



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

FACULDADE DE DIREITO

**COORDENAÇÃO DE ATIVIDADES COMPLEMENTARES E ELABORAÇÃO DE
MONOGRAFIA JURÍDICA**

MARIANA LEITE PEREIRA

**O DESAFIO DO POLICIAMENTO EM UM ESTADO DEMOCRÁTICO DE
DIREITO**

FORTALEZA

2016

MARIANA LEITE PEREIRA

O DESAFIO DO POLICIAMENTO EM UM ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito

Orientadora: Prof.^a Dra. Gretha Leite Maia de Messias

FORTALEZA/CE

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Federal do Ceará

Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

P493d Pereira, Mariana Leite.

O desafio do policiamento em um Estado Democrático de Direito / Mariana Leite Pereira. – 2016.

92 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2016.

Orientação: Prof. Dr. Gretha Leite Maia de Messias.

1. Estado Democrático de Direito. 2. Policiamento ostensivo. 3. Polícia Militar. 4. Violência policial.

5. Formação policial. I. Título.

CDD 340

MARIANA LEITE PEREIRA

O DESAFIO DO POLICIAMENTO EM UM ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em ___ / ___ / ____.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Gretha Leite Maia de Messias (Orientadora)

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Ma. Gabriela Gomes Costa

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Ma. Zaneir Gonçalves Teixeira

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Aos meus avós, Delzita (*in memoriam*), Luiz (*in memoriam*), Odésio (*in memoriam*) e Luzanira.

A todas as vítimas de violência.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, a quem eu confiei não só a minha caminhada na graduação, mas toda a minha vida, e que nunca me desamparou. A Ti devo tudo que tenho e sou.

À minha mãe, Rose, que sempre foi a minha maior incentivadora e de quem eu, orgulhosamente, sou reflexo. Ao meu pai, Ney, que é meu exemplo de dedicação, trabalho e caráter; tudo o que eu mais desejo é te deixar orgulhoso, pai. Vocês, meus pais, fizeram-me quem eu sou e são mais responsáveis pelas minhas conquistas do que eu mesma. A vocês, minha eterna gratidão!

Aos meus irmãos, Pedro Luiz e Sofia, que, com sua presença constante, são amizade e suporte sempre que necessito. Ah, Sofia, obrigada pelos livros!

Ao meu companheiro e melhor amigo, Choairy, obrigada pelo apoio, pelo incentivo, pela ajuda, pelas orientações, por aguentar o meu mau humor, por levantar minha autoestima, por segurar na minha mão e por prometer que tudo ia dar certo. Eu não teria conseguido sem você!

A Joyce agradeço pela presença, pelo apoio e pela compreensão tão única. Você é um anjo na minha vida, muito de você vive em mim.

Agradeço a todos os meus amigos pela amizade e pelo envio de energias positivas, Yasmin, Belle, Érica, Matheus, Igor, Marília, Roberta, Fernanda. Um agradecimento especial a Thaís, que me possibilitou o acesso a livros indispensáveis à construção do presente trabalho.

Àquelas que tornaram o caminho mais leve e divertido, a minha gratidão: Débora, obrigada pelo cuidado, pela alegria e por enfrentar a selva comigo do começo ao fim (ou novo começo); Ivna, obrigada por partilhar dúvidas e orientadores e por sempre me ajudar a encontrar um caminho (até mesmo um tema), foi maravilhoso dividir com você momentos tão importantes da minha vida acadêmica; Josy, obrigada por surgir com seu bom humor contagiante pra nos completar, você é uma inspiração de dedicação e estudo. Fico muito feliz de partilhar com vocês angústias e conquistas.

Agradeço à Universidade Federal do Ceará, bem como aos professores, funcionários e colegas, pela oportunidade de viver essa experiência de formação não só profissional, mas também humana.

Não posso esquecer de agradecer ao professor Domingos Abreu, que mal sabe mas contribuiu tanto para a minha formação.

Aos advogados, estagiários e funcionários da AJURE/CE (Banco do Brasil), Heliomar, Miguel, Siredson, Lôra, Suely, Renata, Txai, Samuel, Caio, Morgana, Natália, Andressa, Felipe, Lucas, Bianca (e tantos outros), agradeço muitíssimo por me propiciarem a vivência do meu primeiro estágio, por tantos aprendizados práticos, pelo carinho e pela amizade.

A todos do Núcleo de Gênero Pró-Mulher do Ministério Público do Estado do Ceará, Anaílton, Thiago, Rita, Clene, Marília, Ivina, Camila, Deborah, obrigada pelo acolhimento, pelos ensinamentos e pelo importante trabalho realizado.

À Defensoria Pública da União no Estado do Ceará e a todos que tornam possível a sua existência e a sua excelência, o meu agradecimento por me transformar em uma futura operadora do Direito mais humana e por renovar as minhas esperanças (e as de tanta gente) na Justiça.

Agradeço imensamente à professora Gretha por aceitar construir esse trabalho comigo, bem como pelas orientações, pela disponibilidade, pela paciência, pela gentileza e pela presteza. Você é um exemplo de docente, a quem passei a admirar ainda mais.

Por fim, gostaria de agradecer muitíssimo às professoras Gabriela e Zaneir por aceitarem prontamente o convite para compor a banca de avaliação desse trabalho de conclusão de curso.

“Dizem que ela existe pra ajudar
Dizem que ela existe pra proteger
Eu sei que ela pode te parar
Eu sei que ela pode te prender

Polícia para quem precisa
Polícia para quem precisa de polícia
Polícia para quem precisa
Polícia para quem precisa de polícia

Dizem pra você obedecer
Dizem pra você responder
Dizem pra você cooperar
Dizem pra você respeitar

Polícia para quem precisa
Polícia para quem precisa de polícia
Polícia para quem precisa
Polícia para quem precisa de polícia” (Titãs).

RESUMO

O presente trabalho objetiva tratar, por meio de pesquisa bibliográfica, do desafio do policiamento em um Estado Democrático de Direito, especialmente tratando da realidade brasileira. O policiamento é a atividade de patrulhamento das ruas, a fim de preservar a segurança de uma ordem social, através do uso legítimo de coação física. No Brasil, as Polícias Militares são responsáveis pela realização desse policiamento ostensivo. A Constituição brasileira de 1988, por sua vez, dispõe que o Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito. Este tem como cerne a defesa dos direitos subjetivos de todos os indivíduos. Logo, na realidade, a principal função da polícia deve ser garantir que tais direitos dos cidadãos sejam respeitados. Para tanto, os policiais precisam ter os seus direitos fundamentais garantidos, afinal, também são cidadãos. Todavia, através da valorização da disciplina e da hierarquia, são constantes as violações aos direitos dos policiais em formação e dos policiais hierarquicamente subordinados dentro das Polícias Militares. Ademais, a lógica militarizada historicamente consagrada de que a função da polícia responsável pelo policiamento ostensivo é combater um inimigo interno está arraigada não apenas nas Polícias Militares, mas na segurança pública como um todo e, até mesmo, no pensamento da sociedade. Assim, as polícias brasileiras são autoras de inúmeras violações aos direitos fundamentais dos cidadãos. Conclui-se que o policiamento, para ser compatível com os princípios fundamentais do Estado de Direito e da democracia, deve ser um serviço público universalizado de maneira igualitária, bem como uma atividade civil e não militar. Para tanto, é preciso romper com a militarização ideológica da segurança pública, sendo a desmilitarização da polícia um primeiro passo para alcançar esse objetivo.

Palavras-chave: Estado Democrático de Direito. Policiamento ostensivo. Polícia Militar. Violência policial. Formação policial. Serviço público. Atividade civil. Desmilitarização.

ABSTRACT

Through a bibliographical research, the present work aims to analyze the challenge of policing in a Democratic Rule of Law, especially dealing with the Brazilian reality. Policing is the activity of patrolling the streets, for preserve the security of a social order, through the threat of legitimate use of physical coercion. In Brazil, the Military Polices are responsible for the ostensive policing. The Brazilian Constitution of 1988, on the other hand, states that Brazil is a Democratic Rule of Law. The Democratic Rule of Law intent to defend of the subjective rights everyone. Therefore, in reality, the main function of the police should be to ensure that these citizens' rights are respected. For this, the police officers must have their fundamental rights guaranteed, after all, they are also citizens. However, through the valorization of the discipline and the hierarchy, violations of the rights of the training police officers and of the hierarchically subordinate police officers within the Military Police are constant. Besides that, the historically consecrated militarized logic, which says that the role of the police responsible for ostensive policing is to combat an internal enemy, is rooted not only in the Military Police, but also in public safety as a whole and even in the society thinking. Thereby, the Brazilian police is responsible for numerous violations of citizens' fundamental rights. It is concluded that policing, in order to be compatible with the Rule of Law and democracy fundamental principles, should be a public service universalized in an egalitarian way, as well as a civil and non-military activity. To do so, it's necessary to rupture with the public safety ideological militarization and the police demilitarization is the first step towards achieving this goal.

Keywords: Democratic Rule of Law. Ostensive policing. Military Police. Police violence. Public service. Civil activity. Ideological militarization. Demilitarization.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	13
2.1 Estado e Direito	13
2.2 Experiências históricas do Estado de Direito	15
2.3 O Estado de Direito, a defesa dos direitos subjetivos e a eliminação do arbítrio ...	17
2.4 Estado de não Direito	21
2.5 Estado de Direito Liberal X Estado de Direito Social	22
2.6 Democracia, cidadania e defesa dos direitos fundamentais	27
2.7 Estado de Direito X Estado Democrático	32
2.8 Estado Democrático de Direito	34
3 A POLÍCIA BRASILEIRA	36
3.1 O que é a polícia? Conceito, funções e características da instituição policial nas sociedades modernas	36
3.2 Breve histórico da polícia no Brasil	40
3.3 A polícia na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: a continuidade do autoritarismo	52
4 O DESAFIO DO POLICIAMENTO NO BRASIL	57
4.1 A violência policial no Brasil e a não concretização do Estado Democrático de Direito	59
4.2 A formação policial no Brasil e a persistente militarização ideológica da segurança pública	62
4.3 O policiamento em um Estado Democrático de Direito: atividade civil e serviço público universal	77
5 CONCLUSÃO	82
REFERÊNCIAS	85

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão de curso se propõe a tratar do desafio do policiamento em um Estado Democrático de Direito, visto que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), em seu artigo 1º, propõe tal fórmula para definir o Estado brasileiro. Assim, no segundo capítulo (o primeiro após a introdução), são desenvolvidas as bases teóricas para se chegar ao conceito da expressão Estado de Direito, bem como de democracia, a fim de compreender, por fim, o que significa Estado Democrático de Direito.

O objetivo é que, após um estudo sobre a referida expressão constitucional, seja possível entender como se compatibiliza a atividade de policiamento com o Estado Democrático de Direito, analisando se essa compatibilização existe no Brasil e, caso contrário, o que a impede.

Para tanto, o terceiro capítulo destina-se, inicialmente, a tratar do conceito de polícia e de policiamento, pesquisando também as características e as funções da polícia nas sociedades modernas. Em seguida, realiza-se um pequeno estudo sobre a polícia brasileira, elaborando-se um breve histórico da instituição policial no Brasil, bem como analisando-se as previsões da CRFB/88 referentes à organização policial e à realização do policiamento. É visto, então, que as Polícias Militares estaduais são responsáveis pela preservação da ordem pública e pelo exercício da função de polícia ostensiva. Portanto, essas polícias detêm a exclusividade da realização da atividade de policiamento propriamente dita, qual seja, o policiamento ostensivo das ruas. Por essa razão, essa monografia, especialmente o quarto capítulo, volta-se a analisar as Polícias Militares, tendo em vista que o foco do trabalho é o policiamento *stricto sensu*, ou seja, aquele que lida diretamente com a população.

O quarto capítulo discorre sobre o desafio do policiamento em um Estado Democrático de Direito, tratando da realidade brasileira. No Brasil, a polícia surgiu para servir aos interesses do Estado e das classes dominantes, de modo que a ideia de combater um inimigo interno sempre esteve presente nas práticas policiais, apenas se transformando a figura do inimigo ao longo do tempo. A polícia brasileira é a mais letal do mundo: 17.688 pessoas foram mortas pela polícia, no Brasil, entre 2009 e 2015. Percebe-se, assim, que tais violações não se tratam apenas de desvios de conduta individuais de alguns maus policiais, mas sim de um padrão que é regra no relacionamento entre polícia e sociedade.

Ainda no quarto capítulo, é feito um estudo sobre a formação dos policiais responsáveis pelo policiamento ostensivo no Brasil, através do qual foi possível perceber que a inclusão de disciplinas de direitos humanos nos currículos dos cursos de formação não foi suficiente para combater a violência policial, pois o militarismo arraigado nas polícias como um todo, principalmente nas Polícias Militares, implica o ensino, ainda que informal, da ideia de combate bélico das ruas, onde existirá um inimigo que precisa ser eliminado. Além disso, a cultura militar valoriza excessivamente a hierarquia e a disciplina, que, por sua vez, acabam por justificar constantes violações aos direitos fundamentais dos policiais em formação, por meio da imposição pelos instrutores de sofrimento físico e psicológico. Tais violações não se restringem às escolas de formação policial, continuando durante a carreira policial, quando os praças (policiais militares de menor hierarquia e, geralmente, responsáveis pelo patrulhamento das ruas) têm seus direitos fundamentais desrespeitados pelos seus superiores hierárquicos, os oficiais, que, no geral, permanecem nos quartéis e são responsáveis pela administração da instituição.

Assim, não é apenas a atividade de policiamento que não tem sido compatível com o Estado Democrático de Direito, mas também é possível questionar se a própria instituição da Polícia Militar tem respeitado os princípios democráticos e do Estado de Direito em sua organização interna.

Dessa forma, esse trabalho se justifica por ser o policiamento uma atividade tida, atualmente, como indispensável para a vida em sociedade. Portanto, o respeito pela polícia dos princípios que fundamentam o Estado Democrático de Direito é indispensável para que este seja mais do que uma simples disposição constitucional e se concretize na prática. Desse modo, é inadmissível a violência praticada por agentes do Estado contra a população, bem como as violências sofridas por eles em sua formação e treinamento.

A metodologia utilizada foi pesquisa bibliográfica em livros, teses, dissertações, monografias, artigos, legislações, relatórios e pesquisas sobre dados da segurança pública brasileira, usando-se também algumas notícias de jornais para ilustrar o estudo teórico.

2 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Considera-se que para se chegar ao cerne da discussão, é imprescindível entender o que é o Estado Democrático de Direito ao qual se refere a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), em seu artigo 1º. Ali, ao definir que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, afirma-se que ela constitui um Estado Democrático de Direito, cujos fundamentos são a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Já em seu parágrafo único, é enunciado o princípio democrático que rege a República Federativa brasileira, que aduz que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988).

Na tentativa de se alcançar um conceito de Estado Democrático de Direito, faz-se necessário que se destrinche os significados de Estado de Direito, de Estado Liberal, de Estado Social e de Democracia. Apenas a partir do entendimento desses conceitos, é possível compreender o significado da expressão que dá título ao presente capítulo.

Estado de Direito, em uma primeira definição, pode ser identificado como um Estado que tem sua atividade pautada e limitada pelo Direito (CANOTILHO, online). Entretanto, a fórmula Estado de Direito permite uma problematização e um estudo mais verticalizado, com o qual se inicia este capítulo.

2.1 Estado e Direito

Mas o que é o Direito e o que é o Estado? Essa indagação tem inúmeras respostas, de acordo com a linha de pensamento jurídica e filosófica adotada, e o conceito de Estado de Direito varia a depender da resposta escolhida. Contudo, o presente capítulo não tem, de forma alguma, a pretensão de definir conceitos tão complexos, mas apenas apontar algumas ideias essenciais sobre o significado de ambos os termos dentro da teoria do Estado de Direito que se deseja minimamente desenvolver.

Discorrendo acerca dos elementos contidos na fórmula política Estado de Direito, Maia, G. (2015, p. 10) afirma que se trata de “uma tentativa de acoplamento de dois elementos irreconciliáveis em princípio. De um lado, a expressão destaca o monopólio da força e as questões relativas ao exercício do poder. De outro, a exigência de controle para esse exercício”.

Nesse mesmo sentido, a concepção weberiana de Estado também se mostra pertinente, entendendo-o como um “instituto político de atividade contínua quando e na medida em que seu quadro administrativo mantenha com êxito a pretensão ao monopólio legítimo da coação física para a manutenção da ordem vigente” (CADEMARTORI, 2007, p. XIII).

Logo, o fundamental, para a finalidade aqui proposta, é ter em mente que o Estado é uma organização política cujo poder é o elemento essencial, visto que, conforme apregoa Bonavides (2007b), é o detentor da soberania, do monopólio do poder e da coação incondicionada. Assim, pode-se afirmar que “o Estado é o poder” (FERRAZ, 2008, p. 11).

Mas, o mais importante para compreender a teoria do Estado de Direito que será abordada nas próximas linhas é entender o sentido dado à palavra Direito na referida expressão (DALLARI, 2003).

Segundo Canotilho (online, p. 21), “a lei não se identifica com o direito”, sendo este conceito muito mais abrangente que aquele, significando “uma conjugação de fato, valor e norma, e não apenas uma forma cujo conteúdo é indiferente ou pode ser arbitrariamente escolhido” (DALLARI, 2003, p. 196). Logo, o conceito de Direito dentro da expressão Estado de Direito está intrinsecamente ligado a ideia dos direitos fundamentais, ou ao que Canotilho (online, p. 18) denomina de “ideia do direito”.

O Direito e, conseqüentemente, o Estado de Direito, não pode resumir-se a leis positivadas no ordenamento jurídico, ou a um Estado formal de Direito, até porque as leis em sentido estrito são criadas pelo próprio Estado, em sua função legiferante. Logo, ao reduzir a ideia de Direito ao conceito de lei, coloca-se o Estado acima do Direito, mas, na verdade, como sustenta Cunha (2003, p. 167), “há direitos anteriores ao Estado, que este se vê obrigado a respeitar. Nota-se a partir daí, com mais clareza, o Estado como criatura do Direito, e não como instituinte do Direito”.

O Estado de Direito, portanto, é guiado por princípios historicamente consagrados na consciência jurídica geral como fundamentais à natureza humana (CANOTILHO, online).

Bobbio (1992, p. 05) afirma que:

os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.

Portanto, não existem direitos fundamentais por natureza, visto que a definição de quais direitos merecem esse *status* varia a depender da civilização, da cultura e do momento histórico. Desse modo, os direitos fundamentais são historicamente relativos e estão sempre

em construção, inclusive, com o surgimento de novos. Por esse motivo, não é possível eleger um fundamento absoluto para esses direitos, havendo tantos fundamentos quanto direitos tidos como fundamentais, que podem ser, até mesmo, antinômicos (situação na qual pode haver choque entre direitos fundamentais) (BOBBIO, 1992).

Assim, a razão da criação da teoria do Estado de Direito é garantir o respeito aos direitos fundamentais do indivíduo (CANOTILHO, online), independentemente do fundamento de tais direitos. Um Estado de Direito deve significar um Estado de direitos (fundamentais) (CANOTILHO, online).

Ao longo do presente capítulo, será usada a expressão direitos subjetivos numa concepção mais ampla, como sendo os direitos fundamentais positivados no ordenamento jurídico, ou seja direitos objetivos, destinados à satisfação de um interesse, dos quais são titulares os indivíduos, e que podem ser opostos ao poder estatal (VERDÚ, 2003; ZOLO, 2006).

2.2 Experiências históricas do Estado de Direito

A fórmula político-jurídica Estado de Direito, tão difundida atualmente, tem origem nos Estados ocidentais no final do século XVIII e início do século XIX (os valores abrangidos pela teoria do Estado de Direito, surgiram muito antes disso, porém)¹, em especial em quatro experiências históricas que, com suas diferenças e semelhanças, originaram a base do modelo de Estado de Direito moderno, adotado pela maioria dos países dito liberais e democráticos, dentre eles o Brasil. São elas: o *Rechtsstaat* alemão, o *rule of law* britânico, o *rule of law* estadunidense e o *état de droit* francês (ZOLO, 2006).

O presente trabalho não adentrará no estudo aprofundado de tais experiências, apenas passará brevemente por elas para chegar à construção da teoria moderna do Estado de Direito.

Inicialmente, é importante destacar que o Estado de Direito não é uma fórmula unânime e o seu conceito varia de acordo com a cultura, com a história e com a experiência prática de cada Estado, existindo tantas definições de Estado de Direito, quanto existem

¹ “Detenham-se algumas ideias que precederam a afinação germânica do Estado de direito: na filosofia grega a conjugação das ideias de *dike* (processo), *themis* (direito) e *nomos* (lei) apontava já para a limitação racional dos poderes do Estado; b) a defesa de uma *constituição mista* trazia implícita, desde a antiguidade, a necessidade de um poder moderado, contraposto à tirania sem limites; c) a ideia de vinculação dos soberanos às *leis fundamentais do reino*; d) as doutrinas de *resistência contra tiranos* e do *contrato social*; e) o pensamento medieval da liberdade no direito, ou seja, a liberdade que advém de um determinado *estatuto* e que havia de conduzir a ideia de liberdade natural do homem” (CANOTILHO, 1992, p. 354, grifo do autor)

significados para o Direito (SILVA, 2010). Logo, longe de esgotar o estudo acerca do tema, o que se pretende aqui, em um primeiro momento, é apontar os pontos de encontro das diversas experiências, para tentar compreender o núcleo e as bases do conceito de Estado de Direito adotado atualmente pelo Brasil.

A expressão Estado de Direito tem origem na cultura liberal alemã (*Rechtsstaat*), tendo surgido em meados do século XIX para denominar um Estado dotado de limites impostos pela lei, que garantam as liberdades e a autonomia individual. Nesse contexto, surgiu, na Alemanha, a teoria dos direitos públicos subjetivos, cuja ideia é a de que os direitos subjetivos (liberdades individuais, em especial, o direito à liberdade e à propriedade) são instituídos pelo próprio Estado, por meio do Poder Legislativo, de modo a autolimitar-se. Logo, a fonte dos direitos individuais não seria a soberania popular, mas a função legiferante estatal. Daí porque se fala nesse Estado de Direito como sendo um Estado legal (ZOLO, 2006).

Já o *rule of law* britânico, traduzido como a regra do direito ou o império do direito, baseia-se principalmente nos costumes do povo, sendo o direito consuetudinário, aplicado pelos tribunais, a fonte da defesa dos direitos subjetivos. A principal característica e contribuição desse sistema para a construção do Estado de Direito moderno é a igualdade jurídica de todos os indivíduos no acesso à Justiça, através da garantia de um processo justo nos tribunais de *common law*, independentemente de suas condições sociais e econômicas, respeitando os direitos presentes nas leis e nos costumes, em oposição à arbitrariedade e à discricionariedade do Poder Executivo (CANOTILHO, online; ZOLO, 2006).

A versão estadunidense do *rule of law* trouxe como grande contribuição a ideia de Estado constitucional, ou seja, um Estado limitado pelas regras e direitos subjetivos previstos em uma Constituição escrita e rígida (Bill of Rights), que é hierarquicamente superior aos demais diplomas normativos, visto que é uma norma proveniente do poder constituinte do povo (CANOTILHO, online). Além disso, os Estados Unidos foram o grande precursor do controle de constitucionalidade das leis, em sua versão difusa/concreta, adotando um modelo de fiscalização, pelo Poder Judiciário, de compatibilidade das leis emanadas pelo Parlamento com os princípios e regras constitucionais, nos casos concretos (CANOTILHO, online; ZOLO, 2006).

Por fim, as contribuições francesas para a teoria do Estado de Direito (*État de droit*) são principalmente duas: a necessidade de legitimação popular do Parlamento/Poder Legislativo, por meio da investidura popular direta dos parlamentares através do sufrágio universal (CANOTILHO, online; ZOLO, 2006); e a submissão de todos os poderes do Estado

(os quais devem ser divididos, segundo essa teoria do Estado de Direito), inclusive do Poder Legislativo, ao Direito, representado pela supremacia normativa da Constituição. Para os teóricos franceses defensores do *état de droit*, é fundamental para a existência de um verdadeiro Estado de Direito que o Parlamento comporte-se como um dos poderes constituídos e não como um eterno poder constituinte. (ZOLO, 2006).

2.3 O Estado de Direito, a defesa dos direitos subjetivos e a eliminação do arbítrio

Após esse breve aparato das principais contribuições das experiências históricas mais importantes para a formulação da teoria moderna e atual do Estado de Direito, parte-se para a tentativa de elucidar as características principais e tidas como universais de um verdadeiro Estado de Direito. Zolo (2006, p. 48) define o Estado de Direito como sendo

a versão do Estado moderno europeu que, com base em uma filosofia individualista (com o duplice corolário do pessimismo potestativo e do otimismo normativo) e através de processos de diferenciação e de difusão do poder, atribui ao ordenamento jurídico a função primária de tutelar os direitos civis e políticos, contrastando, com essa finalidade, a inclinação do poder ao arbítrio e à prevaricação.

Para Zolo (2006) e Bobbio (1992), o individualismo é a premissa filosófico-política do Estado de Direito, pois, como já demonstrado, a razão de ser dessa teoria é a tutela dos direitos fundamentais dos indivíduos (em especial as liberdades negativas) em face do Estado, sendo dever da autoridade pública não só o seu reconhecimento, mas também a sua proteção e a sua promoção.

Nesse sentido, entende Zolo (2006), que o poder é necessário para a manutenção da ordem, principalmente por meio de suas modalidades repressivas. Contudo, é socialmente perigoso, porque tende a se concentrar e tornar-se arbitrário (inúmeros são os exemplos históricos em que isto ocorreu), representando uma ameaça às liberdades individuais (pessimismo potestativo). Assim, ainda segundo Zolo (2006), exige-se, em um Estado de Direito, a existência de aparelhos normativos e de órgãos institucionais que fiscalizem e reprimam o abuso e o arbítrio do poder, pois a teoria do Estado de Direito baseia-se na convicção de que o instrumento do Direito é capaz de frear a periculosidade do poder (otimismo normativo), por meio da “ritualização do exercício do poder” (ZOLO, 2006, p. 35-36). Para tanto, é essencial que a lei imponha formas e procedimentos gerais a serem seguidos pelas autoridades públicas, de modo a reduzir ao máximo a discricionariedade do poder, tornando-o mais visível e controlável por parte dos cidadãos.

Resume Zolo (2006, p. 36), portanto, que o ordenamento jurídico, em um Estado de Direito, exerce uma tríplice função: “de instrumento da ordem e da estabilidade do grupo social, enquanto expressão normativa do poder de governo; a de mecanismo legislativo de ritualização-limitação do poder político; e [...] de garantia dos direitos subjetivos”.

Desenvolvendo essa ideia, conclui-se que, em um Estado de Direito, a Administração Pública (Poder Executivo) deve estar submetida à lei (princípio da legalidade), mas também é necessário que o Poder Legislativo disponha de limites impostos pela lei à sua função legiferante (formas e procedimentos), sendo essencial que toda e qualquer atividade estatal se não objetive tutelar os direitos subjetivos, não os desrespeite.

Esse entendimento coaduna-se com o pensamento de Canotilho (1992), que afirma existirem três dimensões fundamentais do princípio do Estado de Direito, quais sejam, juridicidade, constitucionalidade e direitos fundamentais.

A juridicidade consiste em “conformar as estruturas do poder político e a organização da sociedade segundo a *medida do direito*” (CANOTILHO, 1992, p. 362, grifo do autor). Assim, em um Estado de Direito, o Estado precisa atuar de forma *sub lege* (CADEMARTORI, 2007), ou seja, subordinado ao chamado império do Direito (CANOTILHO, online), constituído não só pelas leis, mas também por determinadas normas superiores que o Estado não pode suprimir ou violar, bem como de modo *per lege*, ou seja, através do Direito (CADEMARTORI, 2007). O governo *per lege*, segundo Cademartori (2007), é aquele que se expressa por meio de leis gerais e abstratas. O exercício da atividade estatal (de todos os poderes políticos) através do Direito significa que esse exercício só pode se dar por meio de “instrumentos jurídicos institucionalizados pela ordem jurídica” (CANOTILHO, online, p. 18). O elemento da juridicidade é importante por estabelecer limitações formais à atuação estatal, além de garantir segurança jurídica. Aqui, merecem destaque as palavras de Jhering lembradas por Canotilho (1992, p. 362): “a forma é inimiga jurada do arbítrio e irmã gêmea da liberdade”.

As leis são criadas, entretanto, pelo próprio Estado, através de sua função legiferante, logo, faz-se indispensável em um Estado de Direito a existência de uma norma fundamental hierarquicamente superior, a Constituição, que estabeleça os limites a que estão submetidos todos os poderes públicos (governo *sub lege*), inclusive o Poder Legislativo. Logo, para Canotilho (1992), o Estado de Direito é necessariamente um Estado Constitucional.

Por fim, o terceiro elemento trazido por Canotilho (1992) como essencial ao Estado de Direito é a promoção dos direitos fundamentais. A Constituição deve ter como

núcleo o respeito e a promoção de tais direitos (CANOTILHO, 1992, online), sendo a garantia destes não só o real sentido da existência da teoria do Estado de Direito, mas também o que a legitima, visto que esta fórmula foi criada pela sociedade para atender às suas aspirações (CADEMARTORI, 2007). Assim, conforme apregoa Cademartori (2007, p. XII), “legitima-se o Estado de Direito na medida em que atenda às aspirações, bens e interesses que justificam a sua existência”, e tais interessem são a necessidade de garantir o respeito aos direitos subjetivos dos indivíduos.

Os direitos fundamentais, portanto, devem estar positivados na Constituição e a atividade estatal, principalmente a legislativa, por sua vez, deve pautar-se na norma constitucional. Assim, a “ideia do Direito” (CANOTILHO, online, p.18), que se confunde com os direitos fundamentais, está acima do ordenamento jurídico e dos poderes políticos, o que justifica, por exemplo, a existência de um controle de constitucionalidade das leis. Ademais, a garantia de proteção dos direitos fundamentais legitima o Estado de Direito. Nesse sentido, resume Canotilho (online, p. 19-20, grifo do autor):

A constitucionalização dos direitos revela a *fundamentalidade* dos direitos e reafirma a sua *positividade* no sentido de os direitos serem posições juridicamente garantidas e não meras proclamações filosóficas, servindo ainda para *legitimar* a própria ordem constitucional como ordem de liberdade e justiça.

Todavia, é necessário ressaltar que não basta apenas consagrar os direitos em uma Constituição se eles não forem efetivados pela atividade estatal (seja na produção de leis, na execução destas, na resolução de conflitos, ou na fiscalização de constitucionalidade das normas) por meio da juridicidade estatal. Caso contrário, a Constituição será apenas simbólica e não será possível falar em Estado de Direito (CANOTILHO, online).

Zolo (2006) fala, ainda, em dois princípios fundamentais por meio dos quais o Estado de Direito busca atingir o seu objetivo de tutelar os direitos subjetivos em contraposição à possibilidade de arbitrariedade do poder estatal. Tais princípios, que representam elementos característicos do Estado de Direito e que se materializam através de diversos institutos, são a difusão e a diferenciação do poder. Esses mecanismos possibilitam a existência do elemento da juridicidade trazido por Canotilho.

A difusão do poder apregoa ser imprescindível para a primazia de um Estado de Direito que não só o Estado seja titular de poder, mas também os indivíduos passem a ser titulares de direitos e poderes juridicamente reconhecidos e possíveis de serem exercidos até mesmo contra os órgãos estatais. (ZOLO, 2006).

Zolo (2006) fala em quatro institutos jurídicos por meio dos quais o princípio da difusão do poder tem se expressado nas experiências históricas, todavia, eles não esgotam as

possibilidades de materialização do referido princípio. São eles: a unicidade e individualidade do sujeito jurídico, que aduz ser o ordenamento jurídico formado por todos os indivíduos, sendo eles titulares de direitos, capazes de produzir consequências jurídicas através de seus atos; a igualdade jurídica dos sujeitos individuais, que consiste na premissa de que todos são iguais perante a lei, mas, trata-se de uma igualdade jurídica formal e não substancial, visto que leva em consideração as diferenças e desigualdades de fato, sendo iguais “todas as consequências jurídicas de comportamentos jurídicos equivalentes” (ZOLO, 2006, p. 38); a certeza do direito, que nada mais é do que a segurança jurídica, sendo indispensável que todos os indivíduos conheçam as leis (estas devem ser acessíveis e claras) e sejam capazes de prever as consequências jurídicas de suas atitudes e do comportamento de terceiros, além de abranger a garantia contra uma jurisdição arbitrária (por meio, por exemplo, do princípio do juiz natural e da vedação a tribunais de exceção); e o reconhecimento constitucional dos direitos subjetivos, em especial os civis (direitos de liberdade e propriedade) e os políticos (direito a participar ativamente do poder político), que é a razão de ser do Estado de Direito, sendo indispensável a possibilidade de fazer valer tais direitos na esfera do Poder Judiciário (ZOLO, 2006).

O princípio da diferenciação do poder, por sua vez, subdivide-se, segundo Zolo (2006), em dois aspectos: o da autodiferenciação do subsistema político-jurídico em relação aos outros subsistemas funcionais (pelo seu alto grau de autonomia funcional, pelo sobressaimento do individualismo e pela positivação do direito) e o da diferenciação funcional interna ao subsistema político.

Esse segundo aspecto do princípio da diferenciação do poder tem se materializado através de características consideradas, atualmente, indispensáveis a um Estado de Direito, quais sejam, a delimitação do âmbito de exercício do poder e de aplicação do direito, de modo que o poder político não se ocupe de questões relacionadas à autonomia da esfera privada do indivíduo (como, por exemplo, crenças, práticas religiosas, experiências sexuais e familiares, entre outros) e nem se confunda com aspectos alheios à política, como a religião; a separação entre instituições legislativas e administrativas, que nada mais é do que o princípio da separação dos poderes, que prevê que os órgãos que elaboram as leis devem ser distintos e autônomos em relação àqueles que as aplicam e as interpretam; o primado do Poder Legislativo, consubstanciado na reserva da legislação (que aduz que apenas o Poder Legislativo pode elaborar normas gerais em matéria de direitos subjetivos) e no princípio da legalidade (por meio do qual os demais poderes políticos estão sujeitos a seguir as normas gerais editadas pelo parlamento); a subordinação do Poder Legislativo ao respeito dos direitos

subjetivos constitucionalmente definidos, visto que todos os órgãos estatais estão submetidos à superioridade normativa da Constituição, sendo possível, inclusive, o exercício do controle de constitucionalidade das leis pelo Poder Judiciário; e, por fim, a autonomia do Poder Judiciário, bem como sua independência hierárquica em relação aos demais órgãos do poder político estatal, a fim de que as decisões emanadas pelos órgãos judiciários não estejam contaminadas pelas ideologias dos demais poderes estatais, de modo a garantir a igualdade jurídica e a Justiça na resolução dos conflitos individuais.

Nesse sentido, Maia, G. (2015, p. 11), afirma que o Estado de Direito se configura quando

a organização e o exercício do poder político são juridicamente estruturados, de maneira que os indivíduos estejam protegidos pela existência prévia das normas e instituições garantidoras de seus direitos e liberdades; e mais além, quando a própria atividade estatal se submete a essas normas e instituições ordenadoras do exercício do poder.

De forma mais simplificada, Silva (2010) fala em três postulados básicos do Estado de Direito: submissão ao império da lei, que deve ser elaborada por representantes do povo-cidadão; divisão de poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), de maneira independente e harmônica; e enunciado e garantia dos direitos individuais.

Depois das considerações feitas acima, é fácil compreender que a razão de ser do Estado de Direito é a eliminação do arbítrio no exercício dos poderes públicos, através e a fim de alcançar a garantia dos direitos individuais perante tais poderes (CANOTILHO, online).

2.4 Estado de não Direito

Canotilho (online), para chegar ao conceito e às características do Estado de Direito, busca antes discorrer sobre o que seria o seu antônimo, um Estado de não Direito.

Para o autor, o Estado de não Direito caracteriza-se quando o poder político não apresenta limites jurídicos e/ou o ordenamento jurídico não garante aos indivíduos liberdades mínimas em face do Estado (CANOTILHO, online).

Segundo Canotilho (online), um Estado de não Direito possui as seguintes características: a imposição de leis arbitrarias, cruéis ou desumanas, que confundem força ou exercício abusivo de poder com o Direito; a confusão do Direito com os interesses do Estado, com o bem do povo ou com a utilidade pública, servindo de desculpa para não tutelar os direitos subjetivos de todos em prol dos privilégios das classes governantes; e a desigualdade e a injustiça na aplicação das normas jurídicas.

Os principais exemplos de institucionalização do Estado de não Direito são os chamados Estados Totalitários², como foram tanto os regimes nazifascistas quanto a experiência comunista da União Soviética (CANOTILHO, online). Como coloca Canotilho (online), não é porque havia um ordenamento jurídico no qual a atividade estatal se baseava (existindo, portanto, certeza do direito) que se tratava de um Estado de Direito. Pensar o contrário é interpretar a teoria do Estado de Direito de modo exclusivamente formalista, acreditando que o Direito em um Estado de Direito pode ser ideologicamente neutro, contendo normas puramente procedimentais. Todavia, como aduz Zolo (2006), as instituições e procedimentos formais em um Estado de Direito são apenas instrumentos para se alcançar o seu verdadeiro objetivo, ao qual o próprio legislador está obrigado: a tutela dos direitos subjetivos.

Para Zolo (2006), o Estado de Direito não é necessariamente um Estado de Justiça, porque o seu objetivo não é alcançar a igualdade ou a justiça social (esse é o núcleo do Estado Social), mas sim garantir a “liberdade dos sujeitos individuais e a segurança de suas transações” (ZOLO, 2006, p. 49), o que não era garantido nos Estados Totalitários tomados como exemplo, pelo menos não para todos os sujeitos.

Já Canotilho (online, p. 15) discorda, aduzindo que o Estado de Direito “é, por definição, um Estado de justiça”, e afirmar o contrário é entender o Estado de Direito de modo puramente formal, legalista. Para o autor, o Estado de Direito será um Estado de Justiça se incorporar princípios e valores materiais que permitam aferir se as leis e instituições são justas ou injustas. Levando em conta tal pensamento, fica ainda mais fácil classificar os exemplos citados como Estados de não Direito, pois o Estado de Direito precisa ser um Estado de Justiça e, para tanto, necessita ser um Estado de Direito material e não apenas formal.

2.5 Estado de Direito Liberal X Estado de Direito Social

A ideia de Estado de Direito volta a surgir com força na segunda metade do século XX, após o colapso dos Estados Totalitários. Essa ideia emerge com a preocupação de, depois de tantas violações aos direitos humanos antes e durante a Segunda Guerra Mundial, garantir, como colocado por Maia, G. (2015), a efetividade de direitos.

²Totalitarismo pode ser definido como um “sistema de governo totalitário, que concentra todos os direitos e regalias no Estado, excluindo sistematicamente as liberdades e prerrogativas individuais” (MICHAELIS, online, 2016)

Contudo, antes dessa época, já existiam, ou haviam existido, diversas experiências do Estado de Direito, como elucidado anteriormente. Em um primeiro momento, que se confunde com o surgimento do primeiro Estado jurídico (ou de Direito), marcado pelas revoluções liberais burguesas do final do século XVIII (com maior destaque para a Revolução Francesa de 1789), culminando com a edição do Código Civil Napoleônico no início do século XIX, surgiu o Estado de Direito Liberal (BONAVIDES, 2007b; MAIA, G., 2015), do qual são exemplos as quatro experiências históricas mencionadas neste trabalho (todas com as suas contribuições em relação a técnicas de limitação do poder, a fim de garantir o exercício das liberdades em face do Estado).

Esse primeiro Estado de Direito inaugura uma nova ordem político-jurídica, superando-se o absolutismo, com base na doutrina do liberalismo, que via no Estado e no poder estatal o maior inimigo à liberdade do indivíduo (BONAVIDES, 2007b), motivo pelo qual precisava ser limitado.

A ideia de Estado é indissociável da ideia de poder, sendo aquele, conforme já esclarecido anteriormente, o detentor da soberania, do monopólio do poder e da coação incondicionada (BONAVIDES, 2007b). Todavia, o Estado seria, na expressão de Hobbes, “um mal necessário” (MAIA, G., 2011). Conforme colocado por Zolo (2006), na teoria do Estado de Direito, o poder é essencial para a manutenção da ordem, garantindo a existência da vida em sociedade, mas precisa ser controlado e limitado.

De acordo com as teorias contratualistas, corrente do jusnaturalismo racional, o Estado é uma criação da sociedade, sendo expressão da vontade dos indivíduos que a compõem, a fim de substituir as liberdades naturais (desfrutadas na sociedade pré-estatal) por liberdades civis (BONAVIDES, 2007b).

Segundo Maia, G. (2015, p. 14), “o Jusnaturalismo é a escola de pensamento jurídico que afirma a necessidade de um fundamento metafísico para o Direito”. Ele se opõe, portanto, ao organicismo, que entende ser irrelevante a existência de qualquer fundamentação para o Direito. Para os defensores desta última teoria, o Estado é um fim em si mesmo, confundindo-se com a própria sociedade, e o Direito, por sua vez, confunde-se com as leis positivadas, sendo considerado Direito tudo que advém da ordem (e da vontade) estatal (MAIA, G., 2011).

Existem diversos jusnaturalismos a depender de qual base de legitimação é atribuída ao Direito (MAIA, G., 2015), porém, este trabalho se deterá na teoria contratualista, que é uma das vertentes do jusnaturalismo racional, cujo fundamento de validade é a razão. O contratualismo entende o Estado e o Direito como frutos da vontade humana, do arbítrio do

indivíduo. De acordo com essa teoria, os indivíduos pactuam um acordo social para que o chamado estado natural origine um estado normatizado (MAIA, G., 2011).

Kant (1954, p 34-35 apud BONAVIDES, 2007b, p. 110), defensor da corrente contratualista, aduz que o Direito “é o conjunto de condições mediante as quais a vontade de cada um pode coexistir com a vontade dos demais, segundo uma lei geral de liberdade”, enquanto o Estado é “a união de uma multidão de homens sob as leis do Direito”.

Logo, a criação do Estado é uma concessão da sociedade, que concorda em ter suas liberdades naturais limitadas pelo poder político em nome da harmonia social (MAIA, G., 2015, p. 13). Entretanto, na gênese do Estado de Direito, qual seja, o Estado Liberal, o objetivo de tal concessão é garantir as liberdades individuais de todos os membros da sociedade (BONAVIDES, 2007b). Limita-se, portanto, de forma consciente e deliberada, as liberdades, por meio da criação do Estado de Direito, a fim de, precipuamente, garantir o exercício das liberdades individuais, cuja principal ameaça, que antes era o comportamento do próprio homem, passa a ser justamente a tendência do poder estatal a se tornar arbitrário (ZOLO, 2006).

Assim, o Estado surgiu, como um consenso social de limitação da vontade individual ao poder soberano em prol da harmonia social. Já o Estado de Direito Liberal (primeira experiência de Estado de Direto) surgiu com o objetivo de atribuir “ao ordenamento jurídico a função de tutelar os direitos subjetivos, contrastando a tendência do poder político de dilatar-se, de operar de modo arbitrário e prevaricar” (ZOLO, 2006, p. 31).

Nesse Estado de Direito, a liberdade protegida é uma liberdade negativa, marcada pela distanciação do indivíduo perante o Estado, por uma “liberdade de defesa”, nas palavras de Canotilho (online). Há, com esse modelo, o surgimento de um sistema de garantias de direitos individuais (MAIA, G., 2015), tais como o direito à propriedade privada, à vida e à liberdade, bem como de controle do poder estatal, principalmente, por meio do mecanismo de separação dos poderes (MAIA, G., 2011).

Nesse contexto, o poder do Estado é limitado em face da autonomia pessoal por tais garantias previstas em lei. O Estado Liberal contrapõe-se, assim, ao Estado absolutista, aos resquícios do Estado feudal (CANOTILHO, 1992).

A partir do século XX, todavia, o modelo de Estado de Direito Liberal, caracterizado por ser neutro, abstencionista e que não se preocupa com os problemas sociais, passou a ser questionado, por conta, principalmente, da crise econômica e social que se instalou após o processo de industrialização. A sociedade passou a exigir do Estado, além do respeito às liberdades individuais, uma atitude positiva, a fim de realizar não só a justiça

formal, mas também a justiça social. (MAIA, G., 2015). Isto se deu, conforme Maia, G., (2015, p. 21), em razão da “constatação de que a consagração formal de liberdade e igualdade não gerava a garantia do seu efetivo gozo”, além da disseminação de ideais socialistas.

Como aduziu Bobbio (1992), as condições sociais fazem nascer os direitos, que surgem com a finalidade ou de impedir os malefícios dos poderes constituídos ou de obter seus benefícios. No primeiro grupo, encaixam-se os direitos de liberdade, no segundo, os direitos sociais.

Dessa forma, o Estado de Direito Liberal passou por transformações estruturais, surgindo, na primeira metade do séc. XX, a ideia de Estado de Direito Social, no qual o Estado passa a intervir na economia (a fim de dar-lhe um conteúdo mais social), aspirações sociais são incorporadas na legislação e é adotada a democracia na ordem política (MAIA, G., 2015).

Além dos direitos civis e políticos, de primeira dimensão³, o Estado passa, então, a tutelar os direitos sociais, de segunda dimensão, que exigem prestações estatais positivas, ao contrário daqueles unicamente protegidos no Estado Liberal, que exigem obrigações negativas por parte dos órgãos públicos, de abstenção. São exemplos de direitos sociais o direito ao trabalho, à saúde, à educação, à habitação, à assistência e à previdência social, entre outros (ZOLO, 2006).

Como sintetiza Maia, G. (2015, p. 22-23), “a segurança social se harmonizaria com a segurança jurídica”, e não se trataria mais de “liberdade perante o Estado e sim de liberdades por meio do Estado, ou seja, liberdades materiais concretas”.

Enquanto Kant define liberdade como sendo a liberdade de agir segundo leis (MAIA, G., 2011), Bonavides (2007b) fala em uma liberdade ética, na transição do Estado Liberal para o Estado Social que seria a liberdade como igualdade de oportunidades. Em um

³Segundo Bonavides (2007a), os direitos de primeira dimensão são os direitos civis e políticos, que são direitos da liberdade oponíveis ao Estado, direitos de resistência (direito à vida, à liberdade, à propriedade e à participação no exercício do poder político) e foram os primeiros direitos fundamentais a serem incorporados às Constituições, concomitantemente ao surgimento do Estado de Direito Liberal. Já, a partir do séc. XX, com a crise do liberalismo, surgiram, atrelados ao princípio da igualdade, os direitos de segunda dimensão: os direitos sociais, culturais e econômicos, bem como os direitos coletivos. No final do séc. XX, emergiram os chamados direitos de terceira dimensão, que não se destinam à proteção de um indivíduo ou um grupo determinado, mas de todo o gênero humano. São denominados direitos da fraternidade ou da solidariedade, sendo exemplos, segundo Bonavides (2007a), o direito ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito de comunicação. Bonavides (2007a) fala, ainda, em direitos de quarta dimensão, oriundos da globalização econômica e política, dos quais seriam exemplo o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Frise-se que as diferentes dimensões de direitos, apesar de terem surgido em momentos e contextos distintos, não são excludentes. O que ocorre é uma ampliação do rol de direitos fundamentais institucionalizados e não a superação dos direitos das gerações antecedentes, até porque estes servem de base para a luta por novos direitos (BONAVIDES, 2007a). Não se pode falar em direitos sociais, por exemplo, quando não se garante o direito à vida e à liberdade.

Estado de Direito Social, deve-se, portanto, buscar a liberdade ética, por meio da intervenção estatal na esfera do bem-estar da população (CANOTILHO, online). Bonavides (2007b, p. 185), por sua vez, caracteriza o Estado Social como sendo “mitigador de conflitos sociais e pacificador necessário entre o trabalho e o capital”.

É importante salientar que o Estado Social não é o oposto de Estado Liberal, visto que aquele conserva a sua adesão à ordem capitalista (fala-se, inclusive, em neocapitalismo), diferindo, assim, do Estado Socialista (BONAVIDES, 2007b). Logo, é essencial distinguir esses dois Estados (Social e Socialista).

O socialismo é um modelo econômico que surge para se opor ao liberalismo econômico, que, por sua vez, difere-se do Estado de Direito Liberal. O modelo econômico liberal é marcado pela ausência de regulação na atividade econômica, enquanto o modelo socialista apregoa a estatização dos meios de produção (MAIA, G., 2011).

Apesar de tanto o Estado Socialista quanto o Estado Social defenderem uma maior interferência do Estado na economia, esta intervenção se dá de forma bastante distinta: no primeiro caso, o Estado passa a ser o detentor dos meios de produção, não havendo espaço para livre iniciativa, enquanto, no segundo caso, a intervenção é basicamente jurídica, com a edição de normas de regulação da economia a fim de alcançar a justiça social e a paz econômica, de forma a minimizar a luta de classes e a desigualdade econômica características do capitalismo (BONAVIDES, 2007b).

Logo, Estado Liberal e Estado Social apresentam diferenças, mas não são sistemas incompatíveis e totalmente antagônicos. Ao contrário, o Estado Social se origina de uma transformação do Estado Liberal, sendo considerado por Bonavides (2007b) o segundo Estado de Direito.

Canotilho (online) e Bonavides (2007b) alertam para críticas ao Estado Social: além das críticas feitas pelos defensores do abstencionismo estatal, que acreditam que o Estado deve se ausentar completamente de intervir na ordem econômica e social, é possível acreditar que o Estado Social, através de seus mecanismos interventores, ameaça as liberdades individuais (CANOTILHO, online).

Tais críticas são, de fato, pertinentes, pois, como aduziu Bonavides (2007b, p. 184), “o Estado Social se compadece com regimes políticos antagônicos, como sejam a democracia, o fascismo e o nacional-socialismo”. Todavia, apesar de o Estado Social poder demonstrar-se um Estado autoritário e totalitário, como ocorreu nos regimes nazifascistas, o mesmo não se pode falar do Estado de *Direito Social*.

Maia, G. (2011, p. 40) defende a compatibilidade do Estado Social com o Estado de Direito:

A liberdade não é um bem humano passível de ser perdido: no Estado de Direito Social o que se há de mudar é o seu sentido de acordo com a realidade social. Reserva-se para o Estado o direito de fixar limites da ação individual, cabendo-lhe harmonizar os bens particulares com o bem comum, ou seja, mantém o Estado de Direito. À segurança jurídica, como confiança garantida na vigência do direito em sua administração imparcial e justa, deve ser acrescido o valor da *justiça social* que responda às transformações urgentes do nosso tempo. (grifo do autor).

Ao contrário do que pode parecer em um primeiro momento, o Estado Social é plenamente compatível com o Estado de Direito, pois é possível compactuar a defesa das liberdades individuais através de instituições e mecanismos limitadores do poder estatal com a tutela de uma ordem social justa.

Portanto, consoante entendem Bonavides (2007b), Canotilho (online), Maia, G. (2011, 2015), e Silva (2010), não só o Estado Liberal pode ser chamado de Estado de Direito, mas o Estado Social também é compatível com o Estado de Direito, desde que preencha as características desta fórmula político-jurídica já expostas no presente estudo.

Canotilho (online) vai além e afirma que o Estado de Direito só é de Direito se for social, visto que se vive uma época de “agressividade social”, de modo que o Estado de Direito Social busca “tornar compatível o desenvolvimento econômico com uma ordem social justa na qual se definam antecipadamente as dimensões constitucionais e essenciais dessa ordem, em vez de se acreditar nos acertos resultantes da mera concorrência de forças econômicas” (CANOTILHO, online, p. 13-14).

2.6 Democracia, cidadania e defesa dos direitos fundamentais

Goyard-Fabre (2003) atenta que a tarefa de definir e caracterizar a democracia não é fácil, pois, apesar de tal regime político estar presente desde a Grécia Antiga e ser, atualmente, extremamente difundido e adotado em quase todos os países do mundo, a sua aplicação prática carece de unicidade.

Assim, o modo como a democracia é institucionalizada varia bastante nos mais diversos Estados. Fala-se em democracia representativa, governada, governante, consciente, liberal, socialista, popular, plural, constitucional, parlamentar, pluripartidária, entre outras (GOYARD-FABRE, 2003).

A etimologia da palavra democracia indica poder do povo (em grego, *demos* significa povo e *kratos*, poder). Maia, G. (2011, p. 37) explica que a democracia é “princípio estruturante de um Estado legitimado pela participação do titular do poder [o povo] na

formação da vontade estatal”. Assim, a democracia é uma “forma de governo em que os destinatários participam da produção das normas” (OLIVEIRA, 2013, p. 138).

O difundido conceito de Lincoln de democracia como sendo o governo do povo (o povo é a fonte e o titular do poder), pelo povo (o exercício do poder se baseia na vontade, no consentimento popular, que legitima tal poder) e para o povo (o objetivo do governo é libertar o povo do autoritarismo e garantir aos indivíduos segurança e bem-estar, por meio da liberdade e da igualdade substancial) (SILVA, 2010), apesar de correto e esclarecedor, não é suficiente para defini-la, visto que a palavra povo pode possuir diversas conotações (GOYARD-FABRE, 2003).

A democracia surgiu na Grécia Antiga, por volta do século VI a.C., e tratava-se de uma democracia direta, na qual todos os cidadãos exerciam o poder diretamente, sem nenhum intermédio. Todavia, nesse sistema desenvolvido na Cidade-Estado Atenas, o governo do povo não coincidia com um governo de todos, pois apenas participavam da vida política aqueles que eram considerados cidadãos, que representavam somente uma pequena parcela da população (os escravos, as mulheres e os estrangeiros não se incluíam entre os cidadãos) (GOYARD-FABRE, 2003).

Enquanto, em Atenas, havia uma democracia direta, na qual os cidadãos exerciam o poder político sem intermediários, as democracias atuais são indiretas (nos dias de hoje, em razão das dimensões territoriais e demográficas, é impensável a existência de uma democracia direta), de modo que a fonte do poder é a vontade, o consentimento do povo, (GOYARD-FABRE, 2003). De qualquer forma, o povo é o cerne da democracia, porém quem é o povo?

Goyard-Fabre (2003) adverte que a democracia não é uma forma de regime político claramente definida que se encaixa na trilogia dos governos proclamada pela doutrina, qual seja, monarquia como governo de um só, aristocracia como governo dos melhores (um pequeno número) e democracia como governo de todos. Como visto, o governo do povo, em muitos Estados que se proclamaram/proclamam democráticos, não se confunde com governo de todos.

Desde o surgimento do regime democrático, o conceito de povo está intimamente ligado à ideia de cidadania, que é, para Goyard-Fabre (2003), o substrato da democracia, visto que os titulares do poder político nas democracias (o povo) são os cidadãos. Cidadão, por sua vez, é aquele que detém a cidadania, cujo conceito também é divergente.

Goyard-Fabre (2003) define a cidadania como a participação nos poderes político, deliberativo e judiciário. Em cada Estado, por sua vez, a definição de que parcela da população considera-se cidadãos varia, podendo um governo da minoria se proclamar uma

democracia, como se deu em Atenas. Esta não é, porém, a tendência dos regimes que se intitulam democráticos atualmente. Pelo contrário, o entendimento atual é de que a cidadania tem que ser um conceito amplo para que se possa falar em democracia de fato.

Logo, o conceito moderno de cidadania é mais amplo do que o de titular de direitos políticos (estes, por sua vez, devem ser estendidos a todas as pessoas), justamente porque para o exercício pleno desses direitos e, conseqüentemente, para a submissão do Estado à vontade popular de fato (essa vontade precisa ser livre e consciente), é imprescindível que o cidadão seja uma pessoa integrada na sociedade social e economicamente (SILVA, 2010).

A CRFB/88 enuncia que no Brasil adota-se uma democracia semi-direta (art. 1º, parágrafo único), ou seja, uma democracia representativa (o povo exerce a sua soberania indiretamente, por meio de representantes eleitos) com mecanismos de participação direta (que tornam a democracia brasileira ainda mais democrática). Ademais, elenca a cidadania como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

O texto constitucional brasileiro adota, em diversos dispositivos, um conceito amplo de cidadania, estabelecendo não só uma capacidade eleitoral ativa e passiva universal, mas também conferindo a todos os indivíduos os direitos fundamentais da pessoa humana, a fim de que todos tenham condições dignas de vida para que seja possível o pleno exercício da cidadania (MAIA, C., 2008).

Dallari (2003) sustenta que enquanto houver pessoas excluídas da cidadania, tanto legalmente quanto formalmente (porque a falta de efetivação de condições dignas de vida impede que sejam tomadas decisões realmente livres) não poderá existir uma sociedade democrática.

Segundo Lopes (2006), a cidadania deve ser concebida como um direito fundamental individual de todas as pessoas para que seja possível a construção de uma sociedade justa, livre e solidária.

Goyard-Fabre (2003) aponta outra dificuldade encontrada na definição da democracia: por vezes, fala-se em democracia antiga contrastando-se com a ideia de democracia moderna, como se tratassem de dois conceitos totalmente distintos. Quando, pelo contrário, conforme explica (GOYARD-FABRE 2003, p. 3-4),

a noção moderna de democracia, longe de rejeitar, no campo institucional, os parâmetros estabelecidos pelas democracias antigas, pelo contrário as refinou e remodelou a fim de enriquecer o seu sentido e conseguir, do ponto de vista teórico, conceituá-los e, do ponto de vista prático, inseri-los na técnica jurídico-política.

Assim, Goyard-Fabre (2003) acredita que as democracias das diferentes épocas (da Antiguidade até os dias atuais), independentemente de como se denominam e se classificam (direta, participativa, etc.), possuem o mesmo espírito: as mesmas virtudes e os mesmos defeitos.

Segundo Goyard-Fabre (2003), a sociedade e os indivíduos, em geral, vêm na democracia um regime político positivo, que traz segurança ao povo e que deve ser adotado. Todavia, a autora sustenta que esse regime já nasceu dotado de ambivalência e assim permanece até hoje, lembrando que foram em regimes ditos democráticos que ocorreram terríveis matanças étnicas em regiões em desenvolvimento (GOYARD-FABRE, 2003).

A democracia ateniense, que não era o governo de todos e nem o governo da maioria, logo expressou “uma contradição fatal entre sua constituição interna e suas ambições externas” (GOYARD-FABRE, 2003, p. 11), visto que, enquanto no âmbito interno adotava-se um regime democrático, no âmbito externo, praticava-se o imperialismo⁴.

Além dessa ambiguidade, muitas outras críticas foram feitas à democracia grega após o seu fracasso, no séc. IV a.C.: Platão e Aristóteles, por exemplo, afirmaram que havia uma tendência ao anarquismo nesse regime político, pois todos teriam a pretensão de comandar, de modo que ninguém obedeceria (GOYARD-FABRE, 2003).

A ambivalência que permeia a democracia desde o seu surgimento, bem como as críticas e os elogios (benefícios e malefícios) a esse regime político, permanecem válidos para as democracias atuais, mesmo com suas inúmeras diferenças (GOYARD-FABRE, 2003). Goyard-Fabre (2003) destaca que dois aspectos principais da democracia se perpetuaram no tempo e nas mais diversas experiências históricas desse sistema, sendo essenciais para entender o que é a democracia: o regime democrático garante a presença dos governados no exercício do poder político, mas, ao fazê-lo, transporta para a esfera política as conflituosas paixões humanas, de modo que “no mesmo movimento que suscita a esperança da liberdade e da igualdade faz pesar sobre a Cidade as ameaças de desrazão que o desejo insaciável do povo introduz na razão” (GOYARD-FABRE, 2003, p. 13).

Essa ambiguidade presente na ideia de soberania do povo, conforme aduz Goyard-Fabre (2003), é geradora de esperanças e ameaças: esperança de que a democracia pode levar o povo e o seu governo a coincidirem, e ameaça de que esse regime possa tornar-se uma anarquia, pois à medida que a soberania pertence a todos, ninguém detém a autoridade

⁴Imperialismo refere-se a “Expansão ou tendência para a expansão do poder político e econômico de uma nação ou Estado sobre outro; [...] Sistema de governo que busca expandir-se e dominar países mais fracos sob o ponto de vista econômico, político, administrativo, cultural etc.”(MICHAELIS, online, 2016)

política e, logo, ninguém obedece (todos comandam e legislam). Desse modo, parecia impossível que o povo possuísse aptidão para se autogovernar, criando para si leis justas.

As democracias atuais são dotadas de pluralismo, de modo que todos os indivíduos podem se expressar livremente (por meio do sufrágio ou de outras manifestações políticas) e participam do exercício do poder por meio de seus representantes eleitos. Todavia, Goyard-Fabre (2003) sustenta que justamente o pluralismo, que é uma das virtudes da democracia, é também o seu defeito. Segundo ela, as diversidades de individualidades existentes na democracia causam uma desordem, que é o oposto da liberdade. Entretanto, a imperfeição causada por essa ambiguidade é inerente à democracia, pois é inerente à natureza humana, cuja vontade é o núcleo do regime democrático.

No séc. XIX, a ideia de democracia evoluiu e ganhou novos contornos, enraizando-se de tal forma nas civilizações modernas que passou a designar não mais apenas um regime político, mas também um fato social, denominado por Goyard-Fabre (2003) como fato democrático, que caracteriza a potência ativa do povo no espaço público, uma maneira de ser da sociedade. Logo, o conceito de democracia, hoje, vai muito além de um governo, sendo um regime, uma forma de vida e um processo (GOYARD-FABRE, 2003).

A democracia é, portanto, um processo (histórico) de convivência social (não se resumindo, portanto, a um regime político, mas correspondendo também a um modo de vida, em que os indivíduos devem respeitar e tolerar os conviventes) em que o poder emana do povo, sendo exercido pelo povo e em proveito do povo (SILVA, 2010).

Como aduz Maia, G. (2011, p. 37), a democracia é um “regime do consenso” necessário para tornar possível a convivência social, sendo mais que um modelo de Estado, um princípio de orientação aos governos.

A liberdade e a igualdade são fundamentos da democracia, ao mesmo tempo que representam finalidades que o regime democrático objetiva alcançar. Nas palavras de Silva (2010, p. 132), “a democracia é o regime de garantia geral para a realização dos direitos fundamentais do homem”. Para Silva (2010), a soberania popular (que nada mais é do que o povo como única fonte de poder), e a participação do povo no poder (o exercício de sua soberania), de forma direta ou indireta, são os princípios fundamentais da democracia.

Nesse mesmo sentido, Goyard-Fabre (2003, p. 341) aduz que “é preciso que o povo tenha a liberdade de designar aqueles que o governam; é preciso que os governantes trabalhem sem se afastar da preocupação constante com a igualdade e a justiça, pelo bem de todos”. Portanto, o ideal democrático, assim como o ideal do Estado de Direito, ergue-se contra o poder tirânico, sendo, para Silva (2010), uma garantia geral dos direitos

fundamentais da pessoa humana, como realização de valores (igualdade, liberdade e dignidade da pessoa humana) da convivência humana.

A democracia é um regime em que o povo (cidadãos em sentido amplo) participa ativamente da formação da vontade estatal e do exercício dos poderes políticos, devendo ser respeitada a vontade da maioria. Todavia, na democracia, a liberdade e os demais direitos fundamentais de todos (em sentido amplo) precisam ser respeitados. A democracia é, assim, um regime do consenso, mas também da tolerância e do respeito, em que os direitos fundamentais são efetivados.

Para finalizar, Silva (2010, p. 119-120) resume como deve ser a democracia no Estado Democrático de Direito brasileiro:

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º,I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art.1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício.

2.7 Estado de Direito X Estado Democrático

Após as considerações feitas sobre Estado de Direito e sobre a democracia, é oportuno harmonizar os dois conceitos para se chegar à fórmula Estado Democrático de Direito.

Canotilho (online) e Zolo (2006) alertam que há quem acredite que democracia e Estado de Direito são ideias incompatíveis. Canotilho (online) afirma que Estado de Direito e democracia são duas formas distintas de compreender a cidadania e a autodeterminação individual: “indivíduo autônomo perante o poder, eis o tema do Estado de direito; indivíduo livre através da participação autônoma na cidade, eis o lema da democracia” (CANOTILHO, online, p. 02). Assim, aparentemente os valores de liberdade defendidos nesses dois conceitos seriam antagônicos: enquanto no Estado de Direito tem-se uma liberdade negativa, de distanciação do Estado, limitando-o; na democracia, fala-se em uma liberdade positiva, baseada na participação política do cidadão.

Zolo (2006) aduz que, ainda que a defesa dos direitos subjetivos seja condição indispensável do Estado Democrático, o Estado de Direito é indiferente aos princípios

fundamentais da ideia democrática, tais quais a soberania popular e a participação do povo no poder. Assim, o Estado de Direito seria plenamente compatível com regimes como a oligarquia. Para Zolo (2006, p. 56), o Estado de Direito é um Estado Liberal, no qual os direitos fundamentais constitucionais são “inalienáveis e invioláveis e por isso indecidíveis por parte de qualquer maioria política e de qualquer poder, porque subtraídos à soberania popular”.

Entretanto, como aduz Dallari (2003), essa (in)compatibilidade depende do significado dado à palavra Direito, dentro da expressão Estado de Direito.

Caso se entenda o Direito de modo puramente formalista, identificando-se apenas com a lei positivada, sem qualquer preocupação com a sua legitimidade, é possível que qualquer ordenamento jurídico seja considerado um Estado de Direito, desde que o poder político seja limitado pelas leis, independentemente da justiça ou injustiça que estas traga e da sua legitimidade.

Todavia, consoante defende Canotilho (online), não é possível falar em liberdade sem que haja legitimação do poder, e, para tanto, é indispensável a adição do elemento democrático à teoria do Estado de Direito. A legitimidade do poder político é imprescindível para combater o arbítrio dos governantes.

Por outro lado, o Estado Democrático precisa, conforme defende Zolo (2006) ser um Estado Constitucional, tendo, portanto, uma Constituição rígida de modo a garantir a própria democracia, pois, caso contrário, esta poderia ser facilmente substituída por um regime autoritário sem nenhuma violação legal. Porém, o autor ressalta que “as normas constitucionais são em todo caso, garantia de valores e visões de mundo que uma parte dos cidadãos compartilhou (e/ou compartilha) e que uma parte rejeitou (e/ou rejeita)” (ZOLO, 2006, p. 58), além do que os valores defendidos no texto constitucional representam uma verdade de um determinado momento histórico. Dessa forma, a excessiva rigidez constitucional pode ser um freio à democracia, motivo pelo qual Zolo (2006) defende que as prescrições constitucionais devem ser pouquíssimas e apenas as que garantam a defesa do regime democrático.

Desse modo, o Estado de Direito pode ser democrático à medida que adote procedimentos participativos para legitimar a atuação da vontade estatal (MAIA, G., 2011). Mais do que isso: o Estado de Direito só é verdadeiramente um Estado de Direito quando é democrático (CANOTILHO, online).

Canotilho (online) entende que a antinomia entre Estado de Direito (como liberal e constitucional), que seria um “governo de leis”, e Estado Democrático, que seria um

“governo de homens” é apenas aparente, porque “o governo dos homens é sempre um governo *sob leis e através de leis*” (CANOTILHO, online, p. 11, grifo do autor).

Canotilho (online, p. 10, grifo do autor), distingue duas espécies de legitimidade: “uma é a legitimidade do direito, dos direitos fundamentais e do processo de legislação no Estado de direito; outra é a *legitimidade de uma ordem de domínio e da legitimação do exercício do poder político* no Estado democrático”. Para ele, a teoria do Estado de Direito não responde ao segundo problema (de onde vem o poder), apenas o princípio da soberania popular, segundo o qual todo poder emana do povo, concretizado segundo procedimentos juridicamente regulados, garante essa legitimidade.

Assim, apesar de distintas, as ideias de Estado de Direito e de democracia são complementares, de modo que a democracia legítima, através da soberania popular e da participação do povo no poder político, o Direito que limita a atividade estatal, bem como e principalmente o próprio poder político estatal.

2.8 Estado Democrático de Direito

A fórmula adotada pela CRFB/88 em seu art. 1º mais do que uma junção formal dos conceitos de Estado de Direito e de Estado Democrático, “incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo* [da realidade]” (SILVA, p. 112, grifo do autor), originando um conceito novo e mais complexo/completo.

Silva (2010, p. 119) aponta que a colocação do termo Democrático após a palavra Estado, caracterizando-o, é acertada, tendo em vista que “irradia os valores da democracia sobre todos os elementos constitutivos do Estado, e, pois, também sobre a ordem jurídica.” Ele define Estado Democrático de Direito como sendo um

Estado de legitimidade justa (ou Estado de Justiça material), fundante de uma sociedade democrática, qual seja a que instaure um processo de efetiva *incorporação* de todo o povo nos mecanismos de *controle das decisões*, de sua *real participação* nos *rendimentos da produção*. (SILVA, 2010, p. 118, grifo do autor).

Para Silva (2010), a principal função do Estado Democrático de Direito enunciado na CRFB/88, é a de superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social, visto que, conforme Canotilho (online), o Estado Democrático de Direito é sempre um ponto de partida e nunca de chegada.

O Estado Democrático de Direito é, por todo o exposto ao longo do presente capítulo, um Estado limitado pelo Direito (que age *sub lege e per lege*), no qual o poder político estatal é legitimado pela participação do povo, que é o titular do poder, no exercício

do poder político e na formação da vontade estatal, e que tem como fundamento e finalidade a defesa e a garantia dos direitos subjetivos públicos (ou direitos fundamentais) e da sua efetivação.

3 A POLÍCIA BRASILEIRA

Nesse segundo momento, é necessária a análise da instituição e da atividade policial, voltando-se para a realidade brasileira. Inúmeras são as questões relevantes sobre o assunto em questão, mas este capítulo se propõe a analisar apenas alguns pontos que foram compreendidos como sendo mais importantes para entender o conflituoso papel da polícia nas sociedades modernas, principalmente no Brasil, que se autointitula um Estado Democrático de Direito.

3.1 O que é a polícia? Conceito, funções e características da instituição policial nas sociedades modernas

Inicialmente, é necessário entender que o conceito do vocábulo polícia varia a depender do momento histórico e do país em que se desenvolve. De todo modo, a polícia é uma instituição singular que ocupa uma posição central no funcionamento político de uma coletividade, pois o Estado e a legitimidade deste dependem da presença de ordem e segurança. Segundo Monet (2001, p. 16), “a existência de uma polícia pública é o sinal indiscutível da presença de um Estado soberano e de sua capacidade de fazer prevalecer sua Razão sobre a razão de seus súditos.” Dessa forma, na prática, a polícia reflete o regime político e a sociedade em que está inserida, o que implica na existência de diferentes realidades de polícias ao redor do mundo e ao longo da História, cada qual com suas particularidades.

Reiner (2004) diferencia polícia e policiamento, aduzindo que este implica em um conjunto de atividades cujo objetivo é preservar a segurança de uma ordem social por meio de vigilância e de ameaça de sanção, enquanto aquela se refere a um tipo de instituição social.

É importante esclarecer que o policiamento é uma atividade que pode ter caráter privado ou público, a depender da natureza do seu pagamento e da sua orientação (BAYLEY, 2006). Todavia, o presente trabalho concentrar-se-á apenas nas polícias públicas, que são criadas e mantidas (pagas e controladas) pela comunidade, geralmente através do Estado.

Nesse momento, também é necessário ressaltar que, apesar da existência do Estado estar associada à presença da polícia, esta pode se desenvolver em comunidades nas quais aquele está ausente. Entretanto, modernamente, a ideia de coletividade se confunde com o Estado.

Ao tentar conceituar polícia, Monet (2001) afirma que apesar de não haver definição comumente aceita de polícia ou de trabalho policial, existem funções geralmente tidas como sendo pertencentes à retromencionada organização, quais sejam, a manutenção da ordem pública e a proteção das pessoas, de sua liberdade e de sua propriedade contra atos ilegais/criminosos. Todavia, a polícia, muitas vezes, desempenha, ou desempenhou ao longo do tempo, funções mais abrangentes (MONET, 2001).

A etimologia da palavra polícia, por sua vez, deriva do termo grego *politeia*⁵, que, com o passar do tempo, deixou de estar relacionado apenas à política enquanto conjunto de leis concernentes à administração da Cidade, e passou também a se referir aos guardiões da lei encarregados de fazer respeitá-las (MONET, 2001).

Na Modernidade, originalmente, a polícia confundia-se com a magistratura, de maneira que os capitães de polícia eram investidos de poderes de juiz, e vice-versa. Assim, a autoridade responsável por prender os supostos infratores da lei era a mesma que os julgava (HSIAO, 2015). No século XVIII, após a Revolução Francesa e o advento das ideias iluministas, o conceito de polícia aprimorou-se, passando-se a defender uma separação entre as atividades de polícia e as de justiça (HSIAO, 2015). Logo, a polícia tornou-se responsável apenas pela execução das leis (no sentido de tentar garantir que os particulares não as desrespeitem) e não pela resolução judicial de conflitos entre os indivíduos (MONET, 2001).

Segundo Hsiao (2015), foi nessa época que surgiu a usual dicotomia da organização policial, dividida em polícia administrativa (incumbida da manutenção da ordem pública e da prevenção da prática de delitos) e polícia judiciária (responsável pela apuração e investigação de infrações criminais). Pode-se dizer, portanto, que a polícia administrativa exerce a função policial *stricto sensu*, qual seja, o policiamento ostensivo, desse modo, este trabalho tratará prioritariamente dela.

Durante o auge do absolutismo, entre os séculos XVII e XVIII, prevalecia o entendimento de que a finalidade da polícia, bem como do Estado, era a de garantir equilíbrio social e, até mesmo, felicidade à população. Havia, portanto, uma confusão entre a felicidade dos súditos e o poder do Estado, originando o chamado Estado policial. Tal concepção, contudo, foi substituída pela evolução da ideia do Estado de Direito, no final do séc. XVIII, segundo a qual a função policial é tão somente garantir a segurança, a paz pública e a ordem para que os indivíduos exerçam a sua liberdade (MONET, 2001).

⁵Na Grécia Antiga, surge, pela primeira vez, uma organização formada por agentes especializados cuja função é fazer com que as leis sejam respeitadas, por meio da coação física e da ameaça de ações penais. Antes disso, os indivíduos só podiam contar consigo mesmos para garantir a sua segurança pessoal (MONET, 2001).

No séc XIX, a polícia, principalmente nos países europeus, passa por um processo de especialização: por conta das diversas revoluções e motins, os agentes policiais tornam-se mais organizados, equipados e treinados para controlar multidões (MONET, 2001).

As instituições policiais logo passaram também por um processo de legitimação social, de modo que, atualmente, é impossível pensar em uma sociedade sem polícia (MONET, 2001). O policiamento passou a ser concebido como indispensável para a vida em sociedade e, por isso, hoje, é praticamente universal (BAYLEY, 2006). Nesse sentido, Monet (2001, p. 24) aduz que “a polícia existe hoje porque ela sempre existiu, e suas transformações sucessivas se confundem com o próprio movimento da civilização.”

Dessa forma, a polícia como é conhecida hoje nasce juntamente com o Estado moderno, no final do século XIX, inicialmente na Grã-Bretanha, e logo depois em toda a Europa (PINHEIRO, 1998).

Para Reiner (2004), a polícia moderna é apenas um dos órgãos que podem executar o policiamento, de modo que a polícia não seria essencial para a vida em sociedade, mas sim o policiamento.

Independentemente das particularidades de cada polícia, uma coisa é certa: esta é, nas sociedades modernas, uma espécie de braço armado do Estado, sendo a instituição por meio da qual o Estado exerce seu monopólio do uso da força legítima (MONET, 2001), com a finalidade de regular as relações interpessoais dentro da sociedade (BAYLEY, 2006). Logo, segundo Bayley (2006), são três os elementos essenciais para caracterizar a atividade policial: força física, uso interno e autorização coletiva. Sem qualquer desses elementos, não há polícia.

Assim, o que diferencia o uso da força pela polícia e a violência praticada por criminosos é a legitimidade, advinda da autorização coletiva, atribuída àquele e ausente nesta. Ressalte-se que a autorização da comunidade não se confunde com o caráter público da polícia, visto que “a polícia é pública se for paga e dirigida pela comunidade que também autoriza o policiamento. A polícia é privada se a comunidade que a autoriza não paga por ela nem a direciona” (BAYLEY, 2006, p. 39). É bem verdade, porém, que, no geral, as polícias modernas são públicas, de modo que os cidadãos “renunciam à violência para que sejam protegidos pelos operadores do Estado, os corpos profissionais de polícia” (PINHEIRO, 1998, p. XI).

Consoante Monet (2001, p. 26),

Essa legitimidade da ação policial deriva do fato de o emprego da força pela polícia sempre parecer produto de um mandato explícito, entregue pelos detentores do

poder político, de ser ela enquadrada por normas sociais e regras de direito e por ela ser controlada por instâncias exteriores à própria polícia.

Por outro lado, o uso legítimo da força não basta para caracterizar a atividade policial, visto que há outras instituições e outros profissionais que também detêm esta prerrogativa (médicos cirurgiões e lutadores de boxe, por exemplo). Entretanto, essas categorias profissionais apenas podem fazer uso dessa força/coação de maneira estritamente limitada e previamente determinada, ao contrário da polícia que pode aplicar o recurso sempre que for necessário, em diversas situações não definidas *a priori* (MONET, 2001).

O uso interno da força, por sua vez, distingue a força policial da força militar (Forças Armadas), pois enquanto a primeira atua na ordem interna de uma dada sociedade política, a segunda ocupa-se da ordem externa (BAYLEY, 2006; MONET, 2001), sendo responsável por defender o território e a soberania nacionais (SOARES, 2015). Na prática, contudo, muitas vezes, essa distinção não é clara, como é o caso da existência, até hoje, de uma polícia ostensiva de caráter militar em vários países, inclusive no Brasil.

Nas sociedades modernas, apesar da expansão do policiamento privado (que, repita-se, não é o objeto deste trabalho), a atividade de policiamento, em geral, tem como características ser pública (formada, paga e controlada pelo governo), especializada (concentra-se, principalmente, na aplicação da força física para restringir comportamentos) e profissional (referente a uma preparação específica para desempenhar funções exclusivas da atividade policial – o que envolve recrutamento por mérito, treinamento formal, estruturação de evolução na carreira, trabalho em tempo integral e disciplina sistemática) (BAYLEY, 2006). Monet (2001, p. 26-27) assim resume a função e a organização policial nas sociedades atuais:

Assim, ao cabo de uma longa evolução histórica, **a função policial** – que é a possibilidade de utilizar a coerção física na ordem interna para manter um certo nível de ordem e de segurança pela aplicação das leis e a regulação dos conflitos interindividuais – é hoje garantida, na maioria dos países do mundo, por agentes subordinados a autoridades públicas que os recrutam, remuneram e controlam. Esses agentes são profissionais, reunidos no seio de organizações hierarquizadas e estruturadas de acordo com corpos de regras jurídicas explícitas. (grifo meu)

Dessa forma, a instituição policial é, ou deveria ser, nos dias de hoje, um instrumento da sociedade, organizada, mantida e controlada pelo Estado, com a finalidade de proteger o convívio entre as pessoas, possibilitando a vida em sociedade, mediante limitações impostas à atividade pessoal (HSIAO, 2015).

3.2 Breve histórico da polícia no Brasil

No início do período colonial, o Brasil foi dividido em Capitânicas Hereditárias, de modo que a responsabilidade pela segurança destas (tanto proteção externa, quanto interna), bem como pelo exercício da função judiciária, ficava a cargo dos donatários. Dessa forma, nas diversas capitânicas, os donatários organizavam suas forças de segurança ou de controle da maneira que melhor lhes convinha. Em geral, contavam com o apoio de capangas armados a seu serviço (HOLLOWAY, 1997) e/ou de milícias formadas pelos sesmeiros (responsáveis por explorar e defender as subdivisões das capitânicas - as chamadas sesmarias), a fim de proteger o território de invasões externas e internas (MENDES, online).

Assim, “a estrutura policial, como atividade estatal, inexistia no período colonial, vez que os poderes ficavam basicamente nas mãos dos senhores de engenho” (HSIAO, 2015, p. 19), mesmo após a maior centralização do poder, com o surgimento do sistema de Governadores-Gerais.

No século XVII, entraram em vigor, no Brasil, as Ordenações Filipinas, ocasião na qual surgiu a previsão de um policiamento civil desenvolvido por “guardas” desarmados contratados pelas câmaras municipais, os chamados quadrilheiros (HSIAO, 2015; HOLLOWAY, 1997). No mesmo período, surgiram os capitães-do-mato, que perseguiram escravos fugidos, os capitães-mores e os sargentos-mores (HSIAO, 2015).

No século seguinte, em razão do crescimento econômico e demográfico do Brasil Colonial, intensificaram-se os problemas decorrentes das relações sociais, bem como o perigo de invasões estrangeiras. Nesse período, “as forças militares, frequentemente, ficavam encarregadas da manutenção da ordem interna das capitânicas, ficando também a seu encargo, além dos serviços especificamente militares, as missões de policiamento” (MENDES, online, p. 11). Diante desse quadro, surgiram 3 linhas de forças de controle, nas palavras de Holloway (1997, p. 44):

Em tempos de perturbação civil ou quando se precisava de força armada para controlar a multidão ou efetuar prisões, o juiz ou outro funcionário podiam convocar destacamentos de tropas do Exército da guarnição local, unidades de milícias ou reservas chamadas ordenanças.

Apenas o Exército, tropas de 1ª linha, era profissional. As milícias, tropas de 2ª linha, também chamadas de Companhias de Ordenança, eram formadas por moradores locais que recebiam algum treinamento do Exército e exerciam funções de polícia administrativa, mas só eram convocados em caso de emergência. Já os chamados Corpos de Ordenança, tropas de 3ª linha, que exerciam funções de polícia administrativa e atuavam de modo a

prevenir o cometimento de delitos, eram formados por outros membros da comunidade e não recebiam praticamente nenhum treinamento do Exército, não sendo considerados propriamente forças de combate (HOLLOWAY, 1997; MENDES, online).

Ressalte-se, porém, que essas forças de combate se desenvolveram especialmente nas cidades, como o Rio de Janeiro, pois nas zonas rurais da colônia predominavam as forças das autoridades locais, quais sejam, dos senhores de engenho (HOLLOWAY, 1997).

A polícia enquanto instituição à parte, profissional e uniformizada, só veio a surgir no Brasil com a vinda da família real portuguesa, em 1808, quando foi criada a Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil. O intendente concentrava funções legislativas, executivas (de polícia) e judiciais, o que significava a existência de um verdadeiro Estado de não Direito, como demonstra Holloway (1997, p. 46),

Assim como os juizes do tribunal superior de apelação do Rio, o intendente ocupava o cargo de desembargador, sendo também considerado ministro de Estado. Tinha o poder de decidir sobre os comportamentos a serem considerados criminosos, estabelecer a punição que julgasse apropriada e então prender, levar a julgamento, condenar e supervisionar a sentença dos infratores.

Em 1809, foi criada a Guarda Real de Polícia, uma “força policial de tempo integral, organizada militarmente e com ampla autoridade para manter a ordem e perseguir criminosos” (HOLLOWAY, 1997, p. 47). Apesar do caráter militar, a função desempenhada pela Guarda Real era eminentemente civil, qual seja, a manutenção da ordem pública. .

Dessa forma, foi replicado no Brasil o sistema policial adotado em Portugal, que, por sua vez, era baseado no modelo francês, que é marcado pela duplicidade da polícia, sendo uma de caráter militar e outra civil (FERREIRA; REIS, 2012; MONET, 2001). Entre os séculos XIV e XV, foi criada, na França, a *Maréchausée*, uma polícia de origem militar, mas que, com o passar dos séculos, deixa de ser uma polícia do Exército francês para desempenhar funções de guarda civil (policciamento ostensivo). Após a Revolução Francesa, tal polícia militar passa a ser denominada *Gendarmerie Nationale* (FERREIRA; REIS, 2012; MONET, 2001). O outro pilar do sistema francês é uma polícia de status civil que surgiu com a criação da tenência de polícia, cuja função era desempenhada pelo tenente de polícia. Este, por sua vez, além de zelar pela segurança pública, era “o responsável pelas medidas de Administração ou mais propriamente pela Intendência da Cidade de Paris, sendo ainda responsável pela parte de Polícia Política” (FERREIRA; REIS, 2012, p. 04).

As instituições policiais desenvolvidas no Brasil durante o período colonial, em especial, a Guarda Real, que tinha caráter militar e realizava o policiamento ostensivo, tinham sua atuação pautada pela discriminação, arbitrariedade e violência.

A polícia se organizou desde o início como instituição militar, de modo que sua força coercitiva podia ser controlada pela disciplina, canalizada pela hierarquia e dirigida a alvos específicos. **A justificativa fundamental das organizações militares é concentrar, regular e dirigir forças contra o inimigo. O inimigo da polícia do Rio de Janeiro era a própria sociedade – não a sociedade como um todo, mas os que violavam as regras de comportamento estabelecidas pela elite política que criou a polícia e dirigia a sua ação.** (Holloway, 1997, p. 50, grifo meu).

A polícia foi criada pelas classes dominantes, tanto que surgiu quando a família real portuguesa transferiu-se para a colônia, de modo que o objetivo das forças policiais era proteger a realeza da população hostil de nativos e escravos. Segundo Holloway (1997, p. 29), “os membros da elite política confrontaram o comportamento da sociedade urbana com o seu ideal, acharam boa parte desse comportamento inaceitável e então criaram as instituições policiais.”

Ademais, não é possível dissociar a instituição policial da sociedade escravocrata em que surgiu. Assim, o intendente e sua equipe, bem como a Guarda Real, concentravam seus esforços em perseguir escravos e indivíduos negros. As práticas que costumavam ser reprimidas pela polícia (independentemente de previsão legal como sendo crimes) eram, principalmente, a capoeira, a fuga de escravos, a vadiagem, a mendicância, a violação do toque de recolher, a reunião de escravos e outros delitos praticados por escravos ou negros e pardos livres (quando tais condutas eram praticadas por pessoas brancas e de boa condição financeira não eram reprimidas). Tal repressão, por sua vez, era realizada de modo extremamente violento, inclusive, com a difundida prática de açoitamento, mesmo sem previsão legal (HOLLOWAY, 1997).

O controle dos escravos pelo Estado através da polícia, principalmente na captura de escravos fugidos, gerou a extinção dos chamados capitães-do-mato, cuja existência violava o monopólio estatal sobre o exercício da força, além de representar uma ameaça ao sistema (vários capitães-do-mato foram acusados de sequestrar escravos com a finalidade de praticar extorsão ou venda ilegal). Contudo, o problema da falta de confiabilidade em tais indivíduos não foi resolvido com a transferência de suas funções para as forças policiais, visto que também haviam diversos membros da guarda corruptos que realizavam as mesmas práticas ilegais (HOLLOWAY, 1997).

É importante ressaltar que a atuação policial violenta e discriminatória, muitas vezes, encontrava respaldo na legislação, que era igualmente discriminatória, mas também, outras vezes, ocorria à margem desta, embora ainda contasse com a conivência e o apoio do Estado e das classes dominantes. Um exemplo é a capoeira, que foi uma das condutas mais combatidas pela polícia brasileira desde o seu nascimento, mas que apenas tornou-se ilegal

com a promulgação do Código Penal da República em 1890, enquanto o comércio transatlântico de escravos foi proibido em 1831, mas continuou a ocorrer com a aquiescência das autoridades (HOLLOWAY, 1997).

Em 1822, o Brasil tornou-se independente de Portugal e, em 1824, foi outorgada a Constituição do Império, de caráter mais liberal. Essa Carta trouxe a previsão de inúmeras garantias, como, por exemplo,

que ninguém poderia ser preso a não ser por mandado judicial ou em flagrante, que as acusações formais contra todo detento deveriam ser feitas no prazo de 48 horas após a prisão, que ninguém seria encarcerado sem que fosse devidamente condenado em tribunal aberto e que não se usariam grilhões, correntes e tortura como punição (HOLLOWAY, 1997, p. 56).

Tais previsões, porém, não se aplicavam aos escravos, que eram considerados propriedades e não cidadãos. Assim, foi mantido o serviço de açoite de escravos, o que representava a manutenção do sistema de escravidão, destacando “o papel do Estado [e da polícia] como instrumento da classe dominante, atendendo a necessidade de controlar, por meio da violência física, os que forneciam a força muscular de que dependia toda a economia” (HOLLOWAY, 1997, p. 66).

Além disso, a igualdade perante a lei prevista na Constituição de 1824 não passava de uma disposição legal formal, pois, na prática, não só os escravos, mas também os indivíduos livres negros e pardos eram discriminados pela legislação infraconstitucional e pela instituição policial.

Em meio à crise institucional, que levou à abdicação de D. Pedro I, o ano de 1831 foi marcado por tensões entre as polícias e as autoridades regenciais, com revoltas organizadas pelo Exército juntamente com as demais forças de segurança. Tal contexto culminou com a extinção da Guarda Real de Polícia. Nesse mesmo ano, haviam sido criadas as Guardas Municipais provisórias, compostas por civis, cuja função era vigiar a população, mantendo a segurança pública e reprimindo os crimes comuns, enquanto era organizada a Guarda Nacional (HOLLOWAY, 1997).

A Guarda Nacional, que nasceu em seguida, era uma instituição policial paramilitar, sem ligação com o ministro da Guerra e com os militares profissionais, cujas funções envolviam tanto auxiliar o Exército na defesa das fronteiras, quanto preservar e restabelecer a ordem e a tranquilidade públicas (HOLLOWAY, 1997).

As Guardas Municipais compostas por civis logo foram substituídas por um corpo permanente, profissional e militarizado: surgia então, ainda no ano de 1831, o Corpo de Guardas Municipais Permanentes, que assumiu diversas nomenclaturas ao longo do tempo,

passando a denominar-se, a partir de 1920, Polícia Militar. Esta polícia, diferentemente da extinta Guarda Real, estava subordinada ao ministro civil da Justiça, seus soldados eram mais bem pagos e não estavam sujeitos a castigos corporais, e distinguia-se institucionalmente do Exército, contudo, “as patentes, os títulos, o status e o espírito de corporação assemelhavam-se muito aos dos militares profissionais regulares” (HOLLOWAY, 1997, p. 97), além da submissão à disciplina militar. Essa submissão foi adotada por dois motivos: por conta da existência de um período prévio em que o Exército realizou o policiamento e foi bem-sucedido na manutenção da ordem pública, e porque foi a maneira encontrada pelos governantes de manipular os membros da força policial. Assim, a militarização da força policial foi também “uma forma de garantir certo nível de eficiência e disciplina no trato com as refratárias camadas inferiores da sociedade, que eram ao mesmo tempo alvo da repressão e viveiro dos praças das tropas da polícia” (HOLLOWAY, 1998, p. 97).

A Polícia Militar (na época, denominada Corpo de Guardas Municipais Permanentes), que acabou relegando a Guarda Nacional a um papel auxiliar e residual no policiamento interno, era formada por soldados provenientes de classes economicamente baixas e era responsável pela repressão urbana, sendo “o instrumento de coerção da autoridade do Estado em uma sociedade escravocrata que se mantinha unida pela ameaça e pela realidade da dominação física da maioria pela minoria” (HOLLOWAY, 1997, p. 95).

De 1833 a 1841, o problema da ordem pública cresceu juntamente com o desenvolvimento do setor cafeeiro e o crescimento da economia e da população. Nesse contexto, foi criada a Secretaria de Polícia, responsável por desempenhar funções de polícia judiciária. A partir dela, surgiu a Polícia Civil existente atualmente.

A Guerra do Paraguai, o declínio e a abolição da escravatura e a Proclamação da República em novembro de 1889 ocorreram em meio à contínua expansão urbana e ao surgimento da especialização residencial por classes, com o deslocamento de novos setores médios para os subúrbios. No entanto, a intimidação e os maus tratos infligidos aos suspeitos e a detenção por alguns dias como punição para ofensas menores persistiram como prática informal de polícia. A hostilidade, o antagonismo e a violência recíproca entre a polícia e o público continuavam profundamente arraigados e constituíam a regra. O grosso da atividade policial nas rondas e a esmagadora maioria das prisões tinham ainda como objetivo prevenir ou punir violações sem vítima da ordem pública (HOLLOWAY, 1998, p. 215).

Após a proclamação da República em 1889 e a promulgação da Constituição Federal de 1891, foi dada maior autonomia aos estados membros, passando a ser permitido a eles organizarem polícias para a realização do policiamento ostensivo (MENDES, online). Assim, os Estados criaram as chamadas forças públicas que serviam também para defender a autonomia estadual perante os possíveis excessos da União (RIBEIRO, 2011). Por sua vez, a

Guarda Nacional, inicialmente, foi mantida e reformada, tendo sido extinta posteriormente, em 1922.

Surgiu, nos primeiros anos da República, período conhecido como República Velha (1889-1930), o sistema do coronelismo, no qual os coronéis (nomenclatura advinda do posto mais alto da Guarda Nacional), grandes proprietários de terra com muito prestígio e influência política, dominavam a política local, por meio do controle da população, que, em troca de melhorias mínimas na qualidade de vida proporcionadas por eles, não tinha liberdade para votar (voto de cabresto), formando o chamado curral eleitoral. Ademais, devido ao seu grande poder político, a figura dos coronéis controlava também as polícias locais, que se somavam às suas forças de controle particulares e acabavam por servir aos seus interesses, contribuindo para a manutenção do controle da população e do coronelismo (MENDES, online).

As oligarquias detentoras do poder político, principalmente em São Paulo e em Minas Gerais, trouxeram para o Brasil missões estrangeiras a fim de instruir e modernizar as forças públicas estaduais, desenvolvidas em moldes militares (MENDES, online), com destaque para a Missão Francesa, vinda em 1906 (FEITOSA, 2008), que influenciou profundamente a organização das polícias, principalmente no que se refere à sua profissionalização.

Em um momento posterior, a União, como forma de aumentar o controle sobre as polícias militares estaduais, transformou-as em forças auxiliares do Exército nacional a disposição do governo federal (RIBEIRO, 2011).

Os primeiros anos da República foram um período marcado por intensa agitação no país e por inúmeras revoltas populares contra o governo e o sistema excludente vigente, tais como a Guerra de Canudos (1893-1894), a Revolta da Vacina (1904), a Revolta da Chibata (1910), a Guerra do Contestado (1912-1916), as greves operárias (1917-1919), a Revolta dos 18 do Forte (1922), a Coluna Prestes (1925-1927), entre outras.

Nesse contexto, as polícias militares estaduais, que, apesar dos esforços para sua profissionalização, eram submetidas aos interesses das oligarquias dominantes (que controlavam a política local), tiveram grande importância na repressão violenta das mencionadas revoltas (MENDES, online; RIBEIRO, 2011).

Esse período de agitação e instabilidade culminou com a Revolução de 1930: um movimento contra a concentração de poder nas oligarquias locais, representadas pelos coronéis. Revolução esta que foi apoiada e sustentada pelas polícias militares e levou Getúlio Vargas à Presidência da República. Vargas, que tinha uma complexa ligação com Exército,

provocou um desmantelamento do aparato bélico das polícias militares e criou as Secretarias de Segurança Pública (as quais passaram a dirigir os corpos de polícia) (MENDES, online), de modo que o seu governo foi marcado por uma maior centralização da força policial com a diminuição da autonomia dos estados membros (RIBEIRO, 2011).

A fim de aumentar ainda mais o controle sobre as polícias militares, que poderiam representar uma ameaça ao governo federal, foi estabelecida na Constituição da República promulgada em 1934 a competência privativa da União para legislar sobre questões referentes às polícias estaduais (organização, instrução, justiça, garantias e sua utilização em caso de mobilização ou guerra). O artigo 167 da referida Constituição dispunha, ainda, que as Polícias Militares eram consideradas forças de reserva do Exército (BRASIL, 1934). Dessa forma, as funções dessas polícias passam a ser não só garantir a ordem pública e o cumprimento da lei, mas também atender à convocação do governo federal, consoante a lei de mobilização (MENDES, online).

Em 1935, foi publicada a Lei de Segurança Nacional, que criou a Polícia Política, cuja atuação foi mais evidente no Estado Novo (1937-1945), a segunda fase da Era Vargas. A referida polícia era responsável por garantir a segurança nacional combatendo os inimigos do regime, que eram principalmente os comunistas. Segundo Pacheco (2010, p. 128),

Dentro deste paradigma são considerados inimigos do povo e da nação quaisquer opositores do governo, e subversivo aquele que apresenta conceitos diferentes de governabilidade ou críticas ao Estado Novo, pois estes levariam o país à desordem e cerrariam seu desenvolvimento. Neste contexto, a atuação de liberais democratas, integralistas e comunistas, bem como suas propostas políticas, mostra-se como obstáculos a serem removidos e eliminados, através de um aparelho repressor.

Em 1936, o Ministério da Justiça criou a Comissão Nacional de Repressão ao Comunismo e o Tribunal de Segurança Nacional, um verdadeiro tribunal de exceção que podia determinar até mesmo a pena de morte para crimes políticos (SÁ, 2013). Nesse mesmo momento, é estabelecida a utilização pelas polícias estaduais de equipamentos típicos das Forças Armadas, quais sejam, armamentos (fuzis, metralhadoras, granadas, etc.), aviação e carros de combate (MENDES, online).

Em 1937, teve início o Estado Novo, um regime de feições totalitárias inspirado no modelo nazifascista, tendo sido outorgada uma nova Constituição, que manteve as previsões acerca da militarização das polícias estaduais e da vinculação destas ao governo federal, inclusive, sendo consideradas forças auxiliares do Exército (RIBEIRO, 2011). Além disso, foram adotadas medidas para tornar as polícias estaduais ainda mais militarizadas, além da utilização de tais forças na repressão política e social, o que contribuiu para a manutenção da sua atuação violenta (MENDES, online).

Com a deposição de Vargas, em 1945, iniciou-se um processo de democratização no país, tendo sido promulgada a Constituição de 1946. Essa Carta Constitucional, porém, manteve as mesmas disposições presentes nas duas Constituições anteriores (1934 e 1937) acerca das polícias militares estaduais. Assim, estas polícias continuaram sendo forças auxiliares do Exército, cujo controle pertencia à União, ou seja, representavam forças militarizadas voltadas para a segurança interna (MENDES, online; RIBEIRO, 2011).

Em 31 de março de 1964, em um contexto de intensa agitação política, social e econômica, foi deflagrado um golpe civil-militar⁶ no Brasil, que depôs o governo de João Goulart e instaurou um período ditatorial que perdurou até 1985. A implantação de uma ditadura militar adveio da conjuntura histórica demonstrada nos parágrafos anteriores, na qual as Forças Armadas se fortaleceram e o controle das forças policiais concentrou-se na União (SÁ, 2013). Os militares estavam insatisfeitos com o governo vigente, pois acreditavam que ele não estava reprimindo as manifestações comunistas devidamente, inclusive, dentro dos próprios quartéis, o que, para eles, provocaria uma quebra da hierarquia e da disciplina militares (FICO, 2004).

É importante destacar que as Polícias Militares de alguns Estados, como São Paulo e Minas Gerais, apoiaram e participaram da instauração do regime militar, tendo sido imprescindíveis para o sucesso do golpe (MENDES, online).

Os militares consolidaram seu poder, centralizando-o e promovendo o recrudescimento do autoritarismo estatal, através de uma série de Atos Institucionais (AIs), que, conforme Huggins (1998), representaram uma verdadeira Constituição de fato durante o regime.

Os Atos Institucionais começaram com a suspensão das garantias constitucionais, a cassação de mandatos, passando à extinção dos partidos políticos e à eleição indireta de Governadores e Vice-Governadores. Em 1968, o Ato Institucional de n. 5 [...] daria ensejo ao mais terrificante momento do regime, pelo qual “estavam lançadas as bases para todo tipo de arbitrariedade e uso da força bruta. É o Estado Polícia, em toda sua realidade crua, que se levanta.” (SÁ, 2013, p. 72).

A política do novo regime baseou-se na Doutrina de Segurança Nacional, formalizada pela Lei de Segurança Nacional⁷, segundo a qual o mundo estava vivendo uma

⁶O golpe de 64, assim como o regime de exceção que se seguiu, foi resultado da conjugação de forças militares (as Forças Armadas estiveram à frente do movimento golpista e do governo ditatorial) e civis (a Igreja católica e outros setores conservadores da elite brasileira, como empresários e latifundiários, apoiaram e deram sustentação ao golpe de 1964 e, inicialmente, à Ditadura Militar) (MENDES, online; PACHECO, 2010). Esse governo de militares surgiu com a promessa de apenas restabelecer a ordem no país, livrando-o da ameaça comunista, e posteriormente, reinstaurar a democracia.

⁷ A Lei de Segurança Nacional “passou a definir os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e a nação, enquadrando como inimigo todo aquele que se opunha à ditadura militar, visando garantir a segurança da nação contra qualquer forma de subversão à lei e à ordem” (CRUZ, 2010, p. 31).

espécie de guerra entre o bem, que corresponderia à liberdade defendida pelas democracias ocidentais, especialmente pelos EUA, e o mal, representado pelo comunismo que a União Soviética tentava impor aos outros países. Assim, o governo militar apregoava que era necessário abdicar parcialmente do bem-estar da população em prol da segurança do país, que estava ameaçado pelo comunismo (CHIAVENATO, 2004).

Tal doutrina desenvolveu a ideia da existência de um inimigo interno que precisava ser combatido: o subversivo que se opunha ao regime e, conseqüentemente, defendia a ideologia comunista (CHIAVENATO, 2004). A perseguição e a repressão a este inimigo eram realizadas principalmente pelas Polícias Militares e de maneira extremamente violenta: ao longo do regime ditatorial, a tortura foi uma prática generalizada adotada tanto pelas Forças Armadas, quanto pela polícia (HUGGINS, 1998). Ademais, nesse período, segundo o relatório final da Comissão Nacional da Verdade, pelo menos 434 pessoas foram assassinadas⁸, após serem, na maior parte das vezes, presas e torturadas, pelas polícias e pelas Forças Armadas (BRASIL, 2014).

Logo após o golpe, foi realizada a “operação limpeza”, que teve por objetivo eliminar os inimigos do regime dos sistemas político e administrativo brasileiro, por meio não só da cassação de direitos civis⁹, mas também de prisões (cerca de sete mil pessoas foram presas apenas durante a primeira semana após o golpe militar) (HUGGINS, 1998).

Ainda em 1964, o AI nº 1 criou os chamados Inquéritos Policiais Militares, responsáveis por investigar as pessoas em todos os órgãos e organizações ligados ao governo brasileiro. O objetivo dos IPMs era eliminar os opositores do regime, os chamados subversivos. Para tanto, esses inquéritos, ferramentas formais do governo, não eram limitados por regras preestabelecidas de evidências ou padrões de prova. Além disso, frequentemente era empregada violência nas investigações. Também não havia direito ao contraditório: uma simples acusação resultante de um IPM era suficiente para ocorrerem perseguições, prisões e torturas (HUGGINS, 1998).

Em 1967, foi outorgada uma Constituição, que manteve a previsão da competência privativa da União para legislar sobre as forças policiais dos Estados, controlando-as, portanto. Além disso, dispôs, da mesma forma que as cartas constitucionais

⁸ De acordo com o relatório final da Comissão Nacional da Verdade, dessas 434 mortes, 191 pessoas foram assassinadas, 210 tidas como desaparecidas e 33 foram listadas como desaparecidas, mas depois seus corpos foram encontrados (BRASIL, 2014).

⁹ “O AI-1 estabeleceu certas condições em que os direitos políticos individuais poderiam ser suprimidos e aboliu outros direitos civis de extensa lista de cidadãos, particularmente aqueles que representavam obstáculo à vasta campanha de ‘limpeza’ recém-iniciada pelo Estado” (HUGGINS, 1998, p. 140-141).

anteriores, que as Polícias Militares estaduais seriam forças auxiliares de reserva do Exército, responsáveis pela manutenção da ordem e da segurança interna¹⁰ (MENDES, online).

O controle policial tornou-se ainda mais centralizado, bem como as Polícias Militares ainda mais militarizadas, com a edição da lei nº 317 de 1967, a Lei Orgânica da Polícia, que, a fim de evitar a possível ameaça que as forças policiais estaduais poderiam representar ao regime (lição aprendida com a movimentação que culminou no golpe de 1964), submeteu tais polícias ao controle direto das Forças Armadas nacionais e estabeleceu que era de responsabilidade dos secretários estaduais de Segurança Pública, indicados pelo governo militar, a definição das funções e jurisdições das Polícias Cíveis e Militares (HUGGINS, 1998). A função da Polícia Militar era realizar o policiamento de rua, uniformizado e ostensivo e à Polícia Civil cabia a responsabilidade pelas investigações criminais. A novidade trazida pela lei nº 317 foi a redução da realização do policiamento ostensivo pela Polícia Civil, medida que acentuou a rivalidade entre as duas polícias.

Em 1969, com a edição do Decreto-Lei nº 1.072, durante o auge da repressão política, o policiamento ostensivo passou a ser desempenhado exclusivamente pelas Polícias Militares, que “saíram de seu aquartelamento e foram lançadas nas ruas com o objetivo de fazer o papel de policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública” (ZAVERRUCHA, 2010, p. 56).

É imperioso destacar a importância, para a repressão, da existência de uma polícia ostensiva de caráter militar:

o processo de militarização da PM, que estava estabelecido antes do Golpe, foi muito útil para que as Forças Armadas pudessem utilizá-la, já que estavam armadas adequadamente para a lógica de guerra ao inimigo interno que se travou nesse período e, ainda, cumpriam as ordens sem questioná-las (SOUSA, 2016).

Logo, “os anos do governo de exceção ocorridos após o golpe militar de 1964 vieram apenas confirmar e fortalecer a tendência militarizante existente no sistema policial brasileiro desde o seu nascedouro” (MENDES, online, p. 30). Assim, a profissionalização das polícias durante o regime militar, com base na sua militarização, conforme apregoa Feitosa (2008, p. 5417, grifo do autor),

não resultou em instituições mais eficientes e preparadas para lidar com cidadãos e com o combate à criminalidade. Seus principais efeitos foram a maior proximidade orgânica entre o Exército e as Polícias Militares, menor risco de seu uso contra o poder central ou contra outros estados, maior padronização e uniformização das diversas corporações. Nesse aspecto, os militares obtiveram um êxito histórico. Entretanto, ao envolver as polícias na repressão política desenfreada, ao fechar toda

¹⁰ Com a edição da Emenda Constitucional (EC) nº 1 de 1969, a expressão *segurança interna* foi retirada do texto constitucional. Todavia, a atuação da polícia baseada na doutrina de Segurança Nacional não mudou, tornando-se, inclusive, ainda mais violenta (MENDES, online).

e qualquer possibilidade formal de questionamento das práticas policiais, e ao garantir a institucionalização de práticas clientelistas, o regime militar e a *ideologia de segurança nacional* prepararam um solo fértil para o exacerbamento dos vícios e falhas das polícias brasileiras.

Ademais, em 1967, também foi criada a Inspeção Geral das Polícias Militares do Ministério do Exército (IGPM), cuja função era supervisionar e controlar as polícias militares estaduais, que passaram a ter exclusividade no desempenho da função de patrulhamento ostensivo.

Cabia à IGPM estabelecer normas reguladoras da organização policial, controlar os currículos das academias de polícia militar, dispor sobre os programas de treinamento, armamentos, manuais, e regulamentos utilizados pelas Polícias, além de manifestar-se sobre as promoções dos Policiais Militares (SOUSA; MORAIS, 2011, p. 8).

Segundo Mendes (online), as polícias estaduais, durante a ditadura militar, voltaram-se quase completamente para a questão da segurança nacional (combate ao inimigo interno, qual seja, o subversivo, que se opunha politicamente ao regime), o que levou ao aumento da criminalidade comum, ou seja, da prática de crimes não políticos.

Voltadas ao cumprimento da Lei de Segurança Nacional, e à preocupação do “combate ao inimigo interno”, as Polícias Militares viram-se destituídas de sua identidade policial, que busca controlar a criminalidade e luta para minimizar os índices de violência, com enfoque privilegiado à prevenção, à negociação e à administração de conflitos, em lugar da repressão (MENDES, online, p. 36).

Nesse contexto, surgiram esquadrões da morte: grupos de policiais, principalmente da Polícia Civil, que usavam o assassinato premeditado de possíveis criminosos como forma de controle social, a fim de promover uma verdadeira “limpeza” sob uma justificativa de erradicação do crime. Existiam esquadrões da morte tanto formais (tropas de choque treinadas para tanto), quanto informais (HUGGINS, 1998). A existência de grupos de extermínio persiste dentro das forças policiais até os dias atuais, apenas não sendo legalizada.

A partir de 1969, houve um recrudescimento ainda maior do autoritarismo do Estado, com a prática institucionalizada de torturas, mortes e desaparecimentos, no período em que os militares conhecidos como linha dura estiveram no poder¹¹, quando houve a edição do Ato Institucional nº 5, que, dentre outras medidas autoritárias e antidemocráticas, fechou o Congresso Nacional, e da EC nº 1 de 1969, que institucionalizou os Atos Institucionais editados até então (FICO, 2004).

¹¹ Segundo Fico (2004, p. 19), “para dar a impressão de normalidade democrática, os militares brasileiros criaram o sistema de rodízio de generais na presidência da República.”

Em 1977, em um momento de enfraquecimento do regime, a EC nº 7 trouxe a previsão da possibilidade de criação de Justiças Militares Estaduais, uma “justiça corporativa” a quem caberia julgar os policiais militares, assim como os membros das Forças Armadas (PERALVA, 2000). “Criavam-se assim mecanismos de preparação de um processo de abertura política que já naquele momento era visto como inevitável” (PERALVA, 2000, p. 75).

Seguiu-se, então, um processo de transição de retorno para o regime democrático, marcado por uma abertura política “lenta e gradual”, que durou dez anos: o AI-5 deixou de vigorar a partir de janeiro de 1979, mas só ocorreram eleições diretas para o cargo de Presidente da República em novembro de 1989 (PERALVA, 2000).

Em 1982, houve eleições diretas para governadores dos Estados. Nesse momento, as Forças Armadas ainda estavam à frente do governo federal e resistiam à transição para a democracia e à descentralização do poder. Dessa forma, apenas as Polícias Civis permaneciam sob o controle dos governos estaduais, visto que as Polícias Militares continuavam subordinadas ao Ministério do Exército (PERALVA, 2000).

No início dos anos 80, houve um aumento sem precedentes da criminalidade, favorecendo o crescimento da segurança privada. Para Peralva (2000), esse aumento da violência urbana está ligado, entre outros fatores, à desorganização das instituições responsáveis pela ordem pública durante a transição da ditadura militar para o regime democrático:

A desorganização das instituições responsáveis pela ordem pública no momento do retorno à democracia deveu-se ao imbricamento entre o antigo regime autoritário e o regime democrático nascente, no quadro de uma transição longa e difícil. Se os militares criaram nos primeiros tempos obstáculos legais que impediram a reforma da Polícia, eles já não eram mais capazes de continuar exercendo sobre ela um verdadeiro controle. A polícia foi tornando-se assim cada vez mais autônoma com relação às suas autoridades de tutela. A ideologia autoritária do passado perdeu qualquer significado político geral que pudesse ter tido e deu lugar a novas formas de violência. Não somente nos vimos a braços com graves violações dos direitos da pessoa, mas também com a diversificação de práticas criminosas envolvendo diretamente policiais, que se beneficiavam de cobertura institucional (PERALVA, 2000, p. 78).

Em 1985, o primeiro Presidente da República civil (não militar) assumiu o cargo, por meio de eleições indiretas (FICO, 2004). Em 1988, foi promulgada uma nova Constituição, que marcou a redemocratização do país, ficando conhecida como Constituição Cidadã por conta do cunho progressista de seu texto e do estabelecimento de inúmeros direitos ao longo de seus artigos. Contudo, conforme apregoam Teles e Safatle (2010), existe no Brasil, desde o fim de fato do regime militar, apenas uma semidemocracia, visto que a

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) manteve em muitas de suas cláusulas o legado autoritário da ditadura militar que lhe antecedeu, em especial no tocante às relações civil-militares e policiais (ZAVERRUCHA, 2010).

3.3 A polícia na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: a continuidade do autoritarismo

A transição para a democracia não só foi extremamente longa, como também não foi completa. A saída dos militares do poder foi negociada e ocorreu nos termos desejados por eles. No que se refere à CRFB/88, os militares vetaram uma Assembleia Nacional Constituinte, cujos integrantes seriam eleitos apenas para elaborar o texto constitucional, com receio de não conseguirem controlar os constituintes, tendo aceitado somente um Congresso Constituinte, formado pelos parlamentares eleitos para a Câmara e para o Senado (ZAVERRUCHA, 2010).

Além disso, não só foram mantidas prerrogativas militares não democráticas existentes na Constituição anterior, outorgada durante o regime militar, o que deu uma feição democrática aos poderes agora constitucionalmente previstos dos militares, mas também foram criadas novas. “Em termos procedurais, o processo de redação da Constituição foi democrático. Contudo, a essência do resultado não foi liberal” (ZAVERRUCHA, 2010, p. 42).

O principal exemplo é o artigo 142 da CRFB/88, que prevê que as Forças Armadas, instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, “destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem” (BRASIL, 1988). Todavia, consoante defende Zaverucha (2010), não é possível que elas estejam submetidas aos poderes constitucionais e, ao mesmo tempo, sejam responsáveis por garanti-los. Assim, “cabe às Forças Armadas o poder soberano e constitucional de suspender a validade do ordenamento jurídico, colocando-se legalmente fora da lei” (ZAVERRUCHA, 2010, p. 48). Ademais, a noção de ordem não é neutra, pois “envolve julgamentos ideológicos e está sujeita a estereótipos e preconceitos sobre a conduta (in)desejada de determinados indivíduos” (ZAVERRUCHA, 2010, p. 49), cabendo às Forças Armadas definir quando e por quem a lei e a ordem foram violadas. Alterações legislativas posteriores estabeleceram que apenas o poder Executivo poderia pedir a intervenção militar, tal qual dispunha a Constituição de 1967/69 (ZAVERRUCHA, 2010).

Dessa forma, a retromencionada previsão é incompatível com uma real democracia, visto que nesta “o poder não é deferido a quem tem força, mas, ao contrário, a força é colocada ao serviço do poder” (ZAVERRUCHA, 2010, p. 48).

Com relação às Polícias Militares, a CRFB/88 estabelece um duplo comando: de acordo com o artigo 22, XXI, é competência privativa da União legislar sobre “normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares” (BRASIL, 1988); já o artigo 144, IV, § 6º, prevê que as Polícias Militares, assim como as Polícias Cíveis, subordinam-se aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (BRASIL, 1988), que são responsáveis pelo pagamento de seus salários e pela nomeação de seus comandantes (no caso da Polícia Militar).

Ademais, a CRFB/88 dispõe, repetindo a previsão das Constituições anteriores, que as Polícias Militares são forças auxiliares e de reserva do Exército¹² (ZAVERRUCHA, 2010). Assim, “as polícias continuaram constitucionalmente, mesmo em menor grau, a defender mais o Estado do que o cidadão” (ZAVERRUCHA, 2010, p. 55), de modo que houve a continuidade da lógica da doutrina da segurança nacional (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009).

O fato das forças policiais serem auxiliares de Exército é algo comum durante os regimes autoritários. Nas democracias, repetindo, somente em período de guerra é que as forças policiais tornam-se forças auxiliares do Exército. Em tempo de paz, o Exército é quem se torna reserva da polícia, indo em sua ajuda quando esta não consegue debelar gigantescos distúrbios sociais. As democracias traçam uma linha clara separando as funções da polícia das funções das Forças Armadas (ZAVERRUCHA, 2010, p. 52). (grifo não original)

O controle das Polícias Militares pela União continuou a ser exercido por meio da Inspeção Geral das Polícias Militares, órgão burocrático vinculado ao Ministério do Exército, responsável por controlar, por exemplo, a coordenação dessas polícias, o tipo de armamento usado por elas e a localização dos quartéis. Em 1998, a IGPM foi substituída pelo COTER – Comando de Operações Terrestres, um órgão operacional dirigido por um general do Exército, tendo aumentado, portanto, o controle do Exército sobre as Polícias Militares (ZAVERRUCHA, 2010).

As PMs copiam o modelo de batalhões de infantaria do Exército. São regidas pelo mesmo Código Penal e de Processo Penal Militar das Forças Armadas, e seu Regulamento Disciplinar é muito similar ao Regulamento Disciplinar do Exército [...]. Seus serviços de inteligência continuam, tal qual durante o regime militar, a

¹² A Lei Complementar nº 69/90 (bem como a LC nº 97/99 que a revogou) representou um avanço nesse sentido, visto que estabeleceu em seu artigo 8º, §2º, que as Forças Armadas poderiam intervir em assuntos internos, desde que as forças policiais se mostrem incapazes de assegurar a paz social, ou seja, previu que as forças militares federais seriam forças de reserva das forças militares estaduais. Todavia, os Chefes do Executivo têm desrespeitado constantemente essa previsão e o artigo 144, §6º, da CRFB/88 não foi alterado (ZAVERRUCHA, 2010).

fazer parte do sistema de informações do Exército [...] (ZAVERRUCHA, 2010, p. 54).

O art. 24, XVI, da CRFB/88, por sua vez, estabelece a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre organização, garantias, direitos e deveres das Polícias Civis.

A CRFB/88 inovou ao destinar um capítulo exclusivo para tratar da Segurança Pública, no qual localiza-se o artigo 144. Esse capítulo situa-se, porém, no mesmo título no qual se localizam as questões relativas à segurança nacional. A reprodução de tal confusão presente durante o regime militar “contribuiria para visão inadequada de segurança pública não como serviço público voltado para o cidadão, mas como matéria voltada a garantir a segurança do Estado” (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009, p. 142).

O caput do artigo 144 dispõe que a segurança pública é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, bem como “é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 1988). No retromencionado artigo, também são estabelecidos os órgãos destinados à segurança pública, bem como suas funções: às Polícias Civis compete as funções de polícia judiciária, ressalvada a competência da União, e de apuração de infrações penais, exceto as militares, que são apuradas pela própria polícia militar, por meio dos IPMs, criados durante o regime militar; à Polícia Federal cabe exercer as funções de polícia judiciária da União, de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, apurar infrações penais que envolvam interesses da União, além de prevenir e reprimir o tráfico de drogas, o contrabando e o descaminho; e às Polícias Militares competem a preservação da ordem pública e o exercício da função de polícia ostensiva¹³ (BRASIL, 1988).

Portanto, de acordo com a ordem constitucional atual, as Polícias Militares detém a *exclusividade* da realização do policiamento ostensivo das ruas¹⁴, ou seja, realizam a atividade de policiamento propriamente dita, consoante Reiner (2004). Exclusividade esta que, como demonstrado no tópico anterior, foi estabelecida no auge da repressão da ditadura militar.

Essa divisão de tarefas entre Polícia Militar e Polícia Civil, esta exercendo as funções de polícia judiciária e investigativa e aquela de polícia ostensiva, contribui para acentuar o sentimento de rivalidade entre as duas instituições, o que é prejudicial para a

¹³ Consoante o disposto no §5º do art. 144 da CRFB/88, a defesa civil também fica a cargo de uma instituição militar: os corpos de bombeiros militares.

¹⁴ Segundo os §§ 2º e 3º do art. 144, da CRFB/88, o patrulhamento ostensivo das rodovias e das ferrovias federais, entretanto, fica a cargo da Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal. Contudo, esta última, até hoje, nunca foi criada.

efetividade do trabalho policial e, conseqüentemente, para a população, conforme dispõem Fontoura, Rivero e Rodrigues (2009, p. 147):

Hoje, a PM é quem tem contato com a população no momento do crime ou da tentativa de crime. É ela que, muitas vezes, dá a notícia do crime para a PC, que, por sua vez, irá investigá-lo. Mas esta divisão de tarefas não tem se mostrado eficiente. Em geral, a PM não respeita a cena do crime, a PC não investe em investigação e os inquéritos policiais tornam-se pouco qualificados, o que faz com que o percentual de crimes não esclarecidos seja inaceitavelmente alto no Brasil. Apesar da interdependência - o trabalho de uma depende do trabalho da outra - não há integração e, pelo contrário, há disputas - por espaço, por salários, por poder.

Ademais, é importante atentar para a ausência de definição do termo ordem pública presente nesse dispositivo constitucional. Portanto, trata-se de um conceito jurídico indeterminado, cuja definição fica a cargo da discricionariedade da administração pública, e que abre espaço para interpretações ambíguas, “podendo legitimar práticas autoritárias de manutenção da ordem, pacificação social a qualquer custo e sobretudo preservação da *ordem* de uns em relação à *desordem* de outros” (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009, p. 144, grifo dos autores). Lembre-se que, ao longo do tempo, consoante o exposto no tópico anterior, as polícias brasileiras foram usadas para proteger as classes dominantes e garantir a dominação das demais classes sociais. Muitas vezes, inclusive, a ordem estabelecida pelos detentores do poder foi colocada acima das leis, como demonstra o exemplo da não observação pela elite imperial brasileira do séc. XIX da lei que proibiu o tráfico de escravos: “após o estabelecimento da lei de 7 de novembro de 1831, 750 mil escravos entraram no país, *mercadoria ilegal, tolerada por um estado de exceção generalizada*” (AB’SÁBER, 2015, p. 100, grifo do autor).

Por outro lado, a garantia da ordem pública pode ser interpretada como sendo a preservação da ordem estabelecida na Constituição, ou seja, a ordem do Estado Democrático de Direito, interpretação esta que é a mais adequada e a única possível de ser aceita em um Estado que se diz democrático e de Direito. Deve-se, portanto, interpretar o artigo 144 da CRFB/88 à luz das demais disposições constitucionais. Dessa forma, a preservação da ordem pública significa, sobretudo, a preservação do Direito, da ordem juridicamente estruturada, ao contrário do que é defendido pelos governos autoritários, incluindo o regime militar que ocorreu no Brasil, para os quais “mais importante que preservar a lei é manter a ordem, ditada pela vontade de quem teve força para tomar a decisão soberana” (SOUZA NETO, 2008, p. 13).

Logo, percebe-se que, com relação às disposições acerca da segurança pública e das relações civis-militares, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não

representou uma ruptura com o regime de exceção que a antecedeu, mas sim uma continuidade.

Como as Polícias Militares são a que estão em contato direto com a população, pois realizam o patrulhamento das ruas, é imprescindível que, em um Estado Democrático de Direito, tal polícia, tenha uma atuação pautada no respeito aos direitos humanos, na democracia, na igualdade e na cidadania¹⁵.

¹⁵ “Com o Estado Moderno, a cidadania ressurgiu ligada à ideia de igualdade formal perante a lei [...]. Seu desenvolvimento dependeu da consolidação do Estado-nação e do estabelecimento de um vínculo político entre esse organismo e seus cidadãos (nacionais de um país). O compromisso envolve, de um lado, aceitação de regras, o cumprimento de certos deveres e, de outro, o gozo de direitos, a fruição de garantias, de proteções.” (FEITOSA, 2000, p. 27).

4 O DESAFIO DO POLICIAMENTO NO BRASIL

Consoante as considerações anteriores, é possível afirmar que a polícia surgiu para garantir os interesses das classes dominantes, ou seja, como um instrumento de dominação. Nas sociedades modernas, nasceu como uma ferramenta do Estado para dar sustentação ao regime político vigente. Historicamente, portanto, a função das polícias sempre foi, precipuamente, manter a ordem de acordo com o poder político, controlado pelas classes dominantes. Atualmente, tem sido cobrada das polícias uma postura condizente com o Estado de Direito e com a democracia, ou seja, exige-se um policiamento que sirva aos cidadãos (a todos igualmente) e não ao Estado. Contudo, esse policiamento é um desafio, tendo em vista a lógica histórica que envolve a atividade policial.

Segundo Pinheiro (1998, p. IX), a polícia tende a atuar como reforço da estrutura de poder existente:

A polícia, como operadora do monopólio da violência física legítima do Estado, sempre tentará aparecer como neutra com respeito às políticas do governo. Mas como nenhuma forma de Estado, apesar da necessidade de situar-se acima das classes e como expressão da vontade coletiva, conseguirá desprender-se da estrutura de classes que determina o bloco no poder, a polícia quase sempre atuará como reforço de estrutura de poder existente.

Assim, a “profissionalização da polícia jamais foi neutra” (PINHEIRO, 1998, p. XI). Com ela, as práticas de controle do crime passam a estar ligadas a uma noção de classes perigosas. Consoante aduz Feitosa (2000, p. 28, grifo do autor), no Brasil,

as polícias seguiram um curso bem particular. A profissionalização gerou maior estabilidade nas estruturas, a composição de quadros de carreira, maior treinamento e especialização, contudo, nunca se aproximou de um modelo de neutralidade ou de pretensões igualitárias. O Estado brasileiro compôs seus organismos policiais de modo a preservar o convívio paradoxal entre direitos liberais, formalmente estabelecidos, e uma intensa hierarquização social (Da Matta, 1979). A rígida estrutura organizacional e disciplinar, normatizada de modo bastante claro e eficiente conviveu (e convive) com a ampla autonomia dos agentes no contato com a população. Entre seus objetivos, nunca se encontrou, efetivamente, a defesa de cidadãos *livres e iguais*.

No Brasil, a ideia de combater um inimigo esteve presente nas práticas policiais desde o seu surgimento, conforme já apontado no capítulo anterior. As classes perigosas que precisavam ser contidas/dominadas para a manutenção da ordem política e social vigente apenas variaram ao longo do tempo: os escravos e os indivíduos de baixa renda, especialmente negros, no período colonial e imperial; os comunistas e demais opositores do regime, os chamados subversivos, durante os períodos ditatoriais (Estado Novo e ditadura militar); e atualmente, sob o pretexto de “guerra às drogas”, é o criminoso, em especial, o

suposto traficante, porém, na prática, o alvo das polícias são os negros, os pobres, os moradores de favelas, consoante apregoa Karam (2015, p. 36-37, grifo meu):

A ‘guerra às drogas’ não é propriamente uma guerra contra as drogas. Não se trata de uma guerra contra coisas. Como quaisquer outras guerras, dirige-se contra pessoas – os produtores, comerciantes e consumidores das substâncias proibidas. Mas, não exatamente todos eles. **Os alvos preferenciais da ‘guerra às drogas’ são os mais vulneráveis dentre esses produtores, comerciantes e consumidores. Os ‘inimigos’ nessa guerra são os pobres, os marginalizados, os negros, os desprovidos de poder, como os vendedores de drogas do varejo das favelas do Rio de Janeiro, demonizados como ‘traficantes’, ou aqueles que a eles se assemelham, pela cor da pele, pelas mesmas condições de pobreza e marginalização, pelo local de moradia** que, conforme o paradigma bélico, não deve ser policiado como os demais locais de moradia, mas sim militarmente ‘conquistado’ e ocupado.

Logo, conforme Soares (2015, p. 28),

a ditadura não inventou a tortura e as execuções extrajudiciais ou a ideia de que vivemos uma guerra contra inimigos internos. Tais práticas perversas e as correspondentes concepções, racistas e autoritárias, têm a idade das instituições policiais no Brasil e, até mesmo antes da sua criação, já tinham curso.

Durante as ditaduras militares que afloraram na América Latina em meados do séc. XX, a doutrina da segurança nacional, sob o pretexto de combater a ameaça comunista, agrava, ainda mais, o distanciamento entre a polícia e os cidadãos, pois as primeiras passam a atuar principalmente na sua função repressiva, quando deveriam concentrar-se na função preventiva¹⁶. Ademais, tais ditaduras foram essenciais para reiterar a ligação das funções militares com as funções policiais. “o policiamento no sentido moderno implica sempre o combate do crime e da desordem por uma força disciplinada com armas sem recurso ao emprego ostensivo de força militar.” (PINHEIRO, 1998, p. XII). Todavia, não foi isso que aconteceu nos países do chamado Terceiro Mundo, de modo que, até hoje, as polícias da América do Sul são politizadas e submetidas às Forças Armadas, conforme o exemplo brasileiro (PINHEIRO, 1998). Acerca da Polícia Militar brasileira, afirma Feitosa (2008, p. 5403, grifo meu):

Durante o regime militar e em toda a história brasileira, a polícia militar não tinha, como função primordial, a defesa dos cidadãos ou a proteção a direitos difusos e inerentes a todos. Com a redemocratização e a Constituição Federal de 1988, a polícia militar desprende-se, gradativamente, das Forças Armadas, entrando em cena com esse novo papel. **O momento atual obriga o convívio entre o velho aparelho policial repressor e o espírito nele contido, com a nova função consagrada pela Constituição.**

Assim, a lógica da polícia a serviço do Estado com base na ideia de combate a um inimigo interno torna-se mais presente e mais difícil de mudar com a realização do

¹⁶ Para Bayley (2006), a razão de ser da polícia é a proteção das pessoas, de modo que a eficácia da atividade policial não pode ser medida pelas prisões realizadas, visto que seu objetivo é, na verdade, a prevenção dos crimes.

policciamento ostensivo por uma polícia de caráter militar e ligada às Forças Armadas (que são treinadas para a guerra, para combater um inimigo externo), como ocorre hoje no Brasil. Conforme Bayley (2006), um aspecto importante do processo de especialização das polícias foi a retirada dos militares no desenvolvimento das atividades de manutenção da ordem interna, de modo que a continuidade de polícias militares representa uma especialização imperfeita do policiamento.

Percebe-se, portanto, que a polícia brasileira, desde o seu nascimento, é marcada pela violência, pelo arbítrio e pela discriminação. Com a redemocratização, tem-se “um outro contexto nacional, o poder civil, uma nova ordem constitucional, liberdade de expressão e, como num passe de mágica, pretende-se ver esses policiais incorporando novos métodos de trabalho baseados no estrito respeito aos direitos fundamentais” (FEITOSA, 2000, p. 124). Assim, o fato da polícia brasileira historicamente servir ao Estado e não à sociedade, agindo de forma violenta em relação aos próprios cidadãos, torna um desafio ainda maior compatibilizar a atividade policial, indispensável, na modernidade, para a vida em sociedade, com o Estado Democrático de Direito preconizado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Diante do exposto, o presente capítulo tem por escopo tecer algumas considerações acerca do desafio do policiamento em um Estado Democrático de Direito, bem como sobre a realidade da polícia brasileira, analisando se há no Brasil uma atividade policial compatível com a fórmula consagrada no art. 1º da CRFB/88 e, caso não haja, o que precisa ser feito para alcançar essa compatibilização.

4.1 A violência policial no Brasil e a não concretização do Estado Democrático de Direito

Em 2015, pelo menos 3.345 pessoas foram mortas por policiais, ou seja, por dia, no mínimo, 9 pessoas morreram em decorrência de intervenções policiais no Brasil, um número que é 6,3% maior do que o registrado em 2014, segundo o 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016).

Esses números alarmantes (frise-se que são os números oficiais, que são registrados pelas próprias polícias) demonstram que não se trata de um desvio de conduta de alguns policiais, mas de um padrão institucional (MENA, 2015). A violência policial é, portanto, uma realidade no país, o que é demonstrado não só pelas estatísticas de mortes decorrentes de intervenções policiais, mas pelos relatos e notícias que mostram “abuso da

força legal, prática de torturas e humilhações, bem como execuções extrajudiciais por parte das polícias militar e civil nos diferentes estados da federação” (WYLLYS, 2015, p. 51).

A sociedade brasileira se transformou ao longo do tempo, mas a polícia continua enxergando determinados setores da sociedade como inimigos internos, os quais precisam ser combatidos. E ela vem realizando esse combate: “o Brasil foi o único país da América Latina em que o número de assassinatos cometidos pelas polícias militares aumentou, em vez de diminuir, depois do fim da ditadura civil militar” (KEHL, 2015, p. 80). Atualmente, 70% da população acredita que as polícias exageram no uso da violência e 59% tem medo de ser vítima de violência praticada pelas Polícias Militares (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016).

Ao mesmo tempo, os índices de criminalidade também são alarmantes: em 2015, foram registradas, no Brasil, 58.492 mortes violentas intencionais (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016); em cinco anos, houve mais mortes violentas no Brasil (279.592) do que na guerra na Síria (256.124) (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016). Essa realidade provoca uma sensação de insegurança na população¹⁷ que reage exigindo mais policiamento, bem como uma postura mais dura e repressiva dos policiais, legitimando-se, muitas vezes, a violência praticada por policiais, desde que a vítima seja um suposto “bandido”. Conforme Feitosa (2000, p. 135):

Em um ambiente de altos índices de criminalidade, de propagação do sentimento de insegurança e medo nas cidades brasileiras, ganha muito fôlego a defesa de uma ação mais dura das polícias, capaz de legitimar a violência, desde que realizada com o fim de controlar a criminalidade.

Nesse sentido, 57% da população brasileira acredita que “bandido bom é bandido morto” (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016). Os policiais, assim, “na busca por resultados aparentes para ‘agradar a sociedade’ [da qual eles fazem parte], atuam violentamente ao arrepio do Estado Democrático e de Direito” (OLIVEIRA, 2016, p. 115).

Todavia, essa lógica que privilegia o enfrentamento não tem resolvido o problema da criminalidade e tem sido fatal para os policiais (BUENO, 2016): a polícia brasileira não é apenas a mais letal do mundo, mas também a que mais morre: em 2015, 393 policiais foram vítimas de homicídio, sendo 103 em serviço (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016).

¹⁷76% dos brasileiros têm medo de morrer assassinados, segundo o 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016).

Ressalte-se que as vítimas (tanto policiais, quanto não policiais) possuem a mesma origem social: no caso dos policiais, são os praças, que, em geral, advêm de classes baixas, já as vítimas da violência policial são, em grande parte das vezes, oriundas das periferias (LOTIN, 2016). Assim, consoante Lotin (2016), os “sem camisa” estão matando os “descamisados” e vice-versa.

Ademais, é importante mencionar que o Estado é condizente com a violência policial, à medida que não investiga como homicídio/lesão corporal ou justifica o que é denominado, atualmente, de lesão corporal/homicídio decorrente de oposição à intervenção policial. Esse termo substituiu, a partir desse ano, os chamados autos de resistência (instrumento criado durante a ditadura militar que indicava que o policial atuou em legítima defesa)¹⁸, mas a essência continua a mesma: o nome continua dando a entender que a vítima resistiu à ação policial e, por isso, foi morta ou ferida (NOVO, 2016). As investigações costumam concentrar-se, segundo Zaccone (FIM, 2016), na biografia da vítima que, sendo bandido, considera-se encerrada a questão: houve resistência e o policial utilizou apenas da força necessária.

A violência policial é, portanto, um problema complexo, que remonta à história da polícia brasileira, comentada no capítulo anterior, bem como ao modelo militar ligado ao policiamento ostensivo, além de, muitas vezes, contar com o apoio da sociedade e do Estado. Dito isso, o presente trabalho não pode e nem pretende esgotar o tema, apontando uma única causa ou uma única solução para o problema.

A questão é que enquanto for tão comum e corriqueira a violência praticada por agentes do Estado, o Estado Democrático de Direito não passará de uma previsão constitucional, não se concretizando na prática.

A violência policial representa violência estatal, pois a polícia está sendo utilizada, como foi em toda a sua história no país, a serviço do Estado e não da sociedade como um todo. Logo, não é possível falar em democracia quando “milhares de pessoas são vítimas de um Estado ultraviolento e intrinsecamente racista” (CAPRIGLIONE, 2015, p. 57).

Consoante Batista (2015), a prática de massacres no próprio território sobre parte da população são obra do Estado de polícia, no qual os habitantes estão subordinados ao poder daqueles que mandam, ao contrário do Estado de Direito, que, como exposto no

¹⁸“Resistência seguida de morte’, assim agentes das polícias militares, integrantes do Exército brasileiro e diversos matadores freelance justificavam as execuções de supostos inimigos públicos que militavam pela volta da democracia durante a ditadura civil-militar, a qual oprimiu a sociedade e tornou o país mais violento, menos civilizado e muito mais injusto entre 1964 e 1985” (KEHL, 2015, p. 78).

segundo capítulo do presente trabalho, é caracterizado pela submissão de todos, inclusive do próprio Estado, ao Direito. Silva e Dara (2015) utilizam a expressão democracia das chacinas para se referirem à democracia brasileira marcada pela violência praticada por aqueles que deveriam defender os princípios democráticos.

Para Silva e Dara (2015, p. 84) o desafio mais importante da sociedade brasileira atual é “reverter o genocídio estatal que, no país, mata, aprisiona e tortura.” Assim, a superação da violência praticada e sofrida por policiais é um desafio que o Brasil precisa superar para compatibilizar a atividade de policiamento com o Estado Democrático de Direito.

4.2 A formação policial no Brasil e a persistente militarização ideológica da segurança pública

Um aspecto importante para tentar compatibilizar a atividade policial com o Estado Democrático de Direito (e combater a violência policial) é o treinamento dos policiais. Com base nessa hipótese, esse tópico voltar-se-á a analisar como tem se dado a formação dos policiais no Brasil e se tem havido um esforço no sentido de alcançar essa compatibilização.

Primeiramente, cumpre observar que a formação dos membros das Polícias Civis e Militares é de responsabilidade dos governos das Unidades da Federação (UFs) (geralmente é atribuição das Secretarias de Segurança Pública), já que se tratam de órgãos de segurança pública estaduais, conforme previsão constitucional.

Com a redemocratização, o governo federal, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), ligada ao Ministério da Justiça, iniciou a realização de esforços na área da formação policial a fim de transformar a polícia, que, outrora, deu sustentação a um regime ditatorial e protagonizou inúmeras violações aos direitos humanos (não só na ditadura militar, mas em toda a história da instituição policial brasileira) sob a justificativa de combate a um inimigo interno (doutrina da segurança nacional), em uma “polícia cidadã”.

Em 2000, foi criado o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (I PNSP), a partir do qual o governo federal iniciou um processo de reforma das polícias estaduais, preocupando-se com a formação, a qualificação e a valorização profissional dos agentes de segurança pública (CRUZ, 2010). No mesmo ano da criação do I PNSP, foi desenvolvido um documento para orientar a formação desses agentes, intitulado Bases Curriculares para a Formação dos Profissionais de Segurança do Cidadão (CRUZ; LOPES; BRASIL, 2012).

As Bases Curriculares passaram a servir como um mecanismo pedagógico para nortear as instituições responsáveis pela formação do quadro de operadores da segurança pública nos Estados, assim como “uma ferramenta de trabalho que auxilie a homogeneização dos cursos de formação e o planejamento curricular” (CRUZ; LOPES; BRASIL, 2012, p. 06).

Tais bases, além de descrever um perfil desejado para os profissionais da área de segurança pública, eram compostas por um currículo denominado de Base Comum, que relacionava disciplinas que deveriam compor um núcleo comum a todas as formações policiais no Brasil. Tais disciplinas versavam sobre as seguintes áreas: cultura, sociedade, ética, cidadania, direitos humanos e controle de drogas (CRUZ, 2010).

Em 2003, foi elaborado um novo Plano Nacional de Segurança Pública, denominado Projeto Segurança Pública para o Brasil, por meio do qual foi implantado o Sistema Único de Segurança Pública, que, dentre outras ações, trabalhou para desenvolver um Sistema Integrado de Formação e Valorização Profissional,

o qual se traduziu, ao longo de quatro anos (2003-2006) na elaboração da Matriz Curricular Nacional para Ensino Policial, a qual ultrapassava conceito utilizado pelas Bases Curriculares; na elaboração e execução da Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública e da Rede de Educação à Distância para Segurança Pública; na difusão dos Direitos Humanos; na proposição de programas de valorização profissional e de integração das Academias com Centros de Formação; e na realização de ações formativas (CRUZ, 2010, p. 80).

Ademais, as parcerias das academias de polícia com as Instituições de Ensino Superior (IES), principalmente com as Universidades¹⁹, foram um diferencial desse novo projeto. Assim, foi essencial a consolidação de uma Matriz Curricular Nacional, que passou a ser o novo referencial pedagógico para a formação dos policiais, aprofundando o processo de unificação iniciado com as Bases Curriculares (CRUZ; LOPES; BRASIL, 2012).

Nessa Matriz Curricular, foram acrescentadas e valorizadas disciplinas voltadas para o ensino dos direitos humanos, da ética e da cidadania. Em 2005, foram acrescentadas ao texto original as Diretrizes Pedagógicas e a Malha Curricular. As primeiras são “um conjunto de orientações para o planejamento, o acompanhamento e a avaliação das ações formativas,” e a segunda “apresenta um núcleo comum composto por disciplinas que congregam conteúdos conceituais, procedimentais e atitudinais, cujo objetivo é garantir a unidade de pensamento e ação dos profissionais da área de segurança pública” (BRASIL, 2014a, p.11).

Em 2008, a Matriz foi reformulada, ocasião na qual passou a ser denominada Matriz Curricular Nacional para Ações Formativas dos Profissionais de Área de Segurança

¹⁹Todavia, a “participação das Universidades na formação e qualificação dos profissionais de segurança pública, sobretudo no Brasil, tem se limitado, apenas, a instrução de certas disciplinas durante os cursos de formação ou no ensino pós-ingresso, mas nunca na composição de um curso de graduação (nível superior) para a formação em segurança pública.” (CRUZ, 2010, p. 96).

Pública, dando-se maior enfoque às disciplinas voltadas para resolução pacífica de conflitos, valorização profissional, saúde do trabalhador, ética e direitos humanos (CRUZ; LOPES; BRASIL, 2012). No ano de 2014, foi publicada uma nova versão que atualizou as Diretrizes Pedagógicas, renovou a Malha Curricular e sugeriu uma carga horária para as disciplinas (OLIVEIRA, 2016). Além disso, a referida Matriz estabelece como seu objetivo geral o estímulo à compreensão da segurança pública como uma prática da cidadania e à “adoção de atitudes de justiça, cooperação, respeito à Lei, promoção humana e repúdio a qualquer forma de intolerância” (BRASIL, 2014a, p. 40). No mesmo sentido, outros documentos de âmbito nacional se preocuparam em construir uma cultura em direitos humanos na formação policial, como o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) e o Programa Nacional de Direitos Humanos III (PNDH III) (OLIVEIRA, 2016).

Ademais, os esforços do governo federal foram além do desenvolvimento de documentos para nortear a formação inicial: também foi dada ênfase ao ensino pós-ingresso, fortalecendo-se a educação permanente e/ou continuada²⁰, por meio de treinamentos, capacitações e cursos, como por exemplo, com a criação da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública e da Rede de Educação à Distância para Segurança Pública (CRUZ; LOPES; BRASIL, 2012).

Contudo, mesmo com tantas mudanças no treinamento dos policiais, não se percebe uma atuação policial mais condizente com o Estado Democrático de Direito, visto que a violência praticada por policiais continua sendo uma realidade,²¹ consoante o exposto no tópico anterior.

Essa ausência de mudanças nas práticas policiais relaciona-se com a ausência de modificações reais no ensino (e na cultura) policial. Na prática, a implementação de disciplinas de caráter humanizador na formação dos policiais estaduais não coincide com um real empenho na transformação do ensino: tais disciplinas não são valorizadas pelas academias, nem pelos professores/instrutores e, conseqüentemente, nem pelos alunos, sendo instituídas apenas “para constar” que a Matriz Curricular Nacional está sendo seguida (FRANÇA 2012).

²⁰ O Relatório decorrente da Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública elaborado pela SENASP em 2013, informa, porém, que apenas em 11 UFs as Polícias Militares possuíam, em 2012, política de capacitação continuada obrigatória para todos os seus membros, e somente em 5 UFs as Polícias Cíveis possuíam tais políticas obrigatórias a todos os seus agentes (BRASIL, 2014b).

²¹ Mena (2015, p. 26) cita a opinião pessimista de uma major da Polícia Militar acerca do treinamento dos policiais: “Quando começou a pesquisar abordagem policial, a major Tânia Pinc identificou problemas no treinamento. Havia protocolos e métodos, mas não eram seguidos. Propôs, então, um supertreinamento para uma equipe e comparou seu trabalho com o de outra. ‘Descobri que a premissa de que treinamento resolve está furada’, revela.”

Ademais, segundo a pesquisa sobre o perfil das instituições de segurança pública elaborada pela SENASP, analisando todas as Polícias Militares estaduais, o valor gasto com ações pertinentes à capacitação profissional, em 2012, foi de apenas 0,98% dos orçamentos totais de todas as referidas polícias somados. Quando se fala das Polícias Cíveis, esse valor foi um pouco maior, de 2,3% (BRASIL, 2014b).

Oliveira (2016) vai além ao afirmar que nas escolas de formação policial existem dois currículos formativos diferentes: um currículo formal, através do qual são ministradas disciplinas de cunho humanista, e um currículo informal que a autora chama de “currículo de corredor”, que valoriza a hierarquia e a disciplina, bem como enxerga os direitos humanos como leniência com os criminosos. Tal currículo informal representado pelo modelo militar de agir (militarismo), conforme Oliveira (2016), parece se sobrepôr, na prática, ao formal. Portanto, o discurso promovido pela instituição policial (de que há uma formação que valoriza o respeito aos direitos humanos, logo compatível com a nova ordem constitucional, com o Estado Democrático de Direito) difere das reais transformações efetivadas (FRANÇA, 2012).

Nesse momento, é necessário informar que esse tópico tratará especialmente do ensino policial militar tendo em vista a realização do policiamento ostensivo por essa instituição (os policiais militares, especialmente os praças²², são, portanto, os agentes que estão diretamente em contato com a sociedade). No entanto, o militarismo está presente não só nas polícias militares, mas nos órgãos de segurança pública como um todo (apesar de mais intenso naquelas). Logo, as questões abordadas decorrentes do pensamento militar são estendidas também às demais polícias.

Em discussão acerca da formação dos policiais do ronda do quarteirão, uma experiência de polícia comunitária²³ desenvolvida no Estado do Ceará desde 2007, afirmam Cruz, Lopes e Brasil (2012, p. 09) que, na prática, as disciplinas de conteúdos militares são mais valorizadas:

Assim, mesmo com todas as reduções, [...] é possível observar que as disciplinas embasadas em conteúdos militares, responsáveis pela produção de “corpos dóceis e

²²Nesse ponto, é importante falar que dentro das Polícias Militares existem dois grupos distintos de policiais (cuja forma de ingresso ocorre através de dois concursos diferentes), que, por sua vez, são divididos em diversas patentes: os oficiais, que desempenham principalmente as funções de comando e de gerência da atividade policial, sendo responsáveis pelas tomadas de decisões estratégicas, e os praças, que são aqueles que realizam o policiamento ostensivo, patrulhando as ruas, e, portanto, obedecem os comandos dos oficiais. Portanto, dentro da hierarquia da Polícia Militar, os oficiais são os superiores a quem os praças estão subordinados (OLIVEIRA, 2016). Diante disso, no presente capítulo, quando se falar de escolas/ academias de formação policial estar-se-á referindo ao treinamento das Polícias Militares e Cíveis, mas principalmente das militares. No que se refere a tais polícias, estar-se-á referindo tanto aos cursos de formação de oficiais, quanto de praças.

²³ A polícia comunitária é uma modalidade de policiamento que se baseia mais em ações preventivas (polícia proativa) do que ostensivas (polícia reativa), e tem como diferencial a proposta de proximidade com a população e a contribuição desta na prevenção da criminalidade (CRUZ, 2010).

úteis” para o funcionamento da corporação militar ganharam destaque em detrimento daquelas de fundamentos teóricos mais humanistas, de especial importância para o preparo dos policiais que iriam realizar um policiamento mais proativo que reativo e, portanto, mais próximo da comunidade (CRUZ; LOPES; BRASIL, 2012, p. 09).

Logo, a simples alteração de currículos, como as academias de polícia têm feito, não é garantia de mudanças efetivas na formação policial, pois esta vai além do conteúdo programático ou daquilo que é ensinado em sala de aula, abrangendo também a vida dentro das academias (FRANÇA, 2012).

Desse modo, faz-se necessário não só o ensino formal dos direitos humanos, mas que tal matéria seja ensinada de maneira transversal, permeando todas as demais disciplinas, inclusive as operacionais (ARRUDA, 2013; OLIVEIRA, 2016), bem como a própria socialização²⁴ dos policiais, visto que, segundo França (2012), aos alunos das escolas de formação policial é ensinada uma visão distorcida sobre direitos humanos e sobre a humanização dos seus procedimentos práticos.

Essa distorção tem início no tratamento dispensado pelos professores/instrutores aos alunos: nesse processo de construção de profissionais de segurança pública dentro das academias de polícia, o desenvolvimento da identidade policial-militarizada ocorre antes da construção de um policial humanizado (FRANÇA, 2012).

O desenvolvimento dessa identidade policial-militarizada acontece através da socialização dos policiais no seio da instituição, durante os cursos de formação, quando a hierarquia e a disciplina são utilizadas para a internalização da identidade militar, substituindo-se a identidade civil pela militar. Logo, ao ingressar na Polícia Militar, o indivíduo passa por um momento de ruptura e transição, quando deixa de ser civil e passa a ser militar (OLIVEIRA, 2016).

Assim, a hierarquia e a disciplina, um dos principais aspectos do militarismo, são valorizadas ao extremo dentro dos cursos de formação, por meio da relação entre instrutores e alunos (OLIVEIRA, 2016). Segundo Feitosa (2000), há uma excessiva valorização do aspecto disciplinar da formação militar, em detrimento da capacitação operacional do policial. “Muito se exige da postura, do asseio, da barba sempre feita, da farda toda composta. O aspecto policial da formação não representa seu principal escopo” (FEITOSA, 2000, p. 127).

É bastante ilustrativo dessa valorização excessiva da disciplina e da hierarquia na formação dos policiais o depoimento do ex-praça da Polícia Militar do Estado do Ceará

²⁴ A socialização é “um processo de imposição de padrões sociais à conduta de uma pessoa” (OLIVEIRA, 2016, p. 57), ou seja, representa a interiorização de valores partilhados por um grupo específico (OLIVEIRA, 2016).

(PMCE), Darlan Menezes Abrantes²⁵, acerca do Curso de Formação e Aperfeiçoamento de Praças em entrevista concedida à Boitempo Editorial (BARROS, 2015, grifo meu):

Sempre que um professor faltava, éramos obrigados a fazer faxina em todo o quartel. E o pior: quem reclamava podia ficar preso o fim de semana todo. **A hierarquia fica acima de tudo no militarismo. O treinamento era só aquela coisa da ordem unida [exercícios militares de formação de marcha, de parada ou reunião dos membros da tropa], ficar o dia inteiro marchando debaixo do sol quente.** Lá dentro é um sistema feudal, você tem os oficiais que podem tudo e os soldados que abaixam a cabeça e pronto, acabou. Você é treinado só pra ter medo de oficial, só isso. O soldado que vê o oficial, mesmo de folga, se treme de medo. **É uma lavagem cerebral. O militarismo é uma espécie de religião que cria fanáticos. Ordem unida, leis militares, os regimentos e tal, aqueles gritos de guerra.** Essas coisinhas bestas que os policiais vão aprendendo, como arrumar direito a farda. Você pode ser preso se não tiver com um gorro ou chapéu na cabeça. Essas coisas que só atrapalham a vida dos policiais. **Às vezes eu pegava um ônibus superlotado, chegava com a farda amassada e ficava sexta, sábado e domingo preso. Você imagina? Por causa de uma besteira dessas? Isso é ridículo.** E isso é antes e depois do treinamento: se você for hoje na cavalaria da PM de Fortaleza você vai ver policial capinando, pegando bosta de cavalo, varrendo chão, lavando carro de coronel, abrindo porta para os semideuses [oficiais].

Essa valorização também pode ser percebida a partir da análise dos regulamentos disciplinares das Polícias Militares. Conforme Oliveira (2016), há certa homogeneidade nesses regimentos, elaborados sob uma forte influência do Regulamento Disciplinar do Exército (RDE). Inclusive, há Estados que utilizam integralmente o RDE. Muitos regulamentos preveem como transgressão um policial de menor patente deixar de oferecer o seu lugar a um superior, bem como dispõem que o comandante pode agravar, atenuar ou relevar as punições disciplinares (valorização da hierarquia). Ademais, tais legislações regulam não só o comportamento dos policiais dentro da instituição, mas também fora dela e fora do serviço, ou seja, na sua vida pessoal, proibindo, por exemplo, que sejam frequentados lugares incompatíveis com o decoro, que um policial embriague-se ou contraia dívidas (OLIVEIRA, 2016) (valorização da disciplina). Dessa forma, os regulamentos se preocupam demasiadamente com o rigor ao qual deve estar submetido o policial, tratando principalmente da relação entre superiores e subalternos, ao invés de preocupar-se com as relações entre os policiais e a sociedade, que é o que de fato influencia na atividade de policiamento ostensivo.

Além disso, a cultura militar presente nas instituições policiais, especialmente na Polícia Militar, muitas vezes assegurada pelos regulamentos disciplinares das polícias

²⁵Darlan foi expulso da PMCE em 2014, após distribuir próximo à Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará o livro que escreveu criticando a militarização da polícia, contendo, inclusive, depoimentos de outros policiais, intitulado “Militarismo: um sistema arcaico de segurança pública”. Além da expulsão, ele relatou que foi pressionado pela PMCE a identificar os policiais que prestaram os depoimentos. Ademais, foi instaurada uma ação penal contra Darlan pela prática do crime tipificado no art. 166 do Código Penal Militar (Publicar o militar ou assemelhado, sem licença, ato ou documento oficial, ou criticar publicamente ato de seu superior ou assunto atinente à disciplina militar, ou a qualquer resolução do Governo) (POLICIAL, 2014).

militares, impossibilita o questionamento dos alunos em formação, cerceando a sua liberdade de expressão. Oliveira (2016) afirma que esses regulamentos, no geral, suprimem os direitos dos policiais à manifestação, à opinião, à crítica e até de petição²⁶. Em entrevistas realizadas por Oliveira (2016) com policiais militares goianos no Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças foi demonstrado como as previsões dos regulamentos e o militarismo impedem a manifestação dos alunos, especialmente dos praças, e atrapalham a atividade policial, como mostra o seguinte depoimento:

Atrapalha de tudo! Eu não posso me expressar...eu não tenho o prazer de concordar ou não concordar com você, o fato de eu não concordar contigo é motivo para aquele oficial pedir a minha prisão, ou se não pedir a minha prisão me desacatar na frente dos colegas.

(...)

Então a disciplina nossa é muito exagerada, e tem muitos oficiais que aproveita das leis arcaicas e chega pune. Eu fico olhando assim, desacato a autoridade, tem oficial que, tem ali o praça, eu falo o praça do soldado ao subtenente. O praça as vezes não concorda com algumas coisas que são ditas pelo oficial e tenta discutir com ele, com isso o oficial se sente como se fosse afrontado, daí vem alguma discussão, e aí vem o abuso de autoridade do oficial, autua o praça e prende. Se for seguir ao pé da letra o que está escrito nos nossos regulamentos, de um corte de cabelo a uma roupa mau passada é motivo de prender o camarada dependendo do oficial, o camarada fica entre 30 a 60 dias preso (OLIVEIRA, 2016, p. 84-85).

Ademais, a referida internalização da cultura militar ocorre por meio da despersonalização e da desumanização do aluno, através de submissão a humilhações, xingamentos, constrangimentos de todo gênero e sofrimentos físicos (OLIVEIRA, 2016). 59,6% dos agentes de segurança pública entrevistados em pesquisa acerca da opinião dos policiais brasileiros sobre reformas e modernização da segurança pública (CENTRO DE PESQUISAS JURÍDICAS APLICADAS; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2014) afirmaram que já foram humilhados ou desrespeitados por superior hierárquico. Além disso, 58,3% acreditam que a hierarquia nas polícias e demais forças de segurança provoca desrespeito e injustiças profissionais (CENTRO DE PESQUISAS JURÍDICAS APLICADAS; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2014).

²⁶ Exemplifica-se com a colação das seguintes condutas que são consideradas transgressões pelo Código Disciplinar da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Estado do Ceará (CEARÁ, 2003):

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

(...)

XXV - discutir ou provocar discussão, por qualquer veículo de comunicação, sobre assuntos políticos, militares ou policiais, excetuando-se os de natureza exclusivamente técnica, quando devidamente autorizado;

(...)

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

Mesmo passados trinta anos da nova ordem democrática, em que a CRFB/88 aduz que no Brasil vive-se em um Estado Democrático de Direito e garante a todos a proteção dos seus direitos fundamentais, persiste a crença no pensamento policial militar de que o sofrimento é necessário ao processo de socialização policial, sob a justificativa de que as atividades aplicadas têm o objetivo de treinar os alunos para a periculosidade da atividade de policiamento ostensivo (OLIVEIRA, 2016). Essa socialização de cunho militar é denominada por França e Gomes (2015) de pedagogia do sofrimento, por meio da qual o aluno é submetido pelos seus instrutores a humilhações físicas e psicológicas para, supostamente, ser preparado para proteger a sociedade da criminalidade.

É interessante colacionar um trecho de um depoimento prestado por uma policial militar feminina em pesquisa realizada por França e Gomes (2015), acerca do Estágio de Operações Táticas com Apoio de Motocicletas realizado na Paraíba em 2014, em que ela narra algumas humilhações sofridas:

(...) me incomodou foi o fato de numa instrução lá no centro de convenções, onde tinha vários civis trabalhando, várias pessoas passando pra lá e pra cá, inclusive uns até admirados com a instrução da gente que pararam pra olhar e, na hora do almoço, pegaram as quentinhas da gente colocaram num isopor, jogaram água dentro e mandaram a gente comer com a mão. Durante a instrução levando banho de água gelada que eu num vejo pedagogia nisso, nenhuma coisa instrutiva nisso, você tá querendo aprender e levando banho de água gelada, inclusive eu levei e passei muito frio durante a madrugada. Além dessa de ver a coisa “básica” (o múido) levando banho de água gelada na madrugada teve também gás. Eles colocaram a gente dentro de uma sala, mandaram a gente tirar a camisa, colocar a camisa no olho, gasaram a sala e desmontaram a pistola pra gente montar a pistola e só saía da sala quem conseguisse montar a pistola (FRANÇA; GOMES, 2015, p. 152).

Outro trecho do depoimento do ex-policial cearense, Darlan, demonstra a tortura psicológica sofrida pelos policiais, principalmente praças, não apenas durante a formação, mas também posteriormente:

Às vezes, era hora do almoço e os superiores ficavam no meu ouvido gritando que eu era um monstro, um parasita. Parecia que tava adestrando um cachorro. O soldado é treinado pra ter medo de oficial e só. O treinamento era só mexer com o emocional, era pro cara sair do quartel igual a um pitbull, doido pra morder as pessoas. Como é que eu vou servir a sociedade desse jeito? É ridículo. O policial tem que treinar o raciocínio rápido, a capacidade de tomar decisões. Hoje se treina um policial parece que está treinando um cachorro pra uma rinha de rua (BARROS, 2015).

No mesmo sentido, França (2012, p. 463) cita um relato de um aluno do Curso de Formação de Oficiais do Centro de Formação da Polícia Militar do Estado da Paraíba acerca de uma situação vivenciada entre o estudante e um instrutor:

Eu estava andando para uma aula de educação física que seria uma corrida e o instrutor era um Major. A turma estava dispersa e a mando do Major todos foram correndo para começar a alongar na quadra de esportes. Então, uma Tenente ordenou que eu fosse correndo igual com os outros e eu respondi que só iria depois

de alongar. A resposta dela foi dizer que eu estava anotado. O Major gritou comigo e me chamou de “seu merda”, “seu bosta”, “você não vai acrescentar em nada”.

Conforme Oliveira (2016), tais humilhações físicas e psicológicas são técnicas de diminuição do indivíduo frente ao seu superior, a fim de anular a dignidade do aluno, com o objetivo de formar um policial que não age com base na sua liberdade ou no seu senso crítico, mas pauta o seu comportamento com base exclusivamente na obediência de ordens emanadas de seus superiores.

Conforme França (2012), o ensino policial baseado na lógica militar, ou seja, marcado pela disciplina e pela hierarquia, não é favorável à formação de um agente de segurança pública que lidará diretamente com outros cidadãos, na qualidade de prestador de um serviço público, pois propicia uma posição de subordinação, impedindo o questionamento. Assim, não se desenvolve o senso crítico dos alunos, pelo contrário, eles são ensinados a obedecer cegamente as ordens emanadas pelos seus superiores ainda que manifestamente ilegais e incompatíveis com o Estado Democrático de Direito, sem uma ponderação sobre a justiça ou a legalidade dos atos, sob pena de sofrerem punições disciplinares (FEITOSA, 2000).

o importante nesses “métodos pedagógicos” violentos é que sejam eficazes para a anulação do eu e dos valores civis, e que ajudem a impor, esculpir um novo código de conduta, a militar. **Esse novo código de conduta está fundamentado na imposição de uma hierarquia e disciplina capazes de obrigar o indivíduo a se submeter a tarefas subumanas, às situações de humilhação e às atividades que causem lesões corporais intensas e até mesmo a morte** (OLIVEIRA, 2016, p. 76, grifo meu).

De acordo com o mencionado por Oliveira (2016) acima, é comum que os policiais, especialmente nos cursos de formação, sejam submetidos à execução de atividades que, muitas vezes, provocam lesões corporais graves e, até mesmo, a morte²⁷, como exercícios físicos intensos e exagerados. Entretanto, essas situações dificilmente são caracterizadas como tortura, maus-tratos ou homicídio, sendo, geralmente, tidas como apenas um excesso do instrutor responsável²⁸ (OLIVEIRA, 2016).

²⁷Alguns exemplos podem ser citados: em novembro de 2013, um aluno morreu e outros trinta e dois precisaram de atendimento médico após uma sessão de treinamento no Centro de Aperfeiçoamento de Praças da Polícia Militar do Rio de Janeiro: quem não conseguia acompanhar o ritmo dos exercícios físicos era obrigado a sentar no asfalto quente (fazia 42°C) ou era submetido a choques térmicos com água gelada (APÓS, 2013); em dezembro de 2013, dois policiais morreram e um ficou em estado grave (necessitando, inclusive, realizar um transplante de fígado), após correrem dez quilômetros fardados e de coturno durante um treinamento para ingressar no Batalhão de Choque da Polícia Militar da Bahia (PM, 2013); em 2012, dois alunos da Polícia Militar do Paraná sofreram lesões na coluna: uma aluna após carregar um tronco de madeira por dez quilômetros e um aluno que correu por catorze quilômetros com o ritmo ditado por uma viatura (este também sofreu lesões no joelho e precisou passar por cirurgia) (PMs, 2012).

²⁸ Por exemplo, a denúncia oferecida pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro referente aos maus-tratos sofridos por 450 praças durante o treinamento que provocou a morte de um aluno em novembro de 2013

Logo, percebe-se que a formação dos policiais é extremamente deficiente e é marcada pela violência (sofrida pelos policiais em formação), o que contribui diretamente para a violência praticada por policiais contra o restante da sociedade. De acordo com Oliveira (2016), a violação dos direitos dos policiais acarreta a violência praticada por eles, que tendem a tratar os cidadãos de forma autoritária e arbitrária, tal qual foram tratados por seus superiores. França e Gomes (2015) aduzem que o sofrimento é uma pedagogia naturalizada pelos instrutores e, depois, reproduzida pelos alunos. Os próprios policiais estão insatisfeitos e reconhecem essa deficiência: 98,2% dos policiais acreditam que a formação e o treinamento são deficientes e que isso é uma das dificuldades de trabalho das polícias (CENTRO DE PESQUISAS JURÍDICAS APLICADAS; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2014).

Assim, conforme demonstra a pesquisa acerca da opinião dos policiais brasileiros sobre reformas e modernização da segurança pública (CENTRO DE PESQUISAS JURÍDICAS APLICADAS; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2014), os policiais denunciam que não são preparados para enfrentar os desafios que encontram no patrulhamento das ruas, ao contrário do argumento utilizado para justificar a formação marcada pelo sofrimento. Os depoimentos dos policiais demonstram que eles carecem, por exemplo, de apoio psicológico para lidar com as situações vivenciadas nas ruas, como a morte de colegas e o presenciamento de crimes graves (OLIVEIRA, 2016). Essa carência fica clara no depoimento de um policial militar do Estado de São Paulo, entrevistado por Souza (2012), acerca do que é necessário realizar para evitar a prática de execuções extrajudiciais por policiais:

Primeiro a realização de um acompanhamento psicológico. Não só em ocorrências graves, como é realizado atualmente, mas sim no dia-a-dia do policial militar. Baseado em minha própria experiência, não sentia mais compaixão, não chorava mais. Nada mais me abalava. Perdi o sentimento. (...) Daí a necessidade de acompanhamento psicológico constante, dada a característica do trabalho policial-militar (SOUZA, 2012, p. 95-96).

O seguinte depoimento de um aluno da Polícia Militar do Estado da Paraíba entrevistado por França e Gomes (2015, p. 154) demonstra que, apesar de muitos policiais

(bem como feriu, pelo menos, outros trinta e dois) foi rejeitada pela juíza sob o seguinte argumento: “ficaria difícil estabelecer o que é ou não excesso, até porque, para quem ainda não enfrentou as adversidades do cotidiano de um policial militar em especial na cidade do Rio de Janeiro, o que são ou não maus-tratos, o que é ou não excesso pode variar drasticamente. Apenas para ilustrar, dia 8 de dezembro de 2014, quatro policiais militares foram baleados no Alemão, alguns encontrando-se em estado grave. [...] Como avaliar, por meio de páginas de um processo criminal, em uma sala refrigerada no Fórum, que os novos policiais estão sendo submetidos a maus-tratos em seu treinamento?” (JUÍZA, 2015). Logo, sob essa lógica, as violações aos direitos fundamentais dos policiais em formação, ferindo a sua integridade física e psicológica, podem não ser excesso, pois se justificam pelas adversidades que eles irão enfrentar em campo.

concordarem que o sofrimento é necessário (resultado de um processo de socialização na cultura militar bem-sucedido), o sofrimento aos quais os policiais em formação são submetidos nos treinamentos não os preparam para o trabalho que realizarão:

Todo instrutor tem que tirar da cabeça essa ideia que o militar, o aluno, ele tem que ser submetido a situações constrangedoras, humilhantes, porque a gente na rua ninguém foi preparado pra guerra, porque aquele sofrimento ali termina e não serviu de nada na rua.

Surge, então, o questionamento de como “um policial que convive com o arbitrário e com o cumprimento cego do dever, poderia aceitar facilmente a pretensão de o colocar como um *defensor de direitos, da igualdade formal diante da lei, das garantias liberais, memo para os infratores?*” (FEITOSA, 2000, p. 130, grifo do autor).

Assim, tal lógica militarizada possibilita a criação de forças de combate prontas a servir a quem detiver o poder e não de “polícias cidadãs”, ou seja, aptas a proteger os cidadãos. Além disso, estimula a violência e a arbitrariedade das ações policiais no trato com a comunidade. Portanto, a polícia humanizada, muitas vezes, está presente no discurso propagado pela instituição sobre sua formação, mas não está na prática cotidiana dos alunos em formação (FRANÇA, 2012).

Percebe-se, então, que o ensino policial, em especial o militar (para o qual se volta o presente trabalho, pelos motivos já expostos), ainda carece de enxergar o policial como um cidadão. Segundo Feitosa (2000), quando o cidadão ingressa na Polícia Militar, “deve abdicar de sua condição de cidadão do Estado e passar à de cidadão dentro da corporação”. Tanto as academias de polícia, quanto as corporações policiais por completo (aquelas desenvolvem o pensamento destas) tratam-se de zonas ausentes de democracia dentro de um Estado que se intitula democrático (FEITOSA, 2000).

Ademais, os abusos e violências sofridas pelos policiais em sua formação, continuam, como foi possível perceber pelo acima exposto, durante a sua carreira, especialmente em se tratando dos praças, que estão na base hierárquica da polícia militar e na linha de frente do serviço de policiamento (pois realizam o patrulhamento das ruas enquanto os oficiais, em geral, permanecem aquartelados). “As maiorias, compostas por praças e não delegados, nas polícias militares e civis, respectivamente, têm sofrido todo tipo de violação a seus direitos como trabalhadores e como cidadãos e cada vez mais intensamente demonstram insatisfação” (SOARES, 2015, p. 28).

Tais violências, consoante Oliveira (2016), somadas ao excesso de trabalho, à falta de reconhecimento e à ausência (ou deficiência) de preparo e apoio psicológico para enfrentar as dificuldades por vezes presentes no dia a dia do trabalho policial, provocam o

adoecimento mental desses policiais, bem como perda da sensibilidade e revolta, que acaba eclodindo em forma de abuso de poder no exercício de suas funções operacionais.

Desse modo, os policiais são tratados de forma autoritária e arbitrária dentro das escolas de formação e dos quartéis, sofrendo violações sucessivas aos seus direitos subjetivos, perpetradas pelos seus superiores. Logo, tais práticas violentas tendem a ser repetidas pelos policiais no contato com os cidadãos, pois o que eles aprenderam é que a autoridade deve ser exercida com violência. Exige-se, portanto, dos policiais uma atuação pautada na democracia, na tolerância e no respeito aos direitos humanos, mas na sua formação eles não foram tratados de forma democrática e tolerante e não tiveram os seus direitos respeitados. “Para ser capaz de, efetivamente, respeitar os direitos humanos do outro, o policial militar deve sentir o respeito dos seus” (OLIVEIRA, 2016, p. 51).

os PMs também devem estar inseridos na sociedade, sendo respeitados em sua integridade desde a formação profissional para que interiorizem valores como dignidade e respeito pelo próximo, em vez de aprenderem com o sofrimento a hierarquizar papéis sociais que acabem por produzir a violência policial, que por sua vez carrega consigo o errôneo sentimento do dever cumprido (FRANÇA; GOMES, 2015, p. 154).

Ressalte-se que as consequências dessas violações constantes sofridas pelos policiais são não só a prática de violência contra a sociedade, mas também contra eles mesmos: diversas pesquisas apontam que os índices de suicídio entre os policiais são maiores do que entre o restante da população²⁹ (POR QUE, 2016). No Ceará, por exemplo, estima-se que, entre 2000 e 2014, o risco de policiais militares cometerem suicídio foi cinco vezes maior do que dos demais cearenses (POLICIAL, 2016).

Portanto, para que se tenha, de fato, um Estado Democrático de Direito, é necessário não só que a polícia atue com respeito aos direitos individuais de todos os cidadãos igualmente, mas também que o policial seja respeitado e visto como um cidadão titular de direitos semelhantes aos demais cidadãos (os chamados “civis” na concepção militar).

Para tanto, esse respeito aos direitos dos policiais precisa começar na sua formação. É necessário que as escolas de formação policial suscitem a reflexão crítica de seus alunos e aceitem as divergentes opiniões na construção de um debate sobre o papel da polícia em um Estado democrático e de Direito. Não é possível que os policiais adquiram consciência do seu papel de servir à sociedade e atuem de modo condizente com os princípios democráticos e do Estado de Direito, se não houver respeito a tais princípios na sua formação

²⁹ Chega-se a tal conclusão mesmo percebendo que os números oficiais não retratam a realidade, visto que muitos dos casos de suicídios consumados e de tentativas de suicídio não são informados ao setor responsável por inúmeras razões (POR QUE, 2016).

pelas academias de polícia (FRANÇA, 2012). Segundo Arruda (2013), é imprescindível que tais academias ensinem seus alunos, futuros policiais, a resistir ao cumprimento de ordens manifestamente ilegais que violem os direitos humanos, ainda que emanadas de autoridades legítimas. “Em suma, a escola deve instrumentalizar o policial, emocional e tecnicamente, a manter sua capacidade crítica para cumprir a lei e escolher, sempre, por convicção, proteger os mais vulneráveis” (ARRUDA, 2013, p. 09).

Ademais, ao mesmo tempo em que os policiais são desumanizados em seu processo de formação, cria-se a figura de um inimigo que deve ser eliminado, perpetuando-se a doutrina da segurança nacional, tão presente na história brasileira. Tal figura é representada, atualmente, pelo criminoso, que deixa de ser visto como um cidadão e um ser humano, passando a ser visto como um inimigo que precisa ser combatido. Frise-se que, na prática, como já demonstrado, o “bandido” (logo, inimigo) são os pobres, os negros, os marginalizados, bem como os pequenos infratores, ou seja, são os mais vulneráveis da sociedade (KARAM, 2015).

Segundo Oliveira (2016), a violência letal é tolerada e, até mesmo, incentivada, implícita ou explicitamente, nos cursos de formação policial. Assim, a difusão da ideia de que o policial lidará com inimigos, os quais devem ser eliminados, é, consoante Oliveira (2016), um segundo aspecto do militarismo, que, somado à naturalização da violência sofrida pelos policiais em formação, sob o manto da valorização da hierarquia e da disciplina, intensifica as violências praticadas pela polícia contra o restante dos cidadãos. Oliveira (2016) entende que essa é mais uma cultura presente no “currículo de corredor”, que ela chama de cultura do “tem que matar”. É fácil perceber o motivo dessa denominação a partir do depoimento do ex-policial Rodrigo Nogueira em entrevista concedida à Boitempo editorial (BARROS, 2015):

Uma das instruções que os oficiais davam antes do efetivo sair pro policiamento era: ‘olha, vocês podem fazer o que vocês quiserem, pega o pivete, bate, quebra o cassetete, dá porrada no flanelinha. Só não deixa ninguém filmar e nem tirar foto. O resto é com a gente. Cuidado em quem vocês vão bater, cuidado com o que vocês vão fazer e tchau e benção.’

Quando você vê um soldado policiando, algo já está errado. Ou o camarada é soldado, ou policial. O soldado tem uma premissa que é o quê? Matar o inimigo. Isso aí é o principal. O soldado é formado para eliminar o inimigo e o policial não, pelo menos não deveria. Essa confusão de atribuições entre soldado e policial, elas não se resolvem de maneira fácil. As coisas continuam acontecendo aos olhos de todo mundo e ninguém faz nada. Por exemplo, aquele pessoal que tava voltando de uma festa dentro do HB20 branco e que foram perseguidos por uma patrulha. Não teve um estalinho, uma bombinha, nada que viesse do HB20 pra patrulha e o cara deu 15 tiros de fuzil no carro. Isso só pode acontecer na cabeça de um soldado, na cabeça de um policial não aconteceria nunca. Um policial iria correr atrás, cercar. Mas ele não ia dar tiro em quem não tá dando tiro nele. Só na cabeça do soldado, que acha que tá na guerra e acha que se não atirar primeiro vai levar tiro. O cara foi lá, deu a sirene e o carro acelerou pra fugir da polícia. ‘Ah, é bandido, vou dar tiro’. Podia ser alguém bêbado, podia estar todo mundo fazendo uma suruba dentro do

carro, podia ter uma cachaça no carro e o cara estar com medo de ser pego, o cara podia não ter habilitação, o cara podia ser surdo... São milhões de coisas, mas o cara não para pra analisar essas coisas porque ele não foi condicionado pra pensar, a contextualizar o tipo de serviço que ele tá fazendo. Ele foi treinado pra quê? Acelerou, correu, bala!

Um outro exemplo da difusão da cultura do “tem que matar” foi a afirmação do 1º tenente da ROTA (Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar), tropa de elite da Polícia Militar de São Paulo a respeito da transferência de um outro policial do ROTA para outro batalhão:

A polícia tá, como sempre, né, querendo reduzir a letalidade policial. Então, os tenentes, principalmente os oficiais, mas sargentos, cabos e soldados que nos últimos cinco anos se envolveram em três ocorrências ou mais, que tenham resultado evento morte do criminoso, eles tão sendo movimentados (...)E o Telhada se encaixa nessa lista aí [envolvimento em mais de três mortes nos últimos cinco anos]. Até eu, que tô fora da rua há dois anos, me encaixo. Porque pro camarada trabalhar cinco anos na rua e não ter ma... três ocorrências, na minha opinião, é vergonhoso, né. Mas é a minha opinião, né (PM, 2015).

O estímulo à violência presente no militarismo encontra-se presente, consoante Cruz (2010), até mesmo, em símbolos usados por certos grupos dentro da Polícia Militar que valorizam a guerra e a letalidade, como é o caso do símbolo do Batalhão de Polícia de Choque (BPChoque) do Estado do Ceará (composto por uma caveira cravada por uma espada na vertical e duas garruchas se cruzando):

Figura 1 - Caveira do BPChoque



Fonte: <http://bpchoque.pm.ce.gov.br>

Também são exemplos desses símbolos a comparação de policiais com animais agressivos, como “‘Companhia Tigre’, ‘Cobra’, ‘Pitbull’ e outras associações infelizes do gênero” (ARRUDA, 2013, p. 06), bem como a utilização de frases e canções típicas das Forças Armadas, ou seja, que exaltam a guerra e o combate ao inimigo (ARRUDA, 2013). Essas canções refletem também o autoritarismo e a negação de direitos presentes dentro das academias.

Segundo França e Gomes (2015, p. 143), o militarismo presente na formação policial reafirma “ideais culturais baseados em valores como o combate bélico nas ruas, a masculinidade e virilidade dos policiais, a força, superação e vigor.”

Logo, as mudanças na formação policial, consoante o exposto, precisam ser mais profundas, indo além de alterações curriculares e abrangendo a lógica militar há muito tempo internalizada nas instituições policiais, pois, consoante França (2012), a cultura interna das corporações, qual seja, baseada no militarismo, entrava políticas de mudança, dificultando a construção de um policial consciente de seu papel como profissional que deve servir à sociedade.

Acrescente-se a todos os fatores apresentados a legitimação da sociedade à violência praticada por policiais, desde que seja sob a justificativa de combater a criminalidade, conforme o tópico anterior. Nota-se, portanto, que a lógica militarizada de que a polícia tem como função eliminar os inimigos a fim de combater a criminalidade não é exclusividade das instituições policiais, estando entranhada no pensamento da sociedade brasileira como um todo.

Desse modo, percebe-se que a formação policial no Brasil ainda é marcada por uma concepção autoritária do emprego da polícia, sendo necessário levar em conta que os policiais não estão imunes aos valores de uma sociedade preconceituosa e hierarquizada, na qual estão inseridos (CRUZ; LOPES; BRASIL, 2012).

Assim, é perceptível a dificuldade de promover mudanças reais na formação policial: é preciso mudar a mentalidade dos policiais para que respeitem os direitos individuais dos cidadãos e entendam que não há inimigo interno, e, para isso, é preciso que hajam mudanças no trato com os policiais em formação e na lógica militarista presente nas academias, contudo, para que essa lógica mude, o pensamento de toda a instituição policial precisa mudar. Todavia, como exposto, a violência policial reflete uma sociedade violenta e desigual, afinal os policiais são, antes de agentes do Estado, cidadãos brasileiros.

Dessa forma, é inegável que tem havido tentativas de modificar o modo de ensino das escolas de formação de profissionais de segurança pública, em especial da polícia responsável pelo patrulhamento ostensivo. Mas, mesmo com todos esses avanços no desenvolvimento de um referencial nacional de formação policial, “pautado em conteúdos que englobem vários tipos de conhecimentos e que primem por habilitar o policial, em sua prática cotidiana, ao exercício de valores humanos, sociais e éticos,” (CRUZ, 2010, p. 107), as velhas práticas imbuídas de militarismo ainda persistem ao longo da formação dos policiais e, conseqüentemente, posteriormente, no relacionamento destes com a comunidade.

Não basta, portanto, uma modificação de currículos de formação policial ou uma mudança apenas estrutural/operacional nas polícias, as reformas precisam alcançar o modelo militar de agir, ou seja, a militarização ideológica da segurança pública (KARAM, 2015).

Logo, não é suficiente uma desmilitarização que signifique apenas uma mudança no nome da Polícia Militar e a sua desvinculação do Exército, sendo essencial afastar a militarização ideológica que permeia todas as polícias, consoante já demonstrado.

4.3 O policiamento em um Estado Democrático de Direito: atividade civil e serviço público universal

Monet (2001) aduz que, por si só, a questão da existência da instituição policial em uma democracia é um ponto conflituoso, questionando “em que medida a polícia não é uma ‘anomalia’ em sociedades que fazem da autonomia individual o primeiro de seus valores e em sistemas políticos que fazem do não-recorso à força em caso de conflito uma virtude cardeal?” (MONET, 2001, p. 28). Para o autor, o possível paradoxo entre polícia e democracia advém do fato de aquela manifestar autoridade e desta existir em sociedades que tendem a deslegitimar qualquer manifestação de autoridade (MONET, 2001).

Entretanto, na realidade, o regime democrático não existe sem policiamento, pois consoante Monet (2001, p. 29), “uma sociedade livre não pode dispensar um certo nível de ordem, ou ainda, de previsibilidade, nas trocas sociais cotidianas.” A dificuldade reside, porém, em compatibilizar a atividade policial, historicamente marcada pelo autoritarismo e tendente a este, especialmente no Brasil, com os princípios democráticos, bem como com o Estado de Direito. Assim, o Estado Democrático de Direito depende da existência da polícia (enquanto órgão responsável por desempenhar a atividade de policiamento³⁰) e do apego desta aos valores que fundamentam aquele (MONET, 2001).

Como desenvolvido no segundo capítulo do presente trabalho, a democracia, muito mais do que um regime político em que o povo é o titular do poder político, representa um modo de vida, cujos valores fundamentais são a tolerância, o pluralismo, a cidadania, a liberdade e a igualdade. Assim, os valores que fundamentam a democracia se confundem com aqueles que fundamentam o Estado de Direito, que, por sua vez, baseia-se na eliminação do arbítrio e na proteção dos direitos fundamentais de todos os indivíduos.

Assim, em um Estado Democrático de Direito, o policiamento, bem como a segurança pública como um todo, precisa ser efetivado como um serviço público de caráter universal. Logo, é necessário superar a ideia de polícia como garantidora da governabilidade

³⁰ O policiamento ostensivo, o patrulhamento das ruas é a função propriamente dita (*stricto sensu*) da atividade policial.

do Estado, ou seja, a serviço da estabilidade daquilo que já existe (PEREIRA, 2015), compreendo-a como um órgão que visa servir à sociedade (OLIVIERA, 2016).

Nesse sentido, segundo Souza Neto (2008), existem duas concepções de segurança pública possíveis de serem adotadas: uma baseada na ideia de combate e outra na de prestação de um serviço público. A primeira entende que o papel da polícia é combater o inimigo interno, que apenas se transformou ao longo da história brasileira, sendo, atualmente, o criminoso, em especial, o traficante (apesar de os alvos preferenciais da “guerra às drogas” serem os mais vulneráveis dentro do sistema do tráfico de drogas) (KARAM, 2015). Esse modelo de segurança pública “é remanescente do regime militar, e, há décadas, tem sido naturalizado como o único que se encontra à disposição dos governos, não obstante sua incompatibilidade com a ordem constitucional brasileira.” (SOUZA NETO, 2008, p. 05). A segunda apregoa que a segurança é um serviço público prestado pelo Estado, cujo destinatário é o cidadão.

A polícia democrática não discrimina, não faz distinções arbitrárias: trata os barracos nas favelas como 'domicílios invioláveis'; respeita os direitos individuais, independentemente de classe, etnia e orientação sexual; **não só se atém aos limites inerentes ao Estado democrático de direito, como entende que seu principal papel é promovê-lo** (SOUZA NETO, 2008, p. 06, grifo meu).

A adoção da segurança pública como uma guerra à criminalidade e aos criminosos, representada pela guerra contra o tráfico de drogas, e não como um serviço prestado à sociedade democraticamente e igualmente, cujos destinatários são todos os cidadãos, independente da classe social, inclusive os criminosos (afinal, o envolvimento com crime não faz com que o indivíduo deixe de ser cidadão e sujeito de direitos, portanto destinatário do serviço público de policiamento), tem justificado, conforme apresentado neste trabalho, violações sucessivas aos direitos fundamentais individuais (SOUZA NETO, 2008).

Logo, a única concepção de policiamento e de segurança pública compatível com o Estado Democrático de Direito é de que se trata de um direito fundamental que deve ser universalizado de maneira igual, sem seletividade. “Uma polícia ostensiva preventiva para uma democracia que mereça este nome tem de cultivar a ideia de serviço público com vocação igualitária, radicalmente avesso ao racismo e à criminalização da pobreza” (SOARES, 2015, p. 30).

Um conceito de segurança pública adequado à Constituição de 1988 é um conceito que se harmonize com o princípio democrático, com os direitos fundamentais e com a dignidade da pessoa humana. Por conta de sua importância para a configuração de um estado democrático de direito (SOUZA NETO, 2008, p. 06).

Para alcançar esse objetivo, é necessário, que as instituições policiais, bem como a sociedade, entendam que o combate ao crime (atividade repressiva) não é a principal função

da polícia, mas sim a atividade preventiva. Assim sendo, não é possível medir a eficiência policial através de índices de encarceramentos, pois a redução da violência é o real objetivo de um policiamento em um Estado democrático e de Direito. A cobrança desse tipo de eficiência contribui, ainda mais, para o exercício de uma atividade de policiamento arbitrária e discriminatória: utiliza-se, segundo Soares (2015), a política criminal relativa a drogas e a legislação proibicionista dela derivada para realizar prisões em flagrante em larga escala, o que, na prática representa uma verdadeira criminalização da pobreza e institucionalização do racismo, pois o alvo das polícias acaba sendo “jovens de baixa escolaridade, pobres, moradores das periferias e das favelas, cujas dificuldades cotidianas estimulam a procura de alternativas de sobrevivência econômica” (SOARES, 2015, p. 29).

Segundo Oliveira (2016), as principais funções da polícia em um Estado Democrático de Direito são a defesa dos direitos fundamentais de todas as pessoas e a administração de conflitos (a fim de prevenir a prática de crimes). Logo, muito mais do que manter a ordem pública, a função da polícia deve ser garantir o respeito a esses direitos individuais, sendo essencial que tal função esteja positivada no ordenamento jurídico interno, principalmente na Constituição (OLIVEIRA, 2016).

Dessa forma, reafirma-se que o policiamento em um Estado Democrático de Direito, sendo um serviço público prestado ao cidadão, é uma atividade eminentemente civil. Não existem, ou não deveriam existir, inimigos quando se fala de segurança pública, todos são cidadãos. Segundo Fontoura, Rivero e Rodrigues (2009, p. 152), “a atividade policial, em uma sociedade democrática, deveria ter caráter civil. Não somente porque não se deve imiscuir defesa do Estado e proteção do cidadão, mas devido à própria lógica militar, inadequada para atividades relacionadas à prevenção da violência e da criminalidade.”

Zaverucha (2010) afirma, inclusive, que o termo Polícia Militar é um oxímoro³¹, enquanto a expressão Polícia Civil é um pleonasma, visto que o policiamento ostensivo é uma atividade de caráter civil, pois é voltada para a defesa da sociedade e dos seus cidadãos. O autor aduz que a polícia “como órgão incumbido de prevenir a ocorrência da infração penal e, se ocorrida, exercendo as atividades de repressão, é uma instituição de caráter civil” (ZAVERUCHA, 2010, p. 57). Logo, da mesma forma, é um paradoxo a previsão constitucional de que as Polícias Militares estaduais são forças auxiliares e reserva do Exército, ao mesmo tempo em que a elas são destinadas as funções de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública (KARAM, 2015).

³¹ Oxímoro é uma “figura [de linguagem] que consiste em combinar palavras ou frases que se opõem semanticamente, com o objetivo de realçar pelo contraste o que se quer expressar” (MICHAELIS, online, 2016).

Ademais, a estrutura interna das Polícias Militares é incompatível com uma sociedade democrática, pois, como já comentado, impede a manifestação dos policiais sobre as atividades por ele desempenhadas, bem como sobre sua formação. “Na organização militar, quem elabora as estratégias e toma as importantes decisões a respeito do planejamento e execução do policiamento são aqueles que estão no topo da hierarquia [oficiais], bem distantes daqueles que lidam diariamente com os conflitos sociais [praças]” (OLIVEIRA, 2016, p. 124). Além disso, a confusão entre organização policial e militar provoca inúmeras violações aos direitos fundamentais dos policiais perpetradas dentro das academias de polícias por seus instrutores e superiores sob uma justificativa de valorização da hierarquia e da disciplina e de preparo do profissional para as adversidades que enfrentará durante o exercício do policiamento nas ruas.

Conforme Soares (2015, p. 30),

Engana-se quem defende hierarquia rígida e regimentos disciplinares draconianos. Se funcionassem, não haveria tanta corrupção e brutalidade nas PMs. Eficazes são o sentido de responsabilidade, a qualidade da formação e o orgulho de sentir-se valorizado pela comunidade com a qual interage.

Diante do exposto, defende-se que a desmilitarização da polícia é um passo importante para alcançar a compatibilização com o Estado Democrático de Direito, ainda que se entenda neste trabalho que a desvinculação entre as Polícias Militares e o Exército, por si só, não implica necessariamente em uma real transformação da cultura militar presente nas polícias responsáveis pelo patrulhamento ostensivo, visto que a militarização é ideológica. Todavia, para romper com a militarização ideológica da segurança pública, a modificação estrutural das Polícias Militares é importante, visto que, conforme França e Gomes (2015), a caracterização da polícia que realiza o policiamento propriamente dito como uma instituição militar, bem como a previsão constitucional de que estas são forças auxiliares do Exército significa a manutenção em tais polícias de organização, estrutura, regulamentos e cultura interna advindos das Forças Armadas. Logo, como visto, essa militarização afeta diretamente a formação dos policiais, impedindo a real transformação do ensino policial e da cultura militar presente na atuação policial.

Os próprios agentes de segurança pública defendem a desmilitarização: 73,7% apoiam a desvinculação das Polícias Militares ao Exército, entre os policiais militares esse índice é de 76,1% (CENTRO DE PESQUISAS JURÍDICAS APLICADAS; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2014).

Além disso, é preciso compreender que a segurança pública não se resume ao policiamento, este é apenas uma pequena parcela das políticas públicas de segurança

(OLIVEIRA, 2016). Desse modo, é indispensável a conscientização da sociedade e das polícias de que a redução da criminalidade se faz com justiça social e que a violência policial contra parte da sociedade apenas gera mais violência (contra os policiais e contra o restante da sociedade). Pereira (2015, p. 44) afirma que é urgente “terminar com os efeitos desumanizantes do emprego de policiais como máquinas de matar e morrer – à toa”. Muito mais eficiente é a cobrança de políticas públicas de segurança que desestimulem a violência policial³², pois ela “pode ser controlada, ou ao menos atenuada, quando há um direcionamento político claro nesse sentido” (CUBAS; NATAL; BRANCO, 2015, p. 106), e que se destinem a tentar reduzir as desigualdades sociais e igualar as oportunidades.

Não é, portanto, o endurecimento das ações policiais nem a ampliação de um contingente repressor do Estado a solução para a criminalidade urbana. O remédio que nos prescreve a democracia – remédio essencial para a felicidade de uma nação – é a justiça social, a ampliação da comunidade de direitos, de modo a incluir os mais pobres, a implementação de produtivas políticas públicas de segurança, alimentação e nutrição, geração de emprego e renda, moradia, infraestrutura urbana, transporte, educação de qualidade, saúde e cultura (WYLLYS, 2015, p. 54).

Conclui-se que em um Estado Democrático de Direito, a garantia de respeito aos direitos subjetivos de todos é a premissa máxima, devendo ser esta a principal função da polícia. Portanto, um policiamento compatível com essa fórmula prevista na CRFB/88 é aquele que reconhece, na prática, que todos são cidadãos são sujeitos de direitos, inclusive, policiais, criminosos e suspeitos, bem como os indivíduos que se encaixam no estereótipo de criminoso, quais sejam, pobres, negros e marginalizados.

³² A existência de ouvidorias externas às Polícias Militares é um bom começo, pois, atualmente, em 19 UFs, o serviço de recebimento de reclamações, sugestões ou elogios (ouvidoria) ainda é administrado pela própria polícia militar (BRASIL, 2014b).

5 CONCLUSÃO

De acordo com o artigo 1º da CRFB/88, a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito. A expressão Estado de Direito, por sua vez, denomina o Estado que tem a sua atuação prevista e limitada pelo Direito. O Estado é o detentor do monopólio legítimo da força, logo, de poder. Tal poder concentrado no Estado é necessário para a manutenção da ordem, contudo, torna-o tendente a ser arbitrário. Já o Direito, limitador da ação estatal, não se detém somente às leis (até porque muitas vezes elas podem ser injustas, além de serem elaboradas pelo próprio Estado), abrangendo também e principalmente os princípios historicamente consagrados como fundamentais. Logo, em um Estado de Direito, o Estado precisa atuar de forma *sub lege* (subordinado ao Direito) e *per lege* (através do ordenamento jurídico). Assim, a teoria do Estado de Direito foi criada pela sociedade como uma tentativa de compatibilizar a garantia de respeito aos direitos fundamentais de todos os indivíduos com a tendência do Estado de tornar-se arbitrário e de abusar do poder. Portanto, a defesa dos direitos fundamentais é a razão de ser do Estado de Direito, bem como o que o legitima.

A democracia, por seu turno, é um termo com diversos significados. Representa tanto uma forma de regime político em que o povo é o titular do poder político, participando da formação da vontade estatal, quanto um modo de vida, de convivência social, cujos fundamentos são o respeito às diferenças e a tolerância. Ademais, a ideia de democracia é indissociável da ideia de cidadania. Esta deve ser entendida em seu conceito amplo, que se refere à garantia dos direitos fundamentais de todos os indivíduos para que assim eles possam exercer a sua capacidade eleitoral. Dessa forma, a democracia é um regime que têm como características e valores o pluralismo, a liberdade (de opinião, de expressão), a tolerância, o consenso, a igualdade e, por fim, o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos. O Estado Democrático de Direito, portanto, tem como principal objetivo garantir que os direitos subjetivos de todos os indivíduos, igualmente, sejam respeitados, podendo ser opostos, inclusive, ao Estado.

A polícia surge nas sociedades modernas como o braço armado do Estado, responsável por exercer o monopólio estatal do uso da força e da coação legítima. O policiamento propriamente dito tem como função, segundo Reiner (2004), preservar a segurança de uma ordem social por meio de vigilância e de ameaça de sanção. Assim, a polícia, enquanto órgão responsável pela atividade de policiamento ostensivo, deve ser, em um regime democrático, um instrumento da sociedade para servi-la, sendo apenas organizada

e paga pelo Estado. Todavia, historicamente, as forças policiais, principalmente no Brasil, sempre foram usadas como forma de controle social e de manutenção do *status quo*, servindo, portanto, aos interesses do Estado e não do povo.

Sendo o exercício do policiamento a maior expressão do poder estatal, o policiamento em um Estado Democrático de Direito que, de fato, seja compatível com tal fórmula é um desafio, pois é tênue a linha entre o uso legítimo da força e a prática de violência. Ao contrário, em um Estado de não Direito e não democrático, a atividade policial reflete o autoritarismo e a arbitrariedade estatal. Para Monet (2001), a expressão polícia democrática está mais para um desejo, uma esperança, do que para uma realidade, pois alega que “exatamente por causa das funções que assume e dos meios de restrição que utiliza, a polícia mantém sempre e em toda parte relações ambíguas com a democracia” (MONET, 2001, p. 18).

Atualmente, no Brasil, as Polícias Militares detêm, consoante previsão constitucional, a exclusividade da realização do policiamento ostensivo, logo, são as responsáveis pela atividade de policiamento *stricto sensu*, que é o objeto dessa pesquisa. A existência de uma polícia de caráter militar remonta ao próprio nascimento da instituição policial no Brasil, com a vinda da família real portuguesa para a colônia brasileira. Desde o seu surgimento, o objetivo da polícia brasileira não foi o de proteger a sociedade, mas o de garantir proteção contra setores da sociedade tidos como perigosos à manutenção da ordem vigente. Logo, a polícia, especialmente a militar, “nasceu como força bélica, destinada ao exercício da guerra e controle social de coletividades marginalizadas. Sua estrutura militarizada servia, primordialmente, ao disciplinamento dos seus membros, homens pobres em armas a serviço das elites políticas” (FEITOSA, 2000, p. 153).

Assim, o policiamento no Brasil sempre foi marcado por uma concepção de guerra contra inimigos internos, que, inicialmente, foram os escravos, bem como negros livres, depois, durante os regimes ditatoriais brasileiros, foram os opositores ao governo, principalmente, os comunistas e, atualmente, são os criminosos, especialmente os envolvidos no tráfico de drogas ilícitas.

Após a redemocratização, foi promulgada a CRFB/88 que perdeu a oportunidade de realizar avanços significativos nas questões envolvendo policiamento e segurança pública, rompendo com a ditadura civil-militar que lhe antecedeu. Assim, a CRFB/88 manteve o caráter militar das polícias responsáveis pelo policiamento ostensivo e a previsão de que tais polícias se constituem forças auxiliares e reserva do Exército.

O militarismo não implica apenas na ideia de segurança pública como combate a um inimigo interno, mas também tem reflexos na formação dos policiais militares, que é marcada por uma valorização excessiva da disciplina e da hierarquia, não comportando questionamentos, além de justificar violações aos direitos fundamentais desses policiais em formação, bem como dos praças ao longo de toda a sua carreira. Ademais, a lógica militar não está presente apenas nessas polícias, mas em todas as outras, bem como está difundida no pensamento da sociedade (uma grande parte da população brasileira acredita que “bandido bom é bandido morto”).

Assim, apesar de a CRFB/88 enunciar que a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito, a realidade brasileira ainda está distante de concretizar esse enunciado (a violência praticada por policiais, bem como sofrida por eles, é uma realidade inegável), pois, para tanto, é fundamental que o relacionamento da sociedade com a sua polícia tenha como base os princípios de um Estado Democrático de Direito, ou seja, é essencial que a atuação policial seja pautada na defesa dos direitos subjetivos de todos os cidadãos igualmente.

Conforme o exposto nesse trabalho, um aspecto essencial para alcançar mudanças nas polícias, a fim de efetivar essa concretização, é a formação dos policiais que irão realizar a atividade de patrulhamento das ruas. Conforme Oliveira (2016, p. 121) essa formação “deve se basear em uma política de segurança na qual se entenda que os conflitos de uma sociedade são inevitáveis e que é necessário que se efetue, primordialmente, a sua administração.”

Todavia, para que isso seja possível, é necessário mudar a lógica militarizada impregnada nos órgãos policiais, ou seja, afastar a militarização ideológica da segurança pública, passando-se a compreender o policiamento como um serviço público prestado à sociedade como um todo, e não apenas a determinados setores. Para tanto, a desmilitarização da polícia é um passo importante, pois se precisa acabar tanto com a difusão da ideia de combate a um inimigo interno, quanto com as violações aos direitos fundamentais dos alunos praticadas pelos instrutores durante os cursos de formação e que têm continuidade ao longo da carreira dos praças (estes são constantemente desrespeitados por seus superiores). Assim, a manutenção de uma polícia de caráter militar em um Estado que se diz democrático e de Direito contribui para impedir a concretização da fórmula preconizada no art. 1º da CRFB/88. Todavia, uma desmilitarização que apenas acarrete a desvinculação formal entre as polícias militares e as Forças Armadas é insuficiente, sendo necessário afastar a militarização ideológica da segurança pública.

REFERÊNCIAS

AB'SÁBER, Tales. Ordem e violência no Brasil. *In*: KUCINSKI, Bernardo [et al.]. **Bala Perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação**. São Paulo: Boitempo, p. 97-102, 2015.

APÓS uma semana internado, recruta do CFAP tem morte cerebral decretada. **Extra Globo**, Rio de Janeiro, 18 de novembro de 2013. Disponível em: <<http://extra.globo.com/casos-de-policia/apos-uma-semana-internado-recruta-do-cfap-tem-morte-cerebral-decretada-10814546.html>>. Acesso em: 10.nov.2016.

ARRUDA, Luiz Eduardo Pesce de. Polícia e Direitos Humanos: a responsabilidade das escolas - uma análise cotejada com Theodor Adorno. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP/Marília**. Edição 12. Marília, 2013.

BARROS, Ciro. A formação da barbárie e a barbárie da formação: a lógica por trás do treinamento da PM. **Blog da Boitempo**, São Paulo, 23 de julho de 2015. Disponível em: <<https://blogdaboitempo.com.br/2015/07/23/a-formacao-da-barbarie-e-a-barbarie-da-formacao-a-logica-por-tras-do-treinamento-da-pm/>>. Acesso em: 15.nov.2016.

BATISTA, Vera Malaguti. Estado de polícia. *In*: KUCINSKI, Bernardo [et al.]. **Bala Perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação**. São Paulo: Boitempo, p. 91-96, 2015.

BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento: uma análise comparativa internacional**. Tradução de René Alexandre Belmonte. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**, 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

_____. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

BRASIL, Comissão Nacional da Verdade. **Relatório da Comissão Nacional da Verdade**, v. 3. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_3_digital.pdf>. Acesso em 03/11/2016.

_____. **Constituição (1934)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 16 julho. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 15.out. 2016.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 26.ago. 2016.

_____. **Matriz Curricular Nacional para Ações Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública.** Secretaria Nacional de Segurança Pública, coordenação: Andréa da Silveira Passos... [et al.]. Brasília : Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2014.

_____. **Pesquisa perfil das instituições de segurança pública 2013** (ano-base 2012). Secretaria Nacional de Segurança Pública, coordenação: Isabel Seixas de Figueiredo... [et al.]. Brasília : Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2014.

BUENO, Samira. Governar pelo medo ou pela lei? In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública.** São Paulo, 2016, p. 31. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario-2016-03nov-final.pdf>>. Acesso em: 30.set.2016.

CADEMARTORI, Sergio. **Estado de Direito e legitimidade:** uma abordagem garantista. 2. ed. Campinas: Millenium Editora, 2006.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional.** 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992. -
_____. **Estado de Direito.** Disponível em:
<<http://www.libertarianismo.org/livros/jjgcoedd.pdf>>. Acesso em 26 ago. 2016.

CAPRIGLIONE, Laura. Os mecanismos midiáticos que livram a cara dos crimes das polícias militares no Brasil. In: KUCINSKI, Bernardo [et al.]. **Bala Perdida:** a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação. São Paulo: Boitempo, p. 55-59, 2015.

CEARÁ. **Lei nº 13.407, de 21 de novembro de 2003.** Institui o Código Disciplinar da Polícia Militar do Ceará e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará, dispõe sobre o comportamento ético dos militares estaduais, estabelece os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativo-disciplinar dos militares estaduais e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial do Estado nº 231, de 02 de dezembro de 2003.

CENTRO DE PESQUISAS JURÍDICAS APLICADAS; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Opinião dos Policiais Brasileiros sobre Reformas e Modernização da Segurança Pública.** São Paulo, 2014.

CHIAVENATO, Júlio José. **O golpe de 64 e a ditadura militar.** 2. ed. Reform. São Paulo: Moderna, 2004.

CRUZ, Lara Abreu. **O Tradicional e o Moderno na Formação do Policial Militar:** uma análise do Curso de Formação dos Soldados do Ronda do Quarteirão. 2010. 192 f. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2010.

CRUZ, Lara Abreu; LOPES, Emanuel Bruno; BRASIL, Glaucíria Mota. Formação Policial e Segurança Pública no Ceará: a experiência do Programa Ronda do Quarteirão. **VII Congresso português de sociologia.** Universidade do Porto, 2012.

CUBAS, Viviane; NATAL, Ariadne; BRANCO, Frederico Castelo. Violência policial: abordagens da literatura. In: KUCINSKI, Bernardo [et al.]. **Bala Perdida:** a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação. São Paulo: Boitempo, p. 103-109, 2015.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. Limites ao poder do Estado (ensaio de determinação do Direito na perspectiva dos direitos fundamentais). In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (org.). **Direito Constitucional: Estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Estado de Direito e Cidadania. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (org.). **Direito Constitucional: Estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
de Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública, coordenação: Andréa da em: 26.ago. 2016.

FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira. **A cidadania segundo a Polícia Militar**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2000.

_____. Doutrina militar e a defesa de direitos: dilemas para redefinição do papel das polícias na nova ordem constitucional brasileira. **XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI**. Salvador, p. 401-5419, 2008. Disponível em: <[https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XVII+Encontro+Preparat%C3%B3rio+para+o+Congresso+Nacional+-+Salvador+\(19%2C+20+e+21+de+junho+de+2008\).pdf](https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XVII+Encontro+Preparat%C3%B3rio+para+o+Congresso+Nacional+-+Salvador+(19%2C+20+e+21+de+junho+de+2008).pdf)>. Acesso em: 30.set.2016.

FERRAZ, Fernando Basto. A agonia de um modelo de Estado. In: BARBOSA, Edmilson (org.). **Democracia e Constituição: Estudos em homenagem ao Professor Dimas Macedo**. Fortaleza: Edições UFC, 2008.

FERREIRA, Roberto Cesar Medeiros; REIS, Thiago de Souza dos. O Sistema Francês de Polícia e a sua relação com a Segurança Pública no Brasil. **Anais do XV Encontro Regional de História da ANPUH. Rio de Janeiro, 2012**. Disponível em: <http://www.encontro2012.rj.anpuh.org/resources/anais/15/1338408842_ARQUIVO_OSistemaFrancesdePoliciaeasuarelacaoomaSegurancaPublicanoBrasil.pdf>. Acesso em: 30.set.2016.

FICO, Carlos. **O regime militar no Brasil (1964-1985)**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

FIM do “auto de resistência” é mudança cosmética, dizem especialistas. **Carta Capital**, São Paulo, 13 de janeiro de 2016. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/fim-do-auto-de-resistencia-e-mudanca-cosmetica-dizem-especialistas>>. Acesso em: 15.nov.2016.

FONTOURA, Natália de Oliveira; RIVERO, Patricia Silveira; RODRIGUES, Rute Imanishi. Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal - Volume 3**, 2009. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4327/1/bps_n.17_vol03_segurana_publica.pdf>. Acesso em: 30.set.2016.

FONTOURA, Natália de Oliveira; RIVERO, Patricia Silveira; RODRIGUES, Rute Imanishi. Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal - Volume 3**, 2009. Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4327/1/bps_n.17_vol03_segurana_publica.pdf>. Acesso em: 30.set.2016.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario-2016-03nov-final.pdf>>. Acesso em: 30.set.2016.

FRANÇA, Fábio Gomes de. Segurança pública e a formação policial militar: os direitos humanos como estratégia de controle institucional. **Estud. sociol.**, Araraquara, v.17, n.33, p.447-469, 2012.

FRANÇA, Fábio Gomes; GOMES, Janaína Leticia de Farias. “Se não aguentar, corra!”: um estudo sobre a pedagogia do sofrimento em um curso policial militar. **Revista brasileira de segurança pública**. São Paulo, v. 9, n 2, p. 142-159, Ago/set 2015

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?**: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

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

HSIAO, Marcelo. **Polícia: a guardiã do Estado de Direito**. Reflexões sobre a natureza jurídica do Estado-Polícia como condição para a caracterização de seu papel perante o cidadão, a sociedade e o próprio Estado. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

HUGGINS, Martha K. **Polícia e política**: relações Estados Unidos/América Latina. Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

JUÍZA rejeita denúncia de maus-tratos no Cfpap: ‘Difícil estabelecer o que é excesso’. **Extra Globo**, Rio de Janeiro, 25 de janeiro de 2015. Disponível em: <<http://extra.globo.com/casos-de-policia/juiza-rejeita-denuncia-de-maus-tratos-no-cfap-dificil-estabelecer-que-excesso-15144619.html>>. Acesso em: 10.nov.2016

KARAM, Maria Lucia. Violência, Militarização e ‘Guerra às Drogas’. In: KUCINSKI, Bernardo [et al.]. **Bala Perdida**: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação. São Paulo: Boitempo, p. 33-38, 2015.

KEHL, Maria Rita. Duas chacinas em São Paulo – a mesma polícia, o mesmo governo. In: KUCINSKI, Bernardo [et al.]. **Bala Perdida**: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação. São Paulo: Boitempo, p. 75-81, 2015.

LOPES, Ana Maria D’Ávila. A cidadania na Constituição Federal brasileira de 1988: redefinindo a participação política. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira (coord.). **Constituição e Democracia**: Estudos em homenagem ao Prof. J.J. Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

LOTIN, Elisandro. Uma “guerra de todos contra todos”. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo, 2016,

p. 28-29. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario-2016-03nov-final.pdf>>. Acesso em: 30.set.2016.

MAIA, Christianny Diógenes. Por uma nova concepção jurídica de cidadania. In: BARBOSA, Edmilson (org.). **Democracia e Constituição**: Estudos em homenagem ao Professor Dimas Macedo. Fortaleza: Edições UFC, 2008.

MAIA, Gretha Leite. **Estado de Direito e Biopolítica**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015.

_____. Revisitando quatro categorias fundamentais: Estado de Direito, Estado Liberal, Estado Social e Democracia. **NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v.31, n.2, 2011, p.29-41. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufc.br/index.php/nomos/article/viewFile/384/366>> Acesso em 07.set.2016.

MENA, Fernanda. Um modelo violento e ineficaz de polícia. In: KUCINSKI, Bernado [et al.]. **Bala Perdida**: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação. São Paulo: Boitempo, p. 33-38, 2015.

MENDES, Marcos Baptista. **Militarização da segurança pública no Brasil**: a polícia militar e os cenários de sua construção histórico-cultural. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/bengo54/militarizaao-da-seguranapublicanobrasil>>. Acesso em: 27.set.2016.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Editora Melhoramentos, 2016. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/>>. Acesso em 10.set.2016.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e sociedades na Europa**. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

NOVO termo para “auto de resistência” não combate a violência policial. **Carta Capital**, São Paulo, 06 de janeiro de 2016. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/novo-termo-para-auto-de-resistencia-nao-combate-violencia>>. Acesso em: 15.nov.2016.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni. Art. 1º, parágrafo único. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; LEONCY, Léo Ferreira (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

OLIVEIRA, Nathália Pereira de. **Policiais violados, policiais violentos: uma análise da formação de policiais militares**. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas em Direitos Humanos, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

PACHECO, Thiago da Silva. As duas faces da repressão: semelhanças e diferenças da polícia política durante o Estado Novo (1937-1945) e durante a Ditadura Militar (1964-1983). **Revista de História Comparada**, Rio de Janeiro, 4-1: 126-139, p. 126-140, 2010.

PERALVA, Angelina. **Violência e democracia: o paradoxo brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PEREIRA, Coronel Íbis. Os lírios não nascem da lei. *In*: KUCINSKI, Bernado [et al.]. **Bala Perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação**. São Paulo: Boitempo, p. 39-44, 2015.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Prefácio à edição brasileira. *In*: HUGGINS, Martha K. **Polícia e política: relações Estados Unidos/América Latina**. Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo: Cortez Editora, p. IX-XVI, 1998.

PM que disse ser vergonha não matar 3 pessoas em 5 anos de rua é preso administrativamente. **PONTE**, São Paulo, 07 de julho de 2015. Disponível em: <<http://ponte.org/pm-da-rot-a-que-disse-ser-vergonha-nao-matar-3-em-5-anos-de-rua-e-preso-administrativamente/>>. Acesso em: 15.nov.2016.

PM que passou mal em curso precisa de transplante de fígado. **A tarde UOL**, Salvador, 19 de dezembro de 2013. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/materias/1556933-pm-que-passou-mal-em-curso-precisa-de-transplante-de-figado>>. Acesso em: 10.nov.2016.

PMs relatam excessos em formação. **Gazeta do POVO**, Curitiba, 03 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/pms-relatam-excessos-em-formacao-21g5drijcbosedjm2xrpzt5a>>. Acesso em: 10.nov.2016.

POLICIAL cearense é expulso por distribuir livro em que questiona militarização. **Tribuna do Ceará**, Fortaleza, 31 de janeiro de 2014. Disponível em: <<http://tribunadoceara.uol.com.br/noticias/ceara/policial-cearense-e-expulso-por-distribuir-livro-em-que-questiona-militarizacao>> Acesso em: 10.nov.2016.

POLICIAL tem 5 vezes mais risco de suicídio. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 02 de maio de 2016. Disponível em: <<http://diarionordeste.verdesmares.com.br/cadernos/policia/policial-tem-5-vezes-mais-risco-de-suicidio-1.1541729>>. Acesso em: 15.nov.2016.

POR QUE os policiais se matam: pesquisa traz números e relatos de suicídios de PMs. **BBC Brasil**, Rio de Janeiro, 26 de março de 2016. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160322_policiais_suicidios_fe_if>. Acesso em: 15.nov.2016.

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

RIBEIRO, Lucas Cabral. História das polícias militares no Brasil e da Brigada Militar no Rio Grande do Sul. **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História da ANPUH**. São Paulo, 2011.

SÁ, Priscila Placha. **Mal-estar de Arquivo: As polícias como Arquivistas do Soberano**. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Programa de pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

SILVA, Débora Maria da; DARA, Danilo. Mães e familiares de vítimas do Estado: a luta autônoma de quem sente na pele a violência policial. *In*: KUCINSKI, Bernardo [et al.]. **Bala Perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação**. São Paulo: Boitempo, p. 83-90, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SOARES, Luiz Eduardo. Por que tem sido tão difícil mudar as polícias?. *In*: KUCINSKI, Bernardo [et al.]. **Bala Perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação**. São Paulo: Boitempo, p. 27-32, 2015.

SOUSA, Cecília Paiva. “**Segurança Pública não é guerra, o povo não é inimigo:**” **modelo militar de polícia e as propostas de desmilitarização**. 2016. 95 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016.

SOUSA, Reginaldo Canuto de; MORAIS, Maria do Socorro Almeida de. Polícia e sociedade: uma análise da história da segurança pública brasileira. **V Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luis, 2011. Disponível em: <
http://www.encontro2012.rj.anpuh.org/resources/anais/15/1338408842_ARQUIVO_OSistemaFrancesdePoliciaeasuarelacaocomaSegurancaPublicanoBrasil.pdf>. Acesso em: 30.set.2016.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador, nº 17, 2008. Disponível em: <
http://www.direitopublico.com.br/revistas/12172906/seguranca_publica_souza_netto.pdf>. Acesso em: 30.set.2016.

SOUZA, Adilson Paes de. **A educação em Direitos Humanos na Polícia Militar**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito do Largo São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir. Apresentação. *In*: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (org.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

VERDÚ, Pablo Lucas. Los Derechos Humanos como “Religión Civil”. *Derechos Humanos y Concepción del Mundo y de la Vida. Sus Desafíos Presentes*. *In*: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (org.). **Direito Constitucional: Estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

WYLLYS, Jean. Formas de temer, formas de reprimir: as relações entre a violência policial e suas representações na mídia. *In*: KUCINSKI, Bernardo [et al.]. **Bala Perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação**. São Paulo: Boitempo, p. 51-54, 2015.

ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. *In*: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (org.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, p. 41-76, 2010.

ZOLO, Danilo. Teoria e Crítica do Estado de Direito. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (org.). **O Estado de Direito**: história, teoria e crítica. Colaboração de Emilio Santoro; Tradução de Carlo Alberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 2006.