. Em 1946, a segurança aparecia como “segurança interna e manutenção da ordem”; em 1967, esta ordem é invertida “manutenção da ordem e segurança interna” e, em 1969, a função das Polícias Militares passa a ser a manutenção da ordem pública, o que é mantido na Constituição Federal de 1988, a chamada constituição cidadã, que constitucionaliza o modelo tripartite da estrutura policial brasileira (SOUZA NETO, 2008; FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009).

⁵ É importante notar que a violência policial deve ser medida através de múltiplos indicadores. Embora não haja dados nacionais, seria interessante verificar se a violência policial está relacionada ao aumento das mortes violentas nas periferias e nas regiões metropolitanas das principais capitais do Brasil. Sabe-se que muitas mortes violentas, contam com a participação de policiais, nos chamados grupos de extermínio ou de execução sumária.

Tabela 1. Letalidade nas ações da polícia Estado de São Paulo (1982-2012)

Ano das Ocorrências	Policiais mortos (PM e PC)	Não-policiais mortos [*]	Razão entre mortes de policiais e não policiais
1982	26	286	11,00
1992	125	1.458	11,66
2002	124	994	8,01
2012	18	508	28,22

* Inclui as ocorrências de “resistência seguida de morte”, homicídio doloso e homicídio culposo, praticados por policiais em folga e em serviço.

Fonte: Secretaria de Segurança Pública, SP e NEV-USP.

Segundo dados da Ouvidoria de Polícia de São Paulo, entre 1982 e 2006, morreram 3.010 policiais civis e militares. Estima-se que pelo menos 2/3 desse total, eram policiais que estavam de folga. Segundo os dados oficiais, os policiais civis morrem mais em serviço enquanto os policiais militares morrem mais em folga⁶. A PM mata mais pessoas, mas não em situação de resistência à prisão, já que suas baixas ocorrem exatamente quando o PM está fora do serviço: seja em bicos de segurança, seja no trajeto de casa para o trabalho ou vice-versa. Durante a última década, algumas pesquisas mapearam a situação da violência policial e sugeriram estratégias de controle desta mesma violência (CHEVIGNY, 1995; MESQUITA NETO, 1999). Sabe-se que muitos casos em que há morte em ações da polícia militar, isto ocorre porque não são adotados procedimentos de cautela. Não é feita a solicitação de reforço nem é estabelecido um cerco na área em que transcorre o conflito. Em muitos casos, o policial age de *motu proprio*, em horário fora do serviço, em perseguição a veículo roubado, contrariando as ordens emanadas do comando geral.

Em termos comparativos, entre 1996 e 1997, a polícia matou, no Rio de Janeiro, o mesmo número de pessoas mortas por todas as polícias americanas, no mesmo período.

O índice de letalidade mostra que a polícia do Rio de Janeiro, em sua ação, provoca muito mais vítimas letais do que ferimentos. Em outras palavras, a polícia, quando atira, acerta e, quando acerta, mata. Além disso, 46,5% das pessoas mortas em ações policiais apresentaram quatro

⁶ Os dados sobre o Rio de Janeiro apontam situação ainda mais problemática, já que a cada 05 policiais mortos, entre 2000 e 2006, 04 estavam em folga. Cf. RIBEIRO, 2009, p. 12-14.

ou mais orifícios de bala, numa média de 4,26 perfurações por cadáver. Os tiros atingiram áreas vitais do corpo em 61,5% das vítimas. Em 65% das vítimas, identificou-se, pelo menos, um tiro pelas costas. Um número significativo de cadáveres apresentava perfurações por armas de fogo feitas por disparos a curta distância (CANO, 1997, p. 36). Nada leva a crer que a situação tenha mudado desde então. Os autos de resistência registrados oficialmente no estado do Rio de Janeiro apontam 523 mortes em ações policiais, em 2011, 419, em 2012, e 416, em 2013, contra 12 policiais mortos em serviço em 2011 e 18, em 2012 (ISP, 2012). Mas a desproporção entre a capital e o estado do Rio de Janeiro é reveladora da persistência da morte como instrumento de ação policial e não apenas como deficiência de formação e de estratégias dos policiais:

Tabela 2. Autos de resistência no Rio de Janeiro (1999-2010)⁷

Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Estado	187	278	381	615	798	676	707	673	902	688	643	485
Capital	289	454	592	900	1195	983	1098	1063	1330	1137	1049	855

Fonte: Misse, 2011

Em 1999, na cidade de São Paulo, 664 pessoas foram mortas pela ação policial, sendo 440 (66,26%) por policiais em serviço, e 224 (33,74%), por policiais em horário de folga. No mesmo período, dos 138 policiais vitimados em ação, 110 (79,71%) deles foram mortos em folga, supostamente durante o chamado bico, e 28 (20,29%), em atividade de policiamento. A pesquisa demonstra que 99,17% das vítimas fatais são do sexo masculino. Dentre as mortes com informação sobre a cor da pele, 41,5% das vítimas fatais são brancos e 37,38% negros. Em quase metade das mortes (44,9%), a vítima tinha de 18 a 25 anos. Se considerarmos todas as vítimas fatais até 35 anos, o total perfaz 80,58%. Apenas 18% do total de armas recolhidas (126) foram submetidas à perícia técnica. Do total, das vítimas civis, 51% tinham perfurações nas costas; 36% apresentaram

⁷ Auto de resistência é a figura para-jurídica criada pela polícia carioca para registrar os casos de mortes de não policiais em ações da polícia. Em São Paulo, esta figura foi denominada de resistência seguida de morte. Em ambos os casos, trata-se de culpar o morto pela sua própria morte! O uso dessas figuras tem que ser suprimido dos meios legais.

perfurações na cabeça; em média, havia 3,17 perfurações de arma de fogo por vítima, sendo que em 30% havia de 4 a 10 perfurações; em 95% das vítimas, as perfurações atingiram regiões consideradas letais. Ainda mais, do total de pessoas (não policiais) envolvidas nas ações em que ocorreu letalidade, 64,66% terminaram mortas, enquanto morreram 1,68% do total dos policiais envolvidos. Constatou-se ainda que em 71,12% dos casos, a vítima fatal faleceu no hospital (OUVIDORIA, 2000).

O debate sobre as mortes ocorridas em ações das polícias militares tem sido direcionado para a mudança do julgamento dos policiais da justiça militar para a justiça comum, como já foi afirmado aqui (MESQUITA NETO, 1999). Mas a mudança não foi suficiente. Estudos realizados pela Ouvidoria das polícias de São Paulo têm demonstrado que a prática da corregedoria militar em classificar esses crimes como “resistência seguida de morte”, além de já conter uma avaliação prévia que inocenta o policial, tem provocado erros de distribuição dos processos no poder judiciário. Esse tipo “resistência seguida de morte” não existe no Código Penal Brasileiro, e ele consiste, na verdade, em dois tipos penais, homicídio e resistência. Segundo a lógica processual, portanto, três delitos deveriam ser objeto de processo: o crime gerador da ação policial; a resistência à prisão e o homicídio cometido pelo policial⁸.

A Ouvidoria de São Paulo identificou que 85% dos casos de mortes em ações policiais foram arquivados. A tese de “legítima defesa” ou “estrito cumprimento de dever legal” aparece como regra quase absoluta. Do total de processos abertos, 45% não chegaram a ser apreciados pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário. Dos inquéritos instaurados pela Polícia Civil, apenas 50,8% chegaram à fase da instrução e desse total, 44,4% são arquivados⁹. A Constituição Federal de 1988 não alterou o Código de Processo Penal Militar (CPPM) nem a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de 1978, que definiu o foro militar para julgar o policial. Em

⁸ O policial militar responde às corregedorias de polícia que têm características essencialmente militares. Nos últimos anos no Brasil as ouvidorias de polícia foram criadas, mas não têm poder de investigação, resumindo-se a coletar denúncias e encaminhá-las às autoridades processantes. O controle externo das polícias militares ainda é pouquíssimo desenvolvido no país o que dá às polícias militares ampla margem de arbítrio em uma função essencialmente civil que é a da segurança pública.

⁹ Para consultar mais dados sobre São Paulo, ver <www.ouvidoria-policia.sp.gov.br>. Pesquisa da Universidade Federal de São Carlos, realizada recentemente, aponta para a prevalência de não-brancos e de jovens entre as vítimas da ação policial letal: <http://www.ufscar.br/gevac/wp-content/uploads/Sum%C3%A1rio-Executivo_FINAL_01.04.2014.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014.

síntese, quando um policial comete um crime, é aberto inquérito policial militar (IPM), presidido por um militar, e o julgamento se dá nos chamados conselhos de sentença, compostos por quatro juízes militares e um juiz togado, sendo que, para ser juiz militar basta ter patente ou posto superior ao do policial que está sendo julgado. Para muitos analistas, esta sem dúvida é receita para a impunidade decorrente de crimes cometidos por policiais militares. Esta situação perpetua as práticas de violência, por um lado, e a falta de confiança da população nos agentes de segurança pública, por outro (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009; NÓBREGA JÚNIOR, 2010; ZAVERUCHA, 2010).

VIOLÊNCIA E MANDATO POLICIAL

As pesquisas demonstram que há uma tensão entre o cumprimento da lei e a manutenção da ordem (BAYLEY, 2001; BREWER, 1996). O debate ainda demonstra que o amplo mandato da polícia, a despeito do esforço de melhor definição dentro da ordem democrática, permite que sua ação cotidiana coloque constantemente em cheque a defesa das liberdades individuais em prol de uma suposta necessidade da sociedade em garantir a “ordem pública”. A persistência da violência policial e a existência de milícias armadas compõem um quadro perverso que se atualiza no Brasil contemporâneo: venda de segurança aos moradores ameaçados pelo crime organizado; cobrança de pedágios em favelas; extorsão de dinheiro das vítimas; participação em extermínio; mortes de detentos rebeldes e de ex-detentos; uso de várias formas de tortura (SENTO-SÉ, 2005; SILVA, 2008).

Não se trata, talvez, de uma violência sem controle. Mas sim, de uma lógica ocupacional policial. O conjunto de práticas extralegais da polícia, utilizadas para dar conta de um universo contraditório de leis, regras, hábitos e pressões por segurança, constituiria um padrão do trabalho policial e daria margem à discricionariedade do poder de polícia? A polícia e as forças armadas detêm o monopólio estatal da força física por meio do uso autorizado e legal da arma (DIEU, 1993; WADDINGTON, 1999). Embora a autorização para o uso da força seja uma característica fundadora destas duas instituições, é importante ressaltar as diferenças e especificidades (BITTNER, 2003). Em países como o Brasil, os mandatos

e as competências policiais e militares não estão totalmente definidas, o país adotou um modelo de polícia que ainda está fortemente atrelado à defesa do Estado e não à defesa do cidadão. É um modelo híbrido no qual convivem uma polícia investigativa de caráter civil e uma polícia preventiva de caráter militar. Mas a ênfase no controle ostensivo da segurança está recaindo cada vez mais sobre as instituições militares ou militarizadas, como as guardas municipais.

As tendências atuais reforçam este desenho problemático e permitem pensar espaços em que a violência letal pode se instalar e se reforçar. As forças armadas podem fazer atividades policiais como revistar pessoas, veículos, embarcações, bem como podem deter pessoas consideradas suspeitas em áreas de fronteira. Forças militares brasileiras têm desempenhado papel na estabilização social e política do Haiti. A política de ocupação dos territórios dominados pelo tráfico e a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) respondem a esta demanda por “militarização do campo social” (FLEURY, 2012). A segurança dos grandes eventos internacionais vem sendo planejada e conta com a presença ostensiva das Forças Armadas. A Força Nacional de Segurança vem sendo acionada constantemente e tem assumido papel de polícia permanente em vários estados brasileiros: no Distrito Federal ela faz a fiscalização do chamado contorno. Oficiais das Forças tem presença significativa nas agências de inteligência e nas instituições da segurança, assim como policiais militares têm presença garantida em diferentes instâncias da administração pública, incluindo os municípios (ZAVERRUCHA, 2005; AGUILAR, 2012). Os municípios desde a Constituição de 1988 passaram a ter a prerrogativa de criar suas guardas policiais. Desde então várias cidades brasileiras vêm formando seus pequenos exércitos de policiais armados, muitos dos quais carreando poderes de polícia ou auxiliando as polícias em funções essencialmente de combate ao crime (SENTO-SÉ, 2005)¹⁰. A disseminação das armas de fogo tem no mercado legal das polícias e das forças um de seus fornecedo-

¹⁰ Os municípios podem criar guardas apenas para ajudar na fiscalização de serviços públicos e na proteção de patrimônios municipais. O efetivo de policiais armados vem crescendo, acompanhando o crescimento exponencial do mercado privado de segurança. Houve um avanço institucional importante com o chamado Estatuto do Desarmamento (Lei no 10.826/2003), na medida em que colaborou para dificultar a injeção de armas no mercado, criando regras mais duras para a compra, porte e uso de armas no país. O Estatuto tentou limitar às cidades com 500 mil habitantes ou mais a criação de guardas armadas. Mas, hoje, os municípios com população a partir de 50 mil habitantes já podem ter guardas civis armadas (SOUZA NETO, 2008). A partir de 2014, esta exceção também passa a valer para municípios pequenos em áreas de fronteiras internacionais.

res. Embora as competências institucionais da polícia e das forças armadas sejam diferentes, as zonas de indeterminação sempre existiram e, nos dias atuais, talvez estejam se ampliando (GROS, 2006).

Em termos de papel, a polícia procura manter a ordem pública e a paz social, trabalhando contra o crime e na gestão dos conflitos sociais de forma permanente e com vigilância constante. As forças armadas, de outra forma, procuram manter a soberania territorial de um determinado país contra a intervenção externa de um inimigo (WACQUANT, 2008). Na doutrina, polícia e exército detêm o monopólio estatal da força física por meio do uso autorizado e legal da arma. Entretanto, embora a autorização para o uso da força seja uma característica fundadora destas duas instituições, é importante ressaltar que a polícia é caracterizada pela ausência do uso sistemático da força enquanto que o exército preconiza o uso da arma como instrumento dissuasório por excelência. No Brasil, “[...] o processo de policialização das Forças Armadas ocorre simultaneamente ao de militarização da Polícia.” (ZAUERUCHA, 2005, p. 19). A distinção entre polícia e forças armadas é feita na medida em que a primeira caracteriza-se pelo uso da informação, pela interdição do uso sistemático da força, corporificada na arma de fogo e pelo contato com o cidadão, destinatário de seus serviços (ERICSON; HAGGERTY, 1997; BAYLEY, 2006). A segunda caracteriza-se pelo monopólio da força, pelo uso da arma de fogo como modelo de dissuasão e de desativação das ameaças e pelo isolamento em relação ao contexto do entorno de sua atuação. As experiências de intervenção do Exército, ou das instituições militarizadas, na segurança apontam para a persistência dos casos de violência e de ineficácia; de intolerância à diversidade e à pluralidade no interior da organização militar; resistência ao controle civil sobre a força e falta de *accountability* externo (SANTOS, 2011; CARDOSO, 2012; FLEURY, 2012)¹¹.

¹¹ Em 1969, quando a ditadura militar extingue a Guarda Civil e funde sua estrutura e incorpora seus homens à Força Pública, que passa a ser denominada de Polícia Militar, por meio do Decreto-Lei n. 667, modificado pelo Decreto-Lei no 1.072/1969. A Polícia Militar passa a ter competência *exclusiva* nacional policiamento ostensivo, sendo vedada a criação de qualquer outra polícia fardada pelos estados. A partir deste momento, de forma explícita, a Polícia Militar é efetivo de reserva do Exército e subordina-se a um general da ativa, já que o posto máximo da hierarquia da Polícia Militar é de coronel, posição que dá aos policiais o direito de assumir comandos, inclusive o comando-geral da força. Com a criação da Polícia Militar, as diferenças entre o policiamento fardado e civil se acirram e o isolamento dos policiais se acentua, já que a doutrina de segurança nacional, um dos pilares institucionais do militarismo brasileiro, preconizará o distanciamento entre cidadania e segurança pública, com restrições importantes entre o contato da “família policial militar” e sociedade mais ampla. Neste período também são criadas algumas das organizações policiais militares que terão importante papel na repressão política e na montagem da

Nas polícias brasileiras, essencialmente militarizadas, o processo de tomada de decisões ainda é feito de cima para baixo, existindo, na verdade, pouco trabalho em equipe e pouca circulação de ideias e de propostas. Os objetivos institucionais da polícia continuam presos a categorias abstratas como controle do crime, prisão de criminosos, combate à criminalidade etc. Seus instrumentos de medição de eficiência e eficácia continuam sendo o número de prisões e o número de papéis preenchidos. Não há nenhum sistema de *follow-up* e nenhuma forma de estímulo profissional ou de *feedback*. Os policiais julgam que não devem responder a nenhuma forma de controle, os critérios de atuação, as estratégias de policiamento e as decisões são tomadas sempre a partir de critérios internos, segundo o juízo do comando ou segundo a tradição. A capacidade das polícias em responder às novas demandas democráticas, em diversos países de novas democracias, está limitada a respostas padronizadas, que vão da violência física desnecessária à inação, passando pela corrupção e pelo baixo profissionalismo. Essas instituições têm demonstrado pouca capacidade de antecipação de problemas, de planejamento técnico e de flexibilidade administrativa, e isso, evidentemente, compartilham com praticamente todas as instituições da administração da justiça. Assim, não obstante iniciativas importantes, mas pontuais, de mudança de prioridades, “apanhar criminosos”, “prender suspeitos”, “combater o crime” e “neutralizar ameaças” continuam sendo o principal alvo das polícias brasileiras. O clamor público por uma política de segurança de qualidade que, ao mesmo tempo, controle a criminalidade, aumente o sentimento de segurança do cidadão e dê respostas adequadas às demandas de prestação de serviços não parece ter sido suficiente para que houvesse uma mudança de qualidade na direção das mudanças permanentes mais substantivas (LIMA, 1995; MONJARDET, 2003; SILVA, 2008).

PISTAS PARA AS MUDANÇAS?

Tudo isto indica a urgência com que deve ser tratada a matéria policial no Brasil. É certo que a reforma das instituições policiais deve en-

máquina de exceção do Estado Brasileiro: a Ronda Ostensiva Tobias de Aguiar (ROTA) e o Batalhão de Choque. A Rota, tropa de elite do militarismo autoritário, terá em suas contas as maiores taxas de letalidade policial do período e, mesmo hoje, ainda ostentam alto grau de violência em suas ações. O batalhão de choque teve e ainda tem papel de destaque no controle de multidões, greves e manifestações públicas, sendo conhecido por sua terrível participação no Massacre do Carandiru em 1992 (BATTIBUGLI, 2007; SOUZA, 2009; ZAVERUCHA, 2005).

trar definitivamente na pauta dos programas de governo dos Estados brasileiros. A sinalização que recebemos das democracias consolidadas é que a polícia precisa tornar-se uma polícia cidadã, que promova a segurança de todos, respeitando direitos. Somente para citar um exemplo, o Código de Conduta para funcionários encarregados de fazer cumprir a lei, resolução 34/169, de 16 de dezembro de 1979, da ONU, definiu o padrão internacional da seguinte maneira: os policiais devem cumprir a lei; respeitar e proteger a dignidade humana e manter a defesa dos direitos humanos; usar a força somente quando for estritamente necessário, baseando-se no princípio da proporcionalidade (o uso da arma de fogo é considerado medida extrema a ser evitada); garantir a confidencialidade das informações; proibir absolutamente o uso da tortura e de outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes; assegurar a saúde das pessoas sob sua custódia; obedecer os preceitos do Código, fazer com que ele seja cumprido e informar seus superiores de violações do mesmo. Esse código sinaliza que o respeito aos direitos humanos e à proteção de cidadãos, vítimas, policiais e infratores devem ser os princípios orientadores das agências policiais, em qualquer democracia.

As propostas de unificação ou de integração das polícias civil e militar, no Brasil, podem surtir algum efeito desde que atinjam o cerne do problema? Se forem medidas apenas paliativas, a atuação da polícia continuará arbitrária e de poucos resultados concretos no controle da violência. Do lado das polícias militares, é preciso minimizar a concepção militar de defesa do Estado e democratizar internamente os canais de comunicação e o processo de promoção; impossível conceber uma instituição na qual o policial de rua jamais ocupará uma posição de mando dentro da instituição. É preciso levar os programas de policiamento comunitário a sério e avaliar rigorosamente os resultados. No âmbito da polícia civil, é necessária a extinção dos inquéritos policiais, o que representaria a liberação do tempo dos policiais para a investigação, na medida em que se livrariam de atividades cartoriais repetitivas e de baixa efetividade. Na polícia civil, também, seria importante implantar um sistema de acompanhamento da eficiência dos investigadores. As perícias como são feitas hoje corroboram nossa tradição cartorial. É preciso que o perito trabalhe em conjunto com a autoridade que preside o inquérito, a prova pericial deve fazer sentido

dentro do conjunto de provas. É preciso valorizar e o preservar o local do crime. As perícias, principalmente os laudos do IML, devem ser feitas com mais presteza, com independência e com profissionalismo. Para completar o quadro de reforma, sistemas múltiplos de *accountability* precisam ser criados e fortalecidos: pelo Ministério Público, por Corregedorias independentes, pela Ouvidoria e por Conselhos populares. É importante ressaltar que a punição de policiais violentos e corruptos é uma necessidade premente, mas é preciso atuar de forma preventiva, e a reforma da polícia necessita contemplar processos de *feed-back*, entre as necessidades das ruas, a burocracia interna e as escolas de formação, inclusive estimulando que policiais busquem formação superior fora das academias de polícia. No capítulo da formação, é preciso criar, nas universidades e em conjunto com as polícias, cursos de capacitação em nível de graduação e pós-graduação para melhorar a perspectiva profissional do policial e para arejar e quebrar o isolamento da cultura policial. Claro, a PEC 51, deve ser amplamente debatida e levada a sério. As soluções devem se encaminhar na direção da reforma das instituições da justiça criminal e do fortalecimento das instituições democráticas, sobretudo com maior participação coletiva nas práticas governamentais: implantação de controles externos das atividades da justiça criminal; maior transparência nas ações governamentais e parceria com a sociedade civil (O'DONNELL, 1999).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Michel Foucault já dizia que “o poder é um sistema de chantagem mútua indefinida” (2010, p. 119). O poder sem peias amplia este esquema perverso e faz espriar por toda uma sociedade seus efeitos destrutivos. Para retomar a discussão e apontar alguns aspectos relevantes para o debate presente sobre os 50 anos do golpe de 1964, a ditadura alargou as desigualdades sociais, exterminou e perseguiu os oponentes, instaurou a normalidade da tortura e da morte no funcionamento das instituições policiais, funcionou com base na propaganda e na mentira, suprimiu acesso ao pensamento e à informação. A ditadura estimulou as personalidades autoritárias, o preconceito e a violência contra as diferenças (quando não a pura e simples supressão das diferenças). O golpe militar e a ditadura que se seguiu a ele (além das cassações, das restrições políticas e eleitorais, manipulação do

judiciário e das instituições) aprofundaram o fosso entre urbano e rural, aumentaram as jogatinas e a corrupção que favoreceu setores inteiros da elite militar e civil (sempre bom lembrar que a ditadura apoiou-se no conservadorismo anti-democrático das elites políticas e sociais brasileiras e em seu ingênuo golpismo), aumentaram o fosso entre centro e periferia, entre brancos e negros, entre ricos e pobres, colocaram os indígenas fora do quadro da sociedade brasileira, legitimaram a repressão ilegal aos movimentos sociais e aos moradores das periferias, bem como retardaram o ingresso da população nos padrões mínimos de direitos sociais e culturais. Marcaram a definição dos interesses das empresas privadas e dos empresários, incluindo o monopólio da TV aberta que perdura ainda hoje e o modelo de concentração da propriedade privada. Marcaram a criação e fortalecimento das empresas de segurança privada e bancária, sobretudo após os sequestros e atentados aos bancos nos anos 1960 e 1970. Marcaram profundamente o nosso atual modelo de segurança pública em que as polícias militares ainda estão atreladas às forças armadas, baseado na repressão à pobreza e nas ilegalidades nas prisões, detenções e investigações. Marcaram o modelo militarizado de segurança que tem como escopo a morte dos oponentes e a violência no trato com as questões de caráter público, ainda hoje presentes na inépcia das polícias em lidar com movimentos de reivindicação de direitos, sobretudo dos jovens das periferias. Foram responsáveis pela criação da Rota e de suas congêneres em todo o país e que contam com os maiores índices de violência letal dentro da própria corporação.

Efeitos de anos de ditadura são perceptíveis mesmo passados quase trinta anos de redemocratização: ainda temos esquadrões da morte, chacinas, grupos de extermínio, violência policial acima de qualquer comparação internacional. O Brasil conta com mais de 550 mil presos, 20 mil jovens em sistemas de internação, 50 mil mortes por ano, milhões de pessoas vivendo em áreas segregadas. Ainda temos a legitimação da violência como mecanismo de controle social, sobretudo contra jovens das periferias. Por fim, a ditadura tornou rotina o arbítrio e a violência no trato das questões criminais, nas prisões e nas delegacias. Anos de chumbo foram anos de obscurantismo e o legado autoritário ainda está vivo.

REFERÊNCIAS

- AGUILAR, Sérgio Luiz. Segurança Pública e as operações de construção da paz pós-conflitos armados. *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 17, n. 33, p. 429-446, 2012.
- ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- BATTIBUGLI Thais. *Democracia e segurança pública em São Paulo (1946-1964)*. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- BAYLEY, David. *Padrões de policiamento*. São Paulo: EDUSP, 2001.
- BAYLEY, David. *Changing the guard. Developing democratic police abroad*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- BITTNER, Egon. *Aspectos do trabalho policial*. São Paulo: Edusp, 2003.
- BREWER, John D. et al. *The police public order and the state*. 2. ed. London: Mac Millan Press, 1996.
- CANO, Ignácio. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1997.
- CARDOSO, Marcus. Polícia e direitos na visão dos moradores de duas favelas do Rio de Janeiro. *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 17, n. 33, p. 491-507, 2012.
- CHEVIGNY, Paul. *The edge of the knife: police violence in the Americas*. New York: New York Press, 1995.
- DIEU, François. *Gendarmerie et modernité*. Paris: Montchrestien, 1993.
- ERICSON, Richard V.; HAGGERTY, Kevin D. *Policing the risk society*. Toronto: University of Toronto Press, 1997.
- FLEURY, Sônia. Militarização do social como estratégia de integração. O caso da UPP do Santa Marta. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 30, p. 194-222, 2012.
- FONTOURA, Natália O.; RIVERO, P. S.; RODRIGUES, R. I. Segurança pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas. *Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise: Vinte Anos de Constituição Federal*, Brasília, DF, v. 3, n. 17, 2009.
- FOUCAULT, Michel. *Ditos e Escritos VI: repensar a política*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.
- GROS, Frédéric. *États de violence. Essai sur la fin de la guerre*. Paris: Galimard, 2006.
- HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

- INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA (ISP). *Balanço das incidências criminais e administrativas do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISP, 2012.
- LEVI, Primo. *É isto um homem?* Rio de Janeiro: Rocco, 1988.
- LIMA, Roberto Kant de. Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 4, p. 65-84, 1989.
- LIMA, Roberto Kant de. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- MARIANO, Benedito; FREITAS, Isabel (Org.). *Polícia: desafio da democracia brasileira*. Porto Alegre: governo do estado do Rio Grande do Sul, 2002.
- MESQUITA NETO, Paulo. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: PANDOLFI, Dulce; CARNEIRO, Leandro Piquet; CARVALHO, José Murilo. *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 129-148.
- MINGARDI, Guaraci. *Tiras, gansos e trutas: cotidiano e reforma na polícia civil*. São Paulo: Escrita Editorial, 1992.
- MISSE, Michel. *Autos de resistência: uma análise dos homicídios cometidos por policiais na cidade do Rio de Janeiro (2001-2011)*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011.
- MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia?* São Paulo: Edusp, 2003.
- MORAES, B. B. (Org.). *O papel da polícia no regime democrático*. São Paulo: Mageart, 1996.
- MORAES JR., Martim Cabeleira de. *A violência das (e contra as) polícias do Estado do Rio Grande do Sul*. 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grandes do Sul, Porto Alegre, 2005.
- NOBREGA JR., José Maria Pereira da. A militarização da segurança pública. Um entrave para a democracia brasileira. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 35, p. 119-130, fev. 2010
- O'DONNELL, Guillermo. Polyarchies and the (Un)rule of law in Latin America: a partial conclusion. In: MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Ed.). *The (Un) rule of law & the underprivileged in Latin America*. Indiana: University of Notre Dame, 1999. p. 303-338.
- OUVIDORIA de Polícia do Estado de São Paulo. *Pesquisa sobre o uso da força letal por policiais de São Paulo, no ano 2000*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2000.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e transição. *Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, n. 45, p. 45-56, mar./maio 1991.

REINER, Robert. *The politics of the police*. 2. ed. London: Harvester Wheatsheaf, 1992.

RIBEIRO, Camilla et al. Políticas e práticas na construção de uma política de segurança: o caso do governo Sérgio Cabral Filho (2007-2009). In: JUSTIÇA GLOBAL (Org.). *Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2009. p. 6-14.

ROSEMBERG, André. *De chumbo e festim: uma história da Polícia paulista no final do Império*. São Paulo: Edusp, 2010.

SANTOS, Daniel dos. A militarização da justiça e a defesa da democracia. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 123-140, 2011.

SENTO-SÉ, J. T. (Org.). *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SILVA, L. A. M. (Org.). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FAPERJ: Nova Fronteira, 2008.

SKOLNICK, Jerome; FYFE, James. *Above the law: police and excessive use of force*. New York: Free Press, 1993.

SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general: quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Luiz Eduardo; RAMOS, Silvia; ROLIM, Marcos. *O que pensam os profissionais de segurança pública no Brasil*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, Senasp, 2009.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de Souza. *Lei, cotidiano e cidade: polícia civil e práticas policiais na São Paulo republicana (1889-1930)*. São Paulo: Ibccrim, 2009.

SOUZA NETO, C. P. Segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. *Atualidades Jurídicas: Revista Eletrônica da OAB*, n. 1, mar./abr. 2008. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/oabeditora/users/revista/1205505974174218181901.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

WACQUANT, Loïc. The militarization of urban marginality: lessons from the brazilian metropolis. *International Political Sociology*, v. 2, p. 56-74, 2008.

WADDINGTON, P. A. J. *Policing citizens: authority and rights*. London: UCL Press, 1999.

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

ZAVERUCHA, J. A doutrina da garantia da lei e da ordem e o crescente envolvimento das Forças Armadas. In: LIMA, Roberto Kant et al. *Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. v. II.