

Militarização da segurança pública no Brasil: respostas recentes a um problema antigo*

LUÍS ANTÔNIO FRANCISCO DE SOUZA**

Resumen:

En América Latina no se han espantado totalmente todos los fantasmas de las dictaduras del pasado. El subcontinente no se ha reincorporado por completo a la normalidad democrática en todas sus dimensiones esenciales; sin embargo, tiene que vivir con los principios de la democracia formal y el Estado democrático de Derecho en su dimensión legal. Incluso, no ha podido aplicar y garantizar a la mayoría de la población los principios consagrados en las constituciones, la justicia, la paz y el desarrollo con equidad. El aparato estatal de los latinoamericanos todavía tiene limitaciones en términos de control social, transparencia y eficacia de las políticas sociales. Con este panorama, los países de América Latina tienen que enfrentar la escalada de violencia, la delincuencia, el crimen organizado y los problemas de seguridad en sus ciudades. Y, en respuesta a estas demandas sociales, las jóvenes democracias acuden a la segu-

* Artículo recibido mayo 02 de 2011 / Aceptado junio 20 de 2011

** Professor Assistente Doutor, Universidade Estadual Paulista, Unesp, Marília.

ridad que brinda la fuerza pública como garante del orden y la paz. Ésta parece ser la tendencia actual que merece ser discutida en este artículo.

Palabras clave: aparato estatal, seguridad, policía, justicia, paz, dictaduras.

Resumo

A América Latina não espantou totalmente todos os fantasmas do seu recente passado de ditaduras militares. O subcontinente ainda não restabeleceu completamente a normalidade democrática em todas as suas principais facetas, não obstante já conviver com os princípios da democracia formal e do estado democrático de direito em sua dimensão jurídica. Ainda não conseguiu levar para parcelas importantes da população os princípios consagrados em suas constituições de justiça, paz e desenvolvimento com equidade. O aparato estatal dos países latino-americanos ainda apresenta limitações em termos de controle social, transparência e efetividade das políticas sociais. Diante de tantas incompletudes, os países da América Latina têm que enfrentar a escalada da violência, da criminalidade, do crime organizado e da desestrutura urbana de suas principais capitais. E, sempre como respostas aos problemas percebidos como públicos, as jovens democracias apelam para as instituições da segurança pública e, na falta e insuficiência destas, as forças armadas são acionadas como garantidoras da ordem e da paz. Esta parece ser a tendência atual que merece ser discutida no presente artigo.

Palavras-chave: segurança, polícia, polícia militar, militares, forças armadas.

Introdução

Em agosto de 2010, o governo do presidente Lula sancionou lei que atribui poder de polícia para as Forças Armadas. Os militares poderão fazer atividades policiais como revistar pessoas, veículos, embarcações, bem como poderão deter pessoas consideradas suspeitas em áreas de fronteira. Forças militares brasileiras têm desempenhado papel importante na

estabilização social e política do Haiti, presença reforçada recentemente em razão do terremoto que assolou o país em janeiro de 2010. Volta e meia a população urbana do país clama por intervenção militar nos morros e favelas dominados pelo tráfico de drogas e assolados pela violência de traficantes, milicianos e policiais. A Polícia Militar, principal corporação policial do país, responsável pelo policiamento ostensivo e preventivo, é organizada militarmente e subordinada, em última instância, ao Exército brasileiro. Estamos diante de uma nova onda de militarização da segurança pública no Brasil? A discussão mais evidente sobre a militarização refere-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. O debate é amplo, mas em síntese, os crimes cometidos por policiais militares contra civis seriam tratados com mais complacência do que os crimes propriamente disciplinares. Este sistema seria responsável pelo desrespeito aos direitos dos cidadãos e daria suporte às práticas violentas dos policiais na sociedade brasileira. Mas a militarização é um fenômeno mais amplo e refere-se ao processo de adoção de modelos, doutrinas, procedimentos e pessoal militares em atividades de natureza civil (Zaverucha, 2005 e 2010). Neste sentido, militarização da segurança não é fenômeno novo.

Embora as competências institucionais da polícia e das forças armadas sejam claramente diferentes, as zonas de fronteira sempre existiram e continuam existindo nos dias atuais. Embora saibamos que 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, o exército, de outra forma, procura manter a soberania de um determinado país contra a intervenção externa de um inimigo. Sempre se fala que a polícia e o 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. Além do mais, a doutrina, armamento, instrução e treinamento da Polícia e

do Exército são necessariamente distintos. A polícia não deve aprender nem usar táticas de guerra, assim como o Exército não deve ensinar ou usar técnicas de policiamento em contextos urbanos, por exemplo. Mas, em países como o Brasil, 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. No Brasil, “o processo de policialização das Forças Armadas ocorre simultaneamente ao de militarização da Polícia (Zaverucha, 2005: 19).”

Nos debates atuais sobre a definição de polícia e policiamento, não é mais e tão somente o uso da força que define a noção e a prática de polícia. Esta definição mantém a proximidade conceitual da polícia e do exército. 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. A segunda caracteriza-se pelo monopólio da força, o uso da arma de fogo como modelo de dissuasão e de desativação das ameaças e o isolamento em relação ao contexto do entorno de sua atuação. Mas este é um debate teórico, na prática das instituições e das estratégias de governo há muita ambigüidade que, evidentemente, nos alerta para um problema ainda não totalmente resolvido nas jovens democracias continentais (Bayley, 2001; Lima, 1995).

Do ponto de vista teórico, Hannah Arendt lembra que violência (força) e poder não podem nem devem ser confundidos. O uso da força tem como implicação a redução do poder (autoridade) e o uso do poder diminui a força e a violência. Em outros termos, o que define o mundo político não é a violência (a força usada por poucos contra uma maioria), mas sim o poder (uso legítimo da força em circunstâncias de legitimidade). O poder emana necessariamente de um mandato jurídico-político baseado em processos de legitimação da autoridade. Sendo assim, segundo a autora, não há como conceber uma semelhança fenomenológica entre poder e violência. A força que emana do poder é a mesma forma que emana de uma ordem considerada justa. A paz incorporada na política como esfera pública não é resultado da guerra, do armistício entre países beli-

gerantes, a paz é construção social, concertada legitimamente. Portanto, para a autora, e expandindo um pouco seus argumentos, as instituições da guerra devem ser desmobilizadas em contexto de pacificação social, e serem substituídas por instituições jurídicas e sociais. Neste sentido, não haveria espaço para ambigüidade entre forças militares e forças civis na manutenção da ordem social interna e na consecução dos objetivos político-jurídicos de equidade e justiça (Arendt, 2009).

As pesquisas de opinião mostram que o Exército, os Bombeiros e os Correios são as instituições que a população brasileira mais deposita confiança. Ainda hoje, parte importante da opinião pública acredita que o Exército pode resolver o problema do crime e da insegurança urbana. Mas as experiências de intervenção do Exército na segurança apontam para inúmeros 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. O debate ainda está aberto e o presente artigo é apenas uma peça neste intrincado quebra-cabeças.

Estado, polícia e ordem social

A segurança interna dos Estados Nacionais, no mundo ocidental, foi construída como extensão do militarismo. As forças de vigilância e o policiamento rural e urbano foram extensão das funções das organizações militares. A segurança interna pode ser compreendida como extensão da guerra pelos meios da violência, mas também por outros meios, como é o caso da justiça. A definição do papel do Estado na segurança interna certamente procedeu-se de forma muito paralela à noção de segurança interna como ausência de beligerância entre países. Os inimigos internos foram, num primeiro momento, definidos a partir dos inimigos externos (Brewer, 1996; Bayley, 2001). Este processo, que teve origem nos séculos XVI, XVII e XVIII, segundo, por exemplo, Michel Foucault (2008), mudou profundamente de figura quando as novas noções de polícia, de razão de Estado e de governo emergiram no contexto do mercantilismo e do cameralismo. A partir de então, o modelo da guerra passa a ser modulado e a gestão da vida no interior do território do Estado ganha um grau maior

de complexidade com o surgimento da noção de governamentalidade (governo da cidade, governo da vida, governo econômico, governo da população). Neste momento, surge a noção igualmente importante de biopoder em que a gestão da população torna-se ponto focal das intervenções do Estado. Tratava-se, portanto, de gerir o movimento e a produção de uma população e não mais de repressão de inimigos políticos. O modelo da gestão governamental se impõe ao modelo político-jurídico da soberania .

O modelo de polícia dos países europeus continentais foi construído, neste processo, como polícia do rei, que o defende contra os inimigos externos e contra os súditos rebelados ou infiéis. A divisão de funções policiais começa a se dar entre policiamento militarizado e o policiamento enquanto gestão política da população. As guarnições militares, estacionadas em várias regiões do território, começam a dividir suas atribuições com a polícia que neste momento era parte da estrutura judicial. Basicamente este é o modelo francês que será exportado para vários países após a era napoleônica: *gendarmérie* e polícia nacional. Com variações importantes, este modelo será adotado no continente sul-americano. E a *gendarmérie* cada vez mais assumirá a função de policiamento armado e preventivo e, gradualmente, assumirá um papel destacado na gestão governamental (Foucault, 2008; Dieu, 1993).

O modelo anglo-saxão, baseado na *common law* é uma experiência diversa. A polícia é tida como extensão da comunidade, os policiais são cidadãos jurados e armados que cumprem mandato comunitário. O policiamento como forma local de auto-vigilância. Durante muitos anos nos séculos XVII e XVIII os ingleses não aceitavam a presença da polícia como um exército aquartelado. Esta situação muda em parte com a criação da Polícia Metropolitana de Londres (1829). Referência para as polícias modernas, criadas durante o século XIX e XX, a Polícia Metropolitana será composta por policiais civis, uniformizados, sem uso de armas de fogo, voltados para o controle da ordem pública, de forma permanente, contínua e estratégica. Ao invés do policiamento se dar, como no modelo continental, em situações casuais, com o uso de companhias ou grupos de homens armados percorrendo aleatoriamente o espaço social em busca de malfeitores, o famoso *bobby* inglês percorre seu setor de

policciamento diuturnamente, conhecendo os moradores e os problemas locais e construindo a confiança entre governo e cidadãos, naquilo que os especialistas chamaram de *policing by consent*. Este modelo de polícia urbana, civil e uniformizada, disseminou-se pelo mundo anglo-americano e aos poucos passou a ser referência para o policiamento civil em todos os Estados modernos (Reiner, 1992; Waddington, 1999).

Breve história da polícia no Brasil

O modelo francês é, com variações, encontrável em Portugal. Ele chega ao Brasil com a transferência da corte portuguesa em 1808 e a alteração do *status* político do território de colônia para vice-reino. Neste momento, foi criada a guarda real da corte para patrulhar o espaço social do Rio de Janeiro. Não obstante, a estrutura piramidal da polícia do rei podia conviver com formas mais locais de segurança como os quadrilheiros: estrutura policial colonial que é mantida na corte, formada por homens respeitáveis da comunidade, que auxiliavam a fiscalização dos serviços públicos e a detenção de suspeitos ou de criminosos. A chegada da corte à colônia proporcionou também a criação da Intendência Geral de Polícia. Segundo este modelo, já existente em Portugal, um magistrado superior assumiria o papel de polícia, organizando os serviços urbanos, a organização administrativa e policial do reino. Mas novas guarnições militares também foram criadas neste momento.

A emancipação política do país, em 1822, mantém esta estrutura tríplice de policiamento, marcada pela Intendência, pela Guarda Real e pelas quadrilhas de moradores. Mas a emancipação procura dar peso maior aos mecanismos locais de gestão e de segurança com a criação do cargo de juiz de paz, que assumirá funções policiais e judiciais. Ao longo do primeiro reinado e do período regencial há uma pluralidade de instituições da área de segurança, mas ainda esta área ainda será fortemente marcada pelo militarismo: guarda da corte; polícia municipal; exército de linha; guarda nacional; quadrilheiros; juiz de paz etcétera. O fim do período regencial e todo o Segundo Império conhecerão a manutenção do Exército de linha, a Guarda Nacional e criarão novas estruturas em subs-

tuição às antigas. Os juízes de paz perdem sua função policial, as guardas municipais são extintas, surge o Corpo Policial Permanente (CPP) e são criados os delegados de polícia. A estrutura policial, essencialmente descentralizada na regência, passa por profunda mudança, ressaltando a centralização do comando e da organização. Militarização ainda é característica forte, mas a formação e a disciplina são frágeis. Apesar da tentativa de centralização da polícia, articulando o local, as províncias com a corte, sob comando supremo do monarca, há uma grande margem de autonomia nas províncias e falta de mecanismos efetivos de controle sobre as forças policiais, que, segundo relatos da época, se imiscuem com insistência na política (Holloway, 1997; Souza, 2009).

A República, ao transformar os Corpos Policiais Permanentes de polícia em Força Pública, militariza definitivamente a segurança. Os CPPs tinham disciplina frouxa e baixa capacidade organizacional. Dependiam em grande parte de recursos e de apoio das localidades onde eram destacados, a formação militar era muito negligente e, na verdade, os policiais que procuravam se engajar o faziam como opção de emprego mais do que como busca de uma carreira. Esta situação mudou sensivelmente, sobretudo, com a vinda para o Estado de São Paulo da Missão Francesa, que estimulou na Força Pública paulista o treinamento militar, a hierarquia, a disciplina, os exercícios, o espírito de corpo e a organização interna. Neste momento, e até o final do primeiro período republicano, começou a se formar um verdadeiro exercito paulista, com funções policiais em todo Estado de São Paulo, funcionando como auxiliar das autoridades policiais civis, bem como pronto para intervir nas situações de comoção pública, revoltas políticas, movimento grevistas etcétera (Souza, 2009).

Na capital do Estado, a Força Pública atuava no policiamento, na gestão urbana de conflitos, greves e mobilizações operárias. Em sua organização interna a Força Pública manteve infantaria, cavalaria, bombeiros, companhias motorizadas, companhia de aviação. A Força Pública monta estrutura de formação e de ensino militarizados e toda uma estrutura capilar com companhias, batalhões e comandos. Embora esta estrutura tenda a ficar mais fortemente militar durante a revolta tenentista de 1924 e chamada revolução constitucionalista de 1932, seus principais aspectos continuaram durante todo o período posterior. As fundações da milita-

rização estão presentes já na primeira experiência republicana do país. Na capital, em 1907, além dos quartéis da Força Pública, foram criadas companhias uniformizadas especializadas em policiamento urbano. Estas companhias serão denominadas de Guarda Cívica da Capital. Em 1910, também é criada a Guarda Cívica do Interior, nas principais cidades do Estado de São Paulo: Campinas, Ribeirão Preto, Santos e Taubaté. Estas guardas fazem policiamento a pé, nelas são criadas companhias de motocicletas, transporte policial, telecomunicações e avisos policiais, assistência e socorro urbanos etcétera. Em 1924, as guardas cívicas são transformadas na Guarda Civil. Esta estrutura permanece inalterada (há a introdução do policiamento motorizado) até 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* pelo policiamento ostensivo, sendo vedada a criação de qualquer outra polícia fardada pelos estados. A partir deste momento, de forma explícita, a Polícia Militar será considerada efetivo de reserva do Exército¹ e terá subordinação direta a um general da ativa, posto que o posto máximo da hierarquia da Polícia Militar será 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, preconiza-

1 Esta situação, na verdade, existe desde a Constituição de 1934. Mas os mecanismos de controle do Exército sobre as forças policiais serão aprimorados e centralizados a partir da ditadura. “Mas o Decreto-Lei no 667/1969 remodela a Inspeção-Geral das Polícias Militares (IGPM), que passa a integrar o Estado-Maior do Exército (EME). Este Decreto, o Decreto-Lei no 1.072/1969 e Decreto no 88.777/1983 regulamentam o papel de controle e de coordenação do Exército sobre as Polícias Militares. Este papel abrange organização, legislação, efetivos, disciplina, adestramento e material bélico das corporações estaduais. Hoje, as polícias militares são controladas pelo Comando de Operações Terrestres (Coter), comandado por um general do exército (Zaverucha, 2010).” A constituição manteve as forças policiais como estruturas militares, submetidas ao controle do exército nacional, criando uma duplicidade de comando: governadores e comando do exército.

rá 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 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).

A responsabilidade pela forças policiais brasileiras, com exceção da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia dos Portos, é dos Estados Federados.² As polícias respondem aos governadores dos Estados. As Assembléias Legislativas estaduais são responsáveis pela definição de seus regulamentos, da aprovação dos efetivos, do orçamento e das principais funções legais das forlas policiais, mas os comandantes e os delegados-gerais têm importante autonomia para definir suas prioridades e políticas. A destinação de recursos e de efetivos, bem como sua distribuição geográfica não ocorre na área pública. Decorrem, ao contrário, das interferências e acordos políticos com as localidades. Os números de distribuição de efetivos não são publicizados na nova democracia brasileira, não obstante o governo federal ter feito esforços no sentido de introduzir outras racionalidades no sistema, a partir da criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e do Sistema de Informações sobre Segurança (Infoseg). Mas, como a 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

2 O Artigo. 144 da Constituição Federal do Brasil define os órgãos responsáveis pela segurança pública: “I) Polícia Federal; II) Polícia Rodoviária Federal (PRF); III) Polícia Ferroviária Federal; IV) Polícias Cíveis; V) Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.”

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 tri-partite da estrutura policial brasileira: Polícia Federal, Polícia Civil e Polícia Militar, com as Forças Armadas como garantia de que o sistema não ultrapassará seus limites (Fontoura et al, 2009; Souza Neto, 2008).

Um dos principais empecilhos à mudança do sistema de polícia é que os governos estaduais, apesar das diferenças regionais, não estão autorizados pela Constituição a definir a estrutura de polícia mais adequada para atender as suas respectivas necessidades no âmbito da segurança. Os Estados não podem unificar a Polícia Militar (encarregada do policiamento ostensivo e preventivo) com a Civil (encarregada da investigação), nem extingui-las, nem ainda modificar o papel de ambas (Pinheiro & Almeida, 2003, pg. 61).

Grupos poderosos de pressão mantêm esta estrutura intacta na medida em que não permitem que propostas de unificação e integração mais ousadas do sistema prosperem no legislativo brasileiro. Em razão desta dificuldade, o governo federal parece ter tomado a decisão de não confrontar o “sistema” ao apontar para a elaboração compartilhada, por meio de consultas públicas, com estados, municípios, agências policiais e entidades da sociedade civil de um plano nacional de segurança pública³.

De toda forma, a Constituição Federal de 1988, pela primeira vez na história brasileira, vai dedicar um capítulo à segurança pública. E como bem observa Zaverucha (2010), a segurança pública e as questões de segurança nacional foram colocadas pelo constitucionalista no mesmo item, reproduzindo a confusão entre estas esferas durante a ditadura e mesmo no período posterior. O mesmo autor argumenta que a Constituição Federal de 1988 reproduziu a doutrina de segurança nacional, colocando lado a lado segurança da população e segurança externa, o que estranhamente lembra o período histórico em que estas duas dimensões eram indissociáveis, conforme passagens acima.

3 Para uma visão sobre os projetos de segurança do governo Lula: www.observatoriodeseguranca.org

Ao longo da tradição brasileira se confundiu segurança pública com segurança interna e defesa nacional. Numa sociedade em que estas noções e conceitos estão confundidos, a segurança é assunto exclusivo e reservado do Estado, e não cabe e nem compete perceber o cidadão como um cliente desta polícia. O cliente dos mecanismos de regulação social se torna o próprio Estado. É evidente que isto criou este hiato histórico entre a polícia e a comunidade. Temos que romper com duas tradições que vem formando a concepção de segurança pública, em particular das polícias no Brasil: uma percepção militarizada da segurança e da ordem pública e uma percepção penalista/punitiva da segurança pública. Essas duas formas de entendimento se misturam na prática, gerando a ocultação, colocando na clandestinidade e na ilegalidade a atividade de polícia (Muniz, 2001).

Como afirma Jorge Zaverucha, “a Constituição de 1988 nada fez para devolver à Polícia Civil algumas de suas atribuições existentes antes do início do regime militar”, o que contribuiu para que hoje esteja “consolidada a militarização da área civil de segurança” (2005: 75-76). Paulo Sérgio Pinheiro é mais enfático ao afirmar que a Constituição de 1988 reiterou a organização dos aparelhos repressivos formulada durante a ditadura: a Constituinte reescreveu o que os governos militares puseram em prática. Não há transição, mas plena continuidade (Pinheiro, 1991: 51).

Mas o debate sobre a militarização da segurança pública não se esgota por aí. Os municípios, que historicamente já tiveram sua cota de responsabilidade na área da segurança, desde a Constituição de 1988 passaram a ter a prerrogativa de criar suas guardas policiais. Na Constituição, entretanto, os municípios poderiam criar guardas apenas para ajudar na fiscalização de serviços públicos e na proteção de patrimônios municipais. Mas, 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). O efetivo de policiais armados vem crescendo acompanhando a pressão midiática por mais segurança e, por que não dizer, acompanhando de perto o crescimento exponencial do mercado privado de segurança, que conta com um efetivo três vezes superior ao efetivo policial oficial. E, como face de mercado deste processo de crise pública,

as feiras de equipamentos de segurança amealham quantias vultosas tanto de investidores particulares quando de compradores públicos, excitados com as últimas novidades em termos de artefatos de segurança, sobretudo os eletrônicos. 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).

Embora na última década os crimes de homicídio, cometidos por policiais militares em serviço, sejam passíveis de julgamento pela justiça comum, mediante processo investigatório que se inicia tanto na caserna quanto na delegacia de polícia civil, os policiais militares ainda estão submetidos à justiça castrense. Seus crimes ou desvios são investigados e julgados por meio de mecanismos e comissões disciplinares militares. O policial no seu trabalho civil responde à Corregedoria de Polícia que tem características essencialmente militares e é uma forma de controle disciplinar interno. Nos últimos anos no Brasil as Ouvidorias de Polícia foram criadas mas estas 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 amplas margens de arbítrio em uma função essencialmente civil que é a da segurança pública. A Constituição Federal de 1988 não alterou o Código de Processo Penal Militar (CPPM) nem a decisão do Supremo Tribunal Federal de 1978, que definiu o foro militar para julgar o policial. Em síntese, quando um policial comete um crime, é aberto inquérito policial militar (IPM), presidido por um colega, 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 lado (Zaverucha, 2010; Nóbrega Júnior, 2010).

Neste sentido, a violência policial mostra-se atualmente como um dos grandes problemas relacionados ao modelo adotado pelo Estado brasileiro para a segurança pública. O cinema não deixa dúvidas em relação a isto, mas não dá a dimensão nacional que o problema tem no país. O Brasil, certamente, ostentar as mais altas taxas de letalidade e ações policiais do planeta. A segurança pública requer políticas de combate ao crime e à violência, e políticas públicas de controle do uso da força são componentes essenciais desta lógica de transformação da segurança em problema cívico e não militar.

Desmilitarização e visões para o futuro

A militarização da segurança, portanto, é problema fundamental das sociedades latino-americanas. Sob o influxo do chamado narcotráfico, do contrabando de armas e de bens, do tráfico de pessoas e do terrorismo, a política norte-americana tem insistido na intervenção direta nos países produtores de drogas, por meio de uma forte militarização do combate, com emprego de armas, helicópteros, técnicos especializados em guerrilhas, pessoal com formação militar etcétera. Paralelamente à corrida armamentista no continente, a militarização da segurança torna-se tema da pauta política nos debates eleitorais: controle de fronteiras, fortalecimento dos comandos do exército nas áreas de passagem e de fluxo de pessoas e bens, equipamentos eletrônicos de vigilância, investimentos em equipamentos e renovação das frotas terrestres e aéreas. As nações indígenas e os remanescentes de quilombos vêem seus direitos históricos à terra e ao desenvolvimento sustentável, com a manutenção de suas culturas distintas e únicas, serem condicionados à lógica da segurança nacional, da integridade e indivisibilidade do território. Os movimentos sociais, particularmente os Sem-Terra, são vistos como ameaças ao Estado e, portanto, são monitorados de perto pelas polícias e pelo setor de inteligência do exército nacional. As demandas sociais e políticas esbarram em considerações de segurança estratégica. Os militares continuam sendo uma força política expressiva no interior das democracias civis do continente. A integração latino-americana, sonho de tantas pessoas em

séculos de história, parece estar sendo pautada pela desconfiança mútua e pelo reforço ao militarismo como vetor de relações internacionais.⁴

Um dos argumentos costumeiramente utilizados para descartar a desmilitarização da polícia no Brasil afirma que esta tese não tem apoio entre os policiais. Em pesquisa realizada por solicitação do Ministério da Justiça em 2009, para subsidiar os trabalhos da Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública os dados parecem contradizer esta tese. A pesquisa, de forma quase inédita ouviu os policiais dos diferentes estados brasileiros, das diferentes forças policiais e em diversos níveis hierárquicos (policiais militares, civis, federais e rodoviários, peritos, bombeiros, agentes penitenciários e guardas municipais). Os resultados são importantes, pois assinalam o descontentamento dos profissionais da segurança com a estrutura militarizada. Dos 64.130 profissionais ouvidos, 60% consideraram a vinculação da PM ao Exército inadequada. Do total, 65,6% consideraram que a hierarquia de sua instituição provoca desrespeito e injustiças profissionais. Entre os policiais militares nos postos mais baixos, 73,3% criticam os efeitos da hierarquia. Destes profissionais, 81% acreditam haver muito rigor em questões internas e pouco em questões que afetam a segurança pública. Do total, 65,2% acham que há um número excessivo de níveis hierárquicos em sua instituição. A pesquisa ressalta que “as PMs não estão organizadas como polícias, mas como pequenos exércitos desviados de função”, e os efeitos desta situação são precariedade no enfrentamento da criminalidade, dificuldade para exercer controle interno, implicando em elevadas taxas de corrupção, e freqüente insensibilidade no relacionamento com os cidadãos (Lima et al, 2009). Portanto, se a tese da desmilitarização não avança no Brasil é em razão de fatores exógenos ao policial *rank-and-file*. As razões para a resistência devem ser localizadas nos comandos e no Exército nacional.

4 Em 2008, os 12 países latino-americanos investiram em defesa mais de 50 bilhões de dólares e contam com um contingente de mais de um milhão de militares. O Conselho de Defesa Sul-Americano é o órgão da Unasul para estas questões e o Brasil está de olho neste mercado.

Cf. <http://www.defesabr.com/blog/index.php/23/03/2009/brasil-busca-alinhamento-militar-na-america-do-sul/>

Nas nossas atuais sociedades complexas e dinâmicas, o problema da militarização da segurança, portanto, dever ser colocado em perspectiva. Identifico três aspectos correlacionados para que possamos compreender o problema e colocá-lo em perspectiva analítica. Em primeiro lugar, o exército, e as forças armas de uma forma mais ampla, penetra profundamente na organização das polícias militares, mantendo as forças sob sua autoridade. Os secretários de segurança são provenientes da carreira militar; as guardas municipais estão sendo comandadas e formadas por membros ou ex-membros das forças e da própria polícia militar; há o atrelamento da polícia militar aos comandos regionais do exército; o armamento da polícia é controlado pelos militares; formação dos policiais militares ainda tem forte característica de guerra, há ainda nas forças uma doutrina que vincula defesa externa e defesa interna. Os estudos de Jorge Zaverucha exploram bem estas permanências e apontam para suas conseqüências de uma democracia que ainda é tutelada pelos militares.

Em segundo lugar, a estrutura e organização das polícias militares continuam sendo feitas segundo o modelo e a disciplina militares; a força militar continua sendo essencialmente aquartelada; há baixo grau de *accountability* e controle social; nas academias há pouco treinamento específico de caráter essencialmente policial; a formação continua fortemente militar; linha hierárquica muito forte e pouco flexível; sistema de duplo ingresso na carreira policial; os praças têm baixíssima possibilidade de vir a compor a elite da força policial; os cargos superiores passam pelo crivo da seleção via formação de ensino médio e são muito competitivos; o uniforme ainda remete ao modelo militar; os crimes cometidos pelos policiais são caracterizados como militares; justiça militar e isolamento militar. Há uma boa literatura sociológica sobre estas permanências da ditadura na conformação das forças policiais no Brasil.

Em terceiro lugar, o próprio exército começa cada vez mais acentuadamente a assumir, sob pressão popular e sob acordos internacionais, papéis de policiamento. Os exemplos são diversos e não é necessário nos alongar muito. O exército foi chamado para prestar segurança na conferência da ONU para o meio-ambiente, a famosa Eco 1992; em várias oportunidades, o exército interveio em ações nas favelas do Rio de Janeiro; o exército foi chamado para dar conta da segurança nas greves da

polícia dos anos 1997; o exército garantiu segurança durante a realização dos Jogos Panamericanos do Rio de Janeiro em 2007; teve e continua tendo papel na viabilização dos projetos de construção e reforma de moradias e de acessos às comunidades do Rio de Janeiro, dentro do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC); o exército tem papel destacado nas missões de estabilização da ONU no Haiti. Os militares que foram destacados para esta missão em particular eram treinados pela polícia para lidar com contexto de guerrilha urbana e ameaças de gangues de jovens, por exemplo. Este tema da policialização das forças armadas merecerá dos pesquisadores mais atenção e pesquisa nos próximos anos (Brito e Barp, 2005; Mariano e Freitas, 2002; Fontoura, 2005).

Portanto, a sociedade brasileira precisa encontrar o caminho da reforma policial e da construção de políticas de segurança pública que impliquem num novo modelo de gestão da insegurança e do crime, que passem pela defesa incondicional de direitos humanos e de qualidade de vida para parte fundamental da população (Silva, 2008; Soares, 2000). E, concordando com José Luiz Ratton, a desmilitarização progressiva da segurança são várias: a) descentralização do trabalho das polícias militares, o que facilita a integração com as polícias civis; b) inovação organizacional, com novas modalidades de policiamento; c) novas formas de relação entre autoridade pública e questão social, evitando a criminalização da pobreza e dos movimentos sociais; d) redução das tensões entre oficialato e tropa:

“Quartéis, destruição de inimigo, invasão e ocupação de territórios, justiça militar são incompatíveis com a atividade policial, que deve ser marcada pela lógica da cidadania. Polícia deve ser cidadão controlando cidadão, trabalhador controlando trabalhador, de forma legal e legítima, dentro do pacto social, antes de tudo prevenindo os crimes pelo policiamento ostensivo. E quando isto não for possível, deve-se investigar, prender e apresentar os autores da violência à Justiça. A repressão, quando necessária, deve ser feita de forma qualificada, dentro da técnica policial, e não militar” (Ratton, 2009).

Não por menos, a Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg, 2009), que representou um marco importante na discussão de

um novo modelo de segurança no Brasil, colocou em debate a desmilitarização das polícias. O resultado dos debates, que mobilizou vários setores da sociedade brasileira e refletiu um consenso jamais atingido antes na área da segurança, foi a aprovação de duas diretrizes que propõem a desmilitarização:

Realizar a transição da segurança pública para atividade eminentemente civil; desmilitarizar as polícias; desvincular a polícia e corpos de bombeiros das forças armadas; rever regulamentos e procedimentos disciplinares; garantir livre associação sindical, direito de greve e filiação político-partidária; criar código de ética único, respeitando a hierarquia, a disciplina e os direitos humanos; submeter irregularidades dos profissionais militares à justiça comum.

Criar e implantar carreira única para os profissionais de segurança pública, desmilitarizada com formação acadêmica superior e especialização com plano de cargos e salários em nível nacional, efetivando a progressão vertical e horizontal na carreira funcional.

Ou seja, estas diretrizes podem colocar a polícia brasileira, em particular, e a segurança pública, em geral, no trilho correto de uma segurança consentânea à democracia e aos preceitos fundamentais das liberdades e proteções do estado de direito. Elas também tem o potencial de abrir o caminho para a profissionalização da polícia e a vinculação das políticas de segurança pública com os influxos e demandas por equidade da sociedade brasileira mais ampla. Temas estes já explorados pelas pesquisas e debates feitos por especialistas no país (Moraes, 1996).

Reforçando o que já foi dito anteriormente, as desmilitarização, mesmo por caminhos tortuosos, pode ser obtida tendo em consideração a necessidade de a) desconstitucionalizar a questão – cada estado poderia implantar o melhor arranjo, sendo possível haver polícias de ciclo completo civis e militares; b) regulamentar o § 7o do Art. 144, para que se promova melhor divisão de tarefas, se maximize a cooperação e se minimizem as disputas; c) desmilitarizar as polícias e criar polícias de ciclo completo civis; d) criar polícias de ciclo completo militares; ou, ainda, e) implantar polícias organizadas por circunscrição geográfica ou por tipo de crime.

Adicionalmente, deve-se discutir a ampliação do papel das guardas municipais para que passem a desempenhar funções de proteção do cidadão e de policiamento ostensivo, nos moldes das polícias de proximidade (Zaverucha, 2010).

Considerações finais

Polícia e segurança pública são temas e conceitos muito vastos. Temos a tendência a conceber estas questões de forma restritiva pela via do combate ao crime e do direito penal-punição e não num senso mais amplo de gestão e governança públicas. Nos anos 1990, houve um renovado ânimo para discutir polícia no Brasil a partir da proposta de unificação das duas polícias estaduais (estranhamente estas discussões nunca colocam a Polícia Federal na equação). Mas o debate chegou a um *dead-end*. Talvez hoje seja o caso de retomá-lo a partir de uma análise mais ampla sobre os benefícios da desmilitarização da segurança. As festejadas experiências cariocas das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), por exemplo, são importantes iniciativas de pacificação dos espaços sociais urbanos na medida em que introduzem a chave do policiamento de proximidade e permanente nas comunidades antes dominadas pelos traficantes e pelas milícias. Mas as UPPs ainda estão fortemente atreladas ao modelo militar da ocupação territorial e os policiais estão sempre esperando o momento em que a ordem de cima venha para a sua desmobilização. O modelo de Polícia Militar continua fortemente atrelado à idéia de Segurança Nacional. As metáforas cotidianas ligadas à segurança são ainda militares: combate ao crime; eliminar o inimigo; derrotar o inimigo; enfrentar o inimigo. O controle da droga e das armas ainda tem conexão com o modelo militar, com conexões fortes com as estratégias de enfrentamento adotadas pelos Estados Unidos: *war on drugs*. As unidades de polícia especializadas no Brasil são fortemente militarizadas e são elas que apresentam os indicadores maiores de violência policial e de isolamento institucional.

Aparentemente, o problema não é o militarismo *per se*, pois é possível criar estruturas militares responsáveis e mais transparentes. O problema é que o militarismo, no modelo existente no país, fecha o campo da segurança para outros modelos e outras possibilidades. Além de o mili-

tarismo considerar a segurança como um problema de Estado e defesa da soberania, ele reforça a idéia equívoca de que a segurança deve ser dimensão meramente policial, unidimensional de combate aos criminosos de rua, e não um problema que necessita de estratégias amplas e versáteis de políticas públicas.

O problema hoje no Brasil é que não há um modelo de estrutura policial a ser seguido. A unificação e a desmilitarização ainda não cativaram a opinião pública e não são consensuais entre os especialistas em relação aos seus efeitos imediatos. O limite ainda é que a estrutura policial no país está constitucionalizada e qualquer mudança envolve movimentações de grande porte e não garante o resultado final. Por isto que muitos pesquisadores estão pensando mais em mudar sutilmente a instituição por dentro e não sua doutrina de segurança nacional, incluindo direitos humanos e disciplinas policiais e de ciências humanas na formação do policial militar, aumentando a exigência de escolarização dos policiais e tentando introduzir novas idéias sobre segurança no debate nacional. Em síntese, o Brasil pode escolher vários caminhos para mudar a segurança pública e a desmilitarização pode ser um passo na direção de uma sociedade mais justa e de uma justiça mais adequada às demandas sociais por cidadania, inclusão e respeito.

Referências bibliográficas

- Arendt, H. Sobre a violência. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- Battibugli T. Democracia e Segurança Pública em São Paulo (1946-1964). Tese (doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- Bayley, D. Padrões de Policiamento. São Paulo: EDUSP, 2001.
- Brewer, J D. et all. The Police Public Order and the State. Londres: Mac Millan Press, 1996. 2ª edição.
- Brito, D. C & BARP, Wilson José (Org.). Violência e Controle Social: Reflexões sobre políticas de Segurança Pública. Belém: NUMA/UFPA, 2005.
- Dieu, F. Gendarmerie et Modernité. Paris: Montchrestien, 1993.
- Fontoura, N. 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. Nº17, vol.3, IPEA, Brasília, 2009.
- Fontoura, P. R. Tarsis da. O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas. Brasília: Instituto Rio Branco, 2005.
- Foucault, M. Segurança, território, população. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- Holloway, T. H. Polícia no Rio de Janeiro. Repressão e resistência numa cidade do século XIX. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- Lima, R. Kant de. A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: Seus Dilemas e Paradoxos. Rio de Janeiro, Forense. 1995.
- Mariano, B.; Freitas, I. (Org.). *Polícia: desafio da democracia brasileira*. Porto Alegre: governo do estado do Rio Grande do Sul, 2002.
- Mathias, S. K. A militarização da burocracia. A participação militar na administração federal das Comunicações e da Educação. São Paulo: Editora Unesp, 2003.
- Moraes. B. B. (Org.). *O papel da polícia no regime democrático*. São Paulo: Mageart, 1996.
- Muniz, J. A Crise de Identidade das Polícias Militares Brasileiras: Dilemas e Paradoxos da Formação Profissional. Trabalho apresentado a REDES 2001. Washington, DC, Center for Hemispheric Defense Studies, ocorrido entre 22 e 25 de maio, 2001. <http://www.comciencia.br/entrevistas/jacquelinemuniz.htm>
- Nobrega JR. J. M. A militarização da segurança pública. Um entrave para a democracia brasileira. Revista Sociologia e Política. v. 18, n. 35, fev. 2010
- Pinheiro, P. S. Autoritarismo e transição. *Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, n. 45, mar./maio 1991.
- Pinheiro, P. S. e ALMEIDA, Guilherme Assis. Violência urbana. São Paulo: Publifolha, 2003.

- Ratton, J. L. Entrevistas sobre militarização da polícia no Brasil ao site Comunidade Segura, 2009. <http://www.comunidadesegura.org/pt-br/node/43209/73272>
- Reiner, R. *The Politics of the Police*. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1992. 2ª edição.
- Waddington, P. A. J. *Policing Citizens: Authority and Rights*. Londres: UCL Press, 1999.
- 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.
- Soares, L. E. *Meu casaco de general: quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- Soares, L. E., Silvia Ramos e M. R. "O que pensam os profissionais de segurança pública no Brasil". Brasília: Ministério da Justiça, Senasp, agosto de 2009.
- Souza, L. *Lei, cotidiano e cidade. Polícia Civil e práticas policiais na São Paulo republicana (1889-1930)*. São Paulo: Ibccrim, 2009.
- Souza N. C. 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>>.
- 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*. LIMA, Roberto Kant et all. *Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada*. Volume II. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.