

Links between Military Police and Armed Forces in Brazil - A Historical View

BRASA IX - Tulane University, New Orleans, Louisiana, 27-29 March 2008

Maria Celina D'Araujo

Doutora em Ciência Política, professora do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getulio Vargas (Cpdoc/FGV)

Introdução

Este estudo traça um histórico das relações entre Polícias Militares e Forças Armadas no Brasil visando a entender de que maneira o formato institucional das agências de segurança pública foi moldado por uma herança histórica, entendida por alguns como um constrangimento ao combate da violência no país.

Temos em mente duas preocupações. A primeira, entender historicamente as relações da polícia com os militares. A segunda, explicitar porque o problema da violência tem tido no Brasil um destaque muito superior ao de outras nações da região mesmo estando o país, nos últimos anos, isento de atos de guerrilhas e de terrorismo. O protagonismo da violência está certamente vinculado a problemas históricos e institucionais. Embora os fatores históricos não possam ser desconsiderados, nada obriga, contudo, a aceitar a idéia de uma *path dependency* que faça desse legado uma prescrição inarredável do futuro. Outras variáveis precisam ser levadas em conta.

Polícias Militares e Forças Armadas ao longo da República

A conotação militar das Polícias tem sido alvo de várias suposições sobre seu *ethos* violento, discricionário e militarizado. Por isso, é importante uma breve nota a respeito das relações das polícias militares com as Forças Armadas e com as leis militares.

O que se conhece hoje por Polícia Militar, ou seja, a polícia encarregada do policiamento ostensivo em todas as unidades da federação, é uma instituição cuja origem, segundo a maioria das fontes, remonta ao início do século XIX e que já passou por várias denominações. A critério de cada estado, foi denominada Corpo de Polícia, Corpo Provisório de Polícia, Guarda Militar de Polícia, Corpo Militar de Polícia, Corpo de Municipais Permanente, Regimento Policial, Regimento Militar do Estado, Brigada Policial, Força Pública, Força Policial, entre outros.¹

¹ A Polícia Militar mais estudada até hoje é a de São Paulo, especialmente a antiga Força Pública que se rebelou contra o governo federal em 1932. A literatura salienta sua formação militar francesa. Ver Dallari, 1977; Canavo Filho e Melo, 1978; Melo, 1982; Andrade e Câmara, 1982.

A Constituição de 1891 não fazia referência à Polícia Militar, mas uma vasta legislação a partir do início do século XX começou a assemelhar as forças estaduais de segurança às Forças Armadas, fundamentalmente no que toca aos princípios de disciplina e hierarquia. A lei nº 1.860, de 4 de janeiro de 1908, que regulava o alistamento e o sorteio militar e reorganizava o Exército, previa em seu artigo 32 que os corpos estaduais, organizados militarmente, quando postos à disposição do governo federal pelos presidentes ou governadores dos respectivos estados, constituiriam forças de 3ª linha das Forças Armadas. A lei nº 3.216, de 3 de janeiro de 1917, que regulava as Forças terrestres de defesa e segurança estabelecia: “a Brigada Policial e o Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, bem como as polícias estaduais, que tiverem organização eficiente, a juízo do Estado-Maior do Exército, serão considerados forças permanentemente organizadas, podendo ser incorporadas ao Exército Nacional em caso de mobilização deste e por ocasião das grandes manobras anuais” (artigo 8).

Em 1918, o decreto nº 12.790 que aprovou modificações na lei de alistamento e sorteio militar de 1908, é ainda mais preciso: “A Brigada Policial e o Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, bem como as forças policiais militarizadas dos estados constituirão as forças auxiliares do Exército ativo” (artigo 7).

Em 1 de dezembro de 1920 foi aprovado, pelo decreto nº 14.508, o regulamento para a Polícia Militar do Distrito Federal, na ocasião a cidade do Rio de Janeiro. No artigo terceiro novamente se estabelece que a “Polícia Militar, nos termos das leis em vigor, constitui força auxiliar do Exército ativo”. O vínculo com o Exército fica mais claro no artigo quarto ao fixar que o cargo de comandante da Polícia Militar será exercido por um general de brigada ou coronel, do quadro efetivo do Exército, nomeado por decreto do presidente da República. Os cargos de comandantes, de corpos e os diretores da Contadoria e Intendência Geral, por sua vez, seriam exercidos por coronéis ou tenentes-coronéis também do serviço ativo do Exército. Os membros dessas polícias podiam ser julgados pela Justiça Ordinária ou pelo então Supremo Tribunal Militar (STM). Cabia ao comandante da Polícia Militar remeter ao STM os autos dos Conselhos de Guerra a que tivessem respondido oficiais ou praças da Polícia Militar. Os artigos 402 e seguintes fixavam que o Conselho de Guerra na Polícia Militar bem como os conselhos de investigação e de disciplina, atuariam de acordo com o formulário adotado no Exército para casos idênticos. A seleção dos quadros que iriam compor a cúpula das Polícias Militares seria feita por militares da ativa

O decreto nº 4.527, de 26 de janeiro de 1922, representa um passo importante no enquadramento definitivo da Polícia Militar dentro dos regulamentos castrenses, pois “manda aplicar às policias militarizadas da União ou dos estados o Código Penal Militar”. Em contrapartida, por esta resolução, os oficiais e praças das polícias que se constituíssem como forças auxiliares do Exército, teriam direito a foro especial. Seriam processados e julgados em primeira instância por um conselho e em grau de recurso pelo Supremo Tribunal Militar. Os oficiais e praças das polícias militarizadas dos estados que não se enquadrassem como forças auxiliares do Exército, seriam processados e julgados segundo as leis estaduais da Justiça Ordinária.

Este fenômeno da aproximação das polícias com as Forças Armadas, e que recentemente despertou, no Brasil, a discussão sobre a militarização das polícias, não é, contudo, um fenômeno brasileiro. Ocorreu em países como o Chile com os Carabineiros, que até hoje

integram as Forças Armadas, na Itália com os *Carabinieri*, na Espanha com a *Guardia Civil*, na França com sua *Gendarmerie*, e na Holanda com a *Rijkspolitie* (Beato, 2001:8).

As conexões entre polícia ostensiva e Forças Armadas começam a se estreitar, no Brasil, a partir dos anos 1920, momento em que as Forças Armadas começam a se profissionalizar e a se institucionalizar de forma mais articulada com o poder político, ao mesmo tempo em que estava em ação um processo crescente de centralização do Estado brasileiro.

Os liames entre Forças Armadas e polícia não levam necessariamente à “militarização” da segurança pública, mas nos países que passaram por ditaduras militares essa caracterização não pode ser desconsiderada. No caso do Brasil, em que as polícias militares atuaram diretamente na repressão política durante o regime militar (1964-1985), os vínculos com a Justiça Militar da União encarregada de “zelar” pela legislação de exceção tornaram-se maiores. Tornou-se quase automático o atrelamento das Polícias Militares ao arcabouço da “segurança nacional”, o que acarretou, ao mesmo tempo, privilégios corporativos e perda da já precária autonomia.

Os questionamentos acerca da necessidade de as polícias estaduais terem um foro privilegiado de justiça são imensos. Não entraremos no mérito dessas discussões. Interessamos esclarecer de que forma, historicamente, foi se desenvolvendo um formato institucional de segurança pública que vinculou as polícias às Forças Armadas e a uma Justiça Militar, assim como de que forma essa relação foi sendo legalmente estabelecida.

Com a Revolução de 1930 a centralização do Estado ganhou velocidade inédita e as Forças Armadas foram alçadas a um papel de destaque até então desconhecido. Da mesma forma, as questões de segurança nacional foram redimensionadas tendo como referência especial o combate ao comunismo em seus alvos considerados fundamentais: o Partido Comunista Brasileiro e o movimento sindical de trabalhadores.

Foi dentro deste duplo movimento que combinava segurança nacional e expansão da ação do Estado, que emergiu a Carta de 1934. Apesar de suas oscilações entre liberalismo e corporativismo, no que toca às questões militares e de segurança, a nova Constituição endossou a aproximação entre os assuntos militares e os de segurança pública. Por ela, a União detinha a competência para legislar sobre a organização e funções das polícias, em situações de paz ou de guerra (art. 5º). As Polícias Militares eram definidas como “reservas do Exército” e teriam as mesmas vantagens dos militares quando colocadas a serviço da União (art. 167). A mesma Constituição, em seu artigo 63, trazia a Justiça Militar da União para o âmbito do Poder Judiciário federal.

Logo depois do Levante Comunista e da Lei de Segurança Nacional, ambos de 1935, foi criada, através da Lei nº 192, de 17 de janeiro de 1936, a Justiça Militar Estadual que reorganizava também as polícias nos estados. Em seu artigo primeiro a Lei dispunha que as polícias militares seriam consideradas reservas do Exército, nos termos do art. 167 da Constituição Federal. Como tal, podiam ser convocadas em tempo de guerra. O comando da Polícia Militar ficaria a cargo de um oficial do Exército ou da própria corporação. A lei dispunha ainda que, em acordo com a Carta (artigo 84) os policiais militares teriam direito a foro especial em caso de delitos militares e que a eles continuaria sendo aplicado o Código Penal Militar. Estabelecia-se ainda que a Justiça Militar em cada estado seria

constituída tendo como primeira instância os conselhos de justiça e em segunda a corte de apelação ou o tribunal especial.²

Com o golpe de 10 de novembro de 1937, que instaurou o Estado Novo, o Brasil passou a ter uma Carta outorgada e nela não se fazia referência às polícias militares. A Constituição democrática de 18 de setembro de 1946, contudo, vai além da de 1934 na regulação das Polícias Militares. Deixa claro que sua função está voltada para a segurança interna e a manutenção da ordem e que continuam sendo forças auxiliares e reservas do Exército. Mantêm, portanto as mesmas vantagens dadas ao Exército, quando acionadas pela União em caso de guerra externa ou civil (art. 183). Como em 1934, mantém-se a prerrogativa da União para legislar sobre sua organização, instrução, justiça, garantias e condições de uso pelo governo federal (art. 5º). Os conselhos de justiça e os tribunais especiais ou militares passaram a ser regulados constitucionalmente (art.124). Em casos de crime por parte de um de membro da Polícia Militar, seria aplicado o Código Penal Militar.

Em 1948, a Lei nº 427 de 11 de outubro, fixa que o “Corpo de Bombeiros do Distrito Federal é equiparado às Polícias Militares para o fim de gozar das vantagens e predicamentos constantes do art. 183 da Constituição”. Da mesma forma, os “oficiais e praças dessa corporação ficariam sujeitos ao foro militar e, quando praticassem crime previsto no Código Penal Militar, seriam processados perante a Auditoria da Polícia Militar do Distrito Federal” (art. 2). Gradativamente polícias militares e bombeiros de todo o país vão se equiparando em direitos e deveres.

Uma nova etapa nas relações das polícias militares com as Forças Armadas veio com o golpe militar de 1964. Inicialmente o governo agiu na direção de fechar as entidades associativas dos subalternos e depois marchou no sentido de ampliar a ação das polícias e o controle sobre elas. O decreto nº 57.131, de 27 de outubro de 1965, suspendeu as atividades da Associação dos Cabos e Soldados das Polícias Militares do Brasil em todo o território nacional, pelo prazo de seis meses, tendo por base o art. 87, item I, da Constituição Federal, e o art. 6º do Decreto-lei nº 9.085, de 25 de março de 1946. Na prática, durante todo o período militar essas associações jamais viriam a funcionar.

A Constituição de 1967 praticamente repete a de 1946 no que toca às polícias militares. As principais inovações do governo militar viriam por conta do Decreto-lei nº 317, de 13 de março de 1967, que reorganizava as polícias militares e os cargos do Corpo de Bombeiros e criava a Inspeção Geral das Polícias Militares, IGPM, órgão do Exército que seria o fiscalizador das polícias. Aqui se determinava que as polícias militares tivessem organização assemelhada à do Exército. Pelo decreto, além do policiamento ostensivo, as polícias militares atuariam de “maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem” e de forma “repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas” (art. 2). O artigo 17 estabelecia que as polícias militares seriam regidas “por Regulamento Disciplinar redigido à semelhança do Regulamento Disciplinar do Exército e adaptado às condições especiais de cada Corporação”. A Justiça Militar nos estados seria

² A Lei 192, de 17 de janeiro de 1936, no artigo 19, dispunha: “Os oficiais, aspirantes a oficial, sargentos praças das Polícias Militares, nos termos do art. 84 da Constituição Federal, terão foro especial nos delitos militares e serão punidos com penas estabelecidas no Código Penal Militar pelos crimes que praticarem e aí estiverem previstos, na conformidade do Código de Justiça Militar em vigor”.

constituída em primeira instância pelos conselhos de Justiça e em segunda por um tribunal especial, diga-se militar, ou pelo Tribunal de Justiça, a Justiça comum (art.17). A Inspetoria foi criada no âmbito no Ministério do Exército tendo por função centralizar, coordenar, inspecionar atividades, orçamentos, efetivos, treinamento e armamentos das polícias militares. O decreto nº 60.569, de 15 de abril de 1967, definiu a organização da IGPM que funcionaria dentro das instalações do Ministério do Exército.

A partir daqui estabelece-se uma relação de crescente subordinação das polícias militares às Forças Armadas, mais especificamente ao Exército. Não por acaso, durante todo o governo militar os secretários estaduais de segurança pública eram em sua grande parte militares e nomeados pelos governadores mediante aprovação do ministro do Exército.

O decreto-lei nº 317 foi revogado pelo decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969 que novamente reorganizou as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares, acentuou o controle militar sobre ambas as corporações e, pela primeira vez, determinou exclusividade para as polícias militares na execução do policiamento ostensivo fardado.

Durante o regime militar vários dispositivos legais continuam firmando a exclusividade da União no trato das questões referentes às Polícias Militares. Detalhes de palavras, adendos quanto a funções, vão surgindo de forma a denotar a concepção militar da segurança pública e o papel das Polícias Militares na segurança interna entendida como segurança nacional.

Essa legislação vai sendo detalhada em novos dispositivos tais como o decreto nº 66.862, de 8 de julho de 1970, que aprovou novo regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros (R-200). Os crimes comuns das polícias militares continuaram a ser apreciados pela justiça das Polícias Militares, organizadas em auditorias militares, presididas por um juiz civil mas compostas por oficiais das polícias militares.

Com a redemocratização vieram mudanças, mas o componente centralizador continuou. A União perdeu a competência de legislar com exclusividade sobre a instrução nas Polícias Militares, mas manteve o poder de instituir normas gerais de organização, efetivos, garantias, equipamento bélico, convocação e mobilização. O decreto-lei nº 2.010 e o decreto nº 88.777, ambos de 1983, revogaram dispositivos legais anteriores e definiram novos parâmetros para as Polícias Militares. Manteve-se, contudo, os laços com o Exército através do Inspetoria Geral das Polícias Militares, vinculada agora ao Estado Maior do Exército.

As Polícias Militares também passaram a incorporar mulheres e a partir de 2000 regulou-se por lei a prestação voluntária de serviços nesta corporação e no corpo de bombeiros. Apesar das mudanças, o debate sobre a militarização das polícias continua na academia e na sociedade.³ No que toca à Justiça para as Polícias Militares, hoje ela está formalmente desvinculada da Justiça para os militares das Forças Armadas. De toda forma, embora sejam julgados em seus crimes por órgãos diferentes, ambos, militares e policiais militares, são julgados de acordo com o mesmo código, o Código Penal Militar, e têm em comum o fato de usufruírem de uma justiça corporativa.

³ Ver Muniz, 2001.

Polícias militares e justiça especial

As Forças Armadas no Brasil dispõem de uma justiça especial, a Justiça Militar, que tem nas auditorias das Circunscrições Militares a primeira instância e no Superior Tribunal Militar (STM), a segunda. Esta justiça especial e corporativa é também chamada de Justiça Militar da União e a ela não se reportam as Polícias Militares que são forças estaduais de segurança e que se submetem a uma Justiça Militar estadual.

A Constituição de 1934 é a primeira a mencionar a Justiça Militar dos estados, mas só a partir de 1936 ela começa efetivamente a ser organizada e regulamentada pela União.⁴ A Constituição da República de 1946 incorporou a Justiça Militar estadual ao Poder Judiciário dos estados, o que foi seguido pelas Cartas posteriores.⁵

A Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, que reformou o Judiciário, ampliou a competência da Justiça Militar estadual. Seu art. 125 estabelece que a competência desta Justiça Especializada passa a ser estendida ao julgamento de questões disciplinares.

A Constituição brasileira de 1988 é clara quando fala na Justiça Militar estadual. Em seu artigo 125 estabelece que “compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os policiais militares e bombeiros militares nos crimes militares definidos em lei”. Ou seja, é uma Justiça Militar não afeita às Forças Armadas cujas funções são distintas.⁶ As Polícias Militares têm como função o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública e aos bombeiros cabem, basicamente, as funções de defesa civil. Ambos são forças auxiliares e reservas do Exército (art. 144 da Constituição de 1988).

Atualmente a Justiça Militar estadual é constituída, em primeiro grau, por juízes de direito (juízes auditores) e por conselhos de justiça integrados por oficiais da corporação. Em segunda instância, pelo Tribunal de Justiça, ou por um Tribunal de Justiça Militar estadual nas unidades da federação em que o efetivo for superior a 20.000 integrantes. Atualmente só existem tribunais de Justiça Militar estadual em São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, embora os estados do Rio de Janeiro e da Bahia tenham efetivos superiores a 20.000 pessoas.

Este quadro institucional que militarizou a Polícia e deu às Forças Armadas poderes crescentes para a intervenção em temas de segurança interna ganhou fôlego em 1978 quando os crimes dolosos praticados pelas Polícias Militares durante o exercício de suas funções, deixaram de ser julgados pela Justiça Ordinária e passaram a ser julgados pela Justiça Militar (Mesquita, 1999), norma que vigorou até 1996.

Cabe à Justiça Militar julgar os integrantes das polícias militares e dos bombeiros militares que cometam crimes relacionados a suas atividades e a seus locais profissionais. Desde 1996, contudo, pela lei nº 9.299, os crimes dolosos cometidos pelas polícias militares contra civis são julgados pela Justiça ordinária. Este foi um passo importante para garantir

⁴ Ver a Lei Federal nº 192, de 17 de janeiro de 1936.

⁵ Na atual Constituição este tema está presente no artigo 125.

⁶ A Constituição federal de 1988, em seu artigo 142 estabelece que as Forças Armadas “destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”.

punições mais justas uma vez que uma justiça corporativa acabaria, em tese, protegendo os pares em nome do espírito de corpo.

O protagonismo da violência policial no Brasil

Com o fim da ditadura, em 1985, os militares deixaram de freqüentar o noticiário político. As autoridades militares, os chefes de comandos e os altos escalões das Forças Armadas são praticamente desconhecidos do grande público. Chama atenção, contudo, a quantidade de notícias sobre violência e abusos policiais. A Polícia estadual tem sido ultimamente no Brasil o ator mais criticado no âmbito dos assuntos de segurança. Várias ações arbitrárias a fizeram notícia em quase todo o mundo, por exemplo, com o massacre de “crianças de rua” no Rio de Janeiro, em julho de 1993, ou com o massacre de camponeses sem terra, como o que aconteceu em Carajás, no Norte do país, em abril de 1996.⁷

Ao lado da ação policial o tema da violência em geral predomina nos noticiários brasileiros e ali chega de várias maneiras: crimes comuns que assustam pela gravidade de suas taxas; participação de ex-militares no treinamento de quadros para o crime organizado; despreparo ou atuações indevidas dos órgãos de inteligência civil e militar; despreparo para enfrentar o crime organizado nas favelas do Rio de Janeiro e envolvimento de policiais com as milícias clandestinas.⁸ A violência é moeda corrente na sociedade e na Polícia, instituição que deveria combatê-la e preveni-la.

Nesse aspecto, o contraste entre o Brasil e os demais países do Mercosul é chocante. Por um lado, podemos pensar que o Brasil tem uma trajetória mais bem sucedida no que toca ao controle da crise econômica e social, à institucionalização de sua política, à manutenção de um padrão de estabilidade financeira. De outro, a temática da violência doméstica, assim como a da corrupção, deixam claro a gravidade dos problemas que comprometem a segurança das instituições, o direito à vida e ao ir e vir. Pode-se dizer que o Brasil vive hoje um enorme problema de segurança interna, que enfrenta também graves dificuldades econômicas e financeiras, mas que não tem um problema militar.⁹

Temos realidades distintas e paradoxos em marcha: enquanto se formalizam medidas do ponto de vista constitucional e diplomático para fortalecer a prática da democracia, a situação de insegurança pública e o crime organizado levam a cogitações para um uso mais intenso do potencial militar e de suas capacidades em questões de segurança interna.¹⁰

No Brasil, as altas taxas de violência foram comumente encaradas como subproduto de um Estado autoritário. A maior parte dos setores das Ciências Sociais e da esquerda acreditava

⁷ Dados sobre a violência no Brasil podem ser encontrados, além dos sites oficiais da Justiça e da Polícia, em Soares, 2005.

⁸ Sobre as milícias ver Alexander, 2007.

⁹ Este tópico é desenvolvido em D'Araujo, 2002.

¹⁰ Além de situações de ajuda humanitária, no caso do Brasil, as Forças Armadas foram chamadas a atuar em questões internas em várias ocasiões, especialmente na cidade do Rio de Janeiro. Em junho de 1992, para garantir a segurança do encontro Rio 92, em agosto e outubro de 1994 e em janeiro e abril de 1995, ocupando favelas em busca de armamentos.

que uma vez feita a redemocratização do país a violência policial estaria automaticamente resolvida. Como se houvesse uma correlação direta e exclusiva entre Estado autoritário e Polícia violenta e corrupta. Por muito tempo também se associou a violência policial ao fato de a Polícia Militar no Brasil ser uma força auxiliar das Forças Armadas (Sapori & Silas, 2002).

A violência policial esteve por muito tempo fora das prioridades de estudo da academia por ser considerada uma consequência das práticas militares e por ser instrumento de um Estado autoritário. E, por isso mesmo, entendia-se que a chegada da democracia e do Estado Democrático de Direito faria, quase que automaticamente, desaparecer esses atributos. A boa democracia produziria uma boa Polícia.

A tese amplamente defendida na academia brasileira de que a violência policial decorre de sua componente militar simplifica o problema tornando-o consequência de uma realidade exterior. Por estar conectada às Forças Armadas, a Polícia Militar no Brasil estaria treinada para combater e destruir o “inimigo” dentro de uma concepção repressiva de segurança pública. Além disso, o pertencimento à instituição militar facilitaria a formação de uma cultura corporativa fechada e baseada em privilégios. Essa tese ignora, contudo, que a cultura da violência, é parte constitutiva do *ethos* policial no Brasil (Kant, 1995). Por outro lado ignora que polícias militares possam conviver perfeitamente com democracia conforme nos lembra Beato (2001).

Além disso, há que lembrar que a violência policial, bem como a corrupção, no Brasil, é uma prática corriqueira não só na Polícia militar como também na Polícia civil. Pensou-se também que uma educação e um treinamento fornecidos aos policiais fora das escolas militares daria ao policial uma capacidade maior de evitar práticas violentas. Dois estados no Brasil, Rio de Janeiro e Minas Gerais, têm formado policiais com um currículo cujo conteúdo praticamente não inclui temas afeitos à doutrina militar sem que isso tenha produzido uma Polícia menos violenta. Mesmo desmilitarizada no que toca à educação, a instituição não é capaz de ultrapassar a questão da brutalidade que seria para ela um recurso instrumental e moral. Como instrumento, seria uma maneira eficiente de conseguir confissões e informações e como valor moral teria o papel de “limpar”, fazer a assepsia, da sociedade (Sapori 2002).

Outra tese vastamente apoiada na academia atribui a violência da sociedade e da Polícia ao fato de o país ter altas taxas de desemprego, ser muito injusto e desigual.¹¹ Esta tese também está sendo revista. Estudos como o de Córdia e Schiffer (2002) comprovam que a violência é maior nos centros urbanos e, dentro destes, é destacadamente mais expressiva nas áreas em que as condições de saneamento e de oferta de bens públicos é menor. Assim, a associação da violência com pobreza pode ser revista e requalificada em termos de uma associação com a ausência do poder público.¹²

Outro ponto polêmico diz respeito à precariedade de controles externos e ao fato de a Polícia Militar gozar de fórum privilegiado de julgamento. Há, ainda uma percepção de que

¹¹ Sobre as instituições, pesquisas e autores relacionados ao tema da violência ver *Ciência e Cultura*, revista da SBPC, n. 1, 2002, número que contém a violência como núcleo temático, sob a coordenação de Sérgio Adorno.

¹² Um precursor desta discussão foi Edmundo Campos Coelho, 1978, 1988. Ver também Machado e Leite, 2007.

o controle externo, quer do Judiciário, quer da Polícia, produziria práticas institucionais mais adequadas ao comportamento democrático e aos direitos de cidadania. No entanto, os estudos acadêmicos também relativizam essa assertiva. Segundo Beato alguns dados mostram que “a extinção de instâncias internas de controle não diminuem a impunidade de crimes cometidos por policiais, mas podem aumentá-la” (Beato, 2001:9).

Todos os tópicos aqui assinalados mostram que o debate cresce de maneira surpreendentemente positiva e que algumas certezas e convicções precisam ser revistas. Deixa claro também que a violência que faz do Brasil um *case* no sentido negativo, é um problema tão urgente quanto delicado. Muitos fatores precisam ser levados em conta e muitas informações devem ser ainda produzidas e analisadas.¹³ Conforme nos lembra Beato, esse déficit de estudos não pode ser apenas creditado à academia mas também a “um certo insulamento das próprias organizações do sistema. Nem todas estão dispostas a serem estudadas e avaliadas por razões mais diversas” (Beato, 2001:7).

A segurança interna no Brasil é feita pela Polícia Militar, que conta hoje com cerca de 400 mil pessoas, pela Polícia Civil e pela Polícia Federal.¹⁴ A definição da estrutura e função das polícias é matéria constitucional: a Polícia Militar exerce a função de policiamento ostensivo, a Polícia Civil tem funções de Polícia Judiciária e à Polícia Federal cabe a apuração de infrações com repercussão interestadual e a repressão e prevenção ao tráfico de entorpecentes (art. 144 da Constituição).

A Constituição de 1988 estabeleceu que as Forças Armadas podiam intervir em assuntos de segurança interna desde que solicitado por um dos três poderes da República, mas nada alterou quanto ao aspecto de as Polícias Militares serem forças auxiliares do Exército. Não houve, como se esperava, a desmilitarização do sistema de segurança e as Polícias Militares continuaram sendo avaliadas e reguladas pela Inspeção Geral das Polícias Militares. A democracia se fez acompanhar de movimentos grevistas que chegaram até as Polícias Militares em vários dos mais importantes estados do Brasil. Para reagir a isso, o governo tomou uma medida que torna maior o emaranhado entre Polícia e Forças Armadas. Em meados de 2001, por exemplo, a Presidência da República fixou por meio de decretos diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem.¹⁵ Por exemplo, as Forças Armadas podiam ter papel de Polícia em caso de greves das Polícias Militares. Com isso aumentou-se o poder de intervenção interna das Forças Armadas sem que outras medidas visando a reformar a Polícia fossem tomadas.

Conclusões

Os crescentes problemas de insegurança no país e de instabilidade em vários países da América Latina tornam mais prementes as discussões em torno de defesa e segurança em

¹³ Ver por exemplo, Bengochea, 2004.

¹⁴ Os chefes da Polícia Civil precisam ser advogados, o que leva autores como Beato (2001) a falar da “advocatização” da Polícia Civil em contraposição à militarização da PM.

¹⁵ Decreto nº 3.897, de 24 de agosto 2001.

caso de democracias recém inauguradas ou sem tradição. Vimos que no Brasil, do ponto de vista formal, pouco se mudou em relação ao legado oficial da ditadura no que toca aos problemas de segurança interna. Sintomaticamente também, este é entre os países do Cone Sul, o que mais problemas enfrenta em termos de violência.

No Brasil, não só as Forças Armadas podem, em situações excepcionais exercer papel de Polícia como a Polícia continua sendo uma força auxiliar do Exército. No entanto, através de nosso trabalho com militares ao longo de mais de uma década, cremos que os militares brasileiros estão gradativamente se afastando das funções de Polícia ou de polêmicas políticas (Castro e D'Araujo, 2001). Por outro lado, pouco se sabe sobre a corporação policial, como age e reage no sentido de evitar que mudanças sejam introduzidas em seus regulamentos. Sabe-se que uma série de projetos têm sido elaborados, a maior parte deles propondo a unificação das polícias civil e militar, sua subordinação aos poderes estaduais e instauração de um controle externo. A cada fato brutal de violência que agride a opinião pública de uma maneira mais impactante do que a violência do dia-a-dia, dá-se uma movimentação no Legislativo no sentido de votar ou examinar esses tópicos, mas rapidamente a agitação vira silêncio.

Concordamos que não podemos atribuir todos os problemas de nossas instituições policiais a suas conexões, passadas e presentes, com as Forças Armadas. No entanto, o peso da história não pode ser desconsiderado assim como não podemos deixar de levar em conta outros obstáculos igualmente relevantes quando se pretende discutir o tema da violência no país. Entre eles, a cultura da corrupção na sociedade, a falta de legitimidade do Judiciário, os privilégios da Justiça corporativa, os braços do crime organizado dentro das instituições públicas de segurança e a cultura organizativa inercial dentro das Polícias Militares.

Finalmente, temos que admitir que, para surpresa dos setores democráticos e progressistas, as dificuldades, técnicas e teóricas, para lidar com o tema são muito maiores do que se imaginava.

Referências

- ADORNO, Sérgio. "Crise no sistema de justiça criminal". In: *Ciência e Cultura*. Revista da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. Ano 54, nº1, jul./ago/set. de 2002, pp.50-51.
- ANDRADE, Euclides e Camara, Hely F. da. *A Força Pública de São Paulo, esboço histórico, 1831-1931*. São Paulo, Sociedade Imprensa Paulista, 1982.
- BEATO F, Cláudio C. "Políticas Públicas de Segurança: Equidade, Eficiência e Accountability". In: www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi6.rtf, 2001.
- BEATO F, Cláudio C. Informação e desempenho policial. *Teoria & Sociedade*, UFMG, Belo Horizonte, jun. 2002, pp. 117-150.
- BEATO F, Cláudio C. Informação e desempenho policial. *Teoria & Sociedade*, UFMG, Belo Horizonte, jun. 2002, pp. 117-150.
- BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *São Paulo em Perspectiva*, Mar 2004, vol.18, no.1, p.119-131.

- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. "Violência, direitos e cidadania: relações paradoxais". In: *Ciência e Cultura*. Revista da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. Ano 54, nº1, jul./ago/set. de 2002, pp. 44-46.
- CANAVO Filho, José e Melo, Edilberto de Oliveira. *Polícia Militar, asas e glória de São Paulo*. São Paulo, Imprensa Oficial, 1978.
- CANO, Ignácio. Uso da força letal pela Polícia do Rio de Janeiro: os fatos e o debate. *Archè*, v.7, nº 19, 1998.
- CARDIA, N., SCHIFFER, S. "Violência e desigualdade social". In: *Ciência e Cultura*. Revista da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. Ano 54, nº1, jul./ago/set. de 2002, pp. 25-31.
- CASTRO, Celso e D'ARAUJO, Maria Celina (orgs.). *Militares e política na Nova República*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2001.
- COELHO, E. C. A Marginalização da Criminalidade e A Criminalização da Marginalidade. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, 1978, p. 139-161.
- COELHO, E. C. A Criminalidade Urbana Violenta. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 31, n. 2, 1988, p. 154-182.
- COTTA, Francis Albert. *Breve História da Polícia Militar de Minas Gerais*. Belo Horizonte, Crisálida, 2006.
- D'ARAUJO, Maria Celina e CASTRO, Celso (orgs.). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2000.
- D'ARAUJO, Maria Celina. "As Forças Armadas na Nova República". In: *O Brasil não é mais aquele.....*. D'INCAO, Maria Ângela (org.). Rio de Janeiro, Cortez Editora, 2001.
- D'ARAUJO, Maria Celina. *Democratic stability, the military and national defense in Brazil and Latin America. The Americas after September 11*. Hemispheric Integration and Human Security. Summer Institute 2002, York University, Toronto, Canada. July 8 - 18, 2002.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O pequeno Exército paulista*. São Paulo, Perspectiva, 1977.
- DIAMINT, Rut, ed. *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latino americanas*. Buenos Aires, Nuevohacer - Grupo Editor Latinoamericano, 1999.
- IZUMINO, W.P e NEME, C. "Violência urbana e graves violações de direitos humanos" In: *Ciência e Cultura*. Revista da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. Ano 54, nº1, jul./ago/set. de 2002, pp. 47-49.
- KANT DE LIMA, Roberto. *A Polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro, Editora Forense, 1995.
- MAGALHÃES, Alexander Soares. *Entre movimentos e possibilidades, grupos policiais, tráfico de drogas e capital social na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro*. Dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFF, Niterói, 28 de fevereiro de 2007.
- MARIANO, Benedito Domingos. "Criar uma Polícia democrática". In: *Revista Teoria e Debate*, Fundação Perseu Abramo, n. 50, fev-mar de 2002.

- MESQUITA NETO, Paulo de. "Fuerzas Armadas, políticas y seguridad pública en Brasil: instituciones y políticas gubernamentales". In: DIAMINT, Rut, ed. *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latino americanas*. Buenos Aires, Nuevohacer - Grupo Editor Latinoamericano, 1999.
- MESQUITA NETO, Paulo. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas. In: CARVALHO, J. M. et. al. (org). *Cidadania, justiça e violência*. São Paulo, Edit. da FGV, 1999.
- MUNIZ, Jaqueline. A crise de identidade das Polícias militares brasileiro: delimas e paradoxos da formação educacional. *Security and Defense Studies Review*, vol. 1, 2001 <http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/Muniz-final.pdf>
- MUNIZ, Jacqueline de Oliveira e Proença Jr., Domício. Muita politicagem, pouca política os problemas da polícia são. *Estudos Avançados*. Vol.21, no.61, dez 2007, p.159-172.
- OLIVEIRA Neto, Edilberto. *Raízes do militarismo paulista*. São Paulo, Imprensa Oficial, 1982.
- OLIVEIRA, Eliézer R. de e SOARES, Samuel A. "Forças Armadas, direção política e formato institucional". In: D'ARAUJO, Maria Celina e CASTRO, Celso (orgs.). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2000, pp. 98-124.
- ORTIZ, Román D. *El futuro de la violencia antiestatal en América Latina*. Paper apresentado no Seminário Relaciones Cívico-Militares em América Latina: Un mirada al siglo XXI. Madrid, 27, 28 y 29 de Junio de 2001.
- PAIXÃO, A L. A organização policial numa área metropolitana. *Dados*, v.25, nº.1, 1984.
- PAIXÃO, AL., MARTINS, H., SAPORI, L. Métodos e acidentes de trabalho: violência, legalidade e Polícia. *Análise e Conjuntura*, v.7, nº2/3, 1992.
- PINHEIRO, Paulo S. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. *Tempo Social*, v.9, nº 1, 1997.
- PINHEIRO, Paulo S. Violência sem controle e militarização da Polícia. *Novos Estudos CEBRAP*, nº1, 1983.
- SANTOS, José Vicente dos. "Microfísica da Violência, uma questão social mundial". In: *Ciência e Cultura*. Revista da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. Ano 54, nº1, jul./ago/set. de 2002, pp. 22-24.
- SAPORI, Luís Flávio & SILAS, Barnabé de Souza. Violência policial e cultura militar: aspectos teóricos empíricos. *Teoria & Sociedade*, UFMG, Belo Horizonte, jun. 2002, pp. 173-214.
- SILVA, Luiz Antonio Machado da e LEITE, Márcia Pereira. Violência, crime e polícia: o que os favelados dizem quando falam desses temas?. *Sociedade e Estado*. Vol.22, no.3, dez 2007, p.545-591.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. As co-variadas políticas das mortes violentas. *Opinião Pública*. Vol.11, n. 1, mar 2005, p. 192-212.

- SOARES, Luis Eduardo. *Meu casaco de general – 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo, Cia. das Letras, 2001.
- SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*. Vol.21, n. 61, dez 2007, p.77-97
- SOUZA, Elenice de. Organização policial e os desafios da democracia. *Teoria & Sociedade*, UFMG, Belo Horizonte, jun. 2002, pp. 151-172.
- ZALUAR, Alba. Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Out 1997, vol.12, no.35.
- ZALUAR, Alba. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. *São Paulo em Perspectiva*. Vol.13, n. 3, set 1999, p. 3-17.
- ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. *Estudos Avançados*. Vol.21, n. 61, dez 2007, p. 31-49.
- ZAVERUCHA, J. e MELO FILHO, H. C. Superior Tribunal Militar: entre o autoritarismo e a democracia. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 47, 2004, p. 763-797.