



UNIVERSIDADE TIRADENTES – UNIT

CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

DESMILITARIZAÇÃO DA POLÍCIA E SUA EFICIÊNCIA: desafios à construção de uma
polícia moderna

Lincoln Martins Oliveira

Professor Orientador: Lurdes Santos Garcia

Aracaju

2015

LINCOLN MARTINS OLIVEIRA

DESMILITARIZAÇÃO DA POLÍCIA E SUA EFICIÊNCIA: desafios à construção de uma
polícia moderna

Trabalho de Conclusão de Curso – Artigo –
apresentado ao Curso de Direito da
Universidade Tiradentes – UNIT, como
requisito parcial para obtenção do grau de
bacharel em Direito

Aprovado em: ____/____/____.

Banca Examinadora

Professor Orientador
Universidade Tiradentes

Professor Orientador
Universidade Tiradentes

Professor Orientador
Universidade Tiradentes

DESMILITARIZAÇÃO DA POLÍCIA E SUA EFETIVIDADE: desafios à construção de uma polícia moderna

Lincoln Martins Oliveira¹

RESUMO: Este artigo debate a desmilitarização da polícia brasileira e possível eficiência desta medida. A intensa discussão sobre formas de reduzir os altos índices de criminalidade fez surgir a teoria de que a desmilitarização seria uma medida adequada a tal propósito. Desmistificando o tema, através de pesquisas históricas, e consulta a diversas opiniões científicas, percebe-se a dificuldade em adotar soluções simplistas para resolver problemas macrossociais. Abordou-se também sobre as condições, de caso realize-se uma desmilitarização policial, de a polícia civil, nos moldes atuais, assumir tão grande responsabilidade e, por fim, oferece-se soluções mais reais ao tema, para além de soluções jurídicas.

Palavras-chave: desmilitarização. Polícia militar. Polícia civil. Eficiência das instituições policiais.

1. INTRODUÇÃO

Ante aos números alarmantes de crimes, tornou-se comum na agenda política, a discussão sobre formas de reduzir os altos índices de criminalidade. Em campanhas políticas, é imprescindível sua abordagem para simpatizar com eleitores e almejar o cargo eletivo.

Apesar dos esforços, a incidência de crimes ainda é alarmante. Levantamento mostra que só em 2013, houve 50.241 homicídios dolosos no Brasil². Os motivos são diversos, dentre eles, a ineficiência do judiciário brasileiro, falta de aparelhagem policial, ausência de investimentos públicos, péssimas remunerações aos agentes de segurança pública, a burocracia administrativa, entre outros.

Dentre tais causas, insere-se o que ora se discute neste artigo, cujo tema é desmilitarização da polícia e sua efetividade: desafios à construção de uma polícia moderna. A desmilitarização das polícias brasileiras vem ganhando notoriedade, e é visto por muitos como forma de melhorar a atuação policial no combate à criminalidade. Para endossar a discussão do tema, recentemente, em relatório do Grupo de Trabalho sobre o

¹ Graduando em Direito pela Universidade Tiradentes – UNIT. E-mail: lincolnmoliveira@yahoo.com.br

² Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP) / Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) / Ministério da Justiça; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2014)

Exame Periódico Universal do Brasil da Organização das Nações Unidas, através da Dinamarca, recomendou o fim da polícia militar brasileira³. Tramita no Congresso Nacional a PEC 51/2013, de autoria do Senador Lindbergh Farias do PT, que propõe a reestruturação do modelo de Segurança Pública no Brasil, através da extinção da polícia militar brasileira. Em dezembro de 2014 a Comissão Nacional da Verdade, recomendou sua extinção, o que no decorrer do texto será abordado.

A discussão aumenta pelo fato da imensa força política das polícias. Falar sobre desmilitarização atinge em cheio a instituição secular que é a Polícia Militar. Sua resistência é aceitável, e diversos estudiosos a sufragam, levantando diversos argumentos contra tal medida. Ao longo do artigo pretendemos esclarecer alguns pontos: o papel da PM na segurança pública brasileira; a eficiência de sua função; a viabilidade ou não de uma desmilitarização; o reflexo da crise institucional entre as diversas polícias e como isso afeta a eficiência de suas atuações na segurança pública; o que nos mostra a experiência policial estrangeira.

Percebe-se pelo mostrado o quanto o tema está em voga na atualidade, e por que houve o interesse para debater-lo. Tratar sobre as consequências jurídicas e sociais é de suma importância, para que resultados indesejados não apareçam se tal reforma se concretizar. A escolha do tema por parte do autor, veio da curiosidade em se aprofundar nos debates sobre segurança pública, área em que pretende atuar, e conhecer profundamente.

É portanto, o objetivo deste artigo, trazer algumas reflexões sobre os diversos pontos que circundam o debate sobre a eficiência do militarismo para atuar na segurança pública, expondo pontos positivos e negativos da reforma, para ao final concluir pela melhor opção.

Para facilitar a compreensão do tema, o presente artigo foi desenvolvido da seguinte maneira: a primeira seção fará um breve histórico da segurança pública brasileira e analisará a patente crise entre as polícias estaduais. A segunda seção trará à baila a crise institucional policial. A terceira seção falará da incompatibilidade de uma polícia militarizada e um Estado Democrático de Direito. A quarta seção contribuirá com alternativas a forma de organização policial brasileira. E, por fim, considerações finais na quinta seção.

³ Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/05/paises-da-onu-recomendam-fim-da-policia-militar-no-brasil.html>

O método de abordagem utilizado na execução da pesquisa consistiu em uma abordagem qualitativa quanto ao objeto, apresentando um caráter exploratório, uma vez que será feita uma descrição e análise de informações das Polícias Estaduais Brasileiras em seu aspecto jurídico e principalmente em seu aspecto social, sintetizadas em uma narrativa com os principais pontos.

Quanto ao método utilizado para a presente pesquisa, fora escolhido o dedutivo, realizando-se a análise de informações de diversas pesquisas, relevância jurídico-social da atuação policial, bem como sua deficiência estrutural, com as devidas conclusões acerca do tema.

Compreende também no método de abordagem uma análise auxiliar histórica com base em pesquisas bibliográficas, objetivando uma melhor compreensão da evolução histórica da segurança pública brasileira.

2. RAÍZES HISTÓRICAS DA CRISE INSTITUCIONAL ENTRE A POLÍCIA MILITAR E A POLÍCIA CIVIL

O modelo de segurança pública brasileira é bastante peculiar. A escolha pela existência de duas polícias a nível estadual possui raízes históricas. Hélio Bicudo defende que a forma como houve a divisão entre polícia militar e polícia civil é uma herança da ditadura:

No Brasil, entretanto, lamentavelmente, a polícia - como existe hoje, compartimentalizada em polícia militar e polícia civil - não atende às necessidades da sociedade, relativamente à sua segurança. Trata-se de um modelo esgotado e que fora montado, nos anos da ditadura militar, para a segurança do Estado, na linha da ideologia da segurança nacional, segundo a qual quem não é amigo é inimigo e como tal deve ser tratado, linha de atuação que qualificou, naquele período da nossa história, a atuação policial. (2000)

Na verdade, como adiante se explica, o motivo pela forma de organização da segurança pública no Brasil se deve a outros fatores. Mas, de fato, a polícia brasileira tem seu berço muito mais atrelado ao militarismo que às organizações civis. Percebendo tal característica, Mateus Afonso Medeiros assevera:

De um lado, alguma vinculação formal entre Exército e Polícia existe desde 1934, não apenas como resultado de ditaduras militares, mas como uma necessidade do poder central – civil e militar – de controlar corporações que podem atuar, na prática, como exércitos. O governo civil mais estável dos últimos vinte anos – o de Fernando Henrique Cardoso –, em exposição de motivos de sua proposta de reforma das polícias (Proposta de Emenda Constitucional – PEC 514/1997), defendeu um arranjo em que cada estado

poderia 'estabelecer quais os órgãos de segurança pública a serem criados'. Entretanto, a emenda mantém a natureza de "força auxiliar" das polícias, caso os estados optem por corporações militares. Mais ainda, a proposta cria uma nova guarda nacional, composta por membros das polícias estaduais civis e militares. (2004)

Assim é que, com a incumbência de promover o cuidado de equipamentos coletivos, urbanos, fiscalizar eventos, disciplinar jovens rebeldes e normatizar o comportamento público, que D. João VI ao chegar no Brasil no século XIX, marca o início de atividades de bem público, para somente no ano posterior, criar a Divisão Militar da Guarda Real, embrião das polícias militares brasileiras. Esta instituição, com raízes militares, tinha a atribuição de policiamento ostensivo, e através de agentes fardados realizavam atividades de patrulhamento e prevenção de delitos (PIRES, 2010).

Com a independência, cresceu a necessidade de aperfeiçoamento das polícias no tocante à repreensão do crime, inspirando-se na experiência estrangeira, notadamente a europeia. Pela inexistência de órgãos especializados em segurança pública, é que as Forças Armadas ficavam a cargo de realizar a segurança pública. Eram, nesta época, responsáveis por tal incumbência, as segundas e terceiras linhas do exército brasileiro.

Essa guarda, no entanto, tinha competência a nível nacional, sendo que, em Sergipe, especificamente, a origem da polícia militar se dá somente em 1835, com a criação da Força Policial da Província de Sergipe, com efetivo de cerca de 201 oficiais e praças (PIRES, 2010).

Por outro lado, o histórico da polícia civil sempre esteve atrelado às necessidades da persecução penal, e, portanto, ao Judiciário. A chegada de D. João VI ao Brasil, marcou a criação da Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil, com funções de polícia judiciária, sendo sua chefia do intendente geral, com poderes policiais ilimitados. Até 1827, este órgão exercia funções policiais e judiciárias, quando com a criação dos Juizados de Paz, tentou-se desvincular ambas as atividades. No entanto, sua real efetivação só ocorreu em 1842, quando com a reforma do Código de Processo Penal, desvinculou-se a polícia do Judiciário. A influência mimética entre esta polícia e o judiciário sempre existiu, e a partir da reforma de 1842, apesar da desvinculação organizacional, suas atribuições sempre foram de filtrar os fatos que iriam a conhecimento do judiciário. (FRANCELIN, 2010)

Mas qual o real motivo de o Brasil, optar por essa distinção entre atividades policiais de prevenção e de investigação? Percebe-se que, desde D. João VI, existiam duas forças policiais (Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil e Divisão Militar da

Guarda Real) no mesmo território, tratando, cada uma sobre certa abordagem, do mesmo objeto: o crime. A explicação se apoia na estrutura clientelista do Brasil. Nos primórdios de nossa história, a influência dos “coronéis” sobre a política sempre foi forte, e o poder central necessitava de seu apoio para governar. Para isso, concedeu-se parcela dos poderes policiais a estes sujeitos, embora a maior parte continuasse nas mãos do poder central. Nesta estrutura clientelista o controle das atividades de investigação ficava a cargo dos “coronéis” (poder local) e a força policial ostensiva, maior em números e poder e com estrutura paramilitar, permanecia com o presidente da província (poder central). Asseverando tal pensamento, Medeiros explica:

Na estrutura clientelista, faz todo sentido a transferência de poderes oficiais a chefes políticos privados. O controle das Polícias Cíveis pelos “coronéis” locais serviria para a formação das clientelas. Entretanto, devido à situação de disputa entre centro e periferia, a capacidade de usar de força não poderia implicar a de insubordinação política. A força policial paramilitar subordinar-se-ia estritamente ao presidente de província, colocando-se sob os auspícios do poder central. Ao mesmo tempo, como se destinava ao combate militar propriamente dito (a repressão a rebeliões políticas), e não apenas ao controle de distúrbios cíveis, a polícia deveria parecer um exército. (2004)

Nesta toada, é que a Constituição Federal de 1988, mantém a polícia militar, atribuindo a função de polícia ostensiva. Por outro lado, à polícia cível, restou o papel de polícia de investigação do ilícito penal. Não obstante a existência de normas programática sobre segurança, notadamente no art. 5º da CF/88, percebe-se, na verdade, que, no tocante à segurança pública, nossa carta maior, é bastante sintética. Contendo como único artigo, regulamentador das organizações, seu art. 144. Nele, institui-se as diversas polícias existentes no Brasil, no total de seis corporações, que assim é regulamentado:

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:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias cíveis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 4º - às polícias cíveis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º - 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.

§ 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.

§ 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

Com a apresentação desse breve histórico, já se vislumbra o início da crise institucional entre as polícias desde o seu surgimento. Criadas, muito mais para favorecer interesses políticos, do que o combate à criminalidade, estas duas polícias atuavam no mesmo objeto, mas sem poder exercer o ciclo completo de policiamento.

3. A CRISE INSTITUCIONAL POLICIAL

A CF/88 pecou ao não propor uma melhor organização da segurança pública brasileira. Pensou-se que com a previsão das organizações policiais, em diversos âmbitos, a segurança restaria preservada. Ocorre, no entanto, que a simples existência não garante a eficiência de suas atividades. Pertinente a crítica de Dalmo Dallari:

No Brasil há muita polícia e pouco policiamento. Com efeito, estão previstas na Constituição oito organizações policiais autônomas, com diferentes áreas de atuação, o que deveria significar que a ordem legal está assegurada em todas as atividades que interessam à sociedade brasileira e que a criminalidade está mantida em nível baixo, não havendo motivo para que as pessoas sintam insegurança e vivam com medo. Quem não conhecer o Brasil e tomar conhecimento da existência dessa pluralidade de organizações policiais irá concluir que não há espaço para ofensas à segurança pública, à vida e à integridade física das pessoas, bem como ao patrimônio. A realidade, entretanto, é outra. (2007)

Assim é que Pedro Lenza sintetiza as atribuições das polícias estaduais:

A atividade policial divide-se, então, em duas grandes áreas: administrativa e judiciária. A polícia administrativa (polícia preventiva, ou ostensiva) atua preventivamente, evitando que o crime aconteça. Já a polícia judiciária (polícia de investigação) atua repressivamente, depois de ocorrido o ilícito penal. (2010, p. 936)

A pungência de corporações policiais acarretou dificuldades em sua estruturação, notadamente nos estados. Isso porque, ao cingir atribuições que se correlacionam, houve o fortalecimento da crise institucional policial, que é uma das causas que impulsionam o debate sobre a desmilitarização. A separação entre atividade policial de repressão de crime e de sua investigação, dificultou a abordagem policial à prática criminosa e ao criminoso. Na realidade as duas atividades se completam, e os esforços institucionais, por vezes, são

aplicados excessivamente, por ambas instituições, e por outras insuficientemente. Percebendo essa ineficiência, Rolim pondera:

O que há de mais notável no modelo de polícia construído no Brasil, entretanto, deriva da opção pela repartição do ciclo de policiamento. A instituição policial moderna em todo o mundo desempenha suas funções a partir do que se denomina 'Ciclo Completo de Policiamento'; em outras palavras: as polícias modernas são instituições profissionais cujo mandato envolve as tarefas de 1) manutenção da paz pública, 2) garantia dos direitos elementares da cidadania, 3) prevenção do crime e 4) apuração das responsabilidades penais. Mas, no Brasil, se entendeu que uma das polícias – a Militar – seria encarregada da 'prevenção', pela presença ostensiva do patrulhamento fardado e outra – a Civil – seria encarregada da investigação criminal. Assim, a especialização entre patrulheiros e investigadores, em todo o mundo feita dentro das polícias, foi aqui dividida entre duas instituições com culturas e estruturas completamente distintas. O resultado é que nunca tivemos duas polícias nos estados, mas duas 'metades de polícia', cada uma responsável por metade do ciclo de policiamento. (2012)

Por tratar de faces de um mesmo serviço, os integrantes das duas forças por vezes adentram na atribuição funcional da outra. Polícia Militar conduzem investigações de civis, quando na verdade, deveria se ater aos crimes praticados por militares, ou ainda realizam diligências judiciais, confeccionam boletins de ocorrência ou ainda transporte de presos encarcerados em delegacias⁴. Policiais Civis, fazem segurança em grandes eventos, atuando notadamente como policiais ostensivos.

Essa forma de gerenciamento policial criou o que convencionou-se chamar de crise institucional entre as polícias civil e militar. A eficiência da repressão criminal sofre grandes perdas, pois a falta de interação prejudica tanto a investigação quanto a prevenção, pelas polícias civil e militar, respectivamente. Mais uma vez, Rolim assevera:

Patrulhamento e investigação são, na verdade, faces de um mesmo trabalho que deve integrar as fases do planejamento da ação policial, desde o diagnóstico das tendências criminais até a formulação de planos de ação, monitoramento e avaliação de resultados. No Brasil, isto se tornou inviável. Mas, como laranjas cortadas ao meio não permanecem em pé, as polícias intuem que precisam do ciclo completo (da outra metade). Por isso, historicamente, ambas procuram incorporar as 'prerrogativas de função' que lhes faltam, o que tem estimulado a conhecida e disfuncional hostilidade entre elas, traduzida pela ausência de colaboração e, não raro, por iniciativas de boicote. (ROLIM, 2012)

⁴ Conforme se nota em <http://www.infonet.com.br/cidade/ler.asp?id=167460&titulo=noticias>, onde todas as atividades citadas no texto foram comprovadas como rotineiras aos serviços de policiais militares em delegacias.

Essa repartição de competência sobre o mesmo objeto, gera terríveis consequências, notadamente no tocante à eficiência. Assim, aumenta-se rixas institucionais, diminuindo a possibilidade de uma atuação policial mais eficiente.

No Brasil, a especialização é extra organizacional: no mesmo espaço geográfico, uma polícia se ocupa da investigação e a outra executa as tarefas paramilitar e de patrulhamento. A especialização extra organizacional gera consequências para o campo institucional. Dificulta a troca de pessoal entre as organizações, visto que os policiais têm “profissões” diferentes (força normativa). A estrutura militar não é vista como adequada às tarefas civis, e vice-versa (força mimética). Além disso, durante a maior parte de sua história, as polícias foram completamente separadas em termos de comando (força coercitiva). Apesar do contato diário entre as duas organizações policiais, há pouca troca de recursos técnicos e institucionais. (MEDEIROS, 2004)

Se esse excesso de instituições prejudica a forma de policiamento, o argumento pela existência de uma única polícia se fortalece. Mas se ambas as polícias nunca possuíram o ciclo completo de policiamento, demonstrando-se na prática ineficiência por ambos os lados, quais os motivos que levam ao debate pelo fim da polícia militar e não pela incorporação das tarefas de investigação à PM? E a polícia civil brasileira, nos moldes em que foi criada, seria apropriada à realização da função policial completa? O debate passa pelos atores envolvidos em cada uma dessas organizações.

4. AS DIFICULDADES DE ADAPTAÇÃO DE UMA POLÍCIA MILITAR À SOCIEDADE MODERNA

A militarização policial não deve ser admitida em um Estado Democrático de Direito. Os anseios da modernidade não admitem que o Estado considere seus cidadãos inimigos a serem combatidos, não importando se criminosos ou não. O criminoso é sujeito de direitos, e sobre essa ótica, torna-se difícil compatibilizar a doutrina militar à princípios constitucionais básicos, tais como dignidade da pessoa humana, liberdade e segurança social.

A experiência democrática estrangeira, ao perceber a dualidade dos tratamentos que deveriam ser conferidos aos seus próprios cidadãos e os conferidos a inimigos estrangeiros, tratou logo de transferir as atividades de policiamento dos militares aos civis. A força empregada por uma instituição militar contra inimigos não poderia ter a mesma intensidade empregada contra os seus habitantes. Além disso, para estas sociedades, a polícia deveria ser uma instituição de coalizão entre o Estado e seus cidadãos, e a

manutenção de uma polícia desmilitarizada afastaria a necessária convivência pacífica entre Estado e população. Neste sentido:

Sem algum assentimento de seu público, que implicasse o desarmamento consentido deste, os custos da nova organização em muito ultrapassariam sua efetividade. A nova agência teria de buscar o reconhecimento como mecanismo legítimo de controle social. A construção de consenso interno e o desenvolvimento da polícia como instrumento de coerção são processos que caminham lado a lado. As Forças Armadas, ao contrário, não precisam da aceitação de seus destinatários (o inimigo). Ambas estão permanentemente organizadas para usar a força. A polícia, entretanto, tem que usar a força limitada, necessária, ou até agir sem usá-la, mesmo que isto signifique gastar mais tempo e recursos. (MEDEIROS, 2004)

No Brasil, por outro lado, se a ditadura não contribuiu para a criação das Polícias Militares, sem dúvida o fez para seu fortalecimento e manutenção em nossa ordem jurídico-social. Não foi por outro motivo que a Comissão Nacional da Verdade, em suas recomendações, percebe a contribuição desta instituição para as atrocidades cometidas no período ditatorial:

A atribuição de caráter militar às polícias militares estaduais, bem como sua vinculação às Forças Armadas, emanou de legislação da ditadura militar, que restou inalterada na estruturação da atividade de segurança pública fixada na Constituição brasileira de 1988. Essa anomalia vem perdurando, fazendo com que não só não haja a unificação das forças de segurança estaduais, mas que parte delas ainda funcione a partir desses atributos militares, incompatíveis com o exercício da segurança pública no Estado democrático de direito, cujo foco deve ser o atendimento ao cidadão. Torna-se necessário, portanto, promover as mudanças constitucionais e legais que assegurem a desvinculação das polícias militares estaduais das Forças Armadas e que acarretem a plena desmilitarização desses corpos policiais, com a perspectiva de sua unificação em cada estado. (Conclusões e recomendações da Comissão Nacional da Verdade, disponível em: <http://www.cnv.gov.br/>)

Assim, na contramão do que diversos outros países realizaram, aqui houve a opção pela continuidade deste tipo de polícia.

Na verdade, nos moldes em que hoje é concebida, a militarização policial, serve aos propósitos de um Direito Penal do inimigo. Criada por Gunther Jakobs e amplamente criticada, em apertada síntese, afirmava que existiam, nas sociedades em geral, dois tipos de sujeitos: o homem bom ou cidadão, que por mais que praticassem crimes, não eram considerados afrontadores à existência do Estado, gozando de plenos direitos reconhecidos. Por outro lado, o homem “mau” ou inimigo, que seriam aqueles indivíduos

ou grupos que praticam atos que mesmo que indiretamente reflitam uma situação de total desconhecimento da autoridade estatal, e, para estes, direitos fundamentais seriam negados. Esta dualidade de tratamento conferido pelo Estado, justifica, por exemplo a forma como diverge a atuação policial em grupos mais marginalizados da sociedade, uma vez que pobres, usuários de drogas, terroristas, entre outros não são legitimamente sujeitos de direito. (PUPO, 2010)

Nesse sentido, aos “homens maus”, toda uma estrutura estatal é criada para combatê-los, e uma polícia militarizada, treinada para combater inimigos, com pouca preparação para respeito aos direitos dos cidadãos e altamente violenta, serve a estes propósitos. Assim, para Cirino dos Santos, explicando a teoria de Jakobs, para o inimigo:

[...] lesões de direitos humanos não podem ser enfrentadas por métodos policiais ou judiciais, mas por ações de guerra contra os autores, que devem ser tratados como inimigos sem garantias jurídicas ou políticas (2004)

Como forma a legitimar esta atuação policial, diversos mecanismos são criados para manter esta estrutura de repreensão. Uma justiça especial, que julgaria os crimes praticados por agentes do Estado, é um destes mecanismos. A submissão dos policiais militares à justiça comum, não permitiria a utilização de técnicas militares para combater o crime. Por outro lado, uma justiça especial, parcial ao extremo, permitiria uma atuação policial distante dos direitos fundamentais. Como consequência, a letalidade policial em terras brasileiras é imensa:

A propósito da atuação dessa justiça das Polícias Militares, o Centro Santo Dias de Defesa dos Direitos Humanos, da Arquidiocese de São Paulo, realizou uma pesquisa sobre os primeiros dez anos de atuação da Justiça militar da Polícia Militar de São Paulo, quando constatou que não havia, por esse órgão, julgamentos imparciais, mas decisões que resvalavam para a mais absoluta impunidade. Os índices de impunidade então apurados chegavam ao patamar dos 95% dos casos examinados. Pois bem, não obstante os dados que vêm sendo divulgados a respeito, por esse e por outros estudos, teima-se, como veremos mais adiante, em manter a mesma estrutura de responsabilização pelos crimes praticados por policiais militares em suas atividades de policiamento, estrutura essa montada pelos interesses, hoje ultrapassados, de uma polícia que, insista-se, fora instituída sob a inspiração da ideologia da segurança nacional. (BICUDO, 2000)

Além disso, a Justiça Militar tem uma tendência a julgar com mais rigor infrações disciplinares, mas deixar impune, como visto, os delitos por militares cometidos contra o povo. (BICUDO, 2000)

E, como ponto reforçador ao fim de uma polícia militar, surge agora, em um lugar inusitado, diversas opiniões pelo seu fim. Pesquisa realizada pelo Centro Brasileiro de Pesquisas Jurídicas Aplicadas – CJPA, da Escola de Direito da FGV São Paulo e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em parceria com o SENASP, mostrou que 63,5% dos policiais brasileiros são a favor do fim da Justiça Militar para militares, dos quais 57,3% são policiais militares. E quando perguntados sobre a desvinculação da Polícia Militar ao exército, 76,1% apoiam a medida. A crise de legitimidade começa a se manifestar no seio da própria instituição. Percebe-se que isso se deve, em parte, ao tratamento dispensado pela instituição aos seus próprios agentes. Os policiais militares, ao perceberem o rigor em eu são tratados dentro de uma estrutura altamente hierarquizada, indignam-se. Ademais, a legislação militar tolhe diversos direitos trabalhistas, que justificar-se-iam para militares apenas em casos extremos de combate a um inimigo externo, como conflitos internacionais. Não há absolutamente nenhuma necessidade de um regime castrense para policiamento interno. Consequentemente direitos básicos trabalhistas não devem ser suprimidos aos militares que atuam no policiamento interno. Braga, defendendo a ampliação dos direitos trabalhistas aos policiais militares, assim disserta:

O servidor militar se localiza, observando-se do ponto de vista constitucional, em um limbo político-social, uma vez que, por ser uma classe diferenciada, com atribuições especiais, tem tratamento diferenciado, mas não usufrui dos benefícios assegurados até para o servidor público civil. O militar não tem oportunidade de usufruir de todas as garantias e direitos, disponibilizadas a um trabalhador, de acordo com as garantias dos trabalhadores chamados celetistas, mas também não abraça todos os direitos de um servidor público, visto que esta categoria possui direitos sociais e políticos mais amplos. Acredita-se, nesse ponto, que deve haver uma forte razão para manter a classe militar em uma espécie de redoma constitucional, em um universo politicamente delimitado. (2008)

De fato, organizações militares se mostram inadequadas para o cumprimento de tarefas de segurança pública em um Estado Democrático de Direito. Mas, por outro lado, havendo a opção pela desmilitarização das polícias estaduais, a forma em que a polícia civil é organizada institucionalmente também não é apta a tal cumprimento. Isso porque, no caso brasileiro, a militarização não é o único obstáculo a uma boa atuação policial e a forma como a Polícia Civil é organizada, como instituição, não é adequada ao cumprimento total das tarefas policiais. Esta instituição, embora civil, e não sofra dos diversos obstáculos apontados anteriormente como pertencentes à forma de organização militar, tem no tocante a sua relação com o Poder Judiciário.

Como, se sabe, o sistema processual penal brasileiro é acusatório. Explicando tal sistema, assim pondera Nestor Távora e Rosmar Rodrigues Alencar:

[...] A carta Magna deixou nítida a preferência por esse modelo que tem como características fundamentais a separação entre as funções de acusar, defender e julgar conferidas a personagens distintos. Os princípios do contraditório, da ampla defesa e da publicidade regem todo o processo; o órgão julgador é dotado de imparcialidade; o sistema de apreciação das provas é o do livre convencimento motivado. Nota-se que o que efetivamente diferencia o sistema inquisitorial do acusatório é a posição dos sujeitos processuais e a gestão de prova, não sendo o juiz, por excelência, o seu gestor. (2009, p. 41)

A opção por tal modelo, foi feita com o intuito de preservar a imparcialidade do juiz, acreditando-se que, se este não investigasse, seu comprometimento com o caso estaria equidistante das partes. Logo, como forma a não permitir o retrocesso ao sistema inquisitório, onde o próprio juiz investigava e comprometia a imparcialidade, fez-se necessário a transferência desta atribuição às polícias, e, no caso do Brasil, tal incumbência passou a ser das polícias civil. Por este sistema, o controle de eventuais abusos cometidos no âmbito policial pelo judiciário já é constatado no processo e se possíveis sancionados e corrigidos.

O grande óbice à transferência das atribuições da Polícia Militar à Polícia Civil é justamente porque esta foi condicionada, desde sua criação, a servir unicamente ao Poder Judiciário, estabelecendo um filtro distanciador entre fatos corriqueiros e fatos criminosos. Porém seria um equívoco pensar que tarefas de polícia se relacionariam unicamente ao Poder Judiciário. Exercício de poder policial é muito mais abrangente do que as demandas judiciais. Em síntese, conforme defende Mateus Afonso Medeiros, as demandas das polícias sempre tiveram relação ou com imperativos de ordem e defesa (no caso da Polícia Militar) ou os auspícios do Poder Judiciário (No caso da Polícia Civil):

A principal conclusão é a de que, no Brasil, não se completou a institucionalização de um campo policial. As polícias responderam a demandas vindas de outros campos, notadamente o da Justiça (Polícia Civil) e o da Defesa (Polícia Militar). Dessa perspectiva, a proposta de unificação pode ser encarada como uma tentativa de transformar a natureza das demandas sobre as organizações policiais. (MEDEIROS, 2004)

Destarte, nenhuma das instituições policiais brasileiras sabem de fato, exercer a função de policiamento moderna. Ambas atividades de policiamento (ostensivo preventivo e repressivo investigativo) pertencem ao modelo francês de polícia: a polícia de ordem, legitimada ao uso da força pelo Estado para apaziguar os diversos conflitos sociais. Ainda

pior, a polícia, à margem da lei, se utiliza do poder ilegítimo, ou seja, quando praticado acima dos limites de violência autorizados pelo Estado, pratica corriqueira e que se aperfeiçoou em nosso país. (SANTOS, 1997)

Mas a guisa das mais modernas orientações sociológicas, a polícia não deve ser apenas uma instituição de força. Uma nova faceta desta instituição se revela nos dias atuais: a produção do consenso. Se no Brasil Colônia e no Brasil Império buscou-se a produção de consenso ao conceder os poderes de investigação policial aos “coronéis”, na atualidade, a polícia deve se guiar para além de simples jogos políticos. Deve antes sim, ser uma organização servidora do povo e não do Estado. A esta faceta da polícia moderna, José Vicente Tavares dos Santos chamou de polícia de consenso, inspirada no modelo inglês de polícia:

Mantém-se, pois, uma ambivalência no trabalho policial entre o exercício da coerção física legítima e o desempenho de uma função social marcada pelo consenso, isto é, o exercício de funções de bem-estar social ou de relacionamento com as coletividades ou comunidades locais: uma e outra atividade tendem a se reforçarem duplamente, configurando um movimento de construção da governabilidade que ajuda a construir o poder do Estado sobre o conjunto e sobre cada um dos membros da coletividade e, simultaneamente, constrói a legitimidade da organização policial enquanto tecnologia de poder que realiza a governabilidade do Estado-Nação. (1997)

A essa interação, entre o uso da força física legítima e a produção de consenso social, o ilustre sociólogo da UFRGS deu o nome de dualidade entre a arma e a flor. A tendência à unificação das polícias deve ter tal norte, para a construção de uma polícia moderna. Mas tal objetivo pode ser alcançado de diversas formas. As diferentes opiniões sobre como deve ser organizada a polícia brasileira no caso de uma desmilitarização, tem despertado dúvidas e opiniões divergentes.

5. ALTERNATIVAS À POLÍCIA BRASILEIRA

A par dessa orientação rumo a uma polícia de consenso, que deve orientar qualquer reforma do sistema policial brasileiro, surge a dúvida sobre como deve ser organizada nossa polícia enquanto instituição. Esse é um aspecto igualmente relevante, pois, se é verdade que existe certo descontentamento com a polícia atual, é incerto como ela de fato deve ser.

A polícia de consenso, como afirmado, deve ser criada e desenvolvida. Embora tenhamos algumas tentativas, como o louvável caso das UPP do Rio de Janeiro, tais

exemplos mostram-se muito mais como meios de enfatizar a eficiência das corporações policiais aos olhos da população e da mídia. A esse fato, Medeiros deu o nome de ritos cerimoniais, ou seja, a fim de protelar mudanças estruturais, as instituições tendem a mostrar eficiência, seja através de grandes operações ou pequenas reformas organizacionais, que pouco trazem resultado a longo prazo. (2004)

Desmilitarizar a polícia, não é a única prioridade, muito embora seja necessária. Endossando o tema do dever ser policial, Rolim defende que a unificação não é a solução mais adequada, uma vez que, para ele, mais polícias tornam a redução da criminalidade mais eficiente, a exemplo dos Estados Unidos, que possuem diversas corporações policiais, em níveis municipais, estaduais e federal:

O caminho da reforma, pelo contrário, deve estimular o surgimento de novas instituições policiais, além de integral autonomia aos Bombeiros e às perícias; tendência que – apesar dos limites constitucionais - já se impõe no Brasil que formou uma Guarda Nacional e cujos municípios têm constituído Agências de Fiscalização de Trânsito e Guardas Municipais (que, embora sem este nome, polícias são). O fundamental é que todas elas tenham o ciclo completo de policiamento (o que no Brasil só a Polícia Federal possui) e carreiras únicas (uma única porta de entrada em cada polícia) como no resto do mundo. (2012)

Para ele, a polícia também deveria ter carreira única, ou seja, uma única porta de entrada ou concurso de ingresso e para galgar os cargos mais altos da instituição, seria preciso satisfazer critérios de treinamento, antiguidade e merecimento. Tal medida é, de fato, louvável pois de certa forma iria impedir que profissionais inexperientes, sem conhecimento policial, ocupassem cargos de chefia nas corporações policiais. Essa preocupação parece já ter estimulado mudanças, pelo menos a nível federal, como atesta a recente aprovação da medida provisória 647/2014, que passa a exigir três anos de prática jurídica ou policial para concorrer à função de delegado federal.

Além disso, aduz que, ante ao histórico de rixas institucionais entre a polícia civil e a polícia militar, não seria aconselhável uma repartição de funções com bases em áreas geográficas ou distritos (modelo britânico), porque poderia acarretar mais crises desta natureza. Aconselha, portanto, a divisão de funções a partir de critério de tipos penais (modelo americano), ficando, cada polícia, responsável por crimes que atentam sobre bens jurídicos distintos. Data vênia, tal proposta não é aceitável, por incorrer no mesmo erro da primeira: a análise do crime deve ser guiada a partir de uma visão macro, e é ingenuidade pensar que a realidade fática trará criminosos cometendo crimes atentando unicamente contra um tipo de bem jurídico, de maneira que, invariavelmente, as polícias ingressarão

na área de expertise uma da outra. De outro lado, as eventuais mudanças, devem permear o problema do ciclo de policiamento completo. As quatro atividades, antes expostas, devem remanescer nas mãos de uma única instituição, como também defende Rolim.

A criação de uma polícia única, mostra-se como imperativo, por diversos motivos. Hélio Bicudo, analisando determinado projeto de lei, indica uma série de medidas pela unificação policial. Assim como Rolim, defende uma carreira unificada com diversos graus hierárquicos, galgados através critérios de atualização profissional, antiguidade e merecimento; o fim da polícia civil e militar e criação da polícia estadual com função de investigar crimes praticados dentro do território do próprio Estado; fim dos tribunais e auditoria militar estaduais; o inquérito policial passaria a ser de responsabilidade do Ministério Público e à polícia caberia identificar o autor e o deslinde do crime; desvinculação dos institutos de criminalística das Secretarias de Segurança Pública, passando a subordinar-se ao Poder Judiciário imparcial; escola de formação policial única, com enfoque ao treinamento policial cidadão. (BICUDO, 2000)

As medidas acima apontadas, trariam sérias mudanças institucionais. No entanto, como tais matérias, carecem de aprovação por emenda constitucional, e isso requer imensas mobilizações políticas, torna-se extremamente difícil que aconteçam. As soluções apontadas por Beato Filho, que de alguma forma vem sendo realizadas, surge como opções mais viáveis. Trata-se de operar reformas minimalistas, em prol da construção de uma polícia de democrática. A polícia democrática apoia-se em dois pilares: *accountability* (mecanismos de controle da atuação policial, seja interno ou externo) e *responsiveness* (a ideia de que uma polícia é democrática quando atende as necessidades a ela trazidas pela sociedade). Porém, a ideia de que tais pilares podem ser alcançados ou a forma de o fazer, é um mito, pois afinal de contas não existe polícia perfeita. Sendo assim, continua o autor, a tentativa de empreender grandes esforços para realizar reformas macroestruturais, correm o risco de ser em vão, pois o pilar da *responsiveness* dificilmente vai ser alcançado e, pior, podem ser reduzidos patamares de eficiência já alcançados. Assim, para ele:

[...] muitas das modificações que gostaríamos que ocorressem nas polícias podem resultar não de macro soluções estruturais, mas de modificações no estilo habitual de trabalho de nossas organizações policiais. A meu favor, tenho o fato de que passado já um largo período de identificação da crise nas polícias, nenhum resultado significativo foi alcançado através das soluções grandiloquentes. (2000)

Nessa linha de pensamento, as reformas por Beato Filho propostas, e que se coadunam com a realidade político-social do nosso país, seriam o aperfeiçoamento dos sistemas de informação das polícias através de parcerias com universidades e centros de pesquisa, estabelecendo laços de confiança entre policiais e acadêmicos; desenvolvimento de estratégias de atendimento à população que possibilite uma aproximação interpessoal com a própria comunidade e com a educação adequada; tentativas de aproximações institucionais policiais, para troca de informações e recursos, como de maneira tímida já vem ocorrendo com os Centros Integrados de Segurança Pública em Minas Gerais ou os Distritos Modelos de Fortaleza, com excelentes resultados no combate à criminalidade. (BRASIL ABREU, 2002)

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se neste artigo estabelecer as dificuldades que uma polícia militarizada traz não só sua à sua eficiência, como também à concretização de um Estado Democrático de Direito. A análise histórica nos permitiu concluir as origens de problemas e desafios que ainda hoje são obstáculos à polícia brasileira, notadamente as subordinações e crises institucionais. Nunca tivemos uma polícia a serviço do Estado Democrático de Direito, pois a depender do momento político, estava ela atrelada a interesses de certos poderes, ora na manutenção de estruturas clientelistas, ora sistemas ditatoriais, ou ainda, como se revela atualmente, a interesses meramente institucionais.

Como consequência destas subordinações das instituições policiais a interesses outros, que não a própria sociedade, a rixa institucional entre a polícia civil e militar se instaurou sutilmente. Identificou-se elementos que dificultam a atuação policial, com a pungência de instituições policiais atuando sobre o mesmo objeto (o crime), e tendo como consequência a diminuição de sua eficiência no combate aos desafios que nossa sociedade impõe.

Dentre tais elementos, aponta-se que, de fato, a manutenção de uma polícia militar não é compatível com os auspícios modernos. Altas taxas de violência e letalidade, estruturas institucionais e jurídicas que favorecem a impunidade (atributo da *accountability* prejudicada), incompatibilidade entre a doutrina militar e trato social, ilegitimidade perante a sociedade e também seus integrantes e desrespeito aos direitos trabalhistas dos seus próprios membros justificam, por si só a necessidade de uma desmilitarização policial.

Através de minuciosa análise, percebeu-se também que a polícia civil não está apta, enquanto instituição, a herdar as demandas que a extinção da polícia militar acarretaria. A polícia civil, órgão altamente institucionalizado, tem sua atuação muito atrelada ao Judiciário, e embora tal relação seja necessária em um contexto democrático, não só dela vive a atuação policial.

A par dessas informações, propõe-se uma reforma institucional maior que só a desmilitarização como por exemplo o fortalecimento da polícia de consenso; mudança nos planos de carreiras; criação de uma instituição estadual policial inteiramente nova, diferente das que hoje existem nos estados; fim dos tribunais e auditorias militares; algumas reformas processuais penais, fortalecimento dos laços entre o Ministério Público e a polícia; e mudanças no ensino policial.

O que se percebe, porém, é que, frente as dificuldades por elas requeridas, torna-se inviável o empreendimento de tão altos esforços, sendo que, através de chamadas reformas minimalistas, operar-se-ia significativas mudanças, trazendo resultados mais promissores, talvez em espaço de tempo menores.

Por enquanto, tais reformas, se mostram mais ao alcance de governantes e da própria vontade política, e alguns passos tímidos vão sendo dados em alguns estados isolados, trazendo certa satisfação social, e, espera-se em breve, sejam efetuados em todos os estados brasileiros.

REFERÊNCIAS

8º ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/8o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>. Acesso em: 04/05/2015.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves. “Ação e Estratégia das Organizações Policiais”. Disponível em:

http://www.mpba.mp.br/atuacao/ceosp/artigos/claudio_beato_acao_estrategia_organizacoes_policiais.pdf. Acesso em: 15/05/2015.

BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142000000300010&script=sci_arttext.

Acesso em: 04/05/2015

BRAGA, Ronaldo. Da proteção dos direitos sociais dos servidores militares diante de limitações constitucionais. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5368. Acesso em: 04/05/2015.

BRASIL, Glauécia Mota, ABREU, Domingo. Uma experiência de integração das Polícias Civil e Militar: os Distritos-Modelo em Fortaleza, Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n8/n8a13>. Acesso em: 04/05/2015.

DALLARI, Dalmo. Desmilitarizar a polícia. Disponível em: <https://blogdodelegado.wordpress.com/policia/desmilitarizar-a-policia/>. Acesso em: 04/05/2015.

FRANCELIN, Antônio Edinson. Com duzentos anos, Polícia Civil já foi judiciária. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2010-ago-09/duzentos-anos-historia-policia-civil-foi-policia-judiciaria>. Acesso em: 04/05/2015.

Gestão e disseminação de dados na Segurança Pública. Mapeamento de modelos de ensino policial e de segurança pública no Brasil. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download/GD-PNSP%20Mapeamento%20de%20Modelos%20de%20Ensino%20Policial%20e%20de%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%ABblica%20no%20Brasil.pdf> Acesso em: 04/05/2015.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

LIMA, Renato Sérgio de, BUENO Samira, SANTOS, Thandara. Opinião dos Policiais Brasileiros sobre Reformas e Modernização da Segurança Pública. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download/ApresentacaoFinal.pdf>. Acesso em: 04/05/2015;

MEDEIROS, Mateus Afonso. Aspectos Institucionais da Unificação das Polícias no Brasil. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n2/a03v47n2.pdf>. Acesso em: 04/05/2015.

PIRES, George Luiz. A cor da farda: as relações raciais na PM-SE. Disponível em: http://btdt.ufs.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=441. Acesso em: 04/05/2015.

PUPO, Matheus Silveira. Os direitos humanos do inimigo. Disponível em: http://www.ibccrim.org.br/site/artigos/_imprime.php?jur_id=10404. Acesso em: 04/05/2015.

RECOMENDAÇÕES COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. Disponível em: <http://www.cnv.gov.br/index.php/outros-destaques/574-conheca-e-acesse-o-relatorio-final-da-cnv>. Acesso em: 04/05/2015.

ROLIM, Marcos. Laranjas cortadas não param em pé. Disponível em: http://rolim.com.br/2006/index.php?option=com_content&task=view&id=836&Itemid=3. Acesso em: 04/05/2015.

SANTOS JUNIOR, Aldo Antonio dos; SCHAUFFERT, Fred Harry; SCHAUFFERT, Ingrid Audrey. A hibridização organizacional das polícias do Brasil. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.6, n.2, 2º quadrimestre de 2011. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica

SANTOS, José Tavares dos. A arma e a flor formação da organização policial, consenso e violência. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v9n1/v09n1a08.pdf>. Acesso em: 04/05/2015.

SANTOS, Juarez Cirino dos. O direito penal do inimigo – ou o discurso do direito penal desigual. Disponível em: http://icpc.org.br/wp-content/uploads/2012/05/direito_penal_do_inimigo.pdf. Acesso em: 04/05/2015.

SOUZA, Dilson Ferras. Origem e Formação da PM-SE. Disponível em: <http://www.pm.se.gov.br/institucional/historico/>. Acesso em: 04/05/2015.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de direito processual penal** – Salvador: Editora Podivm, 2009.

Demilitarization POLICE AND ITS EFFECTIVENESS: challenges to build a modern police

ABSTRACT: This article discusses the demilitarization of Brazilian police and possible efficiency of this measure. The intense discussion about ways of reduce the high rates of criminality created the theory that demilitarization would be a measure, which fills such purpose. Demystifying the issue, through historical research, and consulting a variety of scientific opinions, it realizes de difficulty of approach easy solutions to solve major problems. Approached, as well, about the conditions, in the eventuality of realize a police demilitarization, of the civil police, in the actual panorama, assume such big responsibility, and, lastly, offer viable solutions to the problem.

Key words: demilitarization. Military Police. Civil Police. Efficiency of the police institutions.