

Parte IV - Tensões identitárias nas polícias

A polícia (brasileira) contemporânea no Estado Democrático de Direito

Dani Rudnicki

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

RUDNICKI, D. A polícia (brasileira) contemporânea no Estado Democrático de Direito. In: SANTOS, JVT., TEIXEIRA, NA., and RUSSO, M., orgs. *Violência e cidadania: práticas sociológicas e compromissos sociais*[online]. Porto Alegre: Sulina; Editora da UFRGS, 2011. Cenários do conhecimento series, pp. 197-212. ISBN 978-85-386-0386-3. Available from: doi: [10.7476/9788538603863](https://doi.org/10.7476/9788538603863). Also available in ePUB from: <http://books.scielo.org/id/yccrrp/epub/santos-9788538603863.epub>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Parte IV
Tensões identitárias nas polícias

A polícia (brasileira) contemporânea no Estado Democrático de Direito

Dani Rudnicki*

A Polícia, como as outras instituições que organizam, regulam e controlam a vida em sociedade, é uma instituição social, resultado da atividade humana, exigência da vida social. Reiner (2004, p. 25) denuncia que, nas histórias convencionais da Polícia inglesa, busca-se traçar uma relação direta entre as formas tribais antigas de autopoliciamento coletivo e o *bobby* inglês, e denuncia que essa perspectiva deve ser caracterizada como sendo “ideologia como história”. Sobre o tema, Napoli (2003, p. 26) destaca que:

Certo, a Polícia surge como resultado da atividade humana: mas ela é comandada pelas exigências naturais da vida como os outros e, nisso, ela aparece também como uma função natural. Sem que se possa jamais confundir-la com uma lei natural, porque ela adere aos eventos históricos, ela não parece menos essencialmente e fundamentalmente como uma condição de existência interna à sociedade.

Assim, embora as funções de Polícia fossem há muito exercidas, o surgimento da Polícia coincide com a Revolução Comercial, acontecida entre os séculos XV e XVII, e com o aparecimento dos Estados modernos. Seu surgimento é, pois, tardio na história humana e uma explicação para tal pode ser de que instituições policiais somente possuam condições para existir no contexto de uma sociedade complexa. Afinal, apenas neste momento histórico aparece a necessidade de segurança, eis que aí as pessoas começam a acumular riquezas em suas casas – e necessitam transportá-la. As corporações medievais passaram a desempenhar tal função:

[...] quando [os mercadores] viajavam pelas estradas, juntavam-se para se proteger contra os salteadores; quando viajavam por mar, associavam-se para se proteger contra os piratas; quando comerciavam nos mercados e feiras, aliavam-se para concluir melhores negócios com seus recursos aumentados. [...] uniram, em associações chamadas “corporações” ou “ligas”, a fim de conquistar para suas cidades a liberdade necessária à expansão contínua [...] (Huberman, 1984, p. 37).

Nas cidades, pois, os burgueses progrediram. Nos centros urbanos, típicos do século XVI, marco do início da existência dos Estados modernos,

surge, pela concorrência de três fatores, a Polícia. São eles: 1) sociomaterial (discurso econômico e prática comercial); 2) cultural (opinião pública e crítica das formas tradicionais de controle da manifestação de pensamento); 3) jurídico (surgimento da administração pública).

Napoli (2003, p. 15) e Bretas (1997, p. 80) compartilham essa perspectiva. Bittner (2003, p. 107) e Peters (1985, p. 126), ainda mais exigentes, creem que a Polícia, a prisão e o novo processo criminal surgem, de fato, apenas no século XIX, no desenvolvimento de uma sociedade urbana industrial. Percebem na Inglaterra, em iniciativa comandada por Peel, em 1829, o aparecimento do primeiro órgão público capaz de ser chamado de Polícia.

Em sentido contrário, surge Bayley (2001, p. 20 e 229). Ele entende que não somente o Estado cria forças policiais – considera essa ideia limitadora do ponto de vista da formação histórica e afirma ter a instituição passado de uma proteção não estatal (de famílias, clãs, tribos, igrejas e corporações) para uma estatal. Para Bayley, não cabe a negação do passado da Polícia, a fim de que se possa, hoje, entendê-la como um grupo que utiliza força física para regular relações interpessoais, com autorização desse mesmo grupo.

Apresenta o autor ainda outros exemplos para reforçar sua tese: a Polícia pode ser organizada por tribos e associações, universidades e companhias mineradoras, que exercem autoridade dentro de seus próprios espaços, constituem suas próprias Polícias. Lembra também que países exercem autoridade policial sobre seus membros até mesmo fora de suas fronteiras e que a ação policial pode acontecer de forma descentralizada, quando o poder policial é delegado a outros tipos de agências sociais, tais como igrejas ou ligas, ou a outras unidades, como municípios, condados, províncias e distritos (Bayley, 2001, p. 22).

Em resumo, o policiamento público nunca substitui permanentemente o policiamento privado. Além disso, o policiamento público é difícil de ser explicado, porque ocorre em todos os tipos de circunstâncias sociais. Se o policiamento público fosse mais raro na história ou exclusivamente moderno, a busca por uma explicação seria mais fácil. Dois fatores parecem ser mais importantes na mudança de Polícia privada para pública: mudanças sociais que enfraquecem a capacidade dos grupos privados para manter níveis aceitáveis de segurança e a formação de comunidades políticas maiores, que enfrentam uma resistência violenta dos grupos que pretendem abranger (Bayley, 2001, p. 50).

Essa perspectiva confunde Polícia com policiamento, a instituição com sua função, para naturalizar a Polícia, criando uma Polícia eterna. Ao contrário, historicizá-la permite conhecê-la, discuti-la, como se fez no final do século XVIII, quando, com a Revolução Francesa, muito se debateu a respeito da Polícia, de suas funções e dos limites de sua atuação e utilização, em um Estado que se desejava fraterno, garantidor das liberdades dos cidadãos.

Os problemas a respeito da Polícia sobre os quais se concentram os debates revolucionários dizem respeito, sobretudo, à segurança, pois as consequências

sobre a liberdade pessoal são aqui mais diretas e tangíveis e as necessidades de abandonar velhos hábitos se fazem mais prementes (Napoli, 2003, p. 191).

Dentre os principais questionamentos a respeito desse tema destacam-se os questionamentos sobre se a Polícia deve estar vinculada ao Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário, a respeito do grau de certeza necessário para a Polícia ou o Judiciário prenderem um cidadão e o tempo pelo qual a Polícia pode prender uma pessoa (Napoli, 2003, p. 198, 206 e 194).

Levando em consideração essas ideias, a Declaração dos Direitos dos Homens e dos Cidadãos, de 1789, reclama, no artigo 12, uma base principiológica para a instituição que declara fundamental para a vida em sociedade, necessária para a convivência entre os homens:

A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública; esta força é instituída para vantagem de todos e não para ser utilizada, particularmente, por aqueles a quem ela é confiada.

Goldstein (2003, p. 13) destaca que a Polícia é necessária em uma sociedade democrática que, porém, reluta em conceder autoridade, mas se percebe obrigada a ceder poder (para que ela investigue, prenda e até mesmo use a força ou mate). Isso tudo, apesar da corporação ser formada por servidores públicos do mais baixo nível na burocracia estatal.

[...] A Polícia está para o governo, assim como a lâmina está para a faca. O caráter do governo e a ação policial são virtualmente indistinguíveis. O governo é reconhecido como autoritário quando sua Polícia é repressora e como democrático quando sua Polícia é controlada. Não é por coincidência que os regimes autoritários são chamados de “Estados policiais”. A atividade policial é crucial para se definir a extensão prática da liberdade humana. [...] Por todas essas razões, a Polícia entra na política, querendo ou não (Bayley, 2001, p. 203).

Dessas perspectivas começam a surgir as primeiras medidas visando ao desenvolvimento da Corporação (e de seu controle). Importa salientar que ela aparece em consonância com propostas dos pensadores iluministas.

Do outro lado do processo, o mesmo período (século XVIII) assistiu ao desenvolvimento de forças policiais regularizadas e a uma igual preocupação pelo treino dessas forças e pela sua consideração pelos direitos do cidadão. A maior eficácia na apreensão de criminosos num lado do processo e a humanidade da sua correção no outro constituíram um ideal que, comparado com o velho mundo da tortura e das formas brutais de execução, o fazia parecer ainda mais hediondo do que na realidade fora. Essas práticas antigas constituíram um mundo não só derrotado, mas também totalmente destruído. À luz da razão e da humanidade, não poderiam voltar a existir (Peters, 1985, p. 116).

Todavia, a realidade que se conhece daqueles tempos mostra-se bem diferente do almejado. As promessas de “liberdade, igualdade e fraternidade”, ainda hoje, parecem utopias, e assim:

No final do século XIX, o Dicionário de Ideias redigido por Flaubert definia, em um julgamento lapidar, o sentimento comum a respeito da Polícia: “Ela está sempre errada.” Flaubert escrevia em uma época na qual a instituição estava reduzida a um aparelho repressivo para a gestão cotidiana da ordem pública. O termo Polícia evocava em efeito o teatro de conflitos, violências, erros, chantagens que, em nome da segurança, caracterizavam, frequentemente, a relação entre a força pública de segurança e o povo. (Napoli, 2003, p. 20).

Além disso, a Polícia estigmatiza-se por trabalhar com o mal (Bittner, 2003, p. 137). Ela acaba identificada com ele, ideia que se perpetua no tempo e no espaço e pode ser percebida, por exemplo, quando Lenoir (1997, p. 268) identifica, na França contemporânea, os estereótipos de que os policiais civis são corruptos e os militares violentos.

Isto, apesar do trabalho da Polícia ser apresentado como possuindo três objetivos: 1) redução ou “combate” à criminalidade (entendida como proteção das pessoas e dos bens); 2) garantia da segurança pública (paz e ordem públicas, verificadas como o dever do Estado impor segurança, salubridade e tranquilidade às pessoas, fazendo respeitar normas que possibilitem o conjunto das condições morfológicas do viver em uma cidade: fluidez da circulação nos espaços públicos, proteção da intimidade nos espaços privados, respeito da integridade corporal etc); 3) preservação da ordem política (enquanto garantia das liberdades e defesa das instituições, evitando manifestações violentas, infiltrações estrangeiras e a atuação de grupos terroristas) (Monjardet, 1996, p. 136).

Monjardet (1996, p. 9, 16 e 198) parte da percepção dessas funções para verificar que ela tanto é um instrumento do poder (sem objetivos próprios, que obedece aos definidos pela autoridade política à qual está subordinada) quanto um serviço público posto à disposição da população, uma profissão. Destaca que, embora possa ser usada tanto por um ditador quanto por um governo democrático, sua imagem está sempre vinculada à violência. “A Polícia lembra, por sua simples existência, a violência extra-legal sobre a qual repousa a ordem legal (e que a filosofia do Direito, Kelsen especialmente, com sua teoria da “lei fundamental”, busca ocultar)” (Bourdieu, 2001, p. 115).

A partir dessas questões, a Corporação, a estrutura policial, tem sido questionada: deve ser a Polícia centralizada ou descentralizada? Deve haver, vinculada à organização política e administrativa do país, um sistema único de comando? Ou vários? Deve comportar um Estado poucos ou muitos corpos policiais?

Cabe destacar que, em regra, os sistemas policiais preveem a possibilidade do poder político central intervir nas instituições e funções policiais – inclusive através de suas forças armadas e que, se por um lado, as Polícias descentralizadas

(leia-se Polícias municipais) encontram-se muito próximas das comunidades, por outro, as centralizadas alcançam um nível de profissionalização maior. Entretanto, não se estabeleceu até hoje qualquer relação entre Estados autoritários e Polícias centralizadas (Bayley, 2001, p. 180), ou, acrescente-se, vinculação entre democracia e descentralização da Polícia.

Reiner (2004, p. 85) diz que a Polícia contemporânea é uma corporação cujos integrantes atuam em tempo integral, com formação profissional, tendo sido admitidos e progredindo na carreira por mérito. E que ela deve substituir seu poder de Polícia (a possibilidade de infligir sanções legais, até com o uso da força) pela autoridade (poder aceito de forma legítima).

“A Polícia é, em princípio, identificada como uma corporação de pessoas patrulhando os espaços públicos, usando uniforme azul, munida de um amplo mandato para controlar o crime, manter a ordem e exercer algumas funções negociáveis de serviço social” (Reiner, 2004, p. 19).

Mas, ao se pensar a Polícia e sua atividade, caberia perceber que o trabalho policial não está limitado a atuar no tocante ao “combate” à criminalidade. Goldstein (2003, p. 38) revela que apenas no imaginário popular a Polícia é sinônimo de justiça criminal. Perspectiva compartilhada por Monet (2001, p. 113), para quem “nas representações do público e nas dos próprios policiais, a verdadeira Polícia é a que visa aos comportamentos criminais”.

Mas está óbvio para os pensadores que as funções policiais extrapolam em muito o âmbito criminal. Bittner (2003, p. 138), por exemplo, escreve: “o papel da Polícia é entendido melhor como um mecanismo de distribuição de força coercitiva não negociável empregada de acordo com os preceitos de uma compreensão intuitiva das exigências da situação”. Acrescenta ser relevante ainda perceber que essa intervenção policial possa significar o uso da capacidade e da autoridade para, no habitat local, resolver um problema que envolve proteção contra uma imposição indesejada, cuidar de quem não o possa fazê-lo sozinho, resolver um crime, salvar uma vida, acabar com um aborrecimento (Bittner, 2003, p. 132). A visão distorcida está sendo corrigida a partir da realização de estudos que mostram no que, em verdade, o serviço diário da Polícia é pautado.

Muitos esforços empreendidos para aprimorar a atividade policial avançaram em direção à presunção de que prevenir o crime e prender criminosos eram as atribuições fundamentais da Polícia. Mas essas suposições estavam baseadas mais na mitologia que cerca o policiamento do que em um acurado estudo a respeito do trabalho policial. A própria Polícia perpetuou tal mito. (Goldstein, 2003, p. 23).

Reiner (2004, p. 164) aponta estudo indicando que das chamadas recebidas pela Polícia rural, somente 28% do trabalho se relaciona ao crime. Goldstein (2003, p. 42) indica, entre outras atividades policiais, as de cuidar de acidentes, gente embriagada e pessoas doentes, buscar pessoas (e animais)

desaparecidas, tratar de brigas domésticas. Além de controlar a multidão em eventos públicos e outros perigos (assim Silva (1998) descreve a atuação dos PMs no acidente radiológico acontecido em Goiânia no ano de 1987, apesar de seu total despreparo para atuar no caso – mas era função da Polícia...).

Bayley (2001, p. 134) revela que existe uma consideração a ser realizada: o que são ocorrências criminais? Quem determina o que o seja? E apresenta dados indicando que 58% das ocorrências levadas à Polícia eram encaradas pelos cidadãos como sendo crimes, mas somente 17% o eram, conforme os policiais. Ele explica que isso é positivo, pois demonstra confiança da população na Polícia.

Seja qual for a visão do policial, a percepção mitificada da atividade da instituição por ele composta tem como perspectiva que a Polícia resolverá a questão, de que se viverá em uma sociedade sem crimes, esquecendo-se lições de Durkheim (1990, p. 65).

A Polícia funciona mais ou menos adequadamente na administração do crime e manutenção da paz, mas na verdade não é um veículo para a redução substancial do crime. Esse é resultado de forças sociais mais profundas, muitíssimo distantes das fronteiras de qualquer tática de policiamento, e a taxa de crimes solucionados é função dos níveis de crime e de aspectos produtivos outros que não a eficiência da Polícia. (Reiner, 2004, p. 302).

Ao analisar a concepção do trabalho policial, Monet (2001, p. 104) e Monjardet (1996, p. 90) apresentam ideias que se assemelham. Para o primeiro, seriam tipos de Polícia: 1) de segurança; 2) de ordem; 3) criminal; 4) de informações. Para Monjardet, a instituição atua em 1) intervenções policiais de socorro; 2) policiamento ostensivo; 3) atividades judiciárias; 4) atividades administrativas.

Em uma sociedade com novas exigências, também existem perspectivas novas para o trabalho policial. Se as divisões podem ser ainda consideradas, o fato é que, no que tange ao desenvolvimento das atividades, a sociedade contemporânea deseja que o trabalho seja mais efetivo, que a Polícia não apenas prenda (ou mate) criminosos, mas diminua a ocorrência de fatos delituosos. Para tanto, desde o advento da modernidade, a população exige que um policiamento profissional substitua o que antes era uma atividade “voluntária” e que esse trabalho seja não apenas reativo, mas, igualmente, pró-ativo.

Quando o crime era bem menos problemático do que hoje, a função policial era simplesmente definida como prevenir o crime e prender os criminosos – com uma ênfase um tanto quanto erudita na primeira definição. Nunca houve qualquer dúvida a respeito do que “prender” queria dizer, mas qual o significado de “prevenir”? Será que quer dizer lidar com as causas mais profundas do crime? Ou será que quer dizer, de forma menos ambiciosa, que a Polícia deveria trabalhar para reduzir as oportunidades que levam as pessoas a cometerem crimes? Prevenir o crime – e muito do esforço policial é dedicado a isso – é, na verdade, uma responsabilidade ambígua. (Goldstein, 2003, p. 88).

Como os imaginários (da população e dos policiais) são idênticos, cabe destacar, conforme a lição de Monet (2001, p. 103), que as leis regulamentadoras da natureza das missões da Polícia decepcionam pela generalidade.

Em todas as latitudes e longitudes, e por mais diferentes que sejam as tradições ou as culturas cívicas, por mais dessemelhantes que sejam as instituições políticas ou os graus de desenvolvimento econômico, todas as Polícias do mundo têm como obrigação as mesmas missões. (Monet, 2001, p. 103).

Em relação ao trabalho dos policiais, cumpre ressaltar que se tentaram excluir direitos comuns ao conjunto dos trabalhadores (greve e organização), a fim de impedir processos de risco à ordem e à segurança, à própria lei.

À medida com que o movimento dos sindicatos foi crescendo em força, alguns comentaristas e administradores da Polícia soaram o alarme, com medo que a Polícia abusasse de seu recém-descoberto poder coletivo. Essas vozes quase sempre refletem muitas das mesmas preocupações que foram por muito tempo a base das proibições legais contra a sindicalização policial. Outros concluíram que os sindicatos não são tão ameaçadores nem tão poderosos como foram criados para ser. (Goldstein, 2003, p. 383).

Reiner (2004, p. 33, 91 e 116) lembra que, em 1978, a Federação [dos policiais ingleses], para favorecer o Partido Conservador, publicou artigo em jornais nacionais, com o título de “Lei e Ordem”, e que, nos anos 80, a Polícia inglesa passou a ser percebida como vinculada ao Partido Conservador (e isso torna-se preocupante, pois fundamental para a legitimação da Polícia é não ser vista como partidária). Isso reforça os medos.

Comumente, em todas essas questões, expressa-se o medo de, consistentemente, os sindicatos adotarem uma posição ultraconservadora e de se oporem a todas as mudanças na direção que os reformistas defenderam. Essa é a base da maior parte das preocupações atuais a respeito do papel dos sindicatos no que se relaciona às melhorias policiais. “[...] Algumas vezes essa posição conservadora é exacerbada porque o sindicato também reflete as ideologias enraizadas na subcultura policial, articulação que ajuda os sindicatos a ganhar apoio.” (Goldstein, 2003, p. 386).

Ainda assim, há de se atentar:

“sindicalismo policial, de tal forma ele contribuiu para modelar o funcionamento interno das organizações policiais e para desenvolver a autonomização crescente dos corpos policiais através de reivindicação de um profissionalismo que nem sempre é desprovido de ambiguidade” (Monet, 2001, p. 148).

Existem mesmo dúvidas em relação ao caráter conservador dos policiais. Referindo-se a como se caracteriza hoje o policial francês, Corcelette e Abadie (2003, p. 269, 304 e 317) dizem que a maioria possui uma formação superior, completa ou não, muitos sendo licenciados em Direito, História, Comunicação

e Administração, e afirmam que a extrema-direita não alcança 10% dos votos dos policiais franceses.

Os policiais franceses reclamam, todavia, de suas condições de trabalho, que, em especial se comparadas com as da Alemanha, consideram medievais, tanto no que se refere a equipamentos (falta de computadores, por exemplo), quanto a apoios (eles somente receberão assistência psicológica se solicitarem e temem fazê-lo). Denunciam também a mansuetude dos juízes, que soltam os criminosos por eles detidos, e as mentiras dos políticos, que prometem e não investem em segurança (Corcelette; Abadie, 2003, p. 24, 87 e 39).

No que tange à Polícia no Brasil, a Constituição Cidadã de 1988, no artigo 21, inciso XXII, determina: “Compete à União: executar os serviços de Polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras”. No artigo seguinte, também inciso XXII, ela ainda determina que cabe, privativamente, à União legislar sobre a competência da Polícia Federal e das Polícias Rodoviária e Ferroviária Federais.

No artigo 24, inciso XVI, prevê que a União, os Estados e o Distrito Federal legislarão sobre organização, garantias, direitos e deveres das Polícias civis e, no 42, que “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.”

Dedica ainda um capítulo, o terceiro do título V (“Da defesa do Estado e das instituições democráticas”), a questões concernentes à segurança pública. Neste, no artigo 144, institui:

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 civis; V) Polícias militares e corpos de bombeiros militares.

No texto constitucional percebe-se a íntima relação entre segurança pública e forças policiais. Pode-se, com fundamento nos parágrafos do citado artigo 144, estabelecer hierarquização das Polícias no país. Assim, a Polícia Federal destaca-se por ser a mais importante das Polícias em atividade no país. É uma força de elite, com contingente menor do que as Polícias estaduais. Destaca-se na persecução ao crime organizado, em especial no tangente ao tráfico internacional, seja de drogas ou de pessoas, além da possibilidade de intervenção quando de crimes de repercussão nacional.

A origem da Polícia Federal pode ser tanto encontrada em 1944 quanto em 1964, com a edição da Lei nº 4.483. Hoje ela atua em todo território nacional, através de 27 superintendências regionais, 54 delegacias de Polícia Federal, 12 postos avançados, duas bases fluviais e duas bases terrestres.

Até o ano 2000, ela era conhecida como um apêndice de agências policiais norte-americanas, recebendo, por exemplo, doações de carros e gasolina

da Agência Central de Inteligência (CIA). A partir dessa data, houve alterações, o orçamento passou de 100 milhões de reais, em 1999, para o dobro no ano seguinte e 600 milhões em 2006 (Rangel; Rodrigues; Marques, 2006, p. 66). Hoje discute-se os riscos de, sendo uma Polícia de Estado, tornar-se uma Polícia de Governo.

Abaixo dela estão as Polícias civis (dirigidas por delegados de Polícia, bacharéis em direito), com funções de Polícia judiciária (ou seja, preparadas para realizarem investigações quando da apuração das infrações penais, através do inquérito policial) e a militar (a quem cabe o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública). Ao interpretarem o texto constitucional, Bastos e Martins (1997, p. 217) detêm-se na relação entre elas e afirmam:

[As Polícias militares] São forças auxiliares da Polícia civil, muito embora seus componentes assim não se considerem. É que às Polícias civis cabe, fundamentalmente, ofertar segurança pública, e às Polícias militares, o suporte à luta contra o crime organizado, assim como garantir às autoridades estaduais os serviços e os bens públicos.

As guardas municipais aparecem na sequência, pois estão em fase de expansão. Recém-criadas, começam a ser compostas e a adquirir o direito de utilizar armas de fogo fora de prédios públicos, mas já representam, em diversas cidades, instrumento importante para transmitir segurança aos cidadãos.

As Polícias rodoviárias e ferroviárias federais perderam poder por terem competências reduzidas. A última, inclusive, está em fase de extinção, após a privatização da rede ferroviária nacional, na década de 90.

A segurança privada, hoje, representa um contingente relevante de policiais, em especial se contabilizada a não legalizada. Entretanto, como não possui articulação enquanto grupo, acaba tendo reduzida importância em uma análise das Polícias brasileiras contemporâneas. Essas empresas de segurança, quando legalizadas, são controladas pelo Exército e pelas Polícias militares.

Cabe destacar, no que tange à localização das regras instituintes das organizações policiais (no capítulo terceiro do título V) que, para autores como Simões (2002, p. 143), coronel reformado da PM gaúcha, essa é uma situação positiva: “[...] Depreende-se que, o legislador constituinte colocou em proeminência o campo da segurança pública, sistematizando-o a nível nacional, ‘status’ até então não atingido.”

Entretanto, Zaverucha (2005, p. 72), lendo a mesma realidade, apresenta crítica. Para ele, reunir em um único título, no texto constitucional, o estado de defesa, o estado de sítio, as forças armadas e a segurança pública, significa estar ainda em vigor o pensamento de que as Polícias devem defender, prioritariamente, o Estado, e não o cidadão, situação típica de regime ditatorial. “A Constituição de 1988 nada fez para devolver à Polícia Civil algumas de suas

atribuições existentes antes do início do regime militar. [...]” (Zaverucha, 2005, p. 74), embora essa fosse sua reivindicação.

Mas por que a Polícia está assim? A resposta é simples: a microrrealidade policial nada mais fez senão reproduzir a ditadura e a militarização que vigia na macrorrealidade. O relacionamento político tende a se liberalizar, mas ela continua a mesma. Por isso, a constituinte deve refletir sobre os mandamentos legais que darão condições para a emergência de uma nova Polícia, que não seja um braço menor de uma possível ação militar. Daí a necessidade da desvinculação das Polícias e brigadas militares dos Estados, da tutela e comando das Forças Armadas. A Polícia Militar é um braço armado dos civis para a ação interna e não um braço auxiliar interno das Forças Armadas para as tarefas menos nobres e mais ilegais. (Aguiar, 1986, p. 80).

A posição é próxima da do coronel PM da reserva Pereira (2006, p. 241), para quem a atual Constituição mantém perspectiva da Carta de 1967, reservando um duplo papel para as PMs, confundindo deveres militares e policiais, sem preocupação com a definição de caminhos para uma Polícia mais eficaz no combate ao crime. Ou, nas palavras de Lemgruber, Musumeci e Cano (2003, p. 51):

A partir da Constituição de 1967 procurou-se conferir às PMs uma identidade mais propriamente policial, definindo-se o “policimento ostensivo fardado” como competência exclusiva das Polícias militares estaduais e proibindo aos governadores manter outras forças de segurança uniformizadas. Mas, ao mesmo tempo, ampliou-se o poder do Estado-Maior do Exército sobre aquelas Polícias [...].

Assim como as Polícias de todo mundo, a brasileira precisa de reformas para estar adequada às necessidades da sociedade, às funções que das corporações se exigem na modernidade tardia. No país também existe o estereótipo de que os policiais civis são corruptos e os militares violentos e, além do estigma de ser vinculada com o mal, a Polícia ainda encontra o desafio de provar que sua atuação não deve ser percebida como apêndice dos desmandos estatais, como aconteceu durante o período da Ditadura Militar.

Importa ressaltar que, durante o processo constituinte, foram propostas diversas modificações na estrutura policial, desmilitarizando-a, unificando-a. Essas propostas surgiram, por exemplo, na Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, encarregada de elaborar um anteprojeto (que, uma vez concluído, foi engavetado).

Após o término dos trabalhos, os Comandantes (das Polícias Militares) deslocaram-se até a residência do Presidente da Comissão de Estudos Constitucionais, Senador Afonso Arinos de Mello Franco, fazendo-lhe a entrega de um documento que traduzia o posicionamento de todas as Polícias Militares e solicitava que o assunto fosse novamente estudado pela Comissão (Chagas, 1987, p. 57).

E, sob pressão dos *lobbies* das PMs, acabaram relegados na redação do texto final. As fortes críticas foram esquecidas e as corporações mantiveram intacta sua situação.

É óbvio que tal instituição, pela história, pela organização e pela mentalidade, é inadequada a cumprir tarefas que a sociedade democrática de hoje dela exige. As denúncias contra a violência e a corrupção policial, tanto nas grandes cidades como no interior (que o digam os favelados e os sem-terra), constituem matéria quase diária na imprensa. [...] (Carvalho, p. 1997).

A Polícia precisa tornar-se um órgão de todos. Precisa superar a perspectiva de ser instrumento de conservação do *status quo*. Holloway (1977, p. 257) alerta que:

[...] há muito a Polícia estava acostumada a lidar com escravos, negros e mulatos livres, imigrantes indigentes, marujos de folga em terra e outros membros das classes inferiores da cidade, como se todos formassem um grande grupo uniforme. O papel inicial da Polícia como agente disciplinador voltado contra os escravos deixou um legado persistente de técnicas policiais e atitudes mutuamente hostis entre a Polícia e os setores da sociedade que sentiam o impacto de sua ação.

O tempo mudou, mas a Polícia brasileira preserva a perspectiva de que sua atuação é na área criminal, de “combate” à criminalidade. O mito está presente e, como retratado no filme “Tropa de Elite”, encontra poucos limites. A dicotomia policial gera conflitos e, em dezembro de 1999, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, fez renovar a proposta de unificação das Polícias estaduais brasileiras.

Isso aconteceu quando, no Fórum Nacional de Ouvidores, em conjunto com representantes da sociedade civil, um grupo de 20 pessoas, dentre as quais Dom Paulo Evaristo Arns, Hélio Bicudo, José Paulo Bisol e Fábio Konder Comparato entregou ao Governo Federal e aos presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados uma “Proposta de Projeto de Emenda Constitucional sobre o Novo Modelo de Polícia para o Brasil”.¹

O principal objetivo da emenda refere-se à extinção das Polícias civis e militares, substituídas que seriam por uma estrutura unificada, denominada de “Polícia Estadual”. A ideia de modificar os artigos 21, 22, 24, 25, 32, 42, 61, 93, 125, 129 e 144 da Constituição Federal, aponta para a criação de um novo modelo de Polícia, subordinado ao poder civil e atuando para compor uma persecução penal conforme o Estado Democrático de Direito, ou seja, extinguindo também o inquérito policial, resquício inquisitorial no processo penal pátrio.

A proposta sugere uma estrutura policial remodelada, de tal modo que se estabeleçam cinco graus hierárquicos, com a remuneração máxima não excedente a mais de quatro vezes a mínima, com preservação, todavia, do

princípio hierárquico e de um regime disciplinar próprio e compatível com a natureza da função policial. Na modificação, a redação constitucional do parágrafo 4º do artigo 144 passaria a ser:

As Polícias estaduais, órgãos permanentes mantidos pelos Estados e pelo Distrito Federal, e organizados hierarquicamente segundo estatuto disciplinar próprio, ressalvada a competência da União, destinam-se a: I) registrar as ocorrências e lavrar autos de prisão em flagrante de infrações penais; II) promover as diligências investigatórias, mediante relatórios circunstanciados; III) promover as diligências investigatórias requisitadas pelo Ministério Público ou pelo Poder Judiciário; IV) exercer, por meio de um corpo uniformizado, as funções de Polícia preventiva e ostensiva, bem como, em caráter supletivo, o policiamento florestal e de mananciais.

Entretanto, nem o governo de Fernando Henrique, nem o de Lula, ao qual vinculam-se vários dos autores do projeto, interessou-se por aprová-lo. Cabe detalhar um pouco a trajetória das propostas eleitorais do Partido dos Trabalhadores (PT) sobre a Polícia, para verificar como ela surge no entender de um partido político brasileiro, dito de esquerda.

Assim, Zanini (2002, A6) lembra que, em 1982, em material destinado a orientar os candidatos do PT aos governos dos estados havia não mais do que breves referências à questão, destacando a brutalidade da PM. Essa perspectiva se manteve em 1989, durante a primeira campanha de Lula à presidência; em 1994, na segunda campanha, existem referências ao fato da violência resultar de desigualdades econômicas e propostas de desmilitarização das PMs, além de ressaltar a necessidade de reforma dos códigos penal e processual penal. Em 1998, na terceira campanha, há o reconhecimento de que o controle da criminalidade através da resolução das suas causas sociais não é imediato e existe urgência na redução dos índices de violência.

Em 2002, na quarta e vitoriosa campanha, surge um plano específico para segurança, com propostas de integração entre as Polícias federal, estaduais e municipais, fixação de um piso e um teto salarial nacional para policiais e controle sobre segurança privada. Na prática, isso significa que o Governo Federal ignora a proposta de unificação das polícias civis e militares, consubstanciada na citada “Proposta de Projeto de Emenda Constitucional...”, buscando soluções mais conformes ao reivindicado pelas corporações.

O governo Lula assume o discurso de preferir aperfeiçoar as instituições existentes, significando a tranquilidade de todos. Da Polícia civil, que teme ter importância reduzida, eis que numericamente muito inferior à militar; da militar, que teme abandonar os “slogans” de hierarquia e disciplina. As Polícias militares negam-se a se “civilizar”. Alegam que há questões mais prementes, que a unificação não serve como solução. Fixam-se na ideia da tradição² e impedem o surgimento de uma nova Polícia.

As PMs, como instituição, adquiriram nesse processo grande poder político, que, após a libertação do controle do Exército, passou a ser usado em seu próprio benefício. De instrumentos dos governadores, passaram a escapar de seu controle e se inseriram na disputa por salários e vantagens com outras grandes corporações, como o Exército, o Judiciário, o Ministério Público e as Polícias civis. Aí está a origem dos altos salários dos oficiais da PM. É conhecido também o fortíssimo *lobby* das PMs no Congresso Nacional, capaz de barrar todas as propostas de reforma que contrariem seus interesses (Carvalho, 1997).

Preocupados, como outras instituições, com a garantia de salários e prerrogativas, as Polícias esquecem suas “missões”. Esquecem mesmo que maus tratos, tortura e homicídios praticados por policiais repetem-se. Em regra, a Polícia age, diariamente, conforme o prescrito em um Estado Democrático, mas acontecem arroubos e estes soam relevantes. Mesmo que exceções, não podem ser ignorados ou minimizados, pois significam que ainda existem falhas no sistema de inclusão, treinamento e monitoramento das Polícias (brasileiras).

E essas exceções fazem necessário repensar toda a Polícia, pois representam ação indevida do Estado contra o cidadão. Representam violência ilegítima utilizada por quem tem o dever de proteger. Repensar a Polícia significa se perguntar até que ponto a própria Polícia pretende ser democrática. E essa questão, em um Estado Democrático de Direito, não deve ser considerada.

Como instituição para todos e não para quem ela é confiada, ou para quem dela participa, a Polícia necessita estar adequada aos princípios de um Estado Democrático. Ela pode ser centralizada ou não, com comando único ou não, composta por poucos ou vários corpos policiais, mas sempre respeitosa do princípio insculpido na Declaração dos Direitos dos Homens e dos Cidadãos, de 1789, de constituir-se em força para vantagem de todos.

A força policial necessita estar a serviço dos cidadãos. Deve ser organizada para maximizar a vantagem de todos. Entretanto, na recente história do país, sucedem-se eventos que demonstram barbáries cometidas por policiais. Somente após a redemocratização, pode-se citar, entre outros, o “Massacre do Carandiru” (2 de outubro de 1992, 111 presos mortos), o “Massacre de Eldorado dos Carajás” (17 de abril de 1996, 19 trabalhadores rurais mortos) e a Chacina da Candelária (23 de julho de 1993, oito jovens mortos). Os casos multiplicam-se quando se incluem casos individuais.

Repensar a Polícia trata-se, pois, de uma necessidade. Deveria ter sido feito em 1988. Deve ser feito logo. Repensar a Polícia significa repensar a seleção dos que irão compor essa corporação, o treinamento que irão receber. Mas não apenas isto, significa estabelecer uma política salarial para os policiais e, mesmo, refundar as instituições policiais, alterando a ordem constitucional, buscando estabelecer um sistema mais bem coordenado, que não provoque disputas como as existentes entre as Polícias civis e militares.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Roberto A. *Os militares a constituinte: poder civil e poder militar na Constituição*. São Paulo: Alfa-omega, 1986, p. 88.
- BASTOS, Celso; MARTINS, Ives G. *Comentários à constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1997. Vol. 5, 274 p.
- BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento*. São Paulo: EDUSP, 2001, p. 269.
- BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. São Paulo: Hemus, 1983, p. 117.
- BICUDO, Hélio Pereira. *Meu depoimento sobre o esquadrão da morte*. 7ª ed. São Paulo: Pontifícia Comissão de Justiça e Paz de São Paulo, 1978, p. 318.
- BITTNER, Egon. *Aspectos do trabalho policial*. São Paulo: Editora da USP, 2003, p. 392.
- BOURDIEU, Pierre. *Meditações pascalianas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p. 324.
- BRETAS, Marcos Luiz. Observações sobre a falência dos modelos policiais. *Tempo social*. São Paulo, vol. 9, nº 1, p. 79-94, maio, 1997.
- CARVALHO, José Murilo de. Por vias tortas: o caminho da discussão. *Veja*, São Paulo, nº 1506, 30 jul. 1997. Disponível em: <http://veja.abril.uol.com.br/300797/p_036.html>. Acesso em: 23 jan. 2007.
- CHAGAS, Juárez de Oliveira. *Brigada Militar: evolução e rumo*. Passo Fundo: Ed. Brigada Militar, 1987, p. 73.
- CORCELETTE, Jean-Pierre; ABADIE, Frédéric. *Police: les mal-aimés de la République*. França: Balland, 2003, p. 396.
- DURKHEIM, Emile. *Les règles de la méthode sociologique*. 5ª ed. Paris: PUF, 1990, p. 149.
- GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade livre*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003, p. 463.
- HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas: 1977, p. 344.
- HUBERMAN, Leo. *História da riqueza do homem*. 20ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1984, p. 318.
- LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Leonardo. *Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo da Polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 317.
- LENOIR, Remi. Desordem entre os agentes da lei. In: BOURDIEU, Pierre (Coord.). *A miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 267-272.

- MARIANTE, Hélio Moro. *Crônica da Brigada Militar Gaúcha*. [s.l.]. Imprensa Oficial: 1972, p. 419.
- MONET Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. São Paulo: EDUSP, 2001, p. 353.
- MONJARDET, Dominique. *Ce que fait la police: sociologie de la force publique*. Paris: La Découverte, 1996, p. 317.
- NAPOLI, Paolo. *Naissance de la police*. Paris: La Découverte, 2003, p. 311.
- PEREIRA, Gerson Nunes. *Segurança pública em debate*. Porto Alegre: Gráfica Calábria, 2006, p. 246.
- PETERS, Edward. *História da tortura*. Lisboa: Teorema, 1985, p. 232.
- RANGEL, Rodrigo; RODRIGUES, Alan; MARQUES, Hugo. Por dentro da Polícia federal. *Isto é*. Nº 1925. 13 set. 2006, p. 64-68.
- REINER, Robert. *A política da Polícia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, p. 376.
- RUDNICKI, Dani. A formação social de oficiais da polícia militar: análise do caso da Academia da Brigada Militar do Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007, f. 365.
- SANTOS, José Vicente Tavares dos. *Dominación y control social: los dilemas del trabajo de policía*. Palestra, Buenos Aires, Pré-ALAS de sociología del trabajo, 2002.
- SILVA, Telma Camargo da. “Soldado é superior ao tempo”: da ordem militar à experiência do corpo como locus de resistência. *Horizontes antropológicos*. Porto Alegre, nº 9, p. 119-143, out., 1998.
- SIMÕES, Moacir Almeida. *História da Brigada Militar: para fins didáticos e de palestras*. Porto Alegre: POLOST/APESP, 2002, p. 160.
- ZANINI, Fábio. “PT light” chega à segurança e divide partido. Folha de São Paulo. São Paulo: A6, 27 jan. 2002.
- ZAUERUCHA, Jorge. *FHC, forças armadas e Polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)*. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 286.

NOTAS

* Presidente do Movimento de Justiça e Direitos Humanos, advogado, professor da UniRitter, doutor em Sociologia/UFRGS. Contato: danirud@hotmail.com.

¹ Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/>>. Acesso em: 2 set. 2008.

² Mariente (1972, p. 185) destaca que situação semelhante aconteceu quando, no que ele denomina “fase de transição” da Brigada Militar, entre os anos de

1932 e 1950, passou-se, pela primeira vez, a aprimorar a instrução policial, ou seja, quando “Ensarilhadas as armas, lamentavelmente usadas em lutas fratricidas e sacudido o pó dos coturnos e botas, pó recolhido por esses brasís afora, parte a força gaúcha para outros rumos na sua já atribulada existência.” – deveu-se superar o tempo da milícia, o tempo guerreiro, que, defendiam muitos, devia ser preservado, por ser então tradição da BM.