



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO

NICOLE VASCONCELOS LIMA

**MILITARES EM AÇÃO. MEIA VOLTA... VOLVER! DESMILITARIZAÇÃO DA
POLÍCIA E DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA: ANÁLISE
CRÍTICA DAS PECS NºS 430/2009, 102/2011 E 51/2013**

FORTALEZA
2014

NICOLE VASCONCELOS LIMA

MILITARES EM AÇÃO. MEIA VOLTA... VOLVER! DESMILITARIZAÇÃO DA
POLÍCIA E DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA: ANÁLISE
CRÍTICA DAS PECS NºS 430/2009, 102/2011 E 51/2013

Monografia apresentada ao Curso de
Graduação em Direito da Faculdade de
Direito da Universidade Federal do Ceará
como parte dos requisitos para obtenção
do Grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Ms. Márcio Ferreira
Rodrigues Pereira.

FORTALEZA

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

L732m Lima, Nicole Vasconcelos.

Militares em ação. Meia volta...volver! Desmilitarização da polícia e direito fundamental à segurança pública: análise crítica das PECS nºs 430/2009, 102/2011 e 51/2013 / Nicole Vasconcelos Lima. – 2014.

86 f.: enc.; 30 cm.

Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2014.

Área de Concentração: Direito Constitucional.

Orientação: Prof. Me. Márcio Ferreira Rodrigues Pereira.

1. Polícia militar. 2. Segurança pública - Brasil. 3. Direitos fundamentais - Brasil. I. Pereira, Márcio Ferreira Rodrigues (orient.). II. Universidade Federal do Ceará – Graduação em Direito. III. Título.

NICOLE VASCONCELOS LIMA

MILITARES EM AÇÃO. MEIA VOLTA... VOLVER! DESMILITARIZAÇÃO DA
POLÍCIA E DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA: ANÁLISE
CRÍTICA DAS PECS NºS 430/2009, 102/2011 E 51/2013

Monografia apresentada ao Curso de
Graduação em Direito da Faculdade de
Direito da Universidade Federal do Ceará
como parte dos requisitos para obtenção
do Grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em: 27 de maio de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Ms. Márcio Ferreira Rodrigues Pereira (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Ms. Raul Carneiro Nepomuceno
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Mestranda Julianne Melo dos Santos
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A todos aqueles que foram afetados de alguma forma por esse modelo de estrutura policial militarizada que ainda vige neste País, que sofreram violência, foram torturados, desapareceram ou foram alvos de reprimendas quaisquer, para que continuemos na luta por uma sociedade mais justa e mais cidadã. E, em especial, aos próprios policiais, que se veem presos a uma prática policial repressora, violadora sistemática de direitos humanos, e que buscam promover mudanças substanciais em sua atuação, pois, acima de tudo, também são vítimas desse modelo de polícia que não respeita os direitos de seus próprios trabalhadores.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer a minha mãe, Conceição de Maria Vasconcelos Lima, que sempre esteve do meu lado, me estimulando a ser uma pessoa melhor, com valores sólidos, me preparando para enfrentar as dificuldades que a vida pode trazer, mas que, principalmente, me ensinou a questionar o que está posto e a lutar por uma sociedade mais justa e mais solidária, me mostrando que ser idealista não é um defeito, mas uma qualidade, que poucos possuem.

Na continuidade, quero agradecer ao meu pai, José Leônidas Teles Lima, que, a sua maneira, sempre me apoiou, respeitando minhas escolhas, sendo meu porto seguro e buscando me proteger contra a realidade dura da vida, e que, principalmente, de maneira silenciosa, me mostrou o quão grande o amor de um pai pode ser.

Essa dupla não poderia representar melhor o equilíbrio da minha vida, amo vocês de uma forma estranha, mas incondicional.

Ao Núcleo de Assistência Jurídica Comunitária (Najuc), sem o qual meu percurso acadêmico não teria sido o mesmo, visto que, por seu intermédio, pude vivenciar experiências concretas da efetivação da justiça nas ruas, convivendo com comunidades, lutando em conjunto pela conquista de uma vida mais digna para essas pessoas. Minha eterna gratidão por todos os ensinamentos adquiridos, que contribuíram sobremaneira para eu me tornar a pessoa que sou hoje.

Ao Núcleo de Estudos Aplicados Direitos, Infância e Justiça (Nudi-JUS), por constituir a realização de um projeto bastante desejado por mim, abordando um tema que me interessa sobremaneira e à sociedade - criança e adolescente -, que ainda são o futuro deste País.

Queria agradecer especialmente ao professor mestre Márcio Ferreira Rodrigues Pereira, pela paciência, ensinamentos, direção e acessibilidade na orientação e incentivo que tornaram possível a conclusão desta monografia, e aos outros membros da banca, professor mestre Raul Carneiro Nepomuceno e mestrande Julianne Melo dos Santos, por aceitarem o meu convite para participar deste momento tão importante da minha trajetória estudantil.

Por fim, queria agradecer a todos os amigos, colegas e familiares que estiveram do meu lado durante toda a jornada da minha existência; vocês fazem a minha vida muito mais excitante e leve, mesmo diante de todas as dificuldades.

“Vivemos sob o governo das polícias. Polícias dos costumes na casa, no condomínio, no prédio, no bairro, na favela, no beco, gueto, biboca e viela. [...] Polícia das violações institucionais, polícia da polícia, dos desrespeitos aos direitos e das aplicações de exceções governamentais. [...] Polícia das ruas e polícia dos planetas, que governam vidas encarceradas nos *campos de concentração a céu aberto*.” (Acácio Augusto)

RESUMO

O Brasil tem sido palco de diversas atuações policiais violentas, algumas delas sob a égide da Lei e em flagrante violação aos direitos fundamentais, resultando em insatisfação e revolta popular, o que vem suscitando a retomada das discussões acerca do papel das polícias estaduais em relação à segurança pública e da sua militarização. Este estudo propôs-se a analisar a desmilitarização como um possível caminho para o enfrentamento dos problemas manifestados pela segurança pública atual. Mais especificamente, buscou discorrer sobre a concepção de segurança pública como direito fundamental no cenário brasileiro contemporâneo e refletir sobre a forma como a segurança pública está sendo implementada, com enfoque na atuação da polícia militar. A metodologia utilizada para a viabilização dos objetivos propostos consistiu em um estudo exploratório descritivo-analítico, desenvolvido por meio de uma pesquisa pura, de natureza qualitativa, do tipo bibliográfica. Os resultados revelaram que a desmilitarização por si só não seria a solução para os problemas de segurança pública, mas consistiria em um passo importante para a mudança na estrutura policial atual, uma das principais causas da atuação violenta e arbitrária da polícia, desrespeitando sobremaneira o direito fundamental à segurança pública.

Palavras-chave: Direito fundamental à segurança pública. Desmilitarização da polícia. Efetivação.

ABSTRACT

Brazil has been the scene of several violent police actions, some of them under the auspices of the law and in flagrant violation of the fundamental rights, resulting in dissatisfaction and popular revolt, which is leading to the resumption of the discussions about the role of State police in relation to public safety and their militarization. This study proposed to examine the demilitarization as a possible path to the solution of problems faced by current public security. More specifically, sought to talk about the design of public safety as a fundamental right in the contemporary Brazilian scenario and reflect on how the public security is being implemented, with emphasis on activities of the military police. The methodology used for the viability of the proposed objectives consisted of a analytical-descriptive exploratory study, developed through a pure, qualitative in nature, bibliographic type research. The results revealed that the demilitarization by itself would not be the solution to the problems of public safety, but would be an important step for change in the current police structure, one of the main causes of the violent and arbitrary police action, particularly disrespecting the fundamental right of public safety.

Keywords: Fundamental right to public safety. Demilitarization of the police. Effectuation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BO	Boletim de Ocorrência
Bope	Batalhão de Operações Especiais
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
IBCCRIM	Instituto Brasileiro de Ciências Criminais
MP	Ministério Público
Najuc	Núcleo de Assistência Jurídica Comunitária
Nudi-JUS	Núcleo de Estudos Aplicados Direitos, Infância e Justiça
ONU	Organização das Nações Unidas
PCC	Primeiro Comando da Capital
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PM	Polícia Militar
Senasp	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SSP	Secretaria de Segurança Pública
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	SEGURANÇA PÚBLICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL NO ÂMBITO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO.....	15
2.1	Direitos Fundamentais e Estado Democrático de Direito consoante a Carta Constitucional de 1988.....	15
2.2	A segurança pública como um direito fundamental na Constituição Federal de 1988.....	21
3	CRÍTICAS À SEGURANÇA PÚBLICA MILITARIZADA.....	29
3.1	Incongruências constitucionais decorrentes dos instrumentos de efetivação da segurança pública.....	29
3.2	Origem e estrutura da Polícia Militar brasileira.....	32
3.3	Atuação da Polícia Militar no Brasil.....	44
4	DESMILITARIZAÇÃO DA POLÍCIA E DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA: ANÁLISE CRÍTICA DAS PECS NºS 430/2009, 102/2011 E 51/2013.....	53
4.1	PECs nºs 430/2009, 102/2011 e 51/2013: aspectos formais e tramitação.....	53
4.2	PECs nºs 430/2009, 102/2011 e 51/2013: principais alterações.....	55
4.2.1	Desmilitarização da Polícia Militar.....	55
4.2.2	Formação de ciclo completo.....	59
4.2.3	Instituição de carreira única.....	61
4.2.4	Definição constitucional da finalidade da segurança pública.....	65
4.2.5	Aumento da responsabilidade do município na provisão da segurança pública.....	70
4.2.6	Aumento da responsabilidade da União.....	71
4.2.7	Mecanismos de controle externo dos órgãos policiais na busca da transparência de sua atuação.....	74
4.2.8	Irredutibilidade salarial.....	79
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	81
	REFERÊNCIAS.....	83

1 INTRODUÇÃO

O pedreiro Amarildo de Souza, de 43 anos, morador da favela da Rocinha, na cidade do Rio de Janeiro, desapareceu em 14 de julho de 2013, depois de ter sido levado de sua casa por policiais da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) do bairro, aparentemente por ter sido confundido com um traficante (SÁ, 2013).¹ A Justiça decretou a morte presumida de Amarildo, após seis meses de buscas pelo corpo que não resultaram em sua localização (DEZ..., 2014).²

A Organização das Nações Unidas (ONU), em carta encaminhada ao governo de Dilma Rousseff, mostra-se “preocupada com supostas violações dos Direitos Humanos no uso excessivo de forças policiais contra manifestantes”. De acordo com o órgão internacional, a repressão às manifestações de meados do ano de 2013 teria sido “arbitrária e violenta”. Entre as denúncias oferecidas pela Organização, “Foi relatado que um número elevado de manifestantes pacíficos foram presos. Alguns chegaram a ser presos antes da participação nos protestos”, questionou a entidade (CHADE, 2014).

Às 6 horas da manhã do dia 20 de fevereiro de 2014, um contingente formado por 130 policiais do Batalhão de Choque, 20 da Cavalaria e dez do Canil chegou ao local [Comunidade Alto da Paz, no bairro Vicente Pinzón, em Fortaleza, capital do

¹ Manifestações nas redes sociais e nas ruas têm pressionado autoridades brasileiras para que apresentem informações sobre o paradeiro do pedreiro Amarildo de Souza, de 43 anos, morador da favela da Rocinha, no bairro de São Conrado, na zona sul da cidade do Rio de Janeiro. Ele está desaparecido desde o dia 14 de julho, quando foi levado de sua casa por policiais da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) do bairro, aparentemente por ter sido confundido com um traficante (SÁ, 2013).

² Dez PMs são ouvidos em nova audiência do caso Amarildo. Depoimentos foram colhidos nesta terça-feira (15), no Tribunal de Justiça. Ao todo, 25 são acusados por tortura, ocultação de cadáver, entre outros. Relembre o caso: Amarildo sumiu após ser levado por policiais militares para ser interrogado na sede da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) durante a Operação Paz Armada de combate ao tráfico na comunidade, entre os dias 13 e 14 de julho de 2013. Na UPP, teria passado por uma averiguação. Após esse processo, segundo a versão dos PMs que estavam com Amarildo, eles ainda passaram por vários pontos da cidade do Rio antes de voltar à sede da Unidade de Polícia Pacificadora, onde as câmeras de segurança mostram as últimas imagens de Amarildo, que, segundo os policiais, teria deixado o local sozinho — fato não registrado pelas câmeras. Após depoimentos, foram identificados quatro policiais militares que participaram ativamente da sessão de tortura a que Amarildo teria sido submetido ao lado do contêiner da UPP da Rocinha. Segundo informou o Ministério Público, testemunhas contaram à polícia sobre a participação desses PMs no crime. Após seis meses de buscas pelo corpo do pedreiro, a Justiça decretou a morte presumida de Amarildo. A declaração de morte presumida substitui o atestado de óbito, que só pode ser emitido quando há o corpo — o cadáver de Amarildo nunca foi encontrado —, e permite à família receber pensão ou indenização, entre outras funções. Na primeira instância, a ação declaratória havia sido julgada improcedente (DEZ..., 2014).

estado do Ceará] ordenando a desocupação. Entre balas de borracha e bombas de gás, os moradores corriam em desespero tentando recolher seus pertences e gritando por seus direitos; enquanto isso, alguns tentavam, sem sucesso, resistir ao forte poderio do Estado. A violência policial foi generalizada, a ponto de uma moradora grávida ser chutada na barriga por um dos homens que atuava na operação (LIVINO NETO, 2014).

Situações como essas têm se repetido em diversos estados brasileiros, numa proporção que se torna nacional, gerando revolta popular e, principalmente, aumentando a descrença já existente na atuação da polícia como órgão provedor de segurança pública.

Ocorre que atuações policiais violentas têm acontecido desde sempre no Brasil, em alguns momentos com o apoio da lei, em outros, ao seu arripio, iniciando-se com a repressão dos escravos no Brasil Império, mantendo-se presente com a repressão das classes trabalhadoras na República e a dos estrangeiros e comunistas no Estado Novo, chegando ao ápice no período da ditadura de 1964, em que as violências policiais eram realizadas abertamente, especialmente contra os opositores políticos do regime.

No entanto, esses últimos eventos, pela frequência, intensidade, alcance e truculência demonstrados, reacenderam o debate sobre o papel das forças policiais estaduais no âmbito da segurança pública e a questão da militarização da polícia.

São vários os estudos já produzidos que apontam a militarização da polícia como uma das razões pela qual a instituição policial atua em constante violação aos direitos fundamentais, porquanto caracterizada pelo treinamento com viés belicista, que prepara os militares para atuar em situações excepcionais, como as de guerra, em que são permitidas restrições a direitos.

Os direitos fundamentais, no entanto, são elementos essenciais na efetivação da proteção da dignidade da pessoa humana, base de um Estado Democrático de Direito, como é o caso do Brasil, e a segurança pública se apresenta como a necessidade de proteção que o ser humano manifesta para poder exercer os diversos direitos que lhe são fundamentais à existência. Nesse contexto, a violação do direito fundamental à segurança pública, protegido pela Carta Constitucional de 1988, resulta na própria violação desta.

Diante disso, surgiu o seguinte questionamento: a desmilitarização das polícias estaduais se apresenta como um caminho possível para o enfrentamento dos problemas apresentados pela segurança pública brasileira na atualidade?

Para responder a esse questionamento decidiu-se realizar uma investigação que tem como objetivo geral avaliar a possibilidade de a desmilitarização das polícias estaduais constituir uma via de acesso para o enfrentamento dos diversos problemas que envolvem a oferta e a efetivação da segurança pública brasileira na contemporaneidade a partir da análise crítica das Propostas de Emenda à Constituição (PECs) n^os 430 de 2009, 102 de 2011, e 51 de 2013, que se propõem, numa síntese grosseira, a reestruturar a segurança pública por meio da desmilitarização do modelo policial vigente, à luz desse direito fundamental.

Como desdobramentos desse objetivo geral tem-se os objetivos específicos de: apresentar a concepção de segurança pública como direito fundamental no cenário brasileiro contemporâneo; e refletir sobre a forma como a segurança pública está sendo implementada.

Considera-se que a pesquisa em construção se justifica em razão da grande relevância social da temática escolhida como objeto da investigação, por se tratar de questão que afeta diretamente a sociedade, porquanto contempla a atuação violenta e arbitrária da polícia, que resultou na descrença no trabalho policial manifesta por mais de 70% dos brasileiros em pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (ROSATI, 2013).

Do mesmo modo, afeta diretamente a esta pesquisadora, como acadêmica e futura operadora do Direito a quem compete lutar, de modo incansável, pela realização da justiça, e, principalmente como cidadã, que sofreu com a violência arbitrária da polícia na repressão dos manifestantes em uma passeata ocorrida em Fortaleza em prol da defesa de diversos direitos violados (ao “passe livre”, à moradia, à saúde, muitos entre eles ameaçados por causa da realização do Mundial de 2014).

Para a concretização dos objetivos propostos, adota-se como metodologia a pesquisa bibliográfica em diversas obras que versam sobre o assunto, com destaque para as de Uadi Lammêgo Bulos (2011), Ingo Wolfgang Sarlet (2006, 2009) e José Afonso da Silva (2001), que tratam dos direitos fundamentais de modo geral e, em particular, do direito fundamental à segurança pública; e para as de Teresa Pires do Rio Caldeira (2011), Dalmo de Abreu Dallari (1997), Adilson Paes

de Souza (2013) e Loïc Wacquant (2001), que tecem críticas à polícia militar como órgão de segurança pública, especialmente no tocante à violência a ela atribuída, entre outros autores não menos importantes citados ao longo do texto, e a pesquisa documental na Carta Constitucional de 1988 e nas Propostas de Emenda Constitucional (PECs) de nºs 430 de 2009, 102 de 2011 e 51 de 2013.

Os resultados que a pesquisa oportunizou colher foram devidamente tratados e distribuem-se no texto em construção ao longo de cinco capítulos, que se iniciam com esta introdução (capítulo 1) e se encerram com as considerações finais (capítulo 5).

Quanto aos três capítulos intermediários, o de número 2 se debruça sobre a questão da segurança pública, iniciando-se com a apresentação dos marcos históricos e evolutivos dos direitos fundamentais no Brasil e no mundo, para só então restringir-se à apresentação da segurança pública compreendida como um direito fundamental na Constituição Federal de 1988, visando proporcionar ao leitor a oportunidade de entender o modo como se desenvolveu esse direito, seu processo evolutivo e conhecer quais órgãos são responsáveis pela sua implementação no Brasil.

O capítulo de número 3 se dedica a realizar um contraste entre a visão da segurança pública como um direito fundamental e o que de fato tem ocorrido em sua implementação no Brasil, analisando mais especificamente a polícia militar, órgão que atua em seu aspecto ostensivo, por meio da explanação das críticas feitas à segurança pública militarizada, da apresentação do histórico e da estrutura dessa polícia e, por fim, da exposição de eventos, de forma crítica, que demonstram o padrão de atuação da polícia militar no País.

O capítulo de número 4, com o qual se conclui esta pesquisa, aborda mais profundamente o conteúdo das PECs de nºs 430 de 2009, 102 de 2011 e 51 de 2013, que tratam de questões da segurança pública, dentre as quais interessa sobremaneira a este trabalho a desmilitarização da polícia militar como meio de efetivação de uma segurança mais cidadã, analisando criticamente seus principais aspectos.

2 SEGURANÇA PÚBLICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL NO ÂMBITO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO

Este capítulo discorre sobre a questão da segurança pública, abordando, inicialmente, os marcos históricos e evolutivos dos direitos fundamentais no Brasil e no mundo, para só então restringir-se à apresentação da segurança pública compreendida como um direito fundamental na Constituição Federal de 1988.

2.1 Direitos Fundamentais e Estado Democrático de Direito consoante a Carta Constitucional de 1988

Os direitos fundamentais surgiram da necessidade das pessoas de se verem protegidas contra as ingerências do Estado e os excessos de poder e violações praticadas por entes privados por meio da limitação jurídica do poder estatal. Ocorre que, com o avanço no reconhecimento desses direitos individuais, evidenciou-se a necessidade de um maior envolvimento do Estado no sentido de possibilitar o seu exercício efetivo pelo cidadão, uma vez que só a prestação negativa não era suficiente para que se instalassem as condições materiais necessárias a esse fim.

Nesse sentido, Sarlet sabiamente expressa que,

[É nesse contexto] que assume relevo a concepção, consensualmente reconhecida na doutrina, de que os direitos fundamentais constituem, para além da sua função limitativa do poder (que, ademais, não é comum a todos os direitos), critérios de legitimação do poder estatal e, em decorrência, da própria ordem constitucional, na medida em que “o poder se justifica por e pela realização dos direitos do homem e que a idéia de justiça é hoje indissociável de tais direitos” (2009, p. 59).

E Marmelstein complementa:

Os direitos fundamentais são normas jurídicas, intimamente ligadas à ideia de dignidade da pessoa humana e de limitação do poder, positivadas no plano constitucional de determinado Estado Democrático de Direito, que, por sua importância axiológica, fundamentam e legitimam todo o ordenamento jurídico. (2009, p. 20).

O avanço na consagração desses direitos decorre, historicamente, da limitação, cada vez maior, do poder estatal, e da necessidade desse mesmo Estado de se direcionar para a efetivação dos direitos fundamentais, perseguindo a

proteção da dignidade da pessoa humana, o que resultou no desenvolvimento do atual Estado de Direito - Estado Democrático e Social de Direito -, como explicita Sarlet:

A história dos direitos fundamentais é também uma história que desemboca no surgimento do moderno Estado constitucional, cuja essência e razão de ser residem justamente no reconhecimento e na proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais do homem. (2009, p. 36).

O Estado Democrático de Direito se dispõe a realizar a justiça material, consistente na transformação do *status quo*, por meio, consoante ensina Silva (2001, p. 123-124), de “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.”

Interessa substancialmente a este estudo a compreensão de Estado Democrático de Direito de Uadi Lammêgo Bulos (2010, p. 496-497), que o contrapõe à ideia de Estado de Polícia, “[...] autoritário e avesso aos direitos e garantias fundamentais [...]”, que se utilizaria dessa instituição (Polícia) para reprimir e violar direitos, para manter o poder do Estado. Para o Autor, o Brasil é um Estado Democrático de Direito porquanto, ao contrário, “[...] assegura [o exercício desses] direitos inalienáveis, sem os quais não haveria democracia nem liberdades públicas”.

Antes de serem positivados na Carta Maior, esses direitos sofreram modificações ao longo de seu trajeto evolutivo rumo à contemporaneidade. A afirmação histórica dos Direitos Humanos³ é iniciada pela compreensão do homem como sujeito de direitos, apresentando-se em diversas dimensões. Na primeira, surgida no final do século XVII, busca-se a proteção dos direitos individuais à vida e à liberdade de locomoção, de expressão, de religião, de associação, dentre outras, por meio de uma prestação negativa do Estado. Trata-se de uma obrigação de não fazer, de não interferir, para que os indivíduos possam exercitar essas liberdades, uma vez que, à época, o Estado intervinha nas liberdades individuais de forma absoluta. Como dispõe Konrad Hesse:

³ Neste estudo, não obstante a discussão existente acerca da terminologia Direitos Humanos *versus* Direitos fundamentais, na qual não se pretende adentrar, adota-se a primeira expressão para designar direitos em seu conceito internacional, e a última, para os direitos positivados na Carta Maior.

Importa consignar aqui que ao significado dos direitos fundamentais como direitos subjetivos de defesa do indivíduo contra o Estado corresponde sua condição (como direito objetivo) de normas de competência negativa para os poderes públicos, no sentido de que o status fundamental de liberdade e igualdade dos cidadãos se encontra subtraído da esfera de competência dos órgãos estatais, contra os quais se encontra também protegido, demonstrando que também o poder constitucionalmente reconhecido é, na verdade, juridicamente constituído e desde sua origem determinado e limitado, de tal sorte que o Estado somente exerce seu poder no âmbito do espaço de ação que lhe é colocado à disposição. (*apud* SARLET, 2009, p. 145).

Na segunda dimensão de direitos, em decorrência do impacto negativo da industrialização e da Primeira Guerra Mundial, procurou-se a prestação positiva do Estado, uma vez que a maioria dos países se encontrava em situação de caos, com muitas pessoas doentes, muita miséria, tendo que lidar com o que restou de seus territórios, necessitando, dessa feita, de sua intervenção para a consolidação de uma justiça social. Constatou-se, também, que a consagração formal da liberdade e da igualdade não gerava, necessariamente, a garantia do seu gozo, de forma que somente exerciam esses direitos aqueles que tinham condições econômicas para tal. À vista disso, compreende os direitos sociais, culturais e econômicos, na esperança de assegurar a igualdade, o bem-estar social e a segurança de todos. Nas palavras de Sarlet,

Este processo de valorização dos direitos fundamentais na condição de normas de direitos objetivos enquadra-se, de outra banda, naquilo que foi denominado de uma autêntica mutação dos direitos fundamentais (*Grundrechtswandel*) provocada não só – mas principalmente – pela transição do modelo de Estado Liberal para o Estado Social e Democrático de Direito, como também pela conscientização da insuficiência de uma concepção dos direitos fundamentais como direitos subjetivos de defesa para a garantia de uma liberdade efetiva para todos, e não apenas daqueles que garantiram para si sua independência social e o domínio de seu espaço de vida pessoal. (2009, p. 151).

Na terceira dimensão se encontram os direitos de solidariedade e fraternidade, considerados direitos difusos, por serem indivisíveis e não apresentarem um titular individual, mas dizendo respeito a toda a sociedade, a exemplo do direito ao meio ambiente equilibrado, à vida saudável, à autodeterminação dos povos, ao progresso, entre outros (BULOS, 2010).

A positivação desses direitos nas constituições brasileiras se apresentou de maneira oscilante; em alguns momentos históricos evidenciava progressos, como na Carta de 1824, que previa, em seu artigo 179, um rol de 35 (trinta e cinco) direitos destinados aos cidadãos brasileiros; já em outros momentos, em virtude da

ocorrência de governos autoritários, retrocessos, como no caso das Constituições de 1937 e de 1967, que reduziram substancialmente os avanços apresentados nas constituições anteriores. Finalmente, após muitos avanços e retrocessos, mais de vinte anos de regime ditatorial e diversos clamores populares por um governo democrático, iniciou-se o processo de redemocratização, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que representou um significativo avanço na positivação dos direitos fundamentais, prevendo um vasto rol de direitos e garantias individuais em seu artigo 5º, sociais em seus artigos 6º e 7º, além de inúmeros Direitos Fundamentais espalhados por todo o seu texto. No entendimento de Sarlet sobre a matéria, tem-se que:

A amplitude do catálogo dos direitos fundamentais, aumentando, de forma sem precedentes, o elenco dos direitos protegidos, é outra característica preponderantemente positiva digna de referência. Apenas para exemplificar, o art. 5º possui 78 incisos, sendo que o art. 7º consagra, em seus 34 incisos, um amplo rol de direitos sociais dos trabalhadores. [...] Neste contexto, cumpre salientar que o catálogo dos direitos fundamentais (Título II da CF) contempla direitos fundamentais das diversas dimensões, demonstrando, além disso, estar em sintonia com a Declaração Universal de 1948, bem assim com os principais pactos internacionais sobre Direitos Humanos, o que também deflui do conteúdo das disposições integrantes do Título I (dos Princípios Fundamentais). (2009, p. 67).

Apesar da intenção do legislador de exprimir a importância dos direitos e garantias fundamentais por meio de sua aplicação imediata, conforme disposição do §1º⁴ do artigo 5º da Carta Magna, a doutrina apresenta questionamentos acerca da efetividade desse dispositivo, visto que muitos artigos do Título II do referido Diploma, que engloba os direitos e as garantias fundamentais, não conseguem alcançar seu efeito máximo, resultando, de forma analógica, em normas programáticas, não tendo a Constituição definido, de maneira expressa, a forma como esses direitos seriam efetivados. Nesse sentido, entende Silva que,

[A] eficácia e a aplicabilidade das normas que contêm os direitos fundamentais dependem muito de seu enunciado, pois se trata de assunto que está em função do direito positivo. A constituição é expressa sobre o assunto, quando estatui que as normas de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Mas certo é que isso não resolve todas as questões, porque a constituição mesma faz depender de legislação ulterior a aplicabilidade de algumas normas definidoras de direitos sociais, enquadrados dentre os fundamentais. Por regra, as normas que consubstanciam os direitos fundamentais democráticos e individuais são de eficácia contida e aplicação imediata, enquanto as que definem os direitos econômicos e sociais tendem a sê-lo também na Constituição vigente, mas

⁴ As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

algumas, especialmente as que mencionam uma lei integradora, são de eficácia limitada, de princípios programáticos e aplicabilidade indireta [...] (2001, p. 184).

O rol de direitos fundamentais disposto na Carta Maior não é taxativo, como preceitua o próprio § 2º do seu artigo 5º:

Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Desse modo, demonstra seu caráter materialmente aberto, como um meio de não engessar esses direitos essenciais à proteção da dignidade da pessoa humana, uma vez que, como se observou anteriormente em sua evolução, estão em constante ampliação e desenvolvimento. Esse dispositivo também explicita a existência de direitos fundamentais em outras partes do Texto Constitucional, sejam eles escritos ou não escritos, decorrentes dos princípios constitucionais ou até de tratados internacionais (abrangem-se aí pactos, convênios, protocolos, entre outros) de que o Brasil seja parte (SARLET, 2009). Consoante dispõe Silva, consistem em:

(1) *direitos individuais expressos*, aqueles explicitamente enunciados nos incisos do art. 5º; (2) *direitos individuais implícitos*, aqueles que estão subentendidos nas regras de garantias, como o direito à identidade pessoal, certos desdobramentos do direito à vida, o direito à atuação geral (art. 5º, II); *direitos individuais decorrentes do regime e de tratados internacionalmente* subscritos pelo Brasil, aqueles que não são nem explicita nem implicitamente enumerados, mas provêm ou podem vir a provir do regime adotado, como o *direito de resistência*, entre outros de difícil caracterização a *priori*. (2001, p.197, grifos do autor).

No caso de tratados e convenções internacionais que tratem de direitos humanos, terão caráter de emenda constitucional, se forem aprovados por quórum específico definido pelo § 3º do artigo 5º da Constituição Federal. *In verbis*:

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Essa opção do legislador demonstra o caráter prioritário que atribui aos direitos humanos, conferindo-lhe *status* de norma constitucional, compreendendo que o Estado Democrático brasileiro está, antes de tudo, destinado a assegurar o exercício de quaisquer direitos fundamentais relacionados à proteção do homem e de sua dignidade (MARMELESTEIN, 2009).

No mesmo sentido, a Carta Constitucional petrificou-os em seu artigo 60, § 4^o, impedindo, assim, que venham a ser objeto de deliberação em proposta que tente aboli-los. Esse foi o meio encontrado para que não houvesse mais retrocessos relacionados a esses direitos tão dificilmente conquistados, essenciais para a efetividade de um Estado Democrático de Direito (SARLET, 2009).

Como características dos direitos fundamentais, pode-se definir, de maneira sucinta, que são universais, visto que devem beneficiar não só os brasileiros, mas também os estrangeiros, independentemente de cor, raça, credo, sexo, orientação sexual ou filiação, ultrapassando os limites territoriais; são cumuláveis, por terem o condão de ser exercidos ao mesmo tempo; são irrenunciáveis, visto que deles não se pode abrir mão, embora se possa deixar de exercê-los; são inalienáveis, vez que não podem ser transferidos ou negociados, porquanto indisponíveis; são imprescritíveis, devido ao seu caráter personalíssimo, não havendo intercorrência temporal; e, por fim, são relativos, portanto, não podem ser exercidos de modo absoluto e irrestrito. Grife-se que se deve a essas limitações a convivência harmônica entre direitos e garantias fundamentais, e o seu exercício sem colisões ou atritos (BULOS, 2010).

Por fim, a base da constituição é a garantia de direitos, como se infere da redação do artigo 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), segundo a qual “[A] a sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição.”. Partindo-se dessa dedução, e da própria Constituição de 88, que consagrou a dignidade da pessoa humana como fundamento da República brasileira, pressuposto ou consequência dos direitos fundamentais, infere-se o caráter legitimador desses direitos, que, segundo Hans-P. Schneider, podem ser considerados [nesse sentido] *conditio sine qua non* do Estado Constitucional Democrático (SARLET, 2006). Em suas palavras:

[...] há como sustentar que, além da íntima vinculação entre as noções de Estado de Direito, Constituição e direitos fundamentais, estes sob o aspecto de concretizações do princípio da dignidade da pessoa humana, bem como dos valores de igualdade, liberdade e justiça, constituem condição de existência e medida da legitimidade de um autêntico Estado Democrático e Social de Direito, tal qual como consagrado em nosso direito constitucional positivo vigente. (SARLET, 2009, p. 62).

⁵ § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] IV - os direitos e garantias individuais.

Diante do que foi exposto, extrai-se que o direito à segurança pública se qualifica como um importante direito fundamental, porquanto meio de assegurar que diversos outros direitos fundamentais possam ser exercidos, legitimando a própria Constituição, que o prevê em mais de uma norma, o que será analisado mais profundamente no próximo tópico.

2.2 A segurança pública como um direito fundamental na Constituição Federal de 1988

O direito fundamental à segurança guarda estreita relação com a necessidade de sobrevivência que mobiliza todos os animais – racionais ou não – a se associarem para obtê-la. De acordo com Paulo Vieira Aveline (2009, p. 6), na introdução de sua dissertação, intitulada “Segurança Pública como direito fundamental” e orientada pelo eminente jurista e catedrático Ingo Wolfgang Sarlet, essa necessidade é anterior à própria racionalidade. E acrescenta:

A sobrevivência, que antes competia a cada indivíduo isoladamente, passa a ser tarefa dos agrupamentos, que assumem a responsabilidade pela segurança coletiva, de todos e de cada um dos que dele fazem parte. Esses agrupamentos, então, evoluem até alcançar certo grau de unidade orgânica e estabilidade social e se fixar em um determinado território, constituindo a gênese do que hoje conhecemos como Estado. Os Estados modernos, por sua vez, surgem e se justificam como meio para dar segurança ao homem, garantindo sua vida, sua liberdade e sua propriedade diante de agressões partidas de seus semelhantes.

Seu desenvolvimento histórico ocorreu de maneira mais complexa, uma vez que essa necessidade de proteção e de sentimento de segurança foi a base para o exercício de diversos direitos fundamentais, encontrando-se presente nas três dimensões de direito anteriormente abordadas. Esse o entendimento de Mertens, em suas próprias palavras, na sequência:

Destarte, [e seguindo esta linha], tem-se que o mais pertinente é ressaltar a expressão do direito fundamental à segurança pública como direito complexo e pluridimensional, que guarda ampla conexidade e relação de complementariedade com todos os demais direitos fundamentais, sendo deles ao mesmo tempo pressuposto e garantia indissociável, uma vez que de sua existência e efetividade depende o exercício daqueles. (2007, p. 27).

Na primeira dimensão, o direito à segurança, segundo Mertens, “caracteriza-se, em um primeiro aspecto, como direito individual oponível ao Estado, decorrente

diretamente do direito à liberdade” (2007, p. 24), encaixando-se adequadamente no artigo 5º, *caput*, da Lei Maior, ao lado de direitos fundamentais de primeira dimensão.

Sua presença na segunda dimensão se verifica por meio da necessidade de atuação do Estado no fornecimento do serviço de segurança pública, demonstrando o dever de realizar uma prestação positiva destinada a sua preservação e à de outros direitos fundamentais dele decorrentes, como os direitos à vida, à liberdade e ao patrimônio. O direito à segurança se encontra presente também no artigo 6º, *caput*, da Carta Magna, que se refere aos direitos sociais, direitos fundamentais de segunda dimensão, contemplando os relativos à educação, à saúde, ao trabalho, à previdência social, entre outros.

Por fim, a presença desse direito na terceira dimensão se confirma de maneira sutil, decorrente de sua natureza também difusa, por ser impraticável a proteção de todos individualmente. Assim, devem ser protegidos de maneira universal, não só por meio da atuação estatal, mas de todos os cidadãos, mediante a aquisição de consciência social e o cultivo de respeito mútuo entre as pessoas. Essa atuação conjunta, voltada para o bem comum, reflete as universalidades dos direitos de terceira dimensão, que buscam a paz, a fraternidade e a solidariedade (MERTENS, 2007). Nesse sentido leciona José Eduardo Carreira Alvim (2006, p. 92-96) que:

[...] se o Estado (Poder Público) não tem o dever de garantir a segurança individual às pessoas, consideradas *uti singuli* – pois seria impossível destinar um guarda para proteger cada uma -, tem-no, porém, se consideradas *uti universi*, tratando-se de um direito difuso à segurança; mas, nem por isso, menos concreto do que o direito subjetivo. [...] Como os direitos difusos gozam de proteção legal (arts. 129, III, CF e 81, parágrafo único, I, CDC), fica evidente que essa garantia se estende ao próprio direito de segurança – gerando dever do Estado de prestá-la – e que, uma vez violada pela omissão do Poder Público na adoção de providências efetivas para garanti-la, faz incidir o disposto no art. 5º, XXXV, da Constituição, garantidor do acesso à Justiça e instrumento de cidadania. (*apud* MERTENS, 2007, p. 26).

Historicamente no Brasil, o direito à segurança foi positivado desde a primeira Constituição, de 1824⁶, revelando a segurança como um direito individual e não

⁶ Art. 179 - A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. [...]

coletivo. Na primeira Constituição Republicana, de 1891⁷ e na seguinte, do ano de 1934⁸, apresentou algum avanço, mediante a inclusão dos estrangeiros como sujeitos titulares desse mesmo direito, restando sem qualquer modificação na Constituição “polaca” de 1937⁹, outorgada pelo Presidente Getúlio Vargas na consolidação do Estado Novo, e na Constituição de 1946¹⁰, que representou o retorno à democracia.

Já a Carta de 1967¹¹, que consolidou o regime ditatorial, fruto do golpe de militares em 1964, externou alguns avanços referentes à positivação do direito à segurança, tratando-o não mais como um direito individual, mas um direito difuso, de responsabilidade não só do Estado, mas também da sociedade civil, refletidos em seu artigo 89, que dispõe que “toda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional” (MERTENS, 2007).

Finalmente, na Carta Constitucional de 1988, esse direito conquistou seus maiores avanços, sendo consagrado como direito fundamental, encontrando-se mencionado em diversos dispositivos - Preâmbulo¹², artigos 5º¹³, 6º¹⁴ e 144¹⁵ -, tendo-lhe sido destinado um capítulo inteiro (Capítulo III, “Da segurança pública”),

⁷ Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

⁸ Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

⁹ Art. 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

¹⁰ Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

¹¹ Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

¹² Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

¹³ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

¹⁴ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

¹⁵ Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: [...]

inserido no Título V, “Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas”, revelando a sua dimensão institucional.

Sua consagração como direito fundamental se deu no artigo 5º, *caput*, que exprimiu sua importância ao lado de diversos outros direitos fundamentais como os à vida, à liberdade e à propriedade, devendo, portanto, ser aplicado de forma imediata e universal, posto que os direitos fundamentais são inerentes ao ser humano, qualquer que seja a sua cor, classe ou orientação sexual, por exemplo. A segurança consiste, então, conforme define Silva,

[...] numa situação de preservação ou restabelecimento [...] [da] convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites de gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses. (2001, p. 756).

O conceito de segurança pública encontra-se no artigo 144, *caput*, da Carta Magna, segundo o qual consiste em “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”.

Dever do Estado consagrado na Carta Magna, decorrente da confiança nele depositada pelo povo, para que, por meio de seus órgãos, proteja o cidadão, possibilitando que exerça seus direitos e liberdades sem medo de violência ou de tê-los usurpados (LOPES; LEMOS, 2011).

Direito e responsabilidade de todos demonstrando que não são apenas os entes estatais os responsáveis pela segurança pública, em conformidade com a concepção do I Ciclo de Estudos sobre Segurança, segundo a qual, conforme esclarece Silva (2001, p. 753), “é preciso que a questão de segurança seja discutida e assumida como tarefa e responsabilidade permanente de todos, Estado e população”, fazendo-se necessária a criação de uma nova concepção de ordem pública e a adequação da polícia às condições e exigências de uma sociedade democrática, para que se possa implementar uma segurança pública efetiva.

Ainda no art. 144 da Carta Maior, a Segurança Pública “é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

O conceito de “ordem pública” se apresenta de forma indeterminada, significando para alguns autores, como Silva, (2001, p. 755-756), “uma situação de pacífica convivência social isenta de ameaça de violência ou de sublevação que

tenha produzido ou que supostamente possa produzir, a curto prazo, a prática de crimes.” Ou seja, um estado de completa “normalidade”.

A indeterminação desse conceito tem gerado diversos conflitos sociais, e contribuído para a sua utilização indiscriminada, tanto em períodos de autoritarismo, quanto em períodos democráticos, sejam eles comprometidos ou não com a efetivação do Estado Democrático de Direito. Em nome dela têm-se praticado as maiores arbitrariedades, desrespeitando-se os direitos fundamentais da pessoa humana, quando deveria somente autorizar o exercício regular do poder de polícia (SILVA, 2001).

No período ditatorial, a ordem pública era uma das justificativas bases para a violação de diversos direitos fundamentais e legais por meio da força policial, que tratava de conter qualquer tipo de divergência política ou ideológica, para que a ordem fosse novamente instaurada. Utilizava-se, para isso, de diversos métodos excepcionais, uma vez que a lei é muitas vezes observada como um obstáculo à garantia da ordem, e os direitos humanos, como meios para atrapalhar a atuação da polícia (SOUZA NETO, 2008).

Em contrapartida, conforme Souza Neto, uma ordem pública democrática,

[...] é aquela estruturada pela Constituição e pelas leis. Preservar a ordem pública significa, sobretudo, preservar o direito, a ordem juridicamente estruturada, garantir a legalidade. Políticas públicas e ações policiais que desconsiderem os direitos fundamentais transgridem, até não mais poder, a própria ordem pública que pretendem preservar. A democracia política depende do exercício do poder em conformidade com o direito. Não é difícil constatar que apenas essa orientação é compatível com a Constituição Federal de 1988, e que, por essa razão, grande parte das políticas de segurança praticadas nas últimas duas décadas está em confronto, aberto ou velado, com a presente ordem constitucional. (SOUZA NETO, 2008, p. 14).

Já a preservação da incolumidade das pessoas resta demonstrada na necessidade do Estado, e do Povo, de evitar que se perpetre qualquer tipo de lesão a sua integridade, seja corporal ou moral, mantendo-as ilesas e livres de perigo. O mesmo ocorre quando se trata do seu patrimônio, que merece proteção, para que não seja danificado.

No Brasil, por consistir em uma República, no âmbito da qual se reconhece o Estado como coisa pública (*res publica*), não podem os órgãos policiais ser utilizados para proteger interesses privados, devendo tratar os administradores de forma impessoal, não respondendo a interesse de um e de outro, consistindo

apenas em um meio de execução do bem-estar social, refletindo os interesses da população como um todo (SOUZA NETO, 2008).

Como responsáveis pela defesa do cidadão e a preservação da ordem pública, a Carta Magna de 1988 elenca seis órgãos da polícia: polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares; e corpos de bombeiros militares, atuando em diferentes áreas, tanto no exercício do policiamento das fronteiras, dos portos e aeroportos e das águas marinhas, quanto na investigação da autoria e materialidade dos delitos e, finalmente, na repressão da violência e da criminalidade.

A polícia ostensiva - a que mais interessa ao presente estudo - é realizada pela Polícia Militar Estadual (CF, art. 144, § 5^o¹⁶), buscando prevenir e reprimir, de forma imediata, a prática de delitos e manter a ordem social. Seu objetivo principal consiste em zelar pelo respeito das pessoas às leis, por meio de uma polícia que se mostra na rua, que fiscaliza o que está ocorrendo, que protege o cidadão e que prontamente reprime o crime, quando necessário. As polícias militares são reguladas pela legislação militar e, em decorrência disso, conforme dispõe Souza Neto (2008),

[...] organizam-se em conformidade com os princípios da hierarquia e da disciplina, e possuem sistema de patentes análogo ao que vigora nas Forças Armadas. O regime jurídico a que se submetem é semelhante ao das Forças Armadas, assim como a forma de organização e a estrutura hierárquica. Também no que toca às polícias estaduais, os crimes militares são investigados por membros das próprias corporações e julgados pela justiça militar estadual, em conformidade com o Código Penal Militar e o Código de Processo Penal Militar. Os serviços de inteligência das polícias militares devem transmitir informações ao Exército.

Essa forma de organização demonstra o caráter essencialmente militarizado dessa polícia, que atua, quando necessário, até mesmo como força auxiliar do Exército.

Os policiais militares são subordinados administrativamente ao Governador do Estado, cabendo-lhe estabelecer as políticas de segurança pública, detendo, assim, autoridade sobre esse órgão, para, dentro do que dispõem as leis e os princípios constitucionais de direito, exercê-la.

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

Ao Governador são cometidas, dentre outras funções, as atribuições de realizar o provimento do cargo de Comandante da Polícia Militar e nomear o oficial do Exército para esse cargo, o qual ficará à disposição do governo para cumprir suas ordens, conforme se infere dos artigos 4º, *caput*, e 6º, §§ 1º ao 3º, do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969:

Art. 4º - As Polícias Militares, integradas nas atividades de segurança pública dos Estados e Territórios e do Distrito Federal, para fins de emprego nas ações de manutenção da Ordem Pública, ficam sujeitas à vinculação, orientação, planejamento e controle operacional do órgão responsável pela Segurança Pública, sem prejuízo da subordinação administrativa ao respectivo Governador.

[...]

Art. 6º - O Comando das Polícias Militares será exercido, em princípio, por oficial da ativa, do último posto, da própria Corporação.

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

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

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

[...]

§ 11 - São ainda considerados no exercício de função de natureza policial-militar ou de interesse policial-militar, os policiais-militares nomeados ou designados para: a) Casa Militar de Governador;

Ainda concernente às suas atribuições, o Estatuto dos Policiais-Militares¹⁷ estabelece outras funções da competência do Governador, dentre elas a de afastar o policial-militar que, por sua atuação, se tornar incompatível com o cargo ou demonstrar incapacidade no exercício das funções policiais-militares a ele inerentes; realizar a reversão, ou seja, “o ato pelo qual o policial militar agregado, ou reformado, retorna ao respectivo Quadro tão logo cesse o motivo que determinou a sua agregação ou reforma” (art. 78); efetuar o seu desligamento ou exclusão do serviço ativo da polícia militar; convocar os policiais militares da reserva remunerada;

¹⁷No caso em questão, utilizou-se como fonte de pesquisa o do Ceará, Lei nº 10.072, de 20 de dezembro de 1976, tendo em vista que, apesar de estabelecerem diversas atribuições comuns, cada estatuto contém suas peculiaridades, divergindo entre os estados.

além de conferir o posto e o grau hierárquico do oficial, conforme se observa nos artigos transcritos na sequência:

Art. 6º - Os policiais militares da reserva remunerada poderão ser convocados para o serviço ativo, em caráter transitório e mediante aceitação voluntária por ato do Governador do Estado, desde que haja conveniência para o serviço.

Art. 13 – Círculos hierárquicos e a escala hierárquica na Polícia Militar são fixados no quadro e parágrafos seguintes:

§ 1º - Posto e o grau hierárquico do oficial, conferido pelo Governador do Estado.

Art. 42 – O policial-militar que, por sua atuação, se tornar incompatível com o cargo ou demonstrar incapacidade no exercício das funções policiais-militares a ele inerentes, será afastado do mesmo.

§ 1º – São competentes para determinar o imediato afastamento do cargo ou o impedimento do exercício da função:

Governador do Estado;

Art. 79 – A reversão será efetuada mediante ato do Governador ou pelo Comandante Geral da Polícia Militar quando assim lhe for delegado por aquela autoridade.

Art. 85 – O desligamento ou a exclusão do serviço ativo da Polícia Militar é feito em consequência de:

transferência para a reserva remunerada;

reforma;

demissão;

perda de posto e patente;

licenciamento;

exclusão a bem da disciplina;

deserção;

falecimento; e

extravio.

Parágrafo Único – O desligamento do serviço ativo será processado após a expedição de ato do Governador do Estado ou de autoridade a qual tenham sido delegados poderes para isso.

Art. 92 – O oficial da reserva remunerada poderá ser convocado para o serviço ativo por ato do Governador do Estado para compor Conselho de Justificação, para ser encarregado do inquérito Policial-Militar ou incumbido de outros procedimentos administrativos, na falta de um oficial da ativa em situação hierárquica compatível com a do oficial envolvido.

Apesar de os militares serem subordinados aos governadores dos estados, existe certa incerteza sobre a quem efetivamente devem obediência, uma vez que o Exército brasileiro, nas palavras de Souza Neto (2008), “[...] promove inspeções nas polícias militares; controla a organização, a instrução dos efetivos, o armamento e o

material bélico utilizado; aprecia os quadros de mobilização de cada unidade da Federação, com vistas ao emprego em missões específicas e na defesa territorial'

3 CRÍTICAS À SEGURANÇA PÚBLICA MILITARIZADA

Embora os autores citados no capítulo passado tenham uma concepção democrática de segurança pública, inscrevendo-a inclusive como direito fundamental, ocorre que a previsão constitucional de uma segurança pública militarizada, bem como aquilo que se vê em práticas cotidianas, solapam aquela proposta democrática. As críticas à militarização da segurança pública são o que se enfrentará neste capítulo, por meio da análise das incongruências da Constituição relacionadas à segurança pública, do histórico e da estrutura da polícia militar e dos episódios que retratam sua atuação na sociedade.

3.1 Incongruências constitucionais decorrentes dos instrumentos de efetivação da segurança pública

A transição para o regime democrático no Brasil, após a ditadura, produziu inúmeras mudanças constitucionais, com destaque para as relativas à segurança pública, que ganhou um capítulo próprio na Constituição Federal, além de ter sido positivada no rol dos direitos sociais, algo inédito no constitucionalismo brasileiro.

Ainda assim, a pressão exercida pelos militares sobre o governo para a manutenção de uma estrutura de segurança pública militarizada, o aumento da violência após a abertura democrática e o sufocamento das tentativas de ruptura com esse modelo de segurança pública repercutiram sobremaneira no rumo trilhado pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987 no desenvolvimento de seus trabalhos, que culminaram na promulgação da Constituição Federal de 1988, como dispõe Victoria Amalia de Sulocki:

Os oficiais das Forças Armadas e das polícias militares estaduais, por um lado, sustentavam a manutenção do modelo de duas polícias, uma civil e outra militar, com organização e objetivos institucionais distintos. Os delegados das polícias civis defendiam a unificação das políticas ou, no máximo, a restrição das atividades da polícia militar a uma atividade de choque, deixando também o policiamento ostensivo sob responsabilidade das polícias civis. Prevaleceu a primeira posição, apontando para a dicotomia já existente: polícias militares com o policiamento ostensivo e

polícia civil como polícia judiciária e de investigação. (*apud* LINS, 2011, p. 187).

Paulo Sérgio Pinheiro complementa que se trata tão somente de

Mera reprodução, diga-se de passagem, do modelo autoritário descrito nos regulamentos emitidos ainda sob a égide do regime de exceção, como o Decreto nº 667, de 02 de julho de 1969, e o Decreto nº 2010, de 12 de janeiro de 1983630. (*apud* LINS, 2011, p. 188).

Nessa perspectiva, apesar dos avanços com relação à positivação de direitos fundamentais e direitos humanos e à própria consagração da segurança pública como um direito fundamental, os meios para a sua implementação continuaram os mesmos do período ditatorial, com pequenas mudanças, como se pode inferir do disposto no Capítulo III, Título V - “Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas” - da Carta Maior, que trata da Segurança Pública. Sobre esse panorama, Jorge Zaverucha argumenta que

[...] a manutenção de vários enclaves autoritários dentro do próprio aparelho do Estado constitui uma amostra, por um lado, de que os militares não são detentores de uma sólida crença no princípio do controle civil sobre suas atividades e, por outro lado, de que os civis também não possuem um profundo compromisso com o estabelecimento de um regime democrático. A convergência destas posições foram refletidas [*sic*] na Constituição de 1988, onde faltam muitas linhas legais claras e específicas que tratem das funções da autoridade e das responsabilidades democráticas dos poderes civis e militares. (*apud* LINS, 2011, p. 187).

Diferindo terminologicamente do estabelecido na Carta anterior, que definia a segurança como nacional e não como segurança pública, esse direito fundamental continuou regulado no âmbito da defesa do Estado e de suas instituições, mesmo título em que se encontram disciplinados o Estado de Sítio, o Estado de Defesa e as Forças Armadas, demonstrando que, apesar das mudanças terminológicas, a regulamentação da segurança continuou bastante semelhante à que se realizava no período ditatorial (ZAVERUCHA, 2010), não subsistindo, no Título em comento, referência alguma sobre a natureza garantidora e prestacional dos direitos fundamentais, inerentes a um Estado Democrático de Direito.

Observando-se o Texto Constitucional vigente verifica-se que o tratamento conferido a outros direitos fundamentais como saúde e educação difere sobremaneira do oferecido à segurança, pautado na descrição de diretrizes e metas para que a sua efetivação ocorra da maneira mais respeitosa à dignidade da pessoa humana e atinja a toda a população (LINS, 2011).

O conceito de segurança pública, se tomado de forma individualizada, pode gerar ambiguidades na interpretação do dispositivo, como se verifica atualmente no Brasil, dando margem ao seu entendimento tanto como uma segurança pública de combate, quanto como um serviço público.

No primeiro modelo, o objetivo da segurança pública consiste em combater os “criminosos”, considerados “inimigos internos”. As favelas, na maioria das vezes, são entendidas como “territórios hostis”, que necessitam ser “pacificados” por meio da ocupação pela polícia militar. Essa polícia ostensiva ocupa o espaço não para proteger os cidadãos que ali vivem, mas para reprimir suas ações. Portanto, essa política de segurança é considerada uma “estratégia de guerra”, que comporta a utilização de medidas excepcionais, resultando em um modelo que não respeita os direitos fundamentais, que trata o cidadão, especialmente a população pobre, como inimigo, na busca de preservar a “Ordem Pública”. Esse modelo é resquício da ditadura que assolou o País por 21 longos anos, porém, se encontra de forma efetiva no momento atual.

No segundo modelo, a segurança pública destina-se aos cidadãos, que não são vistos como inimigos, mas como sujeitos de direitos que necessitam de respeito. As polícias responsáveis pela sua efetivação buscam promover a “coesão social”, respeitando os direitos fundamentais de cada pessoa, não importando a cor que veste sua pele, o credo que professa, a orientação sexual a que se inclina ou a classe social a que pertence. O combate militar é substituído pela prevenção, tendo como fim a segurança e o bem-estar do povo (SOUZA NETO, 2008).

Ainda que se tenha aberto essa possibilidade de interpretação e que o conceito do artigo 144 da Carta Magna defina a segurança pública como direito e responsabilidade de todos, esse conceito genérico, com a definição dos órgãos de proteção, acabou reproduzindo, em nível constitucional, a continuidade da “histórica representação social que identifica a gestão securitária como uma questão exclusiva de polícia, uma evidência explícita da permanência autoritária que ainda subsiste em nossa cultura institucional” (LINS, 2011, p. 186), pois não define de que forma a população poderia atuar nessa proteção e por que outros meios, diferentes dos que se utilizam da atuação da polícia, essa segurança pública se efetivaria. Nessa senda, conforme resume Lins,

[...] no que diz respeito à disciplina constitucional da segurança pública, podemos afirmar – após toda a discussão acima travada – que subsiste um

modelo institucional que dá anteparo jurídico-político, pelo menos aparente, para as intervenções autoritárias que ainda fazem parte do cotidiano da gestão securitária no Brasil contemporâneo.

Diante desse modelo de segurança pública cidadã, fundada na efetivação dos direitos fundamentais e, principalmente no respeito à dignidade da pessoa humana, que se propõe a prestar um serviço para a população, e de uma polícia militarizada, pretende-se aprofundar sobre a origem dessa polícia no Brasil, apresentando sua estrutura e o contexto em que tem atuado, no tópico que segue.

3.2 Origem e estrutura da Polícia Militar brasileira

Antes de se desenvolver o estudo da origem da Polícia Militar no Brasil, cabe a compreensão do que significa o termo Polícia, na busca do entendimento acerca da função desse órgão. “Polícia é um vocábulo de origem grega (politeia), e passou para o latim (politia), com o mesmo sentido: ‘governo de uma cidade, administração, forma de governo’” (SÃO PAULO, [2014]). No entanto, com o passar dos anos, começa a significar “a atividade administrativa tendente a assegurar a ordem, a paz interna, a harmonia e, mais tarde, o órgão do Estado que zela pela segurança dos cidadãos” (SILVA, 2001, p. 756).

As primeiras polícias no Brasil foram criadas juntamente com a vinda da Coroa Portuguesa para o território brasileiro, estabelecendo-se no Rio de Janeiro, após a invasão Francesa na Espanha e a ameaça a Portugal. (COTTA, 2009)

Em 1808, o Príncipe Regente criou a Intendência Geral da Polícia da Corte, com a função de “organizar os espaços da cidade e disciplinar os costumes de sua população, segundo o paradigma da civilização europeia.” (COTTA, 2009, p. 6.). Além de outras funções decorrentes dessa organização e disciplina, como dispõe Costa (2004),

Entre suas atribuições incluíam-se a investigação dos crimes e a captura dos criminosos, principalmente escravos fujões. O intendente-geral de polícia ocupava o cargo de desembargador, e seus poderes eram bastante amplos. Além da autoridade para prender, podia também julgar e punir aquelas pessoas acusadas de delitos menores. Mais do que as funções de polícia judiciária, o intendente-geral era um juiz com funções de polícia. (*apud* SOUSA; MORAIS, 2011, p. 4).

A Intendência Geral da Polícia da Corte deu origem à polícia judiciária atual, mais conhecida como Polícia Civil.

A Guarda Real de Polícia, também criada no século XIX, era subordinada à Intendência Geral da Polícia da Corte e destinada à manutenção da ordem. Obedecia às leis militares e, em caso de desvio de conduta, como “deixar escapar um culpado mediante pagamento ou por omissão; não pernoitar nos quartéis, caso estes comportassem; faltar ao serviço e às revistas matinais e noturnas”, era submetida ao Conselho de Guerra. Segundo Muniz (2001),

“A guarda real era um *[sic]* força de tempo integral, organizada em moldes militares” e subordinada ao “Ministério da guerra e a intendência de polícia pagava seus uniformes e salários”, tinham *[sic]* como função “atribuição de patrulha para reprimir o contrabando, manter a ordem, capturar e prender escravos, desordeiros, criminosos e etc...” (*apud* RIBEIRO, 2011, p. 3).

Recebia como ordens o dever de matar cães vadios; reprimir assobios, gritos, dentre outros, buscando civilizar os hábitos da população, que, em sua maioria, era negra e mestiça.

Interessante a divisão das causas de prisão no período de 1810 a 1821, porquanto permitia evidenciar que a prática de “crimes” como vadiagem, jogos de azar e capoeiragem, em sua maioria, cometidos por negros e mestiços, uma vez que “cerca de 94% dos prisioneiros eram negros, destes 79,8% eram escravos, 18% libertos e 0,4% livres”, perfazia uma grande porcentagem, conforme dispõe Algranti (1988):

[...] 32% dos casos eram relativos a crimes contra a ordem pública. Em seguida estavam as fugas de escravos (20,8%), os crimes contra a propriedade (18,7%), crimes de violência (13,9%) e crimes não definidos perfaziam um total de 14,5%. A categoria crimes contra a ordem pública englobava: vadiagem, insultos a policiais, jogos de azar, desrespeito ao toque de recolher e demais infrações às leis da cidade, principalmente os de capoeiragem e porte de arma. (*apud* COTTA, 2009, p. 9).

Em 1830, transfere-se a subordinação da Guarda Real, que deixa de ser vinculada ao Ministério da Guerra e passa a ser diretamente ao Ministério da Justiça, havendo uma constante troca entre os oficiais do exército e os membros da Guarda, uma vez que, em virtude de guerras ou revoltas, internas ou externas, como o caso da guerra contra o Paraguai, os policiais da Guarda Real serviam como infantaria para o Exército, que, por sua vez, cedia oficiais para a polícia. Nesse sentido, segundo Sócrates Mezzomo, “observa-se que [os policiais referidos] sempre tiveram grande proximidade com o próprio Exército, com destaque para a adoção do

modelo militar, a estrutura organizacional, e empregadas como ‘forças auxiliares do Exército regular’”(apud RIBEIRO, 2011, p. 4).

Como decorrência de sua ineficácia na resolução das crises e revoltas, foi extinta e substituída pelo Corpo de Guardas Municipais Permanentes (SOUSA; MORAIS, 2011), que até o fim do período monárquico nunca havia atingido um alto nível de treinamento, disciplina e eficiência (DALLARI, 1977).

Com a decretação da Lei Áurea, em 1888, e a conseqüente Proclamação da República, em 1889, uma nova ordem política foi instaurada, resultando na reorganização do aparato repressivo. A classe dominante continuou basicamente a mesma, mas a relação entre esta e a classe mais pobre foi definitivamente modificada. As cidades estavam cada vez mais cheias de migrantes que saíam dos territórios rurais e imigrantes que chegavam de diversas partes da Europa. Diante disso, profundas modificações nas instituições policiais eram necessárias, porquanto estavam tendo que lidar com o controle da população que se encontrava nas capitais e nos espaços rurais, tratando de criminalizar não mais os atos considerados como crimes, mas o próprio criminoso (SOUSA; MORAIS, 2011) Nesse sentido, assim discorre Dallari:

Acostumados a total submissão dos escravos – e mesmo dos trabalhadores brasileiros refugiados de regiões mais pobres – os fazendeiros paulistas custaram a compreender e a aceitar que os imigrantes estrangeiros tivessem direitos e exigissem um tratamento mais digno, afirmando-se como pessoas, não como coisas. Essa atitude dos novos trabalhadores pareceu-lhes uma petulância que devia ser corrigida. E com esse objetivo, valendo-se do seu prestígio de senhores da terra, passaram a utilizar as forças policiais como se fossem guardas de seus interesses particulares, cometendo toda sorte de violência contra os imigrantes e suas famílias. (1977, p. 33).

Diante das mudanças, nasceu a Constituição Federal de 1891, que propiciava mais autonomia aos estados, e, conseqüentemente, levou à criação de uma segurança pública estadual, servindo para a defesa do Governador do Estado perante os excessos da União, impedindo a centralização das forças e a perda da autonomia conquistada. A Polícia Militar agora representava o estado e não mais a União. Como relata Mezzomo (2005 apud RIBEIRO, 2011, p. 4), “[...] as antigas províncias ao se tornarem estados autônomos, trataram de se organizar em pequenos exércitos estaduais chamados ‘forças públicas’ ou ‘brigada’ ou outras designações regionais”.

A necessidade de forças públicas armadas para a consolidação da autonomia dos estados fez com que os governantes investissem na sua expansão, efetivando-as como uma polícia hierarquizada, de dedicação exclusiva, remunerada pelos cofres públicos e com a função principal de manter a paz pública e contribuir com a justiça (RIBEIRO, 2011). Consoante dispõe Dallari,

[...] os primeiros governantes paulistas da fase republicana compreenderam a importância de tal setor, empenhando-se desde logo, na medida do possível, em criar uma força militar própria que fosse a garantia efetiva da ordem e da segurança internas, bem como da autonomia política que o Estado conquistara com a adoção da organização federativa do Brasil. (1977, p. 35).

Evidenciavam-se, também, outros interesses para essa polícia organizada, como se verifica na carta escrita por Campos Sales em 2 de setembro de 1892, publicada por Antônio Barreto de Amaral:

Você é governo: não assombre-se com os boatos e procure tornar simpática a República. Uma precaução você deve tomar e eu já aconselho para São Paulo desde o governo de Prudente: é que deve ter muito bem organizada e disciplinada a nossa força policial, dando o comando a homens de confiança. Com 5.000 homens (que é o efetivo, segundo creio) você pode conservar um grosso de 2.000 permanentes na Capital. Esta gente, sob um regime rigorosamente militar, será o casco poderoso para qualquer eventualidade [...] (*apud* DALLARI, 1977, p. 36).

Esse documento permite que se conclua que a força militar tinha outro papel além do de manter a paz pública, consistente em defender os interesses das oligarquias, colocando, em alguns momentos, em segundo plano o interesse público e revelando a intenção de utilizar a força militar como instrumento político (DALLARI, 1977).

Um exemplo que ilustra bem essa assertiva foi a repressão realizada pela polícia militar diante das grandes manifestações operárias ocorridas em julho de 1917, como descreve Dallari:

[...] De 8 a 19 de julho realizaram-se grandes manifestações operárias, nas ruas e em recintos fechados. A reação do governo foi colocar a Força Pública na rua, instalando metralhadoras pesadas em pontos estratégicos, com a disposição de utilizar a força armada até as últimas consequências, para que fosse reafirmado o poder incontestável do governo. (1977, p. 47).

Ainda em 1917, a União, na tentativa de centralizar mais o controle sobre as forças públicas estaduais, cria a Lei federal nº 3.216, que vincula, de forma

voluntária, na medida em que os governadores estiverem de acordo, as polícias militares ao Exército brasileiro, tornando-as forças auxiliares dessa instituição.

Art. 7º - Na forma do art. 10, § 3º, do decreto n. 11.497, de 23 de fevereiro de 1915, a Brigada Policial do Distrito Federal, o Corpo de Bombeiros desta Capital, as polícias militarizadas dos Estados, cujos governadores estiverem de acordo, passarão a constituir forças auxiliares do Exército Nacional, ficando isentos os oficiais e praças das ditas corporações das exigências do sorteio militar.

Com as dissidências políticas que enfraqueceram as grandes oligarquias, a organização dos trabalhadores industriais e as revoltas nazifascistas, ocorreu o golpe de 1930, liderado por Getúlio Vargas, que assumiu o poder.

O Governo se fundamenta então em um Estado forte e autoritário, influenciado profundamente pelos regimes fascistas da Europa, resultando em centralização de poder e na conseqüente diminuição da autonomia estadual, que se consolida no ano de 1937, marcado pela centralização exacerbada no plano Federativo e por uma polícia forte, a quem compete efetivar e manter esse regime.

Com a criação da Constituição do Estado Novo, as polícias militares estaduais consolidam-se como força de reserva do Exército, na busca da ordem e da segurança interna, cada vez mais subordinadas ao poder central, devendo atuar em ações de interesse da União, detentora do poder de legislar sobre a organização e a utilização das polícias militares, conforme relata Mezzomo (2005):

[...] no Estado Novo, os próprios interventores não podiam tomar decisões relativas às Polícias Militares, que não fossem submetidas ao Chefe do Governo Provisório; assim, as decisões deveriam ter a aprovação do Governo Central. Essa constituição ditava ainda, a exclusividade da União para deter o poder de legislar sobre o ordenamento e a utilização das polícias militares. (RIBEIRO, 2011).

Entre as tarefas da polícia estava a de controle dos opositores ao regime, considerados inimigos do Estado, a exemplo dos dissidentes políticos, dos comunistas, dos judeus, juntamente com as classes pobres, consideradas perigosas (SOUSA; MORAIS, 2011).

As polícias sofreram várias mudanças em suas configurações, consoante explicitam Sousa e Moraes:

Logo, nos primeiros meses do governo Vargas, promoveu-se uma ampla reforma nos quadros da Polícia Civil do Distrito Federal e de alguns outros

Estados. Delegados foram exonerados e substituídos por pessoas de estrita confiança do regime. Esse foi o primeiro passo para o redimensionamento do aparato policial brasileiro. (2011, p. 6).

Com o Decreto nº 24.531, de 2 de junho de 1934, várias funções foram redefinidas, o poder do Chefe de Polícia foi ampliado, restando ligado diretamente ao Presidente da República, para abranger os órgãos de repressão federais e estaduais, segundo Costa (2004 *apud* SOUSA; MORAIS, 2011). Ainda nesse sentido, Faoro (1997) complementa que:

A repressão política empreendida por Vargas apoiava-se no tripé: polícia política, legislação penal sobre crimes políticos e Tribunal de Segurança Nacional. O controle desse aparato repressivo estava diretamente subordinado ao Presidente da República. No âmbito nacional, a vigilância política era centralizada no Distrito Federal, cuja Polícia Civil coordenava as ações policiais dos demais estados. (*apud* SOUSA; MORAIS, 2011).

O equipamento utilizado pela Polícia Militar começou a ser fornecido pelo exército, o que provocou um sucateamento no aparato bélico, conforme narram Sousa e Morais:

A partir desse período ocorre o sucateamento das PMs, haja vista só utilizar armamento e treinamento aprovado pelo Exército brasileiro, o que gerou uma defasagem de tecnologia que até hoje atinge as Polícias Militares. (2011, p. 7).

Em 1945, com o fim do Estado Novo, Getúlio Vargas é deposto, sendo aprovada, no ano seguinte, uma nova Constituição, que assim sobre as Polícias Militares:

Art. 183: As polícias militares instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército.

Parágrafo único - Quando mobilizado a serviço da União em tempo de guerra externa ou civil, o seu pessoal gozará das mesmas vantagens atribuídas ao pessoal do Exército.

Nesse momento, suas funções se ampliaram, sendo mantidos os direitos da União sobre elas, que, segundo Mezzomo (2005), consistiam em “legislar sobre a organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das polícias militares, incluindo sua convocação e mobilização” (*apud* RIBEIRO, 2011).

Em 1964, ocorreu o golpe militar, que pôs fim a um período relativamente democrático, estabelecendo um regime autoritário, comandado por militares. Nos 21 anos em que se manteve (1964-1985) foram editados diversos atos institucionais,

que restringiram cada vez mais as liberdades individuais e coletivas. O regime cassou direitos políticos de opositores; reprimiu os movimentos sociais ou qualquer manifestação de oposição; censurou os meios de comunicação e os artísticos; justificando essas atitudes por meio da Doutrina de Segurança Nacional, que agregava a segurança pública à segurança interna, tendo como objetivo identificar e eliminar os “inimigos internos”, desenvolvida pela Escola Superior de Guerra do Exército Brasileiro (SOUSA; MORAIS, 2011).

Essa doutrina acabou se convertendo no Decreto-Lei nº 314, de 13 de Março de 1967, que define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, ilegalidades julgadas pela Justiça Militar. Ainda nesse decreto foi instituída a Inspeção-Geral das Polícias Militares do Ministério do Exército (IGPM), que tinha a função de, segundo Carvalho (2007),

[...] 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, [...] controle [que] irá influenciar profundamente o perfil das Polícias brasileiras. (*apud* SOUSA; MORAIS, 2009).

Nesse contexto, para conter a oposição política, a União se utilizou não só da Polícia Militar, mas das Forças Armadas. A competência desses institutos foi ampliada, a Polícia Militar dos estados ficou sob a tutela do Exército, conforme disposto no Decreto-Lei nº 667¹⁸, de 2 de junho de 1969; as Guardas Civis foram extintas e incorporados os seus efetivos às Polícias Militares, conforme o Decreto 1.072¹⁹, de 30 de dezembro de 1969, as quais se tornaram o único policiamento ostensivo das cidades (SOUSA; MORAIS, 2009). Como dispõe Zaverucha (2000), “os PMs passaram a ficar sujeitos ao trinômio: instrução militar, regulamento militar e justiça militar” (LOUREIRO, 2004).

Finalmente em 1985, após diversas lutas da população e do anseio por um governo mais democrático, chega o fim da Ditadura Militar e, logo depois, evidencia-

¹⁸Art 1º As Polícias Militares consideradas forças auxiliares, reserva do Exército, serão organizadas na conformidade deste Decreto-lei. Parágrafo único. O Ministério do Exército exerce o controle e a coordenação das Polícias Militares, sucessivamente através dos seguintes órgãos, conforme se dispuser em regulamento: a) Estado-Maior do Exército em todo o território nacional; b) Exércitos e Comandos Militares de Áreas nas respectivas jurisdições; c) Regiões Militares nos territórios regionais.

¹⁹Art 2º Dentro do prazo de cento e oitenta (180) dias, a contar da publicação deste decreto-lei, poderão ser aproveitados, no quadro de oficiais das Polícias Militares, os integrantes dos quadros de Guardas-Civis que tenham nível equivalentes [*sic*] a oficial e satisfaçam, em estágio de adaptação a que deverão submeter-se, os requisitos que para isso se estabelecerem.

se a concretização de uma Constituição cidadã, que prioriza as liberdades individuais e coletivas, os direitos humanos e, principalmente, o respeito à dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 modificou algumas atribuições das Polícias Militares, mas ainda de forma tímida, visto que, por exigência dos Militares, uma vez que a democracia foi negociada entre os civis e estes, as polícias continuaram vinculadas ao Exército Brasileiro, como destacou Zaverucha (2000):

Quando se dá a transição para a democracia, há uma preocupação dos novos governantes em tirar a polícia do controle das Forças Armadas. O objetivo é tornar nítida a separação de suas funções: a polícia é responsável pela ordem interna, ou seja, pelos problemas de segurança pública, enquanto os militares federais se encarregam dos problemas externos, leia-se, da guerra. A Constituição de 1988 não procurou fazer essa separação. Ao contrário, dificultou-a. (*apud* LOUREIRO, 2004).

Os PMs passaram a integrar os órgãos de segurança pública para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, consoante artigo 144 da Lei Maior, sendo retirado do Exército o controle direto das Polícias Militares e transferido para os governadores dos estados. A União perdeu a competência para legislar privativamente sobre a instrução militar das Polícias, mas manteve a que lhe reserva o poder de instituir normas gerais sobre a organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização (artigo 22, XXI, CF/88).

Apesar dos avanços, a atual Constituição manteve os dispositivos legais sobre as polícias dentro da parte relativa à “Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, em que se trata do Estado de Defesa e do Estado de Sítio. Juridicamente foram mantidas as mesmas prerrogativas e vedações constitucionais da PM e do Exército, sendo vários dispositivos aplicados às Forças Armadas e também às PMs (artigos 42, §1º²⁰, 142²¹, §§2º e 3º da Constituição Federal), além

²⁰Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. § 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.

²¹Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. [...] § 2º - Não

de manter os Policiais Militares como forças auxiliares do Exército (artigos 42 e 144, § 6²²), funcionando como força de segurança interna, quando houver paz, e de segurança externa, no caso de haver guerra. (SOUSA; MORAIS, 2011; VALENTE, 2012).

Diante do histórico recém-exposto cabe o entendimento, conforme Mezzomo (2005), de que:

[...] as polícias dos estados sempre vivenciaram dupla atribuição, como “polícia” e “Força Militar” nas questões de “segurança pública, segurança interna e segurança nacional”. Fizeram-se presentes em todos os “regimes políticos e formas de governo”, [...] não se restringindo aos períodos como a ditadura de Vargas, em 1937 a 1945 e a ditadura militar de 1964 a 1984. Sempre foram mobilizadas e empregadas quando da “conveniência da União”. (RIBEIRO, 2011, p. 11).

A organização das polícias militares brasileiras é baseada na hierarquia e disciplina, buscando reproduzir, segundo Valente (2012),

[...] o modelo dos batalhões de infantaria do Exército, o que em sua história foi justificado como o recurso capaz de garantir o controle sobre uma força mal paga e cuja maioria dos componentes se origina das próprias “classes perigosas” que visam combater. A estrutura militar seria necessária para assegurar a integridade e o bom funcionamento da instituição policial.

A hierarquia e a disciplina são valores fundamentais dispostos nos Regulamentos das Polícias Militares e na própria Constituição como base da organização dessas instituições, conforme dispõe o texto de seu artigo 42, *caput*.

O Estatuto dos Militares conceitua Hierarquia em seu art. 14, § 1º, como:

[...] a ordenação da autoridade, em níveis diferentes, dentro da estrutura das Forças Armadas. A ordenação se faz por postos ou graduações; dentro de um mesmo posto ou graduação se faz pela antigüidade no posto ou na graduação. O respeito à hierarquia é consubstanciado no espírito de acatamento à seqüência de autoridade.

A hierarquia nas Polícias Militares é similar à que é praticada no modelo organizacional do Exército Brasileiro, cujos integrantes são divididos em dois grupos distintos, o de Oficiais (Coronel, Tenente-Coronel, Major, Capitão, 1o. Tenente, Aspirante-a-Oficial) e o de Praças (Subtenente, 1o. Sargento, Cabo e Soldado).

caberá "habeas-corpus" em relação a punições disciplinares militares. § 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições: [...]

²²§ 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

O “acatamento à sequência de autoridade” demonstra o tom de autoritarismo presente nessa hierarquia, devendo o militar de posto inferior obedecer ao seu superior logo que seja demandado, calcado principalmente na obrigação que tem o subordinado de obedecer ao seu superior, salvo quando a ordem deste for manifestamente ilegal (ASSIS, 2006), obedecendo, na maioria das vezes, sem qualquer tipo de questionamento.

Isso é possível em virtude do treinamento ministrado a esses militares, em que os superiores se utilizam de sua superioridade hierárquica para humilhar os inferiores, submetendo-os a violento estresse psicológico, objetivando criar um sentimento de vingança contra o “inimigo” (VALENTE, 2012). Desse modo, quando o policial se vê despido de seus direitos, não se identificando mais como um sujeito de direitos, transfere esse sentimento para a pessoa que visa combater, despindo-a de qualquer direito fundamental.

O conceito de Disciplina está disposto no § 2º do art. 14 do mesmo Estatuto, consistindo esse instituto na

[...] rigorosa observância e [n]o acatamento integral das leis, regulamentos, normas e disposições que fundamentam o organismo militar e coordenam seu funcionamento regular e harmônico, traduzindo-se pelo perfeito cumprimento do dever por parte de todos e de cada um dos componentes desse organismo.

Diante disso, não pode haver qualquer tipo de questionamento à legislação militar vigente, que deve ser obedecida de forma integral e perfeita. A combinação de hierarquia e disciplina cria o perfeito subordinado, que obedece às leis e às ordens militares de forma imediata e sem qualquer questionamento.

Cada polícia militar estadual tem seu regimento, sendo independente de estado para estado, subordinada diretamente ao Governador do estado. Sua estrutura é igual, independentemente do estado a que pertença, quanto à hierarquia e divisões, mudando apenas a quantidade de policiais, consoante o número de habitantes das cidades. Ainda hoje os Regulamentos Disciplinares das PMs são redigidos à semelhança do Regulamento do Exército, por força do artigo 18²³ do Decreto-Lei nº 667/69.

O ensino e a instrução dos policiais militares são coordenados e controlados pelo Ministério do Exército, mediante a elaboração de diretrizes e outros

²³Art. 18. As Polícias Militares serão regidas por Regulamento Disciplinar redigido à semelhança do Regulamento Disciplinar do Exército e adaptado às condições especiais de cada Corporação.

documentos normativos, conforme artigo 27²⁴ do Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, que aprova o regulamento para as polícias militares.

Os policiais militares são treinados (quando o são) de maneira similar aos militares do Exército, sofrendo humilhações, recebendo tapas, se exercitando de forma exaustiva, não tendo acesso a água ou alimentos durante o treinamento, resultando, em alguns casos, em mortes ou sequelas graves, por não disporem de acompanhamento médico durante os treinos²⁵. São treinados como se fossem para a guerra ou suportar conflitos de grande magnitude, visando o combate do “inimigo” na proteção do território nacional, mesmo que isso implique sua destruição. “[...] oportuna [portanto] a referência de que, na guerra, o aprisionamento é uma exceção e a morte uma regra” (SILVEIRA, 2009). Segundo Valente (2012),

O problema maior da militarização é que a filosofia operacional das Polícias Militares ainda é fortemente ligada à do Exército. A formação dos policiais militares é semelhante à formação para a guerra, com uma doutrina que confunde defesa externa e defesa interna. É adotado o modelo de guerra para o combate ao crime, sendo o criminoso percebido como inimigo a ser eliminado, os policiais são vistos como combatentes e a favela como território a ser ocupado. O policiamento é, então, realizado com a adoção de estruturas e conceitos militares. Nas academias há pouco treinamento específico policial, sendo reproduzida a doutrina do Exército herdada do regime militar. (p. 213).

Túlio Vianna complementa da seguinte forma:

O militarismo se justifica pelas circunstâncias extremas de uma guerra, quando a disciplina e a hierarquia militares são essenciais para manter a coesão da tropa. O foco do treinamento militar é centrado na obediência e na submissão, pois só com estas se convence um ser humano a enfrentar um exército inimigo, mesmo em circunstâncias adversas, sem abandonar o campo de batalha. Os recrutas são submetidos a constrangimentos e humilhações que acabam por destituí-los de seus próprios direitos fundamentais. E se o treinamento militar é capaz de convencer um soldado a se deixar tratar como um objeto na mão de seu comandante, é natural também que esse soldado trate seus inimigos como objetos cujas vidas podem ser sacrificadas impunemente em nome da sua bandeira. (2013).

As polícias militares são regidas pelos Códigos Penal e de Processo Penal Militar, tendo julgados os seus crimes pelos Tribunais Militares dos estados.

No presente trabalho trazem-se à baila os crimes mais diretamente ligados à proteção do princípio hierárquico e disciplinar, específicos das classes militares,

²⁴Art. 27 - O ensino e a instrução serão orientados, coordenados e controlados pelo Ministério do Exército, por intermédio do Estado-Maior do Exército, mediante a elaboração de diretrizes e outros documentos normativos.

²⁵Vídeo mostra humilhação de policiais durante treinamento (VÍDEO..., 2013).

regidos pelo Código Penal Militar em um título específico que dispõe acerca dos crimes contra a autoridade ou a disciplina militar.

São eles os de reunião de militares ou assemelhados (motim): I - agindo contra a ordem recebida de superior, ou negando-se a cumpri-la (artigo 149); incitação à desobediência, à indisciplina ou à prática de crime militar (artigo 155); desrespeito a superior diante de outro militar (artigo 160); recusa de obediência (artigo 163); oposição às ordens da sentinela (artigo 164.); promoção ou integração de reunião de militares para discussão de ato de superior ou assunto atinente à disciplina militar (artigo 165); publicação, pelo militar ou assemelhado, sem licença, de ato ou documento oficial, ou crítica pública de ato de seu superior ou assunto atinente à disciplina militar, ou a qualquer resolução do Governo (artigo 166); e desacato a superior (artigo 298).

Resta evidente, após o elenco de situações consideradas crimes quando vivenciadas pelos militares, a dificuldade desses profissionais de questionar, criticar ou, até mesmo, buscar, dentro do sistema militarizado, a mudança de legislação ou de decisões que consideram inadequadas. Compete-lhes apenas cumprir as ordens dos superiores e não questionar a atividade que exercem, resultando em burocratização e centralização dos processos decisórios e, muitas vezes, na ineficácia da atuação policial (VALENTE, 2012). Consoante Rolf Koener Junior, em sua obra “Obediência Hierárquica” (2003)

No sistema militar, com maior razão, em face da hierarquia e disciplina da caserna, a obediência hierárquica fundamenta-se em requisitos de severidade e rigidez [...]. Há de ser absoluta e imediata a obediência à ordem de superior. Se, para o funcionário público, admite-se julgar a legalidade da ordem, nunca, contudo, sua oportunidade, conveniência ou justiça, ao militar, em matéria de serviço, obriga-se *[sic]* a cumprir mesmo as ordens manifestamente ilegais, que no entanto, não se confundem com atos manifestamente criminosos. (*apud* ALVES, 2008, p. 34).

Diante de uma polícia historicamente militar e de um método de ação baseado na hierarquia, na disciplina e em uma lógica de guerra, cabe analisar de que forma essa polícia tem atuado no Brasil.

3.3 Atuação da Polícia Militar no Brasil

A história da polícia militar também é a história da prática de inúmeros abusos e violências desmedidas, algumas vezes sob a proteção da lei, em outras, em

flagrante violação desta. Iniciou-se com o poder de punir escravos que detinha legalmente, sendo, segundo Holloway (*apud* CALDEIRA, 2011), o castigo físico aplicado de forma mais violenta que em outros países; em relação aos pobres, a polícia realizava espancamentos e prisões arbitrárias buscando sua “correção” por meio da intimidação e do castigo imediato. Nesse sentido, relata Caldeira que:

Embora se possa falar de um monopólio progressivo do uso da força pelo Estado desde a independência, as forças policiais brasileiras nunca deixaram de usar a violência e nunca pautaram seu trabalho de controle da população civil em termos de respeito aos direitos dos cidadãos. Durante o Império e a vigência do sistema escravista, as tentativas de criação de uma ordem legal obviamente conviveram com a legitimidade das punições corpóreas inerentes a escravidão. Mesmo depois do fim da escravidão e da ampliação legal da cidadania com a primeira constituição republicana, a ação violenta da polícia continuou a interligar-se de maneiras complexas com o estado de direito e com padrões de dominação. (2011, p. 136).

A autora acrescenta que essa usurpação de sua função mediante a utilização de métodos violentos ilegais ou extralegais se manteve durante a República:

Em São Paulo, assim como em outras cidades brasileiras, a polícia é parte do problema da violência. O uso de métodos violentos, ilegais ou extralegais por parte da polícia é antigo e amplamente documentado. Durante toda a história republicana, o Estado encontrou maneiras tanto de legalizar formas de abuso e violação de direitos, como de desenvolver atividades extralegais de punição. A repressão do crime tem tido como alvo sobretudo as classes trabalhadoras e frequentemente esteve ligada à repressão política; “a questão social” continua sendo uma “questão de polícia”. Consequentemente, a população, e especialmente os setores mais pobres, tem sofrido continuamente várias formas de violência policial e injustiça legal, e aprendeu não apenas a desconfiar do sistema judiciário mas também a ter medo da polícia. (CALDEIRA, 2011, p. 136).

No Estado Novo, a polícia militar somente mudou o seu foco, direcionando a ação repressiva para os estrangeiros e supostos comunistas, atuação que atingiu o ápice no período da ditadura de 1964, em que as violências policiais eram realizadas abertamente, especialmente contra os opositores políticos do regime, protegidas por meio do Estado e da própria lei, a exemplo do Decreto-Lei nº 1001, de 1969, que estabeleceu que os crimes cometidos pelos militares, não obstante o fossem contra civis, seriam considerados crimes militares e deveriam ser julgados pela Justiça Militar, ainda que em tempos de paz e no cumprimento de funções civis (CALDEIRA, 2011, p. 150).

Apesar dos grandes avanços constitucionais com a promulgação da “Carta Cidadã”, esse decreto continuou vigente, não mais na forma de exceção, mas garantido constitucionalmente no Novel Diploma, sofrendo mudança apenas com

relação aos homicídios dolosos cometidos por policiais militares e soldados, que foram transferidos para ser julgados pela justiça comum. No entanto, no tocante ao homicídio culposo e à lesão corporal dolosa, continuam sob a tutela da Justiça Militar, cabendo ressaltar que a investigação para definir se o crime é homicídio doloso ou culposo continuou sendo realizada pelos investigadores da polícia militar (CALDEIRA, 2011). Nesse sentido, a autora descreve que:

As práticas de violência e arbitrariedade, o tratamento desigual para pessoas de grupos sociais diferentes, o desrespeito aos direitos e a impunidade daqueles responsáveis por essas práticas são constitutivos da polícia brasileira, em graus variados, desde sua criação no começo do século XIX até os dias atuais. Os abusos de poder, a usurpação de funções do sistema judiciário, a tortura e o espancamento de suspeitos, presos e trabalhadores em geral são práticas policiais profundamente enraizadas na história brasileira. Essas práticas nem sempre foram ilegais, e frequentemente foram exercidas com o apoio dos cidadãos. Em várias ocasiões, o arbítrio autorizado da polícia foi bem amplo. Em outras, mudou-se a legislação para acomodar práticas delinquentes existentes ou encobri-las. Comumente as leis de exceção foram aprovadas durante ditaduras, mas muitas vezes sobreviveram durante regimes democráticos, tornando-se parte do arcabouço constitucional. Os parâmetros legais do trabalho policial mudaram frequentemente, tornando instáveis os limites entre o legal e o ilegal, e criando condições para o prosseguimento de uma rotina de abusos que pode ser descrita nos dias atuais como o *modus operandi* da polícia. (2011, p. 142-143).

E Wacquant complementa:

Essa violência policial inscreve-se em uma tradição nacional multissecular de controle dos miseráveis pela força, tradição oriunda da escravidão e dos conflitos agrários, que se viu fortalecida por duas décadas de ditadura militar, quando a luta contra a “subversão interna” se disfarçou em repressão aos delinqüentes. Ela apóia-se numa concepção hierárquica e paternalista da cidadania, fundada na oposição cultural entre *feras* e *doutores*, os “selvagens” e os “cultos”, que tende a assimilar *marginais*, trabalhadores e criminosos, de modo que a manutenção da ordem de classe e a manutenção da ordem pública se confundem. (2001, p. 9).

Infelizmente, ainda hoje se presencia, com grande frequência, bastante violência em ações da polícia militar, como no caso emblemático da auxiliar de serviços gerais de nome Cláudia, que, segundo seu marido, saiu para comprar pão e foi atingida por dois tiros durante uma operação da polícia militar em Madureira, na Zona Norte do Rio de Janeiro, no dia 16 de março do corrente ano. Testemunhas alegam que os tiros saíram da arma de um policial militar que se encontrava em frente à vítima. A auxiliar foi colocada pelos policiais no porta-malas de um carro do 9º batalhão da PM para ser socorrida, consoante o relato dos policiais, e, no trajeto até o hospital, a porta traseira se abriu e Cláudia foi lançada para fora do veículo,

ficando presa por um pedaço de roupa e sendo arrastada por 350 m: foi declarada morta ao chegar ao hospital. Seu marido ficou revoltado porque não foi realizada a perícia no local do fato, impossibilitando a verificação de como efetivamente ocorreu a morte da sua esposa, uma vez que o corpo foi removido pelos policiais, sob a alegativa de que a vítima deveria ser socorrida, pois havia sido atingida em uma troca de tiros, e por Cláudia ter sido classificada no boletim de ocorrência (BO) como traficante (BRASIL, 2014)²⁶. Ainda no mês de março foi realizada a reconstituição do caso, porém, não se conseguiu saber de onde partiu o tiro que a matou, ou se estava viva ao sair da comunidade.

Outro caso de grande repercussão foi o do pedreiro Amarildo de Souza, de 43 anos, morador da favela da Rocinha, na cidade do Rio de Janeiro, que desapareceu em 14 de julho de 2013, depois de ter sido levado de sua casa por policiais da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) do bairro, aparentemente, por ter sido confundido com um traficante (DEZ..., 2014)²⁷. Após seu desaparecimento, tentaram desqualificá-lo nas investigações alegando que se tratava de um traficante, conforme salienta Zaccone, Delegado Titular da 15ª DP (Gávea, RJ):

[...] ocorre no Brasil um “processo de desqualificação da vítima”. “A investigação sobre a morte de alguém por ação policial não é uma investigação de como se deu o fato em si, é uma investigação sobre quem morreu”, afirmou. “A desqualificação da vítima no sentido de sua identificação como inimigo criminoso faz com que ela fique despida de qualquer direito.” (DELEGADO..., 2013).

²⁶“Cláudia [que] foi atingida por dois tiros durante a operação e foi colocada pelos policiais no portamalas de um carro do 9º Batalhão da PM, em Rocha Miranda, para ser socorrida, segundo alegaram. No transporte, a porta traseira abriu e a auxiliar de serviços gerais ficou presa do lado de fora do veículo, sendo arrastada”. “Chegaram atirando nela. De frente para ela. Não foi troca de tiro. Eles deram um tiro nela, no peito e outro no pescoço. Eles passaram no meio do tumulto, viram alguma coisa e chegaram atirando”, revelou Alexandre, acrescentando que a mulher saiu de casa para comprar pão e mortadela e tinha na mão apenas três notas de R\$ 2 e um copo de café. “Vivemos à mercê dos fora da lei e da polícia, que deveria nos proteger. A polícia entra [na comunidade] e não quer saber quem é trabalhador”, completou. Revoltado pela mulher ter sido classificada no boletim de ocorrência policial como traficante, o marido apontava a quantidade de colegas presentes no velório trazendo solidariedade à família. “Está chegando mais um ônibus da Nova Rio [empresa em que a esposa trabalhava] para a traficante, que saía todo dia 5h30 da manhã quando pegava [o serviço] às 7h. Depois saía às 4h20, quando passou a pegar às 6h. A traficante que eles botaram quatro revólveres em cima e arrastaram que nem um bicho”, contou. (BRASIL, 2014; COELHO, 2014).

²⁷Manifestações nas redes sociais e nas ruas têm pressionado autoridades brasileiras para que apresentem informações sobre o paradeiro do pedreiro Amarildo de Souza, de 43 anos, morador da favela da Rocinha, no bairro de São Conrado, na zona sul da cidade do Rio de Janeiro, desaparecido desde o dia 14 de julho, quando foi levado de sua casa por policiais da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) do bairro, aparentemente por ter sido confundido com um traficante. [...] Após seis meses de buscas pelo corpo do pedreiro, a Justiça decretou a morte presumida de Amarildo. [...] O cadáver de Amarildo nunca foi encontrado (DEZ..., 2014).

A Justiça decretou a morte presumida de Amarildo, após seis meses de buscas infrutíferas pelo corpo.²⁸

Essa desqualificação do cidadão como “bandido ou traficante” é um meio que a polícia encontrou para justificar as mortes decorrentes de sua violência e despreparo. Assim, cria-se um estereótipo para aquela pessoa para que não seja mais enxergada como um ser humano, um sujeito de direitos, mas um “elemento do mal”, um “inimigo” que deve ser eliminado, e essa violência acaba sendo introjetada e aceita por grande parte da sociedade. Nesse sentido explica Souza:

Um indivíduo objeto de preconceito é visto como tal em razão de ideias concebidas. São formulados juízos de valor que o reduz [*sic*] a um significado originário do preconceito sendo, portanto, desconsideradas todas as suas peculiaridades. Ele é reduzido a um dado: ao termo que designa o preconceito. Por exemplo: todo infrator da lei representa um perigo para a sociedade e não deve ser tratado com dignidade no ato de prisão. Essa proposição poderá levar à adoção de uma série de medidas contra a pessoa presa que poderá levar à inobservância, por parte das autoridades, dos direitos e garantias individuais abrindo o caminho para a prática de todo tipo de violência. Sob o rótulo “infrator da lei”, nada mais é considerado e tudo é permitido. (2013, p. 122-123).

Essa prática reflete no número de mortes ocorridas em ações de policiais, consoante descreve Luis Nassif, colunista do jornal GGN (MARTINS, 2014):

Entre 2000 e 2012, cinco pessoas morreram no Brasil, por dia, em situações de confronto com as polícias Civil e Militar. Apenas em 2012, 1.890 brasileiros morreram nessas condições. Os dados fazem parte de um estudo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, feito em 2013. Nos Estados Unidos, em 2012, foram registradas 410 mortes semelhantes, segundo dados do Criminal Justice Information Services Division do FBI (Federal Bureau of Investigation), disponibilizados na publicação do fórum. O estudo mostra que a taxa de letalidade da ação policial no Brasil é maior do que a de países como o México, a Venezuela e a África do Sul. A maior

²⁸Dez PMs são ouvidos em nova audiência do caso Amarildo. Depoimentos foram colhidos nesta terça-feira (15), no Tribunal de Justiça. Ao todo, 25 são acusados por tortura, ocultação de cadáver, entre outros. Relembre o caso: Amarildo sumiu após ser levado por policiais militares para ser interrogado na sede da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) durante a Operação Paz Armada de combate ao tráfico na comunidade, entre os dias 13 e 14 de julho de 2013. Na UPP, teria passado por uma averiguação. Após esse processo, segundo a versão dos PMs que estavam com Amarildo, eles ainda passaram por vários pontos da cidade do Rio antes de voltar à sede da Unidade de Polícia Pacificadora, onde as câmeras de segurança mostram as últimas imagens de Amarildo, que, segundo os policiais, teria deixado o local sozinho — fato não registrado pelas câmeras. Após depoimentos, foram identificados quatro policiais militares que participaram ativamente da sessão de tortura a que Amarildo teria sido submetido ao lado do contêiner da UPP da Rocinha. Segundo informou o Ministério Público, testemunhas contaram à polícia sobre a participação desses PMs no crime. Após seis meses de buscas pelo corpo do pedreiro, a Justiça decretou a morte presumida de Amarildo. A declaração de morte presumida substitui o atestado de óbito, que só pode ser emitido quando há o corpo — o cadáver de Amarildo nunca foi encontrado —, e permite à família receber pensão ou indenização, entre outras funções. Na primeira instância, a ação declaratória havia sido julgada improcedente (DEZ..., 2014).

parte das investigações dessas mortes acaba sendo arquivada, sob a alegação de que foram motivadas por resistência à ação policial. Em 2006, mais de 400 jovens foram mortos, durante o mês de maio, em São Paulo, em ataques atribuídos a confrontos entre membros da organização criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC) e policiais. Em 2011, Juan Moraes, de 11 anos, morreu após ser atingido por uma bala disparada por um policial militar, em Nova Iguaçu, no Rio de Janeiro. Comum a todos esses diferentes casos, a explicação oficial das mortes: autos de resistência. (MARTINS, 2014).

Números mais alarmantes são observados em estatísticas em São Paulo, produzidas pelo Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM):²⁹

Relatório da Ouvidoria da Polícia de São Paulo aponta que mais de uma pessoa foi morta por dia em São Paulo por um policial militar entre 2005 a 2009. [...] Com uma população quase oito vezes menor que a dos Estados Unidos, o Estado de São Paulo registrou 6,3% mais mortes cometidas por policiais militares do que todo os EUA em cinco anos, levando em conta todas as forças policiais daquele país. Dados divulgados pela SSP (Secretaria de Segurança Pública), e analisados pela Ouvidoria da Polícia, revelam que 2.045 pessoas foram mortas no Estado de São Paulo pela Polícia Militar em confronto - casos que foram registrados como resistência seguida de morte - entre 2005 e 2009.³⁰

A polícia brasileira tem usado a violência como seu padrão regular e cotidiano de controle da população e não como exceção, frequentemente sob a proteção da lei (CALDEIRA, 2011, p. 139), numa lógica claramente militarizada, ao contrário do que seria uma segurança pública fundamentada nos direitos humanos, em que os cidadãos são vistos como sujeitos de direitos, e a polícia está ali para garantir que possam exercitá-los.

Na tentativa de compreender a motivação por trás dos casos de violência praticados por policiais militares, o Tenente Coronel (aposentado) Adilson Paes de Souza (2013), em seu livro “O Guardião da Cidade”, realizou entrevistas com policiais que cometeram homicídios durante o exercício da função, constatando que as mortes são encaradas como uma questão cultural da polícia militar; o policial é mais aceito quando já matou algum “marginal”. Assim, são estimulados ao emprego da violência pelos seus companheiros de trabalho, pelos seus superiores diretos, os

²⁹ IBCCRIM (2011).

³⁰ **Tabela 1:** Mortes provocadas pelas polícias do estado de São Paulo

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Civis Mortos	595	459	610	915	663	329	576	438	431	549	517	6082
Civis Feridos	386	439	420	705	525	450	420	417	368	393	424	4947
Proporção*	154	1,05	1,45	1,30	1,26	0,73	1,36	1,05	1,17	1,39	1,22	1,23

Fonte: Estatísticas Trimestrais da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo (*) Refere-se ao número de civis mortos para cada civil ferido. (GOMES; LOCHE, 2011).

Comandantes, que nada fazem para impedir que atuem de tal maneira, e por autoridades do governo, superiores hierárquicos e alguns setores da sociedade, que toleram essas práticas sob a chancela de “resistência seguida de morte”, nada fazendo para buscar resolver essa situação, apesar dos números alarmantes que atingem nas estatísticas de mortes.

Outra questão que se sobressaiu nas entrevistas diz respeito à compreensão do policial militar sobre o exercício de seu trabalho como se se encontrasse em uma guerra declarada contra os “marginais”, encarando seu local de atuação como “verdadeiro campo de batalha”, em que o único meio de sobrevivência é a eliminação do inimigo. Nesse sentido, acaba rotulando as pessoas como suspeitas por pertencerem à determinada classe social, por residirem em determinado local ou por possuírem determinada cor de pele, admitindo, por fim, que deva ser exterminada (SOUZA, 2013).

Esse preconceito é produto do meio em que o policial é treinado; com o tempo, ele acaba se identificando com os outros policiais e reproduzindo seus valores e atos, afastando-se de sua capacidade crítica, que é completamente eliminada por uma polícia que não aceita qualquer tipo de questionamento, baseada na hierarquia e na disciplina, e, principalmente, em uma lógica belicista (SOUZA, 2013).

Outros eventos que demonstram o padrão violento de atuação da polícia são as manifestações de junho de 2013, que, inicialmente, contestavam o aumento da tarifa no transporte público e acabaram se tornando um protesto contra a corrupção, a falta de serviço público de qualidade, os gastos públicos, os eventos esportivos internacionais, enfim, as diversas mazelas sociais. A polícia militar reprimiu os manifestantes de forma truculenta, com violência exacerbada, utilizando-se de gás lacrimogênio, balas de borracha e cassetetes, prendendo manifestantes pacíficos, o que resultou em diversos feridos e muitos presos, como se infere da notícia colacionada na sequência:

A PM usou bombas de gás lacrimogêneo e balas de borracha contra os ativistas, que responderam atirando objetos. A partir de então, o protesto se dispersou. Grupos menores prosseguiram por ruas dos bairros de Cerqueira César e Consolação na tentativa de chegar até a Paulista.

Atrás deles, a PM, com grande efetivo, disparou quantidade de balas de borracha e bombas de gás lacrimogêneo. Transeuntes que não estavam participando do protesto foram atingidos, como uma idosa de 67 anos, baleada no rosto logo após sair de uma igreja.

A avenida Paulista foi esvaziada e bloqueada pela PM com tanques blindados. Muitos manifestantes ainda tentavam chegar à avenida, mas

eram impedidos pelos policiais. Por volta de 21h45, a Paulista foi liberada para os carros.

Perto das 22h, um grupo de curiosos e remanescentes da manifestação foi retirado à base de golpes de cassetete pela PM do vão do Masp (Museu de Arte de São Paulo). Cerca de 22h40, um grupo de pelo menos 40 pessoas saiu em uma minipasseata pela calçada, a uma quadra do museu, pedindo o "fim da violência". Eles foram recebidos com balas de borracha e bombas de gás lacrimogêneo.

O fotógrafo Filipe Araújo, 33, do jornal "O Estado de S. Paulo", disse ter sido atropelado por *[sic]* um carro da Força Tática quando fotografava a barricada feita por manifestantes no lado centro da rua Bela Cintra. Ele sofreu ferimentos no braço e nas costas [...] (GARCIA; CARVALHO, 2013).

O mesmo ocorreu com os professores da rede estadual de ensino do Ceará que, ao se manifestarem de forma pacífica na Assembleia Legislativa, onde estavam acampados e realizavam greve de fome em busca de melhores condições de trabalho, sofreram repressão da polícia militar por meio de cassetetes, balas de borracha e spray de pimenta. Diversos professores saíram feridos, um dos quais atingido na cabeça, que, segundo informações dos manifestantes, sofreu traumatismo craniano³¹.

A polícia atuou em flagrante violação a diversos direitos fundamentais, como os à liberdade de manifestação, de expressão, de reunião, além de ofender a própria incolumidade das pessoas, a qual é seu dever constitucional proteger, encarando o manifestante como um inimigo, um “desordeiro” que deve ser reprimido a qualquer custo, o que demonstra um descompasso profundo entre o modo de atuação dessa polícia e a própria filosofia da Constituição dita “Cidadã”.

As manifestações são encaradas por esse órgão policial como “baderna”, violação da “ordem pública”, o que leva os policiais a crer que podem se utilizar de qualquer meio, seja de violência ou de repressão, para conseguir reestabelecer a “ordem interna” e a “paz”. Sua atuação nesse sentido apenas demonstra a presença de resquícios da doutrina de segurança nacional, que vigorou no período ditatorial, na lógica da organização desses órgãos militares, segundo a qual, para a manutenção da “ordem pública”, os “inimigos internos” podem ser eliminados, ou, pelo menos, reprimidos, de tal forma que não possam questionar as incongruências do sistema político vigente.

³¹ Confusão e agressões a professores na Assembleia Legislativa.flv (CONFUSÃO..., 2011).

Essas ações policiais levaram a Organização das Nações Unidas (ONU)³² a requerer, por meio de um documento oficial, um pedido de explicações ao governo brasileiro sobre o “uso excessivo de força policial” nas manifestações de junho.

É necessário ressaltar que esse modelo de polícia hierarquizada e disciplinada, que não aceita qualquer tipo de contestação, inviabiliza a própria criticidade e contestação dos policiais, que mesmo discordando da ordem superior, devem obedecê-la, sob pena de sofrerem diversas sanções, como prisões militares, transferência para outros batalhões e, até mesmo, perda do cargo, como se pode inferir da notícia transcrita na continuidade:

Na noite de quinta-feira, 9 de fevereiro, enquanto cerca de cinco mil grevistas, entre policiais militares, civis e bombeiros se reuniam na Cinelândia para decretar a paralisação conjunta, um outro manifesto acontecia a alguns quilômetros dali, mais precisamente na sede do Batalhão de Operações Especiais (Bope), a tropa de elite da polícia carioca, em Laranjeiras. A ordem do chefe do Estado Maior, Alberto Pinheiro Neto, era para que o comandante da unidade, Wilman René Alonso, enviasse a equipe de plantão para o local da manifestação. A ordem, encarada pela equipe Bravo como uma afronta, foi desobedecida. O castigo veio a cavalo. Por ordem de Pinheiro Neto, desde a última terça-feira, o grupo considerado rebelde começou a ser expurgado do batalhão. Um a um, eles estão sendo punidos com transferências para batalhões comuns, a maioria deles na Baixada Fluminense, São Gonçalo e Itaboraí. Até esta quinta-feira 11 já tinham sido realocados compulsoriamente. (LEITÃO, 2012).

Diante disso, a polícia tem sido utilizada para o cumprimento de quaisquer arbitrariedades decididas pelo estado, na mentalidade de que “está só obedecendo a ordens”, seja do Governador, ou de seus superiores, não importando se isso vai de encontro aos seus valores, se viola os direitos humanos, ou se está violentando as pessoas com quem convive. Como se observou no evento que ficou conhecido como “Massacre do Pinheirinho” e na remoção dos habitantes da Comunidade Alto

³²Um documento da Organização das Nações Unidas (ONU), sigiloso, pede explicações do governo brasileiro sobre o “uso excessivo de força policial” nas manifestações de junho. Enviada ao Palácio do Planalto no dia 26 de junho do ano passado, até o dia 1º de fevereiro a Carta da ONU não foi respondida pelo governo federal, de acordo com o jornal *O Estado de S. Paulo*. No documento, a ONU diz estar “preocupada com supostas violações dos Direitos Humanos no uso excessivo de forças policiais contra manifestantes”. De acordo com o órgão internacional, a repressão teria sido “arbitrária e violenta”. “Foi relatado que um número elevado de manifestantes pacíficos foram presos. Alguns chegaram a ser presos antes da participação nos protestos”, questionou a entidade. A Carta não nega que “alguns manifestantes atuam de forma violenta”, porém, a ONU alegava estar “profundamente preocupada”, atentando ainda para a falta de segurança aos jornalistas que participam da cobertura das manifestações. “Preocupações foram expressadas de que jornalistas participando e cobrindo os protestos estavam em sérios riscos”, denunciou o documento. A ONU também faz uma série de exigências ao governo brasileiro e pede que este explique quais bases legais foram utilizadas para que se compreenda o uso da força policial em protestos e também que explique “as bases legais para as prisões e detenções de manifestantes pacíficos” (CHADE, 2014).

da Paz, que mesmo sem qualquer defesa, sofreram com a violência arbitrária e truculenta da polícia, consoante os relatos abaixo, respectivamente:

No dia 22 de janeiro, a Polícia Militar de São Paulo (PMSP) e a Guarda Civil Metropolitana (GCM) da cidade de São José dos Campos, no estado de São Paulo, invadiram a ocupação conhecida como Pinheirinho para cumprir uma ordem de reintegração de posse expedida pela justiça estadual. A violenta desocupação da comunidade ficou conhecida como “Massacre do Pinheirinho” após demonstração de violência e brutalidade por parte das forças policiais na expulsão e intimidação dos moradores despejados em meio a uma imensa confusão judicial. (GARCIA, 2012).

Às 6 horas da manhã, um contingente formado por 130 policiais do Batalhão de Choque, 20 da Cavalaria e dez do Canil chegou ao local [Comunidade Alto da Paz] ordenando a desocupação. Entre balas de borracha e bombas de gás, os moradores corriam em desespero tentando recolher os seus pertences e gritando por seus direitos; enquanto isso, alguns tentavam, sem sucesso, resistir ao forte poderio do Estado. A violência policial foi generalizada, ao [sic] ponto de uma moradora grávida ser chutada na barriga por um dos homens que atuavam na operação. (LIVINO NETO, 2013).

Resulta que “[...] uma pesquisa feita pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo revelou que 70% dos brasileiros não confiam no trabalho da polícia” (ROSATI, 2013), não a enxergam como um órgão que irá zelar pela sua segurança, demonstrando a falência desse modelo policial, que não mais supre as necessidades da população, pelo contrário, faz com que sintam na pele a força do braço repressivo e, muitas vezes, arbitrário do estado.

Em decorrência dessa violência policial e do número alarmante de mortes de civis em ações de policiais militares, o Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) pediu ao Brasil maiores esforços para combater a atividade dos “esquadrões da morte” e que trabalhe para suprimir a Polícia Militar, acusada de numerosas execuções extrajudiciais. (PAÍSES..., 2012).

Por fim, acredita-se que um possível primeiro passo para se conseguir efetivar uma segurança pública cidadã consiste na eliminação dos resquícios autoritários que sempre assolaram o Brasil, no caso, a Instituição Polícia Militar, para que assim se consiga aproximar da conquista do almejado desejo de uma sociedade democrática e da efetivação de um verdadeiro Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, têm-se as Propostas de Emenda Constitucional nºs 430 de 2009, 102 de 2011 e 51 de 2013, que acenam com a mudança de dispositivos constitucionais com o intuito de suportar uma polícia desmilitarizada, objeto de análise mais detalhada no próximo capítulo.

4 DESMILITARIZAÇÃO DA POLÍCIA E DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA: ANÁLISE CRÍTICA DAS PECS NºS 430/2009, 102/2011 E 51/2013

Vive-se, na contemporaneidade, um momento em que muitas são as interrogações acerca dos rumos que a segurança pública pretende seguir, visto a falência do modelo vigente. O próprio parlamento brasileiro, percebendo os efeitos nocivos de uma segurança militarizada, apresentou as Propostas de Emenda à Constituição (PECs) nºs 430, de 5 de novembro de 2009, 102, de 19 de outubro de 2011, e 51, de 24 de setembro de 2013, que conferem novo tratamento à matéria. Os aspectos dessas Propostas que se consideram mais relevantes para a mudança no modelo de polícia atual e para a efetivação de uma segurança pública mais cidadã serão objeto de exame neste último capítulo.

4.1 PECs nºs 430/2009, 102/2011 e 51/2013: aspectos formais e tramitação

A abordagem crítica do tema em estudo requer, primeiramente, a sua apresentação, de forma estruturada, para que se possa, em momento posterior, explorar todas as questões e ideias centrais pertinentes. O Quadro 1, na sequência, explicita, de maneira didática, os aspectos formais de todas as PECs.

Quadro 1 – Aspectos formais das PECs da desmilitarização da Polícia Militar

PECs que tratam da desmilitarização da Polícia Militar	PEC nº 430/2009	PEC nº 102/2011	PEC nº 51/2013
Local de Tramitação	Câmara dos Deputados	Senado Federal	Senado Federal
Iniciativa	Deputado Celso Russomanno e outros	Senador Blairo Maggi e outros	Senador Lindbergh Farias
Situação Atual	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) - 10/04/2014	Secretaria Geral da Mesa (SGM) - 09/04/2014	Secretaria Geral da Mesa (SGM) - 09/04/2014
Alterações sofridas pela Constituição Federal de 1988	Altera os artigos 21; 22; 24; 32; 61 e 144 da Constituição Federal. Revoga o artigo 42; os §§ 3º, 4º e 5º do artigo 125; o § 6º do artigo 144; e o inciso VII do artigo 129 da Constituição Federal.	Altera o § 9º do artigo 144 e o inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal Acrescenta os §§ 10 e 11 ao artigo 167, e o inciso IV sofre modificação. Fica revogado o inciso VII do artigo 129 da Constituição Federal.	Altera os artigos 21, 24 e 144 da Constituição Federal. Acrescenta os artigos 143-A, 144-A e 144-B, e reestrutura o modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (2014).

No tocante a sua tramitação, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) de nº 430, de 2009, de autoria do deputado Celso Russomanno, do Partido Progressista, de São Paulo (PP/SP), que se encontra na Câmara dos Deputados, foi alvo de diversos requerimentos de apensação e desapensação de Propostas outras dispendo sobre matérias correlatas (a exemplo da PEC nº 361/2013³³), e de um requerimento específico, apresentado pelos deputados Sandra Rosado e Décio Lima e aprovado, em 8 de abril de 2014, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para realizar um seminário destinado a sua discussão, sob a justificativa de que, em face da atribuição de sua relatoria à deputada requerente, torna-se

[...] imprescindível que sejam ouvidas autoridades que representam instituições que serão afetadas no caso de a referida proposição prosperar [...], tanto da área da segurança pública como da Defesa Nacional, haja vista que as Forças Auxiliares, no seu conjunto, se constituem na mais poderosa e pronta reserva a ser mobilizada na eventualidade de um conflito externo (BRASIL, 2014).

Posteriormente, a Proposta foi encaminhada à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, local em que se encontra desde o dia 10 de abril de 2014, responsável pelo indeferimento de todos os requerimentos de desapensação da PEC nº 361/2013, cuja análise ocorrerá em conjunto com aquela, pela razão de tratarem de matérias correlatas.

Na continuidade, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) de nº 102, de 2011, é de autoria do senador Blairo Maggi, do Partido da República de Mato Grosso (PR/MT), e está em tramitação no Senado. Ao analisar a PEC, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) elaborou um relatório com voto favorável a sua aprovação, oferecendo duas emendas³⁴. A PEC foi posteriormente encaminhada à Secretaria-Geral da Mesa em decorrência da criação de Comissão Especial com a finalidade de analisar os Projetos em tramitação no Senado Federal que dispõem sobre Segurança Pública, e atualmente, desde o dia 7 de abril de 2014, na Secretaria-Geral da Mesa (SGM), aguardando a análise dos seguintes

³³EMENTA: Modifica o art. 144 da Constituição Federal, para definir diretrizes sobre a carreira de policial federal.

³⁴EMENDA Nº - CCJ Suprima-se o §11 do art. 144, de que trata o art. 1º, assim como os arts. 4º a 10 da PEC nº 102, de 2011. EMENDA Nº - CCJ Dê-se ao art. 3º da PEC nº 102, de 2011, a seguinte redação: "Art. 3º. A opção pelo modelo de que trata o § 10 do art. 144 da Constituição Federal deverá observar as normas gerais estabelecidas em lei complementar."

requerimentos: de nº 288, de 2014, do senador Humberto Costa, que requer a tramitação conjunta da PEC nº 19, de 2013, com as Propostas de Emenda à Constituição nºs 51 e 73, de 2013; e de nº 340, de 2014, do senador Vicentinho Alves, que postula a desapensação da PEC nº 52/2012 das PECs nºs 51/13; 73/13; 40/12; 102/11; 49/09; e 25/07.

Ao fim, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) de nº 51, de 2013, é de autoria do senador Lindbergh Farias, do Partido dos Trabalhadores do Rio de Janeiro (PT/RJ), e também está em tramitação no Senado, não tendo sido ainda analisada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), uma vez que, a exemplo da anterior, foi enviada à Secretaria-Geral da Mesa para ser objeto de análise da Comissão Especial, criada com o propósito de apreciar as propostas submetidas ao Senado Federal que dispõem sobre Segurança Pública. Referida PEC encontra-se, desde o dia 9 de abril de 2014, na Secretaria-Geral da Mesa (SGM), aguardando a análise dos mesmos requerimentos que mantêm em suspenso a PEC nº 102/2011.

Na sequência, analisam-se as alterações mais relevantes das PECs que objetivam a mudança da lei constitucional para a implementação de uma segurança mais cidadã.

4.2 PECs nºs 430/2009, 102/2011 e 51/2013: principais alterações

No âmbito das alterações sugeridas pelas PECs em comento, interessam a esta análise os seguintes aspectos: a) desmilitarização da Polícia Militar; b) formação de ciclo completo; c) instituição de carreira única; d) definição constitucional da finalidade da segurança pública; e) aumento da responsabilidade do município na provisão da segurança pública; f) aumento da responsabilidade da União; g) mecanismos de controle externo dos órgãos policiais na busca da transparência de atuação destes; e h) irredutibilidade salarial, cada um dos quais será detalhado na continuidade.

4.2.1 Desmilitarização da Polícia Militar

Sobre a desmilitarização da Polícia Militar, objetivo por excelência das três Propostas em estudo, transcreve-se o seguinte:

PEC 430/2009

Sendo assim, com a presente proposta, pretendemos o nascimento de uma nova polícia organizada em uma única força, com todos os seguimentos [sic] e estrutura necessários ao acertado enfrentamento do crime. Não se trata de unificação das polícias, mas do nascimento de uma nova polícia. Para tanto, primeiramente, desconstituiremos as polícias civis e militares dos Estados e do Distrito Federal, para constituir uma nova polícia, desmilitarizada e condizente ao trato para como cidadão brasileiro, cujo comando será único em cada ente federativo, subordinado diretamente ao seu governador, que nomeará o seu dirigente, dentre seus próprios membros, para mandato de dois anos, após a aprovação pela respectiva Câmara ou Assembléia Legislativa.

PEC 102/2011

2. Acrescenta-se o § 10 no artigo 144, prevendo que cada Estado terá competência para unificar a sua polícia, podendo optar pela unificação ou por manter a estrutura atual de duas polícias (civil e militar). Essa alteração é fundamental, dadas a extensão continental do território do País e as múltiplas diferenças e realidades regionais.

Apesar de se atribuir aos Estados autonomia para organizar sua polícia, de acordo com a realidade estadual, terão eles de observar, todavia, o modelo previsto na própria emenda.

PEC 51/2013

[A desmilitarização das polícias] implica reestruturação profunda da instituição policial, no caso, da atual Polícia Militar, reorganizando-a, seja quanto à divisão interna de funções, seja na formação e treinamento dos policiais, seja nas normas que regem seu trabalho, para transformar radicalmente o padrão de atuação da instituição. Sem prejuízo da hierarquia inerente a qualquer organização, a excessiva rigidez das Polícias Militares deve ser substituída por maior autonomia para o policial, acompanhada de maior controle social e transparência. O policial deve se relacionar com a sociedade a fim de se tornar um microgestor confiável da segurança pública naquele território, responsivo e permeável às demandas dos cidadãos. Esta transformação, evidentemente, deve ser acompanhada de valorização destes profissionais, inclusive remuneratória.

O ponto convergente de todas as Propostas de Emenda aqui expostas é exatamente o da desmilitarização da polícia, considerada necessária para a implementação de uma segurança pública mais cidadã.

Trata-se de aspecto importantíssimo para o que se almeja alcançar, uma vez que o que se expôs no presente trabalho foram consequências de uma polícia militarizada, cujo treinamento ocorre de forma que viola diversos direitos dos próprios policiais, resultando em uma polícia brutalizada que busca “aniquilar” o “inimigo”, em sua maioria, preto e pobre. Uma polícia que é treinada para a “guerra”, cuja atuação pressupõe, portanto, o pronto atendimento a ordens superiores.

Por meio da desmilitarização, essa polícia teria reconhecidos vários direitos, a exemplo do direito de greve, do direito de lutar por igualdade, seja salarial, seja de condições ou valorização do trabalho, do direito de se expressar, de ser um sujeito

mais crítico, entre outros, todos esses considerados direitos fundamentais básicos, visto que seria um servidor público estadual, regido por estatuto elaborado pela Assembleia Legislativa de cada estado e sancionado pelo respectivo governador, estando, portanto, sob a égide do Direito Administrativo. Sofreria alterações significativas em sua estrutura, que continuaria baseada na hierarquia, sem, no entanto, privilegiar a rigidez, a centralização, a verticalização e o autoritarismo rígido e absoluto que a caracteriza na atualidade, no âmbito da qual o policial acata as ordens dos superiores, sem que lhe seja oferecida qualquer possibilidade de questioná-las ou de recusar-se a cumpri-las, e lhe conferiria autonomia, porquanto em contato direto com os problemas sociais e com os cidadãos.

No novo modelo de polícia proposto, prevê-se bastante preparação e qualificação do quadro funcional por meio da oferta de treinamento prático, em que o policial é colocado em contato com a realidade em que vai trabalhar, mas sempre acompanhado por um policial mais experiente, para que compreenda o meio em que irá atuar e as especificidades de cada local, e de formação completamente baseada nos direitos fundamentais, direcionada especialmente ao tratamento do cidadão, em como reconhecê-lo como sujeito de direitos, utilizando-se da força de maneira proporcional, como *ultima ratio*, somente quando extremamente necessário, pois se sabe que uma polícia que exerce bem o seu papel é exatamente aquela que consegue resolver a maioria dos problemas com o mínimo de utilização da força, ao contrário do que tem ocorrido nos últimos anos no Brasil, como demonstram os números de mortes em ações policiais sob a justificativa de “resistência seguida de morte”³⁵.

Prevê-se, também, a elevação da remuneração salarial dos policiais para que se sintam valorizados, pois uma polícia mal paga gera funcionários que não se dedicam cem por cento ao seu trabalho, por ser bastante arriscado, e tendem a se corromper na busca de aumentar sua renda.

Com a desmilitarização os policiais, em particular os da antiga polícia militar, não seriam mais regidos pelos Códigos Penal Militar e de Processo Penal Militar, mas como qualquer outro civil, sendo, portanto, penalizados por suas atitudes

³⁵ Os números de mortes pela ação da polícia em todo o Brasil são alarmantes. Em São Paulo, no primeiro semestre de 2012, 239 pessoas tiveram suas mortes justificadas por meio dos “autos de resistência seguida de morte”. A taxa de homicídios chega a 1,16 para cada 100 mil habitantes. Na Bahia, morreram, de janeiro a agosto, 267 pessoas em confronto com policiais, enquanto no Rio de Janeiro foram 214 assassinatos (CARVALHO, 2012).

arbitrárias, ou até mesmo violentas, como qualquer cidadão que comete um crime, em respeito ao princípio da isonomia. Essa medida, acredita-se, reduziria a quantidade de mortes resultantes de ações policiais, pois não se teria uma corporação investigando e julgando os crimes de seus próprios membros militares, mas uma justiça comum, sem qualquer tipo de interesse corporativo (pelo menos em teoria).

Também contribuiria para a erradicação das penalizações arbitrárias aplicadas pelos superiores dos próprios policiais, que são presos, ou transferidos de seus batalhões, sem qualquer oportunidade de contraditório, pura e simplesmente por julgamento de necessidade pelo seu superior, medidas destinadas a obter a obediência “cega” do policial, pois sabe que poderá sofrer punições se não acatar as ordens de seus superiores.

Um modelo de polícia desmilitarizado não consistiria, necessariamente, na solução para a recorrente violência policial no cotidiano brasileiro, mas se apresentaria como um primeiro passo na efetivação de uma polícia mais cidadã e mais coerente com uma sociedade que se diz e se considera democrática, visto que, após anos de convivência com os serviços prestados por uma polícia militarizada, observou-se que a estrutura militar impede a construção de outro tipo de segurança que não a que se tem atualmente, especialmente em razão da lógica de guerra e de pronto atendimento a ordens superiores que adota.

As PECs em estudo objetivam a desmilitarização por três caminhos diferentes: na PEC nº 430/2009, busca-se a criação de uma nova polícia desmilitarizada por meio da desconstituição das polícias civis e militares dos estados e Distrito Federal, que vai atuar sob comando único, de profissional designado pelo Governador do estado, a cada dois anos, escolhido entre os membros da nova instituição, após aprovação da Câmara ou Assembleia Legislativa.

Já a PEC nº 102/2011 se mostra mais tímida nessa senda, oferecendo a cada estado a opção de decidir se quer unificar sua polícia, tendo competência para tanto, ou se prefere manter a estrutura anterior (polícia civil e polícia militar). Caso opte pela unificação deverá seguir o modelo previsto na PEC, que inclui a desmilitarização da polícia.

Por fim, o modelo da PEC nº 51/2013 prevê a desmilitarização de todas as polícias militares estaduais, e a conseqüente unificação das polícias civis e militares em uma única instituição policial civil estadual.

4.2.2 Formação de ciclo completo

As PECs também discorrem acerca da necessidade de (re)qualificação de todo o corpo funcional da instituição para atuar nas duas vertentes – repressiva e investigativa -, como se pode visualizar a partir da transcrição de alguns trechos de sua redação na sequência:

PEC 430/2009,

Art. 4º. Lei disporá sobre os requisitos para o exercício integrado das atividades de polícia pelos delegados de polícia oriundos da carreira de Delegado de Polícia Civil e do Oficialato das polícias militares dos Estados e Distrito Federal, exigido o curso superior de bacharel em direito para o desempenho da atividade de investigação criminal e de polícia judiciária, e curso de capacitação específico para o desempenho da atividade de polícia ostensiva e preservação da ordem pública.

§ 1º. Na constituição da nova polícia, até a realização de curso de capacitação e adaptação, os Delegados de Polícia oriundos do Oficialato das polícias militares dos Estados e do Distrito Federal exercerão a atividade de polícia ostensiva e preservação da ordem pública, e os Delegados de Polícia oriundos da carreira de Delegado de Polícia Civil dos Estados e do Distrito Federal exercerão a atividade de investigação criminal e de polícia judiciária.

§ 2º. O exercício da atividade integrada de polícia pelos delegados de polícia oriundos da carreira de Delegado de Polícia civil e do Oficialato das polícias militares dos Estados e Distrito Federal, [sic] depende da realização de curso de capacitação e adaptação, com duração mínima de seis meses, ministrado pela academia de polícia.

PEC 102/2011

O modelo existente [de polícia militarizada], onde não se contempla o ciclo completo de polícia (prevenção e repressão), torna-se ineficaz, burocrático e oneroso. O retrabalho passa a fazer parte da rotina e já não atende satisfatoriamente a sociedade, que nos dias atuais, clamam por agilidade.

PEC 51/2013

[Exigência de ciclo completo:] a autonomia para os Estados definirem seu modelo policial não implica a faculdade de fracionar a atividade ostensivo/preventiva (hoje atribuída às Polícias Militares) da atividade investigativa (hoje atribuída às Polícias Cíveis). Necessariamente, toda instituição policial deve ter caráter ostensivo e investigativo. A diferenciação de atribuições deve se dar não em relação às fases do ciclo policial, mas sobre o território ou sobre grupos de infrações penais.

Em relação ao ciclo completo, que diz respeito à unificação das funções policiais (preventiva e investigativa) com competência por matéria ou por área, como já se faz em vários lugares do mundo, observa-se de forma explícita que as PECs nºs 102/2011 e 51/2013 a visualizam como uma demanda urgente da sociedade, que clama por uma polícia mais ágil e menos burocratizada.

Já com relação à PEC nº 430/2009 infere-se, a partir da leitura dos artigos transcritos, que, apesar da desmilitarização e da criação de uma nova polícia unificada, os antigos oficiais da polícia militar continuariam exercendo a atividade policial ostensiva e preventiva, e os antigos delegados da polícia civil, a atividade de investigação criminal e de polícia judiciária, exigindo-se, para o ingresso na carreira de delegado, o curso superior de bacharel em direito, e o curso de capacitação específico para o desempenho da atividade de polícia. A PEC demonstra, dessa forma, a intenção de integrar as atividades policiais, mas sem torná-las de ciclo completo.

Atualmente, nos estados e no Distrito Federal, as forças policiais civis e militares não possuem o ciclo completo de Polícia, cabendo àquela a atividade investigativa e a esta a atividade ostensiva e preventiva. A Polícia Militar não tem competência para investigar, tampouco a Polícia Civil tem competência para exercer atos de polícia ostensiva, resultando em burocratização e ineficácia da atuação policial. Impera o retrabalho, com as atividades sendo realizadas duas ou mais vezes, inadmissível, quando proliferam queixas de que o efetivo existente não dá conta da demanda. Investigações, algumas vezes, beiram a superficialidade, porquanto pode ocorrer de os policiais militares encontrarem a cena de um crime, mas, por não ter sido lavrado flagrante, não poderem realizar prisão ou investigação, devendo aguardar a atuação da polícia civil. Ou de um policial militar prender em flagrante uma pessoa que cometeu um crime e ter que entregá-la à polícia civil para que dê continuidade à investigação, quando esta sequer presenciou o ocorrido. Decorre, ainda, dessa atuação bipartida, uma competitividade natural entre as polícias, em que uma quer se sobrepor a outra, resultando em instituições que não convergem para um interesse comum.

Os próprios salários baixos³⁶ e a falta de coesão interna resultam dessas divisões do trabalho policial, responsável pela formação de uma “casta” superior, representada pelos oficiais, no caso da polícia militar, e de uma “casta” inferior, contemplando os praças, que recebem salários ínfimos, se comparados aos dos oficiais. Estimula-se, com medidas dessa natureza, a instalação de um sentimento de inferioridade, de desvalorização do trabalho entre os últimos, como se sua

³⁶ Os pisos salariais variam entre os estados, em que o menor valor apresentado é de R\$ 801,40 (oitocentos e um reais e quarenta centavos), em Roraima, e chega ao maior valor de R\$ 4.700,00 (Quatro mil e setecentos reais) no Distrito Federal (IDECRIM, 2011).

atuação laboral fosse menos importante que a dos oficiais, suplantando a cooperação e a motivação na efetivação de uma segurança pública democrática e incitando o abuso de autoridade.

Uma divisão nesses moldes parece resultar na formação de policiais que desrespeitam os direitos fundamentais e estabelecem diferenças entre os cidadãos, afinal, se nem mesmo seus próprios direitos são respeitados, como querer que ajam positivamente na defesa dos direitos dos demais? Essa contradição se manifesta na costumeira atuação dos policiais em sociedade, em que costumam ser autoritários, não dialogar com o cidadão, apenas dar-lhes ordens, identificar qualquer questionamento como desacato a autoridade, reproduzindo o que é ensinado nos batalhões.

Defende-se que a implantação do ciclo completo possibilitaria à polícia realizar atividades abrangendo desde o policiamento ostensivo, passando pelo atendimento de ocorrências criminais, até a atividade investigativa, produzindo provas, documentos e diligências necessárias à obtenção dos dados para a instrução dos inquéritos, cujos resultados seriam entregues ao Ministério Público, para que realizasse ou não a denúncia, convergindo, assim, toda a polícia para um interesse comum.

4.2.3 Instituição de carreira única

Nesta categoria, analisa-se a disposição das Propostas de instituir uma carreira única, nos moldes das disposições apresentadas a seguir:

PEC 430/2009

Visando a correta composição da nova polícia, estabelecemos a possibilidade de transposição dos cargos hoje existentes para os novos cargos, cuja estrutura básica também disciplinamos, de forma a atender às principais nuances do exercício da segurança pública. Disciplinamos que o novo Delegado de Polícia figurará como dirigente, auxiliado pelos Investigadores, Escrivães, Policiais e Peritos, estes últimos com autonomia técnico-funcional.

Na busca por uma polícia hígida e motivada, também estabelecemos a reserva para os demais integrantes, de cinqüenta por cento das vagas para provimento dos cargos superiores, permitindo-lhes a progressão dentro da instituição, porém submetidos ao mesmo certame externo e mantida a oxigenação da instituição pelos demais cinqüenta por cento das vagas voltadas ao provimento externo.

§ 6º. Nos concursos públicos para o provimento dos cargos da Polícia dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, preenchidos os requisitos

exigidos por lei, reservar-se-ão 50% (cinquenta por cento) das vagas para os integrantes das demais carreiras da respectiva instituição.

PEC 102/2011

No art. 6º da PEC tem-se:

- a) a transformação dos cargos dos delegados e dos oficiais no cargo de delegado de polícia;
- b) a alternância no cargo de Delegado Geral da Polícia, quando o delegado geral for oriundo do cargo de delegado o adjunto será oriundo do cargo de oficial, até que tenha um delegado que ingressou na nova polícia;
- c) a transformação dos cargos das carreiras das polícias civis e militares dos Estados e do Distrito Federal mantendo a correspondência entre a situação funcional anterior e a nova, garantida, em qualquer caso, para ativos, inativos e pensionistas, a irredutibilidade de vencimentos ou subsídios.

Art. 4º

- h) cria o cargo de delegado de polícia, carreira jurídica, com a exigência de bacharelado em direito;
- i) cria o quadro de analista de polícia e o de perito de polícia;
- j) o direito de ascensão funcional do cargo de analista de polícia para o cargo de delegado e perito, com percentual a ser definido em lei;

PEC 51/2013

[a] A existência de duplicidade de carreiras, com estatura distinta, nas diversas instituições policiais, é reconhecidamente causadora de graves conflitos internos e ineficiências. A proposta avança ao propor a carreira única por instituição policial. É preciso registrar que essa medida não é incompatível com o princípio hierárquico ou com o estabelecimento de gradação interna à carreira, que permita a ascensão do profissional, mediante adequada capacitação e formação, a partir de instrumentos meritocráticos.

Art. 8º Os servidores integrantes dos órgãos que forem objeto da exigência de carreira única, prevista na presente Emenda à Constituição, poderão ingressar na referida carreira, mediante concurso interno de provas e títulos, na forma da lei.

A PEC nº 102/2011 não apresenta grandes mudanças com relação à situação da carreira única, mantendo a estrutura anterior, em que se exige concurso para o ingresso na carreira almejada. Assim, ainda que tenha proposto alterações nos cargos das carreiras das polícias civis e militares, a PEC em comento manteve a correspondência entre elas, gerando uma polícia unificada de ciclo completo, mas, com as mesmas divisões anteriores. Portanto, um policial que entra nessa carreira continua na mesma posição, ou quase não tem perspectivas de progressão, dentro da organização policial, se não for por meio da realização de um novo concurso para o cargo almejado, o que resulta em estagnação profissional. A PEC só oferece perspectiva de progressão dos cargos de analista de polícia para os cargos de delegado e perito.

Já a PEC nº 430/2009 não estabelece uma carreira única, mas um duplo modelo de ingresso na carreira policial, o primeiro consistindo no provimento de 50% das vagas por pessoas de fora da organização, por meio de concurso público, e o segundo, na destinação de 50% das vagas à progressão dos integrantes das carreiras policiais. Esse modelo estimularia, ainda que de forma tímida, os policiais a se qualificar e a buscar uma melhor preparação na expectativa de ocupar essas vagas, mas continuariam os problemas em relação a uma pessoa de fora que entra em um cargo superior, como o de delegado de polícia, muitas vezes sem nunca ter tido qualquer experiência com segurança pública, para coordenar policiais que trabalham há muitos anos e detêm vasta experiência na investigação e no policiamento ostensivo, gerando um desrespeito natural entre aqueles policiais e o delegado.

A PEC nº 51/2013 busca o estabelecimento de carreira única, prevendo que o servidor inicie sua trajetória laboral no policiamento ostensivo e, dependendo da sua qualificação e preparo, além de da prestação de concurso de provas e títulos e, especialmente, da sua experiência, progrida para cargos de investigação e, futuramente, para cargos de liderança, adquirindo o respeito de seus colegas de trabalho.

Atualmente, as polícias não se utilizam do modelo de carreira única, mas mantêm divisões internas de funções e, especialmente, diferenças salariais. Nessa conjuntura, um praça nunca conseguirá ocupar um cargo de oficial com base em seu desempenho, mas, tão somente, se prestar um novo concurso para assumir aquela função. Isso provoca um desestímulo no profissional, que se vê sem qualquer possibilidade de progressão, não importando se atua de forma exemplar ou de forma completamente divergente do que deveria. Outra questão que merece destaque é a que se refere à experiência policial, pois profissionais com muitos anos de experiência veem-se subordinados a um delegado que não tem qualquer experiência na área, e só se encontra naquela posição porque prestou concurso público e foi aprovado.

Muitos criticam a criação de uma carreira única, na crença de que sua implementação vai resultar em retorno ao modelo meritocrático de se alcançar cargos públicos, mas, na realidade, o que se vê são pessoas com condições de cursar faculdade, de direito, de administração, ou mesmo outra que não tenha relação direta com a segurança pública, dedicando sua vida ao estudo e

ingressando nesses cargos, cujos salários são bem mais altos, se comparados aos percebidos pelos policiais, chefiando, muitas vezes, mais de 20 policiais com vasta experiência, sem nunca terem tido qualquer experiência com relação à segurança pública³⁷. Questiona-se que tipo de sentimento aquele policial nutrirá em relação àquele delegado, como manifestará respeito e obediência quando acredita possuir maior capacidade de lidar com a situação da segurança pública no local.

Em muitos países se observa o modelo de carreira única, como nos Estados Unidos, na Inglaterra, e em outros países que adotam o sistema anglo-saxão, consoante explica Tulio Vianna, do Portal Fórum:

[...] as polícias são compostas exclusivamente por civis e são de ciclo completo, isto é, o policial ingressa na carreira para realizar funções de policiamento ostensivo e, com o passar do tempo, pode optar pela progressão para os setores de investigação na mesma polícia. Para que se tenha uma ideia de como esse sistema funciona, um policial no Departamento de Polícia de Nova York (NYPD) ingressa na carreira como agente policial (police officer) para exercer atividades de polícia ostensiva (uniformizado), tais como responder chamadas, patrulhar, perseguir criminosos etc. Depois de alguns anos, esse agente policial pode postular sua progressão na carreira para o cargo de detetive (detective) no qual passará a exercer funções investigativas e não mais usará uniformes. A carreira segue com os cargos de sargento (sergeant), que chefia outros policiais; de tenente (lieutenant), que coordena os sargentos; e de capitão (captain), que comanda o que chamaríamos de delegacia (2013).

O sistema em comento contrasta com o adotado no Brasil, em que, quando o policial está envelhecendo, em vez de ter seu conhecimento de anos de prática utilizado para o desenvolvimento de uma segurança pública de qualidade, é desviado para a realização de atividades administrativas, que outras pessoas sem qualquer experiência policial poderiam realizar.

Na análise em construção, indaga-se sobre como se daria essa transição para o novo modelo de carreira única, visto que até que se concluísse a formação dos profissionais para alcançar os cargos superiores, a segurança pública não poderia restar abandonada. A PEC nº 51/2013 dispõe que os servidores do antigo modelo de polícia que aderirem ao novo modelo “poderão ingressar na referida carreira, mediante concurso interno de provas e títulos, na forma da lei”. Essa determinação

³⁷Os salários iniciais dos delegados de polícia variam entre os estados, em que um dos menores valores apresentados é de R\$ 6.709,32 (seis mil setecentos e nove reais e trinta e dois centavos), em São Paulo, e chega ao maior valor de R\$ 13.732,27 (Treze mil setecentos e trinta e dois reais e vinte e sete centavos), no Mato Grosso (SIQUEIRA, 2013), portanto, se comparados ao piso salarial do policial militar, já transcritos anteriormente, demonstram a completa disparidade salarial entre essas categorias.

conduz a duas considerações: na primeira, crê-se que se estaria diante de uma solução para que os vícios e mazelas profundamente instalados no modelo policial vigente não fossem transpostos para a nova estrutura, visto que a realização de novo concurso implicaria a reestruturação e realocação do contingente existente em novas posições; na segunda, por outro lado, evidencia-se que a medida pode ferir o direito adquirido daqueles que já ocupam determinados cargos em decorrência de concurso público, resultando nos seguintes questionamentos: Eles teriam que fazer novo concurso? E o que aconteceria se não fossem aprovados?

As outras PECs estabelecem a transposição das carreiras anteriores para as novas carreiras, o que resolveria a questão do direito adquirido, embora resultasse em uma polícia com a velha estrutura, porquanto, apesar da nova denominação, estariam presentes os mesmos oficiais, praças, delegados e peritos da estrutura anterior, o que provavelmente resultaria no mesmo modelo de segurança pública questionado no presente trabalho.

Percebe-se, a partir dessas colocações, que resta um impasse a ser solucionado, envolvendo, de um lado, o respeito ao direito adquirido dos profissionais de permanecerem nos postos conquistados e, do outro, a possibilidade de quebra dos velhos hábitos, que se crê que também concorrem para a falência do modelo de segurança pública em vigor.

No entanto, o que se pode apontar como benefício de uma carreira única é a oportunidade que oferece ao policial de percorrer as diversas fases da carreira policial, assimilando todo o conhecimento de campo e se qualificando para progredir até atingir o seu ápice – o cargo de delegado -, com uma boa carga de conhecimento para que possa ter o respeito dos policiais dos quais será líder.

4.2.4 Definição constitucional da finalidade da segurança pública

Um dos pontos abordados no âmbito da desmilitarização da polícia consiste na delimitação da abrangência da segurança pública, como expresso nos excertos dos textos das PECs *in verbis*:

PEC 430/2009

Art. 144.....

[...]

IV– Polícia e Corpo de Bombeiros dos Estados;

V – Polícia e Corpo de Bombeiros do Distrito Federal e Territórios, mantidos pela União.

[...]

§ 4º. A Polícia dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, instituída por lei como órgão único em cada ente federativo, permanente, essencial à Justiça, de atividade integrada de prevenção e repressão à infração penal, de natureza civil, organizada com base na hierarquia e disciplina e estruturada em carreiras, destina-se, privativamente, ressalvada a competência da União, à:

I – preservação da ordem pública;

II – exercer a atividade de polícia ostensiva e preventiva;

III – exercer a atividade de investigação criminal e de polícia judiciária, ressalvada a competência da União e as exceções previstas em lei.

PEC 102/2011

Art. 144.....

[...]

§ 9º A remuneração dos agentes públicos integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39, assegurado piso nacional a ser fixado em lei federal, que disciplinará fundo nacional, com participação da União, dos Estados e dos municípios, visando a sua suplementação, bem como a vinculação de percentuais do orçamento.

§ 10. É facultado à União, no Distrito Federal e Territórios, e aos estados a adoção de polícia única, no seu respectivo âmbito, cujas atribuições congregam as funções de polícia judiciária, a apuração de infrações penais, de polícia ostensiva, administrativa e a preservação da ordem pública.

§ 11. O Conselho Nacional de Polícia, cuja competência e organização são definidas em lei complementar, presidido por Ministro do Superior Tribunal de Justiça e composto por membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, das polícias estaduais, federal e do Distrito Federal e Territórios, por representantes da Ordem dos Advogados do Brasil e membros da sociedade civil indicados pelo Senado e pela Câmara dos Deputados, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para mandato de dois anos, admitida uma recondução.” (NR)

PEC 51/2013

Art. 2º A Constituição passa a vigorar acrescida do seguinte art. 143-A, ao Capítulo III – Da Segurança Pública: “CAPÍTULO III DA SEGURANÇA PÚBLICA.

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

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

II - valorização de estratégias de prevenção do crime e da violência;

III - valorização dos profissionais da segurança pública;

IV – garantia de funcionamento de mecanismos *[sic]* controle social e de promoção da transparência; e

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

Parágrafo único. A fim de prover segurança pública, o Estado deverá organizar polícias, órgãos de natureza civil, cuja função é garantir os direitos dos cidadãos, e que poderão recorrer ao uso comedido da força, segundo a proporcionalidade e a razoabilidade, devendo atuar ostensiva e preventivamente, investigando e realizando a persecução criminal”.

Como se pode inferir da leitura dos artigos expostos, as PECs nºs 430/2009 e 102/2011 não promoveram mudanças na definição constitucional da finalidade da segurança pública, somente mencionando a atuação da polícia já desmilitarizada, expressa apenas pela retirada do termo militar que qualificava a polícia estadual ostensiva.

Essa omissão contribui para tornar sem efeito qualquer iniciativa que se proponha a ressignificar a finalidade da própria atuação policial, que continua sendo a de preservar a ordem pública, conceito, conforme levantado no segundo capítulo, que pode gerar interpretações dúbias (ordem pública cidadã, ordem pública legitimadora de arbitrariedades), portanto, não atinge o cerne da finalidade da segurança pública, que consiste em prestar um serviço à população, preservar os direitos fundamentais e estimular a cidadania.

Em contrapartida, a PEC nº 51/2013 promoveu um avanço na construção de um novo conceito de polícia – cidadã -, redefinindo o objetivo da atuação policial para abranger o respeito aos direitos dos cidadãos e os princípios que devem conduzir a atuação policial.

Ao acrescentar o artigo 143-A, que trata diretamente da segurança pública, no Capítulo III, intitulado “Da Segurança Pública”, a PEC nº 51/2013 buscou garantir constitucionalmente que os princípios democráticos fossem respeitados, uma vez que a própria Constituição está guiando a atuação da polícia por seu intermédio. A mudança gerada pela PEC nº 51/2013 por meio da inclusão do referido dispositivo, *caput*, que acrescenta o adjetivo democrática à expressão ordem pública, representa um grande avanço no direcionamento da atuação do órgão policial, diferentemente do que ocorria quando ordem pública existia sem qualificadora, utilizada para justificar diversas atuações violentas e repressivas da polícia. A partir da locução ordem pública democrática, só cabe inferir a possibilidade de que se instale uma ordem permeada pela Constituição e pelas leis, com o intuito de preservar os direitos fundamentais, exercendo o poder policial em conformidade com o direito, de modo que reste garantida a legalidade e, especialmente, a legitimidade de um

Estado Democrático de Direito, conforme explicado por Souza Neto no capítulo anterior.

O próprio *caput* do artigo 143-A enfatiza o aspecto democrático da ordem pública quando estabelece que a segurança pública é exercida “para a garantia dos direitos dos cidadãos, inclusive a incolumidade das pessoas e do patrimônio”. O objetivo fundamental de um Estado Democrático de Direito é garantir os direitos dos cidadãos, especialmente os direitos fundamentais, base desse modelo de Estado, buscando limitar o poder estatal, portanto, uma polícia que não respeita os direitos fundamentais está indo de encontro à Constituição e ao Estado Democrático de Direito.

O dispositivo em estudo estabelece diversos princípios que devem guiar a atuação policial, como o da “atuação isonômica em relação a todos os cidadãos, inclusive quanto à distribuição espacial da provisão de segurança pública;” o que consiste em grande avanço na conquista de uma segurança pública democrática e horizontal, pois orienta o tratamento isonômico de todos os cidadãos, não importando classe econômica, social, cor, raça, credo ou orientação sexual. Nesse sentido, contrapõe-se ao que se observa na atualidade, em que a atuação da polícia nas favelas, longe de contemplar a oferta de segurança pública, destina-se à repressão dos moradores, a sua contenção, enquanto nos bairros de classes mais abastadas, opera-se a sua proteção.

Na sequência, o princípio da “valorização de estratégias de prevenção do crime e da violência;” mostra-se relevante no direcionamento da ação policial em razão da prática vigente desde sempre no Brasil de só se olhar para o crime no momento em que precisa ser reprimido, não se preocupando com a sua prevenção, que pressupõe, prioritariamente, a necessidade de atuação conjunta das instâncias federativas para a promoção da educação, saúde, moradia, trabalho, enfim, de tudo que possibilite a redução das desigualdades sociais, além de uma atuação especializada na eliminação do tráfico de drogas, atualmente, um dos grandes causadores do aumento da violência.

A “garantia de funcionamento de mecanismos [de] controle social e de promoção da transparência” é fundamental para a construção de uma polícia cidadã, pois a quantidade de mortos em decorrência da atuação policial sob a justificativa de “resistência seguida de morte” demonstra a falta de transparência que existe nesse modelo de polícia militar, em que não se privilegia a isonomia na punição desses

atores, visto o seu julgamento por tribunais militares com fundamento em leis penais e processuais penais militares, de acordo com o interesse da instituição, favorecendo o acobertamento de crimes cometidos por eles. No entanto, do mesmo modo que a legislação especial e o foro privilegiado constituem benefícios que os tornam “superiores” em relação aos civis, consistem em desvantagens, visto que permitem que sejam penalizados dentro dos quartéis por qualquer de seus superiores sem o devido respeito ao contraditório, e a intervenção da justiça comum, englobando o V princípio, que busca a “prevenção e fiscalização efetivas de abusos e ilícitos cometidos por profissionais de segurança pública”.

Sabe-se, atualmente, que a sociedade e as autoridades têm sido coniventes com essa situação, não evidenciando nenhum esforço para impedir o recrudescimento das estatísticas, como aduz Adilson Paes de Souza (2013), portanto, considera-se que a prevenção e fiscalização efetiva realizada por um órgão autônomo pode ser o meio encontrado para se diminuir substancialmente as estatísticas de mortes de civis em ações policiais, prevenindo, ou até mesmo estimulando, que os policiais atuem de forma legal e com respeito aos direitos humanos, ou que, pelo menos, não se utilizem de violência exacerbada sem qualquer punição. No entanto, uma mudança cultural da sociedade com relação ao reconhecimento dos direitos fundamentais de todos os cidadãos se torna fundamental para que se perpetre uma verdadeira mudança na atuação policial, posto que apenas mediante a fiscalização e a denúncia da sociedade se poderá construir uma nova cultura policial, com menos violência e, espera-se, com menos mortes.

Apesar desse grande avanço na definição do objetivo da atividade policial, a PEC nº 51/2013 manteve a segurança pública no mesmo Título V da Constituição Federal, intitulado “Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas”, em que se encontram os capítulos “Do Estado de Sítio”, “Do Estado de Defesa” e “Das Forças Armadas”, portanto, não retirou esse resquício da época da ditadura, dando a sensação de que a segurança pública não é um serviço direcionado ao cidadão, um direito fundamental, uma situação cotidiana, mas uma situação de defesa interna nacional, de atipicidade, de causas extremas, pois todos os outros capítulos tratam de situações em que se pode passar por cima da legalidade, restringir direitos, em razão de consistirem em situações excepcionais.

4.2.5 Aumento da responsabilidade do município na provisão da segurança pública

O município tem sua parcela de responsabilidade na provisão da segurança pública. As PECs tiveram o cuidado de elevar essa responsabilidade pela sua proximidade com as especificidades locais. A seguir, transcrevem-se os trechos das Propostas que abordam essa iniciativa.

PEC 51/2013

[...] o município é incluído entre os entes responsáveis pela segurança pública, podendo, a depender da decisão tomada em nível estadual, instituir polícias em nível local (para maior clareza quanto aos modelos possíveis para o Estado, vide a partir do item 8, infra).

Art. 6º O município poderá, observado o disposto no art. 144-A da Constituição, converter sua guarda municipal, constituída até a data de promulgação da presente Emenda à Constituição, em polícia municipal, mediante ampla reestruturação e adequado processo de qualificação de seus profissionais, conforme parâmetros estabelecidos em lei.

PEC 430

Por outro lado, sabedores do fato de que o crime de menor monta e o de oportunidade também são fatores que muito incomodam a população, pretendemos entregar às guardas municipais a competência para atuarem na prevenção ao delito, com a coordenação do novo delegado de polícia, de maneira a elevar a segurança preventiva da população, na busca pela desmotivação do possível infrator.

§ 8º. Os Municípios, conforme dispuser a lei, poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços, instalações e à atividade complementar de vigilância ostensiva da comunidade, sendo esta última, mediante convênio, sob a coordenação do Delegado de Polícia.

PEC 102

Art. 8º. As guardas dos Municípios cujos Estados adotarem o modelo previsto no § 10 do art. 144, conforme dispuser a lei, poderão exercer atividade complementar de policiamento ostensivo e preventivo, mediante convênio com o Estado.

A participação do município é praticamente inexistente com relação à segurança pública, somente lhe sendo permitida a criação de Guarda Municipal para proteger os bens públicos. Apesar da competência ínfima estabelecida pela Carta Maior, essa Guarda Municipal tem sido utilizada em diversos municípios para realizar policiamento ostensivo, treinada, muitas vezes, por agentes da polícia militar, atuando em diversas ações de interesse privado destes, seja para realização de despejos e remoções forçadas, ou para repressão de manifestantes e de atos públicos de trabalhadores, representando, em alguns momentos, um braço armado dos prefeitos na contenção de qualquer fato que venha de encontro à política local.

Apesar desse desvirtuamento da polícia, esse aumento de responsabilidade da guarda municipal é uma tendência natural que tem ocorrido em diversos municípios.

A expansão dessa responsabilidade proposta pelas PECs é resultado da importância que a Constituição vem atribuindo a este ente, especialmente no âmbito de serviços como saúde e educação, portanto, crê-se que não deve ser diferente com a prestação de serviços de segurança pública destinada aos cidadãos, que necessita atingir a toda a população para que se possa usufruir de uma vida mais digna.

Diante disso, todas as PECs apresentadas neste trabalho atribuem maior responsabilidade ao município, seja como auxiliar do estado na prevenção de delitos de menor potencial ofensivo, seja atuando com o policiamento ostensivo e preventivo nos municípios com grande contingente populacional. Isso se torna importante, pois os estados e a União não conseguem, muitas vezes, identificar as peculiaridades de cada localidade, visto a extensão continental do Brasil e a grande dimensão dos seus estados, portanto, o município teria o papel de compreender melhor a dinâmica de sua população para realizar um serviço de segurança pública de qualidade e especializado, mas sempre em obediência às diretrizes nacionais e sob a supervisão do estado, de modo a impedir a utilização, pelos políticos locais, desse efetivo policial para interesses eleitoreiros ou privados.

4.2.6 Aumento da responsabilidade da União

Do mesmo modo, compete à União estabelecer diretrizes para a implementação da segurança pública no Brasil, e as PECs, motivadas pela necessidade de uma orientação uniformizadora da atuação policial, propuseram a elevação dessa responsabilidade.

PEC 430/2009

Pretendemos criar, ainda, estrutura administrativa básica, com o intuito de uniformização, fator que facilita a gestão e implementação de políticas nacionais de segurança pública.

Art. 22.....

[...]

XXI – normas gerais sobre armamento e mobilização das polícias e corpos de bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios;

XXX – organização, funcionamentos, garantias, direitos e deveres da Polícia e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal e Territórios.

[...]

Art. 24.....

XVI – organização, funcionamento, garantias, direitos e deveres das polícias e corpos de bombeiros dos Estados.

PEC 102/2011

§ 4º. Lei federal, de iniciativa do Presidente da República, disporá sobre regras gerais das Polícias, em especial sobre ingresso, estrutura organizacional básica, direito de greve e outras situações especiais, consideradas as peculiaridades de suas atividades, assegurada a independência no exercício da atividade pericial e na investigação criminal, que devem ser uniformemente observadas pelas leis dos respectivos entes federativos.

Art. 9º. A União poderá mobilizar efetivo das polícias unificadas dos Estados e do Distrito Federal e Territórios para emprego em local e tempo determinado nos seguintes casos:

I – de decretação de Estado de Defesa, de Sítio ou de intervenção federal;

II – por solicitação do governo do Estado ou do Distrito Federal e Territórios.

PEC 51/2013

Aumento da participação da União em áreas críticas para a segurança pública, que se ressentem de maior padronização e uniformização em nível nacional, a União deverá estabelecer diretrizes gerais. É o caso da gestão e do compartilhamento de informações, da produção de dados criminais e prisionais, além da criação e funcionamento de mecanismos de controle social e promoção da transparência. Na formação policial, a União deverá avaliar e autorizar o funcionamento de instituições de ensino que atuem na área, a fim de garantir níveis adequados de qualidade e a conformidade a uma perspectiva democrática de segurança pública.

Art. 1º O art. 21 da Constituição passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos XXVI e XXVII; o inciso XVI do art. 24 passa a vigorar com a seguinte redação, acrescentando-se o inciso XVII:

“Art. 21.....

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

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

“Art. 24.....

XVI – organização dos órgãos de segurança pública; e

XVII – garantias, direitos e deveres dos servidores da segurança pública” (NR).

De uma maneira geral, todas as PECs transferem à União mais responsabilidades com relação à segurança pública e às diretrizes gerais de atuação da polícia. Buscam uma União mais atuante, que trabalhe para uniformizar as polícias estaduais, por meio da criação de uma estrutura administrativa básica e do estabelecimento de diretrizes gerais.

A União, atualmente, tem responsabilidades diminutas, somente atuando em momentos de crise. A Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), órgão a quem compete o alinhamento das polícias estaduais, não dispõe de recursos para realmente efetivar a segurança pública em âmbito nacional.

Os artigos transcritos das PECs nºs 430/2009 e 51/2013 transferem para a União a responsabilidade pela organização dos órgãos de segurança pública e a elaboração de suas diretrizes gerais sobre garantias, direitos e deveres, antes, da competência do Ministério do Exército, atribuída por meio do Decreto nº 667, de 1969. O controle que o Exército ainda exerce sobre a Polícia Militar, organizando sua formação e treinamento, e estabelecendo seus direitos e deveres, resulta na constituição de uma polícia com viés belicista, uma vez que lhe cabe auxiliá-lo em caso de guerra externa “ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Interna e da Defesa Territorial” (Decreto nº 667, de 1969, artigo 3º, alínea “d”).

Nesse sentido, tem-se que a PEC nº 102/2011 estabelece situações em que a polícia poderá ser requisitada para “emprego em local e tempo determinado” (estado de defesa, de sítio, intervenção federal, solicitação dos governos). No modelo vigente, considera-se aceitável que a Polícia Militar possa ser requisitada para situações excepcionais como as expostas, incluindo a de guerra externa, por se tratar de órgão auxiliar do Exército; no entanto, em uma polícia que se propõe desmilitarizada, uma iniciativa dessa natureza mostra-se totalmente incongruente, representando um verdadeiro desvio de sua função, que deveria se destinar exclusivamente à efetivação da segurança pública dos cidadãos. Afinal, situações excepcionais como as descritas demandam atuações excepcionais, compatíveis com as desempenhadas pela atual polícia militar, que é treinada para situações de “guerra”, mas não enquadráveis no modelo de polícia democrática que se está querendo formar.

Com a transferência da responsabilidade para a União, a segurança pública deverá ser tratada como um serviço público, como a saúde e a educação, posto que lhe compete organizar, de maneira geral, as diretrizes e metas referentes a esses assuntos, buscando o atingimento de toda a população, por meio da orientação nacional de atuação das polícias.

Há que estabelecer um parâmetro nacional de educação e princípios a serem seguidos por esse novo órgão, de modo a que passe a perseguir um objetivo único, o de prover uma segurança pública de qualidade, coesa e cooperativa, notadamente entre os estados. Nesse novo modelo de polícia, identificam-se os problemas para que, por seu intermédio, se busque uma formação policial que realmente efetive a segurança de forma horizontal, diferentemente do que ocorre na atualidade, em que cada estado treina os seus policiais de maneira diversa, por períodos diferentes - alguns por três meses, outros por oito meses - formando profissionais com níveis desiguais de preparação, mas todos considerados policiais, e como tal, podendo desempenhar as mesmas atividades.

A União deverá estimular a sistematização dos dados criminais e prisionais de modo a que se construa um grande banco de informações, alimentado localmente e disponível para consulta em âmbito nacional, realizando, assim, uma segurança pública não somente em nível estadual, mas no País todo, por meio da cooperação das polícias estaduais.

Os direitos e deveres dos policiais serão unificados, de forma que não haverá diferenças de tratamento entre os estados, e os órgãos de segurança pública atuarão de maneira horizontal em todo o País.

Com isso, espera-se uma atuação policial mais unificada no País inteiro, fazendo com que não ocorram situações de privilégio ou preconceitos decorrentes do estado em que essa polícia se encontra ou do grau de influência que determinado governo estadual exerce sobre ela, pois, apesar de sua submissão ao governador, essa polícia deverá atuar seguindo as diretrizes nacionais, o que contribuirá para a redução de sua utilização para interesses políticos ou, até mesmo, privados.

4.2.7 Mecanismos de controle externo dos órgãos policiais na busca da transparência de sua atuação

A transparência na atuação dos órgãos policiais pressupõe a disponibilização de dispositivos que realizem o controle externo desses órgãos, proposta das PECs em estudo:

PEC 430/2009

Neste diapasão, vislumbramos o nascimento de uma polícia forte e atuante e, para tanto, se faz necessário acurado controle, fator que entendemos suprido pela criação de um conselho poderoso *[sic]* e multifacetário, com corregedoria nacional e ouvidorias espalhadas por todos os entes federativos.

Art. 9º. O controle da atividade funcional, administrativa e financeira dos órgãos relacionados no artigo 144 da Constituição Federal é exercido pelo Conselho Nacional de Segurança Pública, composto de vinte membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

I – um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, que o preside ou por um ministro indicado por ele;

II – um Delegado de Polícia Federal, integrante da última classe da respectiva carreira, indicado por seu dirigente;

III - um Policial Rodoviário Federal, integrante da última classe da respectiva carreira, indicado por seu dirigente;

IV – um delegado da Polícia do Distrito Federal e Territórios, integrante da última entrância da respectiva carreira, indicado por seu dirigente;

V – seis delegados da Polícia dos Estados, integrantes da última classe das respectivas carreiras, indicados pelos respectivos Chefes de Polícia;

VI – dois membros dos Corpos de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios;

VII – um magistrado indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;

VIII – um membro do Ministério Público indicados pelo Procurador-Geral da República;

IX – um Juiz Federal membro do Tribunal Regional Federal;

X – Um Desembargador Estadual;

XI – dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

XII – dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicado um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

§ 1º. Observado o disposto no caput, compete ao Conselho Nacional de Segurança Pública:

I - zelar pela autonomia funcional dos membros das referidas instituições, podendo expedir atos regulamentares, observados a legislação vigente, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II - zelar pela observância do art. 37 da Constituição Federal, e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados pelos integrantes dos membros das referidas instituições, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas;

III - receber e conhecer das reclamações contra integrantes dos membros das referidas instituições, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar das suas Corregedorias, podendo avocar processos disciplinares em curso e aplicar as penalidades administrativas previstas no estatuto repressivo da Instituição.

IV - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares dos membros das referidas instituições, julgados há menos de um ano;

V - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação das referidas instituições e das atividades do Conselho, o qual deve integrar a mensagem prevista no art. 84, XI;

VI - exercer o controle externo da atividade policial e dos corpos de bombeiros;

VII – julgar, em última instância, os recursos contra decisões administrativas adotadas no âmbito das referidas instituições.

§ 2º. O Conselho, em votação secreta, escolherá para mandato de dois anos um Corregedor Nacional, bacharel em direito, com mais de trinta e cinco anos de idade e posicionado na última classe ou entrância da respectiva carreira, dentre os integrantes indicados pelos dirigentes das referidas instituições que o compõem, vedada a recondução, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei, as seguintes:

I - receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos integrantes das referidas instituições e dos seus serviços auxiliares;

II - exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e correição geral;

III - requisitar e designar integrantes das polícias e corpos de bombeiros do país, delegando-lhes atribuições.

§ 3º. O Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil oficiará junto ao Conselho.

§ 4º. Leis da União e dos Estados criarão ouvidorias das polícias e dos corpos de bombeiros, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra seus integrantes, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Segurança Pública.

Art. 13. Ficam revogados o art. 42; os §§ 3º, 4º e 5º, do art. 125; § 6º, do art. 144; e o inciso VII, do art. 129; todos da Constituição Federal.

PEC 102

Art. 7º. Leis da União e dos Estados criarão ouvidorias, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra integrantes das polícias, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Polícia.”

3. Acrescenta-se o § 11 no artigo 144, com a Criação do Conselho Nacional de Polícia, a semelhança do que ocorre com o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público, órgão de Controle Social da Atividade, para que o povo tenha controle sobre a ação policial, e esse conselho possa instaurar e avocar procedimentos, principalmente nos locais onde houver impedimento de apuração com isenção.

No Art. 10, da PEC, revoga o inciso VII do art. 129 da Constituição Federal, tendo em vista que essa função será exercida pelo Conselho Nacional de Polícia, criado por esta PEC.

PEC 51/2013

em cada órgão policial deverá ser instituída Ouvidoria Externa com autonomia funcional e administrativa, dirigida por Ouvidor-Geral com independência e mandato fixo. A Ouvidoria terá competência regulamentar (para dispor sobre procedimentos de atuação dos policiais, suspender a execução de procedimentos inadequados, e avaliar e monitorar suas atividades) e disciplinar (para receber e processar reclamações e denúncias contra abusos cometidos por profissionais de segurança pública, podendo decidir, inclusive, pela demissão do cargo).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Atualmente, as polícias contam com corregedorias internas atuando na fiscalização de arbitrariedades nas ações policiais, no entanto, deixam os companheiros de trabalho bastante desconfortáveis por estarem investigando, muitas vezes, um parceiro de trabalho, gerando um clima bastante tenso na instituição policial. A responsabilidade por exercer o controle externo da polícia tem sido do Ministério Público, por ser um órgão independente, sem qualquer vinculação com a instituição. Esse órgão foi alvo de uma PEC, de nº 37, de 2011, que buscava a transposição dessa responsabilidade para as próprias polícias, a qual não foi acatada pela população.

Apesar da fiscalização interna e externa, as atrocidades policiais continuaram ocorrendo, inclusive aumentou o número de mortos nos últimos anos, o que

demonstra que somente o Ministério Público e a corregedoria interna não são suficientes para dar conta dessa realidade.

Nessa senda, diante dos diversos casos de mortes e de violência institucionalizada decorrentes de atuações policiais, como se verificou nas estatísticas de pessoas mortas em São Paulo e no Rio de Janeiro com a classificação de “resistência seguida de morte”, uma ouvidoria externa se faz essencial para a avaliação da atuação dos policiais, especialmente para penalizar aqueles que atuam em confronto com a legislação.

A partir disso, essas ouvidorias externas, outras, gerais, e ou as corregedorias são de fundamental importância na fiscalização da polícia, devendo ter autonomia funcional e orçamentária, para que não haja vinculação a determinados interesses políticos ou, até mesmo, dos próprios policiais. Sua criação não extinguiria a competência do Ministério Público, com quem atuariam em paralelo, ou, até mesmo, em cooperação, para uma maior eficiência em sua função.

Seria interessante que os representantes dos conselhos não integrassem o quadro de carreira das polícias, evitando-se, assim, a ocorrência de conflitos de interesses dentro do próprio conselho, que deveria ser um órgão livre e imparcial, diferentemente do que dispõe a PEC nº 430/2009 no trecho transcrito. Essa fiscalização se daria pela própria comunidade, que participaria mais ativamente na busca de uma segurança pública de qualidade, mais cidadã, pois a própria Constituição dispõe que a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, portanto, por meio das ouvidorias, a população se tornaria instrumento ativo na mudança da atuação policial.

Ocorre, no entanto, que as PECs nºs 430/2009 e 102/2011 construíram a fiscalização externa com base na retirada da competência do Ministério Público, por meio da exclusão do inciso VII, do artigo 129, o que geraria inconstitucionalidade, uma vez que essa medida já foi proposta e não foi acatada pela população. Esse artigo, portanto, teria que ser emendado nas próprias PECs, o que permitiria que se desse continuidade à criação dos órgãos de fiscalização das polícias, que, no entanto, trabalhassem paralelamente ao Ministério Público.

As PECs dispõem, em seu texto, acerca de como seria a atuação desses conselhos e quem seriam seus integrantes, mas o modelo que mais se adequa a um conselho com mais lisura e menos interesses corporativos é o da PEC nº 51, pois defende a participação da sociedade por meio da consulta pública e da possibilidade

de apresentação de candidatura. Isso demonstra um avanço democrático da PEC, que busca a participação da sociedade diretamente na fiscalização da atuação da polícia, mas seria essencial que essa consulta pública fosse vinculante na decisão do ouvidor-geral, pois poderia ocorrer de as consultas públicas se tornarem mera formalidade, sem qualquer efetividade na escolha do representante no conselho.

4.2.8 Irredutibilidade salarial

Sobre a irredutibilidade salarial, são as seguintes as disposições das PECs em análise:

PEC 430/2009

Cabe ressaltar que nenhum dos integrantes das atuais polícias civis ou militares ou corpos de bombeiros militares, sofrerão qualquer tipo de prejuízo remuneratório ou funcional. Muito pelo contrário, garantida a irredutibilidade de vencimentos ou subsídios, com o enxugamento das estruturas vigentes, possibilitará ao Estado a necessária revisão remuneratória a maior. Aliado a esse fato, a revisão remuneratória estará garantida pela também previsão da criação de fundo nacional, estadual e municipal de segurança pública, onde a União, os Estados e os Municípios destinarão percentual da sua arrecadação para esse fim.

Art.3º. Garantida a irredutibilidade de vencimentos ou subsídios, lei disporá sobre as transformações dos cargos das polícias civis, militares e dos corpos de bombeiros militares dos Estados e do Distrito Federal, mantida, na nova situação, a correspondência entre ativos, inativos e pensionistas.

Parágrafo único. Na composição da Polícia dos Estados e do Distrito Federal e Territórios é assegurado o direito de opção de permanecer no quadro em extinção, garantida a irredutibilidade de vencimentos ou subsídios.

PEC 102/2011

§ 3º Ocorrendo unificação das polícias, os cargos das carreiras das polícias civis e militares dos Estados e do Distrito Federal serão transformados, por lei do respectivo ente, em cargos do novo quadro, mantendo a correspondência entre a situação funcional anterior e a nova, garantida, em qualquer caso, para ativos, inativos e pensionistas, a irredutibilidade de vencimentos ou subsídios.

PEC 51/2013

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

Com relação aos direitos adquiridos na mudança promovida pelas PECs da desmilitarização, todas ressaltam que serão garantidas a irredutibilidade salarial e a preservação dos direitos anteriormente adquiridos até o momento da publicação da

PEC, o que demonstra o grande interesse dessas legislações em não gerar insegurança jurídica.

Por fim, cabe ressaltar que, apesar das suas peculiaridades, todas as PECs aqui analisadas avançam com relação à efetivação de uma segurança pública mais cidadã, embora creia-se que a PEC nº 51/2013 seja a que mais avança nesse sentido, o que demonstra que o modelo atual de polícia que se tem é um entrave para os avanços relativos à segurança pública no País, e que talvez não sejam a solução dos problemas enfrentados atualmente, mas, com certeza, são mais um passo na efetivação de um Estado Democrático de Direito.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa bibliográfica permitiu evidenciar a segurança pública como um direito fundamental, que deve ser exercido com base no respeito ao cidadão, no seu reconhecimento como sujeito de direitos e, principalmente, com base na proteção da dignidade da pessoa humana, e compreendê-la como um serviço que o Estado deve oferecer, de forma homogênea, a toda a população, independentemente de cor, credo, classe ou orientação sexual de seus integrantes, para estimular a coesão social, pois só dessa maneira os objetivos constitucionais podem ser alcançados.

No entanto, ao se analisar a forma como essa segurança tem sido oferecida no Brasil, desrespeitando sobremaneira os direitos fundamentais, pautada na violência e na repressão às classes mais pobres, como confirma o número de mortos em decorrência de ações policiais, em sua maioria, reconhecidamente negros e pobres, moradores de favelas, em contraste com o serviço de segurança que é prestado nos bairros mais nobres, que, ao invés de reprimir, busca oferecer proteção a essa classe, verificou-se claramente as falhas no modelo policial que é ofertado.

Além disso, o reconhecimento crescente da militarização da polícia como uma das razões pela qual a polícia atua em constante violação aos direitos fundamentais só faz aumentar o clamor da população por mudanças estruturais nesse modelo de polícia.

A estrutura militar dessa polícia, a forma como são realizados os treinamentos, a violação de diversos direitos dos policiais e sua obediência “cega” aos superiores só refletem as incongruências desse modelo policial de segurança pública, melhor adaptado a situações de guerra, cujos combatentes devem estar bem preparados para enfrentar condições de frio paralisante ou de calor extremo, de falta de comida, de cansaço excessivo, entre outras situações excepcionais, nas quais a compreensão do outro ser humano como um inimigo que se visa combater está coerente com o que se vai enfrentar. Em uma guerra, o lema é matar ou morrer, o que faz com que esse modelo de polícia militarizada se mostre essencial para a concretização do objetivo almejado: derrotar o inimigo.

No entanto, quando se utiliza esse mesmo modelo de polícia para a efetivação de uma segurança pública interna, em que o ser humano com quem o policial lidará é o próprio cidadão, e o objetivo para a sua instituição é protegê-los e não combatê-

los, o resultado anunciado são as situações de violência e repressão arbitrárias observadas nos dias de hoje, pois o policial foi preparado para encarar o cidadão não como um sujeito de direitos, mas como um subordinado que lhe deve obediência. Desse modo, qualquer questionamento que este faça àquele, muitas vezes apenas exigindo seus direitos, é encarado como desacato, ou pior, como conduta inaceitável de um inimigo que deve ser combatido, eliminado. Claro que proliferam violações de direitos neste País, não só decorrentes da militarização da polícia, uma vez que se observam torturas e outros tipos de violência perpetrados contra os cidadãos no âmbito das outras polícias civis, mas, com certeza, essa estrutura de polícia tem contribuído para esse modelo de atuação policial.

Com relação à questão problematizadora que norteou a elaboração deste estudo, embora não se possa ter certeza se a desmilitarização seria de fato uma solução para os problemas enfrentados pela segurança pública brasileira, visto que isso só poderia ser verificado com a implementação de uma das PECs, em particular da PEC nº 51/2013, que apresenta mais avanços nesse sentido, verificou-se, por meio deste trabalho, que o modelo atual de polícia militarizada de que se dispõe é um entrave nos avanços com relação à segurança pública no País, e que a desmilitarização se mostra como um passo essencial na efetivação de um Estado Democrático de Direito.

Os objetivos propostos foram parcialmente atendidos, uma vez que não foi possível estabelecer se a desmilitarização das polícias estaduais consistiria em um caminho para se solucionar os problemas da segurança atual.

Como limitação deste trabalho aponta-se a não realização de uma pesquisa de campo, o que resultaria em uma fundamentação mais calcada na realidade local.

Diante dessa limitação, uma forma de contribuição que se pode trazer a essa área do conhecimento em pesquisas futuras seria a ampliação da análise realizada a partir da ida a campo para se observar como a polícia, e a própria sociedade, encaram a desmilitarização dessa instituição, se como uma possível solução, ou como algo que não traria mudanças na atuação da polícia.

REFERÊNCIAS

ACÁCIO, Augusto. **Política e polícia: cuidados, controles e penalizações de jovens**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2013.

ALVES, Anderson Fábio Nogueira. **Crimes contra a hierarquia e disciplina: a evolução da criminalidade contra a hierarquia e disciplina na Justiça Militar do Estado de Minas Gerais no decênio 1998 -2007**. 2008. 96 f. Monografia (Especialização em Criminologia) - Academia de Polícia Civil em convênio com o Instituto de Educação Continuada IEC da Universidade Católica de Minas Gerais, Minas Gerais, 2008. Disponível em: <http://www.acadepol.mg.gov.br/images/pdf/geral/monografia_anderson.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2014.

ASSIS, Jorge Cesar de. Os regulamentos disciplinares militares e sua conformidade com a Constituição Federal. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, nº 221, p.18, mar. 2006. Disponível em: <<http://www.jusmilitaris.com.br/novo/uploads/docs/rdmconfor mcf.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2014.

AVELINE, Paulo Vieira. **Segurança pública como direito fundamental**. 2009. 190 f. Dissertação (Mestrado em Direito, orientador: professor doutor Ingo Wolfgang Sarlet) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2009.

BRASIL, Cristina Índio do. Marido diz que mulher morta pela polícia do Rio não era traficante. **Agência Brasil**, 2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-03/marido-pede-justica-no-velorio-de-mulher-morta-por-causa-de-operacao-da>>. Acesso em: 10 maio 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Requerimento de 2014** (da Sra. Sandra Rosado). 2014. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=14E9A04C2C1713E5BF3C7A21A765BCC8.node2?codteor=1232099&filename=Tramitacao-PEC+430/2009>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição, nº 51 de 2013**. Autor: senador Lindbergh Farias. Altera os arts. 21, 24 e 144 da Constituição; acrescenta os arts. 143-A, 144-A e 144-B, reestrutura o modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial. 24 set. 2013. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=114516>. Acesso em: 6 maio 2014.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição, nº 102 de 2011**. Autor: senador Blairo Maggi e outros. Altera dispositivos da Constituição Federal para permitir à União e aos Estados a criação de polícia única e dá outras providências. 19 out. 2011. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=102919>. Acesso em: 6 maio 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **Pec 430/2009**. Autor: deputado Celso Russomanno. Altera a Constituição Federal para dispor sobre a Polícia e Corpos de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, confere atribuições às Guardas Municipais e dá outras providências. 5 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=458500>>. Acesso em: 6 maio 2014.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 2 mar. 2014.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983**. Aprova o regulamento para as policias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm>. Acesso em: 25 fev. 2014.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969**. Código Penal Militar. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1001.htm>. Acesso em: 20 fev. 2014.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969**. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm>. Acesso em: 26 abr. 2014.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967**. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências (Revogado pelo Decreto-Lei nº 898, de 1969).1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0314.htm>. Acesso em: 25 fev. 2014.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)**. 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 25 abr. 2014.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora 34; EdUSP; 2011.

CARVALHO, Igor. Projeto pede investigação de “autos de resistência seguida de morte”. **Revista Forum**, 20 set. 2012. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/blog/2012/09/projeto-pede-investigacao-de-autos-de-resistencia-seguida-de-morte/>>. Acesso em: 25 fev. 2014.

CEARÁ. Militar. **Estatuto dos PMCE**. Lei nº 10.072, de 20 dez. 1976. Disponível em: <<http://www.militar.com.br/legislacao-148-Lei-N%C2%BA-10.072-20-Dez-1976---Estatuto-dos-PMCE-%281-de-2%29#.U11qjFell8s>>. Acesso em: 27 abr. 2014.

CHADE, Jamil. Em carta, ONU cobra explicações do Brasil por 'uso excessivo' de força policial. **Estadão.com**, 25 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,em-carta-onu-cobra-explicacoes-do-brasil-por-uso-excessivo-de-forca-policial,1134589,0.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

COELHO, Henrique. Violência no Rio. Reconstituição do caso Claudia tem novos depoimentos, mas não resolve tiro. **Uol**, 3 abr. 2014. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2014/04/03/reconstituicao-do-caso-claudia-tem-novos-depoimentos-mas-nao-resolve-tiro.htm>>. Acesso em: 16 maio 2014.

CONFUSÃO e agressões a professores na Assembleia Legislativa.flv. YouTube (vídeo), enviado em 1º out. 2011. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=Yd6KkN_SuHw>. Acesso em: 15 fev. 2014.

COTTA, Francis Albert. Olhares sobre a polícia no Brasil: a construção da ordem imperial numa sociedade mestiça. **Revista de História e Estudos Culturais**, v. VI, n. 2, abril/junho 2009. Disponível em: <http://www.revistafenix.pro.br/PDF19/Artigo_01_Francis_Albert_Cotta.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O pequeno exército paulista**. São Paulo: Perspectiva, 1997.

DELEGADO Zaccone explica caso Amarildo. **Revista Forum**, 23 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/blog/2013/11/delegado-zaccone-explica-caso-amarildo/>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

DEZ PMs são ouvidos em nova audiência do caso Amarildo. **Globo.com**, 15 abr. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/04/dez-pms-sao-ouvidos-em-nova-audiencia-do-caso-amarildo.html>>. Acesso em: 5 maio 2014.

GARCIA, Raphael Tsavkko. Brasil: “Massacre do Pinheirinho” causa revolta e comoção no País. **Voicesonline**, 24 jan. 2012. Disponível em: <<http://pt.globalvoicesonline.org/2012/01/24/brasil-pinheirinho-massacre/>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

GARCIA, Janaína; CARVALHO, Marivaldo. Em dia de maior repressão da PM, ato em SP termina com jornalistas feridos e mais de 240 detidos. **Uol**, 13 jun. 2013. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/13/em-dia-de-maior-repressao-da-pm-ato-em-sp-termina-com-jornalistas-feridos-e-mais-de-60-detidos.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

GOMES, Luiz Flávio; LOCHE, Adriana. Letalidade da ação policial: notas para reflexão. **Instituto Avante Brasil**, 10 mar. 2011. Disponível em: <<http://institutoavantebrasil.com.br/letalidade-da-acao-policial-notas-para-reflexao/>>. Acesso em: 11 maio 2014.

IBCCRIM. **Em cinco anos, PM de São Paulo mata mais que todas as polícias dos EUA**. 2011. Disponível em: <<http://www.ibccrim.org.br/noticia/13905-Em-cinco-anos,-PM-de-Sao-Paulo-mata-mais-que-todas-as-policias-dos-EUA->>. Acesso em: 11 de maio 2014.

IDECRIM. **Confira o salário e as reivindicações dos PMs em cada Estado do País**. 2011. Disponível em: <<http://www.idecrim.com.br/index.php/noticias/162-confira-o-salario-e-as-reivindicacoes-dos-pms-em-cada-estado-do-pais>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

LEITÃO, Leslie. **Greve de policiais: no Bope, o castigo vem a cavalo**. Veja, Rio de Janeiro, 16 fev. 2012. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/greve-de-policiais-no-bope-o-castigo-vem-a-cavalo>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

LINS, Bruno Jorge Rijo Lamenha. Breves reflexões sobre segurança pública e permanências autoritárias na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito Brasileira**, v. 1, n. 1, p. 173-207, 2013.

LIVINO NETO, José. 350 famílias são despejadas na comunidade Alto da Paz. **Revista Vírus Planetário**, 22 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.virusplanetario.net/familias-despejadas-comunidade/>>. Acesso em: 28 fev. 2014.

LOPES, Hálisson Rodrigo; LEMOS, Natália Spósito. Aspectos constitucionais da segurança pública. **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. XIV, n. 93, out 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10490&revista_caderno=9>. Acesso em: 2 mar. 2014.

LOUREIRO, Ythalo Frota. As Polícias Militares na Constituição Federal de 1988: polícia de segurança pública ou forças auxiliares e reserva do Exército? **Escola Superior do Ministério Público do Estado do Ceará (ESMP)**, 2004 Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/servicos/artigos/artigos.asp?iCodigo=84>>. Acesso em: 23 mar. 2014.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, Helena. No Brasil, dos autos de resistência, a polícia mata mais. **Jornal GGN**, 12 abr. 2014. Disponível em: <<http://jornalggn.com.br/noticia/%E2%80%9Ce-a-morte-decretada-pelo-gatilho-do-revolver%E2%80%9D-diz-mae>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

MERTENS, Fábio Alceu. **O direito fundamental à segurança pública e o serviço público de segurança pública no ordenamento jurídico nacional**. 2007. 117 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí, Santa Catarina, SC, 2007. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp063547.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

PAÍSES da Onu recomendam fim da Polícia Militar no Brasil. **Terra**, 30 maio 2012. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/policia/paises-da-onu-recomendam-fim-da-policia-militar-no-brasil,a63ddc840f0da310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

RIBEIRO, Lucas Cabral. História das polícias militares no Brasil e da Brigada Militar no Rio Grande do Sul. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA DA ANPUH, 26., 2011, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1313_022007_ARQUIVO_textoANPUH.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2014.

ROSATI, César. 30% dos brasileiros confiam no trabalho da polícia, afirma pesquisa. **Folha de São Paulo**, 5 nov. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/11/1366991-so-30-dos-brasileiros-confia-no-trabalho-da-policia-diz-pesquisa.shtml>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

SÁ, Ericka de. Desaparecimento do pedreiro Amarildo preocupa e comove no Rio. **Carta Capital**, 2 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/desaparecimento-do-pedreiro-amarildo-preocupa-e-comove-no-rio-1453.html>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

SÃO PAULO. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria da Segurança Pública. Institucional. Histórico. **A origem da polícia no Brasil**. [2014]. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/institucional/historico/origem.aspx>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. rev. e atualizada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 4. ed. rev. e atualizada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVEIRA, Felipe Lazzari da. Reflexões sobre a desmilitarização e unificação das polícias brasileiras. In: MOSTRA DE PESQUISA DE PÓS GRADUAÇÃO, 4., 2009. Rio Grande do Sul. **Anais...** Rio Grande do Sul: Editora Universitária da PUCRS, 2009. Disponível em: <<http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/cienciascriminais/IV/34.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2014.

SIQUEIRA, Débora. Delegados e oficiais da PM têm o melhor salário do país. **Midianews**, 12 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.midianews.com.br/conteudo.php?sid=3&cid=178861>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

SOUSA, Reginaldo Canuto de; MORAIS, Maria do Socorro Almeida de. Polícia e sociedade: uma análise da história da segurança pública brasileira. In: V JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 5., 2011, São Luís, MA. **Anais...** Maranhão, 2011.

SOUZA, Adilson Paes de. **O guardião da cidade**: reflexões sobre casos de violência praticados por policiais militares. São Paulo: Escrituras, 2013.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. **Revista Atualidades Jurídicas** (Revista Eletrônica do Conselho Federal da OAB, Rio de Janeiro, OAB Editora, v. 1, n. 1, p. 1-61, mar./abr. 2008. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1205505974174218181901.pdf>>. Acesso em: 6 mar. 2014.

VALENTE, Júlia Leite. “Polícia Militar” é um oxímoro: A militarização da segurança pública no Brasil. **Revista do Laboratório de Estudos de Violência da UNESP (LEVS)**, São Paulo, n. 10, dez 2012. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/levs/article/viewFile/2646/2076>>. Acesso em: 28 mar. 2014.

VIANNA, Túlio. Desmilitarizar e unificar a polícia: In: **Revista Forum**, 9 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/blog/2013/01/desmilitarizar-e-unificar-a-policia/>>. Acesso em: 20 jan. 2014

VÍDEO mostra humilhação de policiais durante treinamento. **Revista Forum**, 20 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/blog/2013/12/video-mostra-humilhacoes-de-policiais-durante-treinamento/>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

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, 2010. (Coleção Estado de Sítio)