

## **A militarização da segurança pública no Brasil**

### **Introdução: segurança pública e herança autoritária**

A questão da Segurança Pública e sua relação com a herança autoritária da ditadura militar foi tratada pela Comissão da Verdade “Rubens Paiva” especialmente em duas de suas audiências públicas, apesar de o tema ser apresentado pontualmente em diversas outras ocasiões.

Na 96ª audiência da Comissão, realizada em 22 de novembro de 2013, quando tratou-se da perseguição aos militares - especialmente aos ligados à polícia, Força Pública à época - e das conexões entre o Exército e a Polícia Militar, o tema ganhou destaque. Porém, maior atenção foi dada em audiência de número 99, realizada em 28 do mesmo mês e ano, quando o tema do racismo e a desmilitarização na corporação policial foram as questões centrais.

Antes de mais nada, é importante ressaltar que, na realidade, a Polícia Militar foi e continua sendo um aparelho bélico do Estado, empregada pelos sucessivos governantes no controle de seu inimigo interno, ou seja, seu próprio povo, ora conduzindo-o a prisões medievais, com a quarta maior população carcerária do mundo, ora produzindo uma matança trágica entre os filhos da pobreza e de negros, residentes nas periferias das cidades ou nas favelas.

Entre 2009 e 2013, a polícia brasileira matou em média seis pessoas por dia. Nesses cinco anos, foram 11.197 mortes, conforme notícia o 8º Anuário de Segurança Pública, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, publicado em 11 de novembro de 2014. Segundo a pesquisa deste Fórum, a tropa mais letal é a do Rio de Janeiro, seguida pela de São Paulo, depois Bahia e Pará, estados governados por partidos políticos diferentes, o que sugere que essa cultura carcerária é compartilhada por diversas forças políticas.

Por outro lado, o Brasil é o país que tem o maior número de policiais assassinados no mundo: 490 em 2013, 43 a mais do que em 2012. As cifras de investimentos na área são alarmantes: foram investidos R\$ 61,1 bilhões em segurança pública em 2013. Porém, os custos ligados à violência foram muito maiores totalizando, segundo a mesma pesquisa, R\$ 258 bilhões, sendo que a

maior decorreu da perda do capital humano, com mortes e invalidez, representando R\$ 114 bilhões, conforme dados da mesma pesquisa.

Não são poucas as contradições presentes na relação entre polícia e população, em especial a pobre e negra, presente nas periferias de nosso estado e do país. O exercício da atividade policial jamais conferiu atributos ou status na sociedade brasileira, porquanto os policiais militares vivenciam os mesmos problemas e demandas dos demais grupos de trabalhadores, oprimidos, reprimidos e explorados, inclusive com a situação trabalhista agravada em alguns casos, como a de não ganharem adicional pelo trabalho noturno e não serem remunerados por trabalho extraordinário, além de privados do direito à sindicalização e à greve. Os praças, que formam a base da corporação policial-militar, são recrutados nas camadas subalternas da sociedade, alvo prioritário de vigilância da sociedade disciplinar a que servem à custa da própria vida.

Porém, historicamente os policiais militares são agentes da dominação estatal, ainda que permaneçam sujeitos às desigualdades sociais promovidas por este Estado. Portanto, para esclarecer o debate é necessário apresentar o histórico de construção, objetiva e subjetiva, da Segurança Pública no Brasil e seu processo de formação militar<sup>1</sup>.

## 1. Histórico da Segurança Pública no Brasil

A segurança pública no Brasil sempre foi militarizada, servindo de aparelho bélico do Estado e de controle, imposições de restrições e proibições. Do ponto de vista da organização e instrução, a polícia brasileira, desde os seus

---

<sup>1</sup> Para a produção deste capítulo, foram utilizadas como referências bibliográficas as seguintes publicações:

AMARAL, Antônio Barreto do. A Missão Francesa de Instrução da Força Pública de São Paulo. Revista do Arquivo Municipal, São Paulo, 1966. Separata, 145 p.

FERNANDES, Heloisa Rodrigues. Política e Segurança. Editora Alfa-Ômega: São Paulo, 1974.

FOUCALT, Michel. Vigiar e Punir: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 1977.

\_\_\_\_\_. Microfísica do Poder. 3ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

MELO, Edilberto de Oliveira. Raízes do Militarismo Paulista. São Paulo: Imesp, 1982.

MARQUES, Joaquim Roberto de Azevedo. Typ. Imparcial: São Paulo, 1862.

SAMPAIO, Capitão José Nogueira. Fundação da Força Policial de São Paulo, S.I. Tipografia. São Paulo, 1943.

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 667, de julho de 1969.

BRASIL. Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983.

primórdios no Brasil Colônia, passando pelo Império e hoje na República, se constituiu em uma força militar, com a finalidade de garantir a ordem interna.

A militarização da Polícia Militar não foi, portanto, uma criação da ditadura militar após o golpe de 1964. Polícia, com homens armados, exerceu funções militares e policiais, desde a dominação colonial.

Nesse sentido, foram fixados critérios normativos que especificaram burocraticamente as funções dos corpos de repressão do Estado, quer como polícia, quer como militar e, assim, submetida a situações conjunturais na condição de aparelho repressivo na Colônia e no Império. Na República foi transformada em um exército regional a serviço do poder oligárquico, representado pela política dos Governadores dos Estados.

Na ocupação colonial, coube à polícia ocupar e preservar os territórios conquistados, submetendo os índios ao poder da Coroa Portuguesa e preservar as terras contra a invasão de outros Estados europeus.

Quando Thomé de Souza, Governador Geral e Capitão Geral, chegou ao Brasil, em 1549, criou, dentre outras instituições, a Vigilância e Guarda do litoral, sob o comando de um Capitão-Mor da Costa, um misto de militar e polícia.

Em 9 de setembro de 1542, foi promulgado um “Termo” da Câmara de São Vicente, litoral do estado de São Paulo, mediante o qual foi oficializada a primeira milícia criada no Brasil, na condição de tropa de 2ª Linha-Auxiliar. A partir de 1570 transformada em Milícia de fato, tinha como características: organização e estrutura militar; organização móvel de defesa militar; manifestação militar; obrigatoriedade do serviço militar; sistematização de defesa do País.

As tropas de 1ª Linha formavam o Exército lusitano, organizadas mediante influência do conceito militar francês dos idos do século XIV, a partir da evolução dos exércitos europeus, em substituição da organização e táticas das forças militares feudais, que careciam de homogeneidade, de flexibilidade e base hierárquica.

As tropas de 2ª Linha eram definidas como auxiliares do Exército metropolitano, cujo modelo perdura até hoje com as atuais Polícias Militares constituindo forças militares auxiliares do Exército Brasileiro, antes como atualmente, convocadas, quando necessário.

No Brasil Colônia havia as Ordenanças, organizações destinadas à segurança pública, militarizadas, formadas por tropas de 3ª Linha, que eram eventualmente convocadas para completar os efetivos das tropas de 1ª Linha.

Os únicos requisitos necessários para a indicação de um policial eram influência política e força física. Exercia o serviço de vigilância e de controle da massa escrava. Até meados do Século XVIII, o poder era concentrado no domínio da grande propriedade e do senhor de escravos, a quem servia a polícia.

A organização das tropas brasileiras de 1ª, 2ª e de 3ª Linha prevaleceu até 1824, no Primeiro Império, quando as tropas da 1ª foram absorvidas na formação do Exército Nacional e as milícias transformadas em polícias militares consideradas tropas de 2ª Linha, auxiliares do Exército, por Decreto de Pedro I.

Em 15 de agosto de 1827, as Ordenanças, tropas de 3ª Linha, foram extintas, juntamente com a extinção do cargo de Capitão-Mor das Ordenanças, substituído pelo Juiz de Paz, misto de autoridade judicial e de autoridade policial, auxiliado por uma Guarda Municipal, cujos membros estavam submetidos ao alistamento compulsório.

Por decreto de 18 de julho de 1831, da Regência, as Milícias foram extintas, substituídas pela Guarda Nacional, com a finalidade de reprimir os motins e as revoltas militares no Rio de Janeiro, com repercussões nas Províncias, visando preservar a ordem pública e defender o Estado e as instituições.

Também em 1831, a criação do Corpo de Municipais Permanentes na Corte, uma reorganização da Guarda Real de Polícia, deu origem ao que se tornará depois as Polícias Militares. Esta Guarda Municipal foi criada, organizada e instruída com uma natureza híbrida, ou seja, tinha uma estrutura militar com funções policiais empregadas na manutenção da ordem interna, com a finalidade de preservar as condições sociais de produção, com base no regime escravocrata.

Portanto, desde o início, a Polícia Militar se caracterizou por essa dicotomia, ora como militar, combatendo na guerra, ora como policial empregada na segurança pública. Contraditoriamente, de um lado foi, portanto, sempre uma instituição essencialmente militar, um exército regional, e de outro, uma instituição policial.

Fatos políticos alteram o quadro em 1834. Morre D. Pedro I e, com isso, as possibilidades de realinhamento com Portugal. Há então uma reforma constitucional e uma certa descentralização político-administrativa. Corpos Legislativos foram instituídos nas províncias e passaram a fixar as forças policiais locais. Neste contexto as Guardas Municipais foram desativadas gradualmente e transformadas ou substituídas por Corpos Policiais. Foi uma reestruturação profunda.

Em 1840, com nova reformulação das forças da ordem e da lei no Império, foi criado o Corpo Policial Permanente, para a manutenção da segurança interna, para a preservação do sistema econômico, político e social vigente, enfim, para a preservação do *status quo* estabelecido.

Este Corpo tinha sua eficiência na força repressiva, em face da estrutura agrário-escravagista dominante. Primeiro, reprimia seus próprios integrantes, os Praças, e, segundo, as classes sociais subalternas, despossuídas.

A tropa deste Corpo era empregada em patrulhamento das ruas, prender em flagrante delito quem fosse encontrado cometendo crime, prestar socorro à população, escoltar presos. Essa tropa era também empregada em qualquer tipo de perturbação da ordem, inclusive fora do território da Província de São Paulo.

A militarização do Corpo Policial Permanente era vista como necessária, porque garantiria a disciplina, considerada indispensável ao serviço policial-militar. Tal disciplina se dava mediante uma dominação rigidamente autoritária sobre as praças, vigorando inclusive a pena de morte, só abolida em 1851. As infrações disciplinares eram severamente punidas com prisão e castigos corporais.

Em São Paulo, de 1889 a 1901, as forças repressivas são constantemente reformadas, refletindo a instabilidade política de então. Nesse período, somente o Corpo Policial Permanente foi mantido, porque era o que melhor podia responder às necessidades do momento, dado o seu caráter mais militarizado do que as demais organizações repressivas do Estado<sup>2</sup>. Conclui-se, portanto, que a organização e instrução militar da Polícia Militar era uma escolha e decisão política dos governantes de então.

---

<sup>2</sup> FERNANDES, Heloisa Rodrigues. Política e Segurança. Editora Alfa-Ômega: São Paulo, 1974, p. 150

Desse modo, em novembro de 1891, por meio da Lei nº 17, o Governo da Província de São Paulo promoveu uma grande reforma na organização repressiva herdada do Império, mediante o agrupamento do Corpo Policial Permanente com a Companhia de Urbanos, criando a Força Pública do Estado. O comando da Força foi fragmentado e confiado a sete Tenentes Coronéis, porque um comando geral único era visto como perigoso, na medida em que poderia criar uma identidade entre oficiais e praças e fomentar um grupo de pressão sobre o Poder Civil.

A hegemonia paulista no plano político, a volta dos militares aos quartéis e o temor de uma aliança entre os demais Estados da Federação contra São Paulo, levou a oligarquia cafeeira a se convencer da necessidade da criação desta força militar estadual, fiel à política dos governadores. Este temor e o poder dos governadores de São Paulo, a partir do advento da República estão registrados na correspondência, em 1892, de Campos Salles ao Presidente do Estado Bernardino de Campos, aconselhando-o:

[...] deve ser muito bem organizada e disciplinada a nossa força policial, dando o comando a homens de confiança. Dos 5 mil homens de seu efetivo, pode conservar um grosso de 2 mil permanentes na Capital. Esta gente, sob um regime rigorosamente militar, será o casco poderoso para qualquer eventualidade ...<sup>3</sup>

Em 1897, a Força Pública paulista é novamente reformada, ganha o nome de Brigada Policial, com a função de manter a ordem e a segurança na Capital, Santos e Campinas, além de serviços extraordinários no restante do Estado. Foi criada a Guarda Cívica da Capital com a função de fazer o policiamento da parte central da cidade, dos divertimentos, festejos e solenidades públicas. Foi criada a Guarda Cívica do Interior, cabendo-lhe o policiamento em todo o Estado de São Paulo, exceto na Capital, Santos e Campinas.

Em 1898, a Guarda Cívica da Capital e a Guarda Cívica do Interior foram inteiramente militarizadas, as quais, em 1901, foram agrupadas na Força Pública, militarizada e centralizada sob um único comando geral.

---

<sup>3</sup> AMARAL, Antônio Barreto do. A Missão Francesa de Instrução da Força Pública de São Paulo. Revista do Arquivo Municipal, São Paulo, 1966. Separata, p. 33

## 2. A influência francesa na formação da polícia militar

A Missão Francesa foi contratada de 21 de março de 1906 a 4 de agosto de 1914, para a formação e instrução militares de toda a Força Pública paulista. Após esses oito anos, a Força Policial do Estado ostentava um alto padrão de organização e disciplina, constituindo-se em um poderoso instrumento de repressão e defesa, contudo, sem maior compromisso com a segurança pública.

Desse modo, a Polícia Militar paulista, militarizada e disciplinada, tornou-se poderoso instrumento para a destruição imediata e irreversível do inimigo interno. Foi organizada como um exército regional, como dispositivos de poder e de guerra contra os perigos da sociedade, como práticas estratégicas de poder.

O Coronel Paul Balagny, comandante da Missão Francesa de Instrução Militar da Força Pública, conseguiu profissionalizar a milícia paulista, com seus soldados moldados à dominação e à sujeição.

A profissionalização da guerra se impôs em todos os níveis do contínuo hierárquico, submetendo a tropa a uma série sucessiva de exercícios militares, construindo, em decorrência, o soldado-engrenagem de uma máquina coletiva, de uma ordem hierárquica, disciplinar e corporativa.

Ele também sistematizou teoricamente os procedimentos de infantaria, cavalaria e artilharia em manuais de instrução e armou a tropa com fuzis “Mauser” novos e modernos. Desse modo, como já dissemos, ele transformou a Força Pública paulista em um pequeno exército, considerada a melhor corporação policial-militar da América, constituindo o poder bélico da oligarquia cafeeira para os conflitos armados da década de 1930.

Impôs ainda às tropas da Força Pública paulista, além do rigoroso padrão de disciplina e hierarquia, preparo físico e tático, com instrução nas áreas da cavalaria, infantaria e artilharia, preparando oficiais e soldados, em exercícios de campanha, para a guerra contra o outro, o inimigo interno.

Em outubro de 1926, foi criada a Guarda Civil do Estado, como auxiliar da Força Pública, destinada à vigilância e policiamento na Capital, inspeção e fiscalização da circulação de veículos e das solenidades, festejos e divertimentos públicos, comunicações policiais.

### 3. A fusão da Guarda Civil e da Força Pública: está formada a PM

A ditadura militar, instaurada por meio do golpe de 1964, tinha, portanto, a sua disposição, este importante aparato repressivo. Em 13 de dezembro de 1968 é baixado o Ato Institucional nº 5, que dá ainda mais poderes à ditadura. Desta forma a repressão política ganha nova proporção e caráter federal e são criados os centros de informação das Forças Armadas.

Além disso, já ganhava espaço dentro das corporações a Doutrina de Segurança Nacional, transformada em lei pelo decreto nº 314 de 13 de março de 1967, que fortalecia a ideia de um inimigo interno a ser combatido pelas forças repressivas.

O coronel reformado da Polícia Militar, Fábio Gonçalves, na 96ª audiência pública da Comissão “Rubens Paiva” fala sobre a influência da Doutrina na atuação policial:

Com a criação da Doutrina de Segurança Nacional, se criou a figura do inimigo interno. O Exército tem o seu inimigo externo, mas na Doutrina de Segurança Nacional se cria a figura do inimigo interno, que é para fazer o combate à luta armada. E nós fomos jogados nessa, para fazer esse enfrentamento. Eu me lembro que eu trabalhava no policiamento, quantas vezes a gente fez comandos, aquelas... Montava barricada no meio das ruas, parava todo o trânsito de São Paulo [...] e fiscaliza todo mundo. Para quê? Para que os órgãos de segurança pudessem estar aí vendo se encontravam alguém. A gente era usado e continua sendo, não mudou muito<sup>4</sup>.

O ditador Costa e Silva promulgou o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, que reorganizou as Polícias Militares. No Decreto ficam instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, mediante a execução com exclusividade do policiamento ostensivo, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos; atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, onde se presume ser possível a perturbação da ordem; atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem; atender a convocação do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou

---

<sup>4</sup> Depoimento de Fábio Gonçalves na 96ª Audiência da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo, 22 de novembro de 2013.

reprimir grave perturbação da ordem, defesa interna, da defesa territorial e para adestramento e disciplina<sup>5</sup>.

Ainda em 1969 é estruturada a famigerada Operação Bandeirante, um órgão de repressão política criado por acordo entre as Forças Armadas e o governo estadual de São Paulo, com apoio político e material de empresários. Inicialmente ela funcionou no quartel da Polícia do Exército, mas em seguida foi instalada na 36ª delegacia de polícia, que até hoje existe na cidade de São Paulo, na Rua Tutóia<sup>6</sup>. A Oban, como ficou conhecida, tornou-se a síntese da relação profunda e promíscua que se estabelece no período entre Forças Armadas e Polícia. No ano seguinte este órgão passa a ser denominado de DOI-Codi do 2º Exército e sua atuação é nacionalizada, criando órgãos semelhantes em outros estados do país.

Então esse braço operacional passa a ser ali naquele momento, o braço oficial da repressão, fazendo a unificação, militarização e principalmente a nacionalização, federalização da repressão, quebrando o pacto federativo entre as estruturas federal e estadual<sup>7</sup>.

É neste bojo que acontece a unificação da Força Pública e Guardas Civis Estaduais, consolidando a Polícia Militar como a conhecemos hoje. Em 8 de abril de 1970, por meio do Decreto Lei nº 217, ocorreu a fusão, tornando as forças policiais do Estado fortemente militarizadas, a fim de atender as necessidades da nova ordem pública. É importante ressaltar que este não foi um processo feito de forma consensual entre as corporações, foi de fato uma imposição ditatorial para moldar ainda mais a polícia aos interesses do Estado.

[Graças ao] golpe dentro do golpe [AI5] que se militarizam ao extremo as forças de segurança, centraliza-se o comando, o controle, a coordenação do sistema<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Tal lei está em vigor até hoje, e segue regendo a organização e emprego da Polícia Militar, apesar da Constituinte e Constituição Federal de 1988 e dos governos democraticamente eleitos subsequentes

<sup>6</sup> O prédio onde funcionou a Oban e o DOI-Codi foi tombado em maio de 2012, mas a delegacia de polícia ainda está em funcionamento no local. Existe um movimento para que o local seja transformado em um centro de memória política.

<sup>7</sup> Depoimento de Ivan Akselrud de Seixas na 96ª Audiência da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo, 22 de novembro de 2013.

<sup>8</sup> Depoimento de Francisco Jesus da Paz na 96ª Audiência da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo, 22 de novembro de 2013.

Desse modo, a Polícia Militar tem sido usada pelos governantes com intensidade variada, conforme a conjuntura e as circunstâncias lhe subordinem a agir, desde o modo policial até o militar. Nesse sentido, a organização peculiar da Polícia Militar garante a esta força repressiva a manutenção das relações sociais de acordo com a própria intensidade da luta de classes, com rígido controle das classes dominantes.

Então, mesmo não sendo a ditadura a criadora da violência institucional, da repressão policial, intensificou e qualificou a violência para que se tornasse prática absolutamente permitida e emulada pelo Estado, garantindo o ordenamento conforme os interesses da classe que o dirige.

#### **4. A formação autoritária das polícias militares**

A organização, formação e treinamentos militares e policiais da Polícia Militar, desde a Colônia até os dias atuais, foram escolhas dos sucessivos governantes para disciplinar o corpo dos próprios policiais militares e para melhor capacitá-los como instrumentos de controle e disciplina das classes populares. Portanto, a militarização da Polícia foi, antes de tudo, um processo histórico duradouro e continuado.

Portanto, a polaridade antagônica policial-militar, na organização, formação e instrução, bem como o emprego da Polícia Militar na repressão e a violência contra os movimentos sociais e sindicais, contra os filhos da pobreza e da exclusão social, dos negros pobres, dos moradores em favelas e na periferia abandonada das cidades, é uma escolha política e deliberada dos sucessivos governos da República, da ditadura e da democracia, a fim de preservar a ordem pública conservadora.

A formação da PM é central para garantir isso e as relações antidemocráticas presentes de forma escancarada em seu corpo perpetuam uma relação de poder sobre os subalternos:

[...] Mas na PM, particularmente, o corporativismo também é outro componente que segura esse estado de coisas, é muito importante [...] o corporativismo dos oficiais, diga-se de passagem, pois as praças, o direito, como se fala, o direito da praça é não ter direito, não é isso? Então, esse corporativismo é muito grande [...]

O policial militar, infelizmente, a escola ensina pra ele que o valor mais alto é a hierarquia e a disciplina, a qualquer custo. Ele perde a sua individualidade. Ele não, nós perdemos a nossa individualidade quando a gente entra na escola, escola de formação de soldado, depois em todas elas, inclusive a dos oficiais. Muitas vezes por meio de humilhação: quanto mais baixa é a classe, mais humilhada ela é. E existe uma coisa nas Forças Armadas que chama-se Ordem Unida. A Ordem Unida é um negócio que acaba com a individualidade da pessoa. Nós viramos um autômato: sentido, ordinário, marche, frente, direita, esquerda [...] Isso é de manhã, de tarde e de noite, entra em forma, tem Ordem Unida, para quebrar o nosso questionamento. [...] O assédio moral que existe é muito grande por parte das minorias, por parte dos oficiais. O oficial assedia [...] esse assédio é: "soldado, vai no boteco e me compra um maço de cigarro". O professor fala isso para um servente de escola? O delegado fala isso para o escrivão? Na polícia fala e ai do soldado se ele não for comprar, fica preso. Isso fomenta, entre as praças e os oficiais, uma luta de classes absurda<sup>9</sup>.

Esta diferenciação entre patentes, apresentada numa relação de subordinação humilhante, pode ser facilmente constada na justiça interna da corporação. A Justiça Militar, órgão interno, para apurar crimes de seus pares, vergonhosamente mantida pela constituição de 1988, é um exemplo:

[...] E o que é pior, na Constituinte manteve-se o Tribunal de Justiça Militar, que é uma excrescência, e que está aí e que mantém essa condição nossa de militar, julgado por nossos pares. O Centro Santo Dias [entidade da sociedade civil que promove os direitos humanos], num levantamento que fez, nos primeiros 10 anos do Tribunal de Justiça Militar, 95% dos casos saíram isentos. E a gente sabe que o tribunal julga, condena o soldado, o cabo. O oficial? Quantos casos de oficial que tem lá, de peculato, e que sai ileso, e a tropa nem fica sabendo, porque o tribunal... Hoje eu não sei, mas na minha época a gente tinha medo, aquela coisa...<sup>10</sup>

Esta formação se reflete na atuação direta da PM junto à população.

[...] Isso deságua em quê? Aquilo que foi comentado aqui: desvio de toda a ordem: problemas psiquiátricos, doença mental, alcoolismo, divórcio, separação, drogas. E a consequência disso na população civil é a truculência<sup>11</sup>.

Da história e processo de militarização da Polícia Militar dá-se a concluir que se trata de pura ingenuidade o desejo de sua humanização e da contenção da violência policial com a adoção do modelo de polícia comunitária, mantendo

---

<sup>9</sup> Depoimento de Fábio Gonçalves na 96ª Audiência da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo, 22 de novembro de 2013.

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> Depoimento de Fábio Gonçalves na 96ª Audiência da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo, 22 de novembro de 2013.

sua organização e instrução militares subordinada aos interesses e ditames de uma classe. Como disse Fábio Gonçalves na 96ª audiência da Comissão “Rubens Paiva”: “Essa é a polícia que está aí na rua, fazendo o que está fazendo, mas ela cumpre o seu papel”.

## 5. As Polícias Militares hoje

O decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, em vigor, regulamenta a natureza híbrida de policial e militar, organização, formação, treinamento, adestramento e emprego da Polícia Militar na manutenção da ordem pública, inclusive, defesa interna, defesa territorial, mediante o Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200), por ele aprovado.

Na manutenção da ordem pública, cabe à Polícia militar o exercício dinâmico do poder de polícia, no campo da segurança pública, visando a prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir eventos que violem a ordem pública, de acordo com o artigo 2º, nº 19, do referido decreto. O emprego operacional da Polícia Militar prioriza a manutenção da ordem pública, em detrimento da prevenção à violência e à criminalidade, ou seja, da proteção à vida.

Ainda sobre o decreto, o artigo 41 estabelece que as Polícias Militares integrarão o Sistema de Informações do Exército, conforme dispuserem os Comandantes de Exército ou Comandos Militares de Área, nas respectivas áreas de jurisdição. Esse dispositivo é um dos graves resquícios da ditadura que perderam até os dias atuais, totalmente inadequado a um regime democrático de direito. A P/2 da Polícia Militar foi um eficiente instrumento de vigilância política a serviço da repressão aos opositores da ditadura, presentes em todo o território do Estado onde se encontravam efetivos policiais militares.

Com o fim da ditadura, também foram extintos os famigerados DOPS, polícia política da Polícia Civil, de triste memória pelo seu emprego nas prisões, torturas e mortes de opositores do regime militar. Contudo, foram mantidos e até ampliadas as P/2 das Polícias Militares, atreladas à comunidade de informações capitaneadas pelo Serviço Secreto do Exército, cuja comunidade de informações está fora de qualquer controle do Poder Civil, da sociedade civil. É aqui que reside o perigo para o Estado Democrático de Direito, para os Movimentos Sociais e Sindicais, para a cidadania ativa.

Os depoentes da 96ª audiência pública da Comissão “Rubens Paiva” falam sobre isso:

[...] sobre a P/2, até hoje nos vigia. Há dois anos [2012] nós mudamos o estatuto da Associação dos Oficiais Militares do Estado, lá na Tabatinguera, porque lá só oficial de major para cima podia ser candidato. Uma luta do Paz com o apoio de um coronel amigo nosso, nós mudamos o estatuto e qualquer oficial pode ser candidato, e lançamos o Paz candidato, mas foi uma pressão violenta. Nós soltamos a nossa chapa, com uma fotografia dos nossos companheiros de diretoria e conselho, e depois apareceu uma foto deformada de nós, intitulada “os comunistas terroristas”. Foi difundido para todo o estado de São Paulo, todas as seccionais. Então, nós, além de sermos vigiados, nós fomos caluniados pelo resquício da ditadura de elementos que ainda dirigem a corporação<sup>12</sup>.

E mais,

[...] quando Montoro extinguiu o DOPS, ficamos satisfeitos. Mas nós não percebemos, a sociedade civil não percebeu, a cidadania ativa não percebeu, que havia algo criado muito mais eficiente, muito mais amplo, que era a P/2. Por quê? Porque a P/2 ela está espalhada [...] nos 645 municípios de São Paulo, no caso de São Paulo. Ela está espalhada nos 5.400 municípios do Brasil. [...] Não é uma questão da Polícia Militar de São Paulo. Todas as polícias militares têm a sua polícia política sob o comando, sob o controle do Exército Brasileiro, do Estado-Maior. Ou seja, quando se fala no Estado-Maior, a segunda seção do Estado-Maior, há uma relação entre a S/2 com a P/2. S/2 é do Exército - segunda seção do Estado-Maior - com a P/2 que é a segunda seção do Estado-Maior da PM. Mas isso não é da PM em São Paulo. E se fosse só de São Paulo já seria muito grave, dada a dimensão do tamanho de São Paulo, mas isso é para todas as polícias militares do Brasil [...] não há nenhum controle da sociedade civil sobre esse monstro [...] Não há nenhum, repito, não há nenhum controle da sociedade civil sobre essa polícia política. Um ponto importante, numa sociedade regida pelo estado democrático de direito, esse serviço secreto, essa polícia política, que já é uma aberração, que deveria ser um serviço de inteligência que deveria servir para outras finalidades, deveria estar sob o controle restrito do Poder Legislativo. Aqui poderia ser, por exemplo, da Comissão de Segurança Pública, necessariamente. E posso lhes garantir que a Assembleia, o Poder Legislativo de São Paulo, como os demais estados, não tem controle sobre esse monstro que são as P/2 das polícias militares do Brasil. O que aumenta sensivelmente o perigo para a cidadania ativa, para o exercício da democracia, para o exercício da vontade popular<sup>13</sup>.

O assunto também foi tratado na 99ª audiência da Comissão, pelo Dr. Luiz Eduardo Soares, um dos maiores especialistas em Segurança Pública do país,

---

<sup>12</sup> Depoimento de José de Menezes Cabral na 96ª Audiência da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo, 22 de novembro de 2013.

<sup>13</sup> Depoimento de Francisco Jesus da Paz na 96ª Audiência da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo, 22 de novembro de 2013

que secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro e também trabalhou na Secretaria Nacional de Segurança Pública:

Quando nós transitamos para a democracia, então entoamos todos os hinos de glória à democracia, ao estado democrático de direito, nós nos esquecemos que a transição passou de forma insuficiente pelas áreas da Segurança Pública, as instituições da Segurança Pública acabaram não submetidas a um processo de transformação que seria aquele mais compatível com a magnitude do processo histórico<sup>14</sup>.

É espantoso constatar que nos centros privilegiados de interesse dos serviços de informações, na Presidência da República, existe o emprego de policiais militares, tais como Gabinetes da Presidência e da Vice-Presidência, Ministérios da Defesa e Casa Civil, Secretaria-Geral, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Assuntos Estratégicos, Agência Brasileira de Inteligência, Secretaria Nacional de Segurança Pública, de Justiça, de Políticas sobre Drogas, Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos, Conselho Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional, Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional de Justiça, Tribunais Superiores, Ministério Público da União, Ministérios da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão, enfim, uma infinidade de órgãos. Não esqueçamos das centenas de assessores militares na Administração Pública Civil do Estado de São Paulo, com previsão no artigo 21 do Decreto nº 88.777/83 (R-200).

E, lembrando que toda a legislação, hoje, que norteia a Polícia Militar foi feita durante a ditadura [...] E esse pessoal que arrebentou o Pitoli, o Ovídeo, Pedro Lobo [policiais militares resistentes, que sobreviveram à repressão], esse pessoal está - aqueles que não estão com derrame, aleijado, mas estão vivos ainda-, eles estão em postos-chave da administração<sup>15</sup>.

É notório que a Polícia Militar não se adaptou ao regime democrático. Trata-se de uma corporação policial militar historicamente concebida mais como força de ocupação territorial e controle político violento contra a população pobre do que voltada para a prevenção da violência e criminalidade. A Polícia Militar

---

<sup>14</sup> Depoimento de Luiz Eduardo Soares na 99ª Audiência da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo, 28 de novembro de 2013.

<sup>15</sup> Depoimento de José de Menezes Cabral na 96ª Audiência da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo, 22 de novembro de 2013.

tem uma organização e formação preparada para a guerra contra um inimigo interno e não para a proteção. Desse modo, não reconhece na população pobre uma cidadania titular de direitos fundamentais, apenas suspeitos que, no mínimo, devem ser vigiados e disciplinados, porque assim querem os sucessivos governantes, ontem e hoje.

Até 1996, eu não estou dando aqui uma referência retórica, até 1996 na Polícia Civil do Rio de Janeiro, na formação, havia aulas sobre como bater. Não é defesa pessoal, porque é indispensável, como bater. O BOPE oferecia, até 2006, aulas de tortura, 2006! Aulas de tortura! E não estou me referindo, portanto, apenas às veleidades ideológicas de um e de outro, nós estamos falando de procedimentos institucionais. Quando eu fui operar a transição, assumindo então a minha nova função, os responsáveis anteriores pela Segurança Pública me advertiram explicitamente [...] O conteúdo era o seguinte: "este discurso de vocês em relação aos direitos humanos e violações e legalidades vai paralisar o governo, vai inviabilizar o estado e vai promover a desordem e o caos, a anarquia. Vocês têm que dar liberdade ao policial na ponta para matar, isso tem de passar muito claramente. Sem essa autorização, sem que eles se sintam livres, à vontade para agir, vira paralisia, inércia, e a Segurança Pública não será provida"<sup>16</sup>.

Exemplo dessa prática é o auto de resistência. Não há investigação sobre os autos de resistência, o que garante, através da impunidade, a permissividade dos crimes, com aval e promoção institucional<sup>17</sup>.

Muitos desses casos de confronto são casos legítimos, houve resistência, daí a própria expressão "auto de resistência" e, portanto, os policiais em nome da defesa pessoal e da defesa de inocentes, policiais tiveram de usar o gradiente uso de força no seu sentido extremo, no seu sentido máximo, sim. O problema é que nós não sabemos quais são estes casos e quais são os outros relativos às execuções extrajudiciais, e mais, nós convivemos e naturalizamos não apenas a falta de informação, mas a ausência de procedimentos institucionais que visem com rigor a suspensão dessas práticas, a alteração dessas práticas. [...] Para nós passou a ser, para a sociedade

---

<sup>16</sup> Depoimento de Luiz Eduardo Soares na 99ª Audiência da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo, 28 de novembro de 2013

<sup>17</sup> Auto de resistência é o mecanismo legal que autoriza os agentes públicos e seus auxiliares a utilizarem quaisquer meios que julguem necessários para atuar contra pessoas que resistam à prisão em flagrante ou determinada por ordem judicial. No Decreto-Lei 3.689/41, segundo o Art. 284, "não será permitido o emprego de força, salvo a indispensável no caso de resistência ou de tentativa de fuga do preso" e o artigo 292 garante que, para tal seja feito um auto, assinado por duas testemunhas registrando o fato, por isso chamado de auto de resistência. Na prática é o mecanismo utilizado execução sem investigação das circunstâncias do assassinato. Tramita hoje, fruto de luta dos movimentos em defesa dos direitos humanos, o Projeto de Lei 4471/12, que cria regras rigorosas para a apuração de mortes e lesões corporais decorrentes da ação de agentes do Estado.

fluminense, natural que houvesse esse número de autos de resistência. Isso passou a ser natural<sup>18</sup>.

O Brasil tem cerca de 50 mil homicídios dolosos por ano, o que nos coloca, em termos numéricos absolutos, atrás somente da Rússia. Quando olhamos para os números de investigações em relação a estes crimes - 8% apenas e que, não necessariamente são concluídas com punições -, nos damos conta do nível de impunidade da sociedade brasileira. Este dado é evidentemente contraditório com a população carcerária que o Brasil possui, já que somos o 4º país do mundo neste quesito. De 1995 para cá, o número de presos aumentou de forma alarmante: de 140 mil para mais de meio milhão (550 mil). A dúvida que paira, portanto, é quem está sendo preso no Brasil?

Os que cumprem pena por homicídio são 12% do universo penitenciário, portanto algo aproximado de 62, 63 mil pessoas; 40% estão em prisão provisória ou prisão preventiva e 2/3 cumprem pena por crimes contra o patrimônio ou por tráfico de drogas, por negociação de substâncias ilícitas.

A grande maioria tem sido presa em flagrante. Esse dado é extremamente importante: 65%, 64.6% da população penitenciária são negros [...] negros com baixa escolaridade, pobres, etc. O que está havendo, não é preciso ser sociólogo, estudar especificamente esta questão, para concluir. O que está acontecendo é aplicação seletiva dos filtros legais, dos mandamentos legais<sup>19</sup>.

Dessa forma, a segurança pública é um instrumento não apenas de expressão das desigualdades do nosso país, mas, mais importante, é também um instrumento de reprodução dessas desigualdades ignorando na prática o princípio da equidade.

A militarização gera violência: praças, formados, treinados e adestrados em uma cultura de humilhação hierárquica e disciplina do corpo, que transfere essa violência ao civil na frente dele e recebe de volta mais violência.

Em maio de 2012, em meio a outras recomendações, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas sugeriu ao Brasil desmilitarizar a polícia militar apontando que, entre os graves problemas brasileiros, está a situação nas prisões e a atuação da polícia militar, que envolve práticas de tortura. Porém, em

---

<sup>18</sup> Depoimento de Luiz Eduardo Soares na 99ª Audiência da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo, 28 de novembro de 2013.

<sup>19</sup> Depoimento de Luiz Eduardo Soares na 99ª Audiência da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo, 28 de novembro de 2013.

setembro do mesmo ano o país se recusou a atender esta recomendação. A Anistia Internacional, outra entidade de grande prestígio, ligada aos direitos humanos, também já fez tal sugestão, igualmente sem adesão.

Mas este não é um desejo exclusivo de militantes desta causa. Em 30 de julho de 2014, foi divulgada uma pesquisa feita pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o Ministério da Justiça, que mostra que 73,7% dos policiais apoiam a desmilitarização. Segundo a mesma pesquisa, entre os policiais militares, o índice sobe para 76,1%. Porém, a adesão à desmilitarização incide sobre os policiais de base, não sobre as cúpulas das Polícias Civil e Militar.

Sem dúvidas, a formação militar que pretende que o policial da ponta receba ordens, sem questionamento, é uma anomalia da sociedade democrática e um dos fatores a serem urgentemente revisados.

[...] essa hierarquia que enrijece, que centraliza decisões, que afasta as decisões da ponta e que inibe o desenvolvimento de policiais, de profissionais com essa categoria, com essa qualificação, com essa orientação, acho que é negativo.

Qual é a melhor forma de organização de uma instituição? [...] A melhor forma de organização é aquela que serve ao cumprimento dos propósitos ou das finalidades da instituição [...] Então, vejam só, a Polícia Militar é obrigada, por determinadas infraconstitucionais e por uma designação constitucional, de ser força reserva tão militarmente ligada ao Exército, a organizar-se à semelhança do Exército. Isso seria plausível se as finalidades fossem as mesmas, está certo? Mas não são. O Exército tem como finalidade a defesa da soberania nacional, proteção do território nacional e deve organizar-se de modo a prover ações submetidas à mediação de uma metodologia chamada Pronto Emprego.

Mas essa situação que eu lhes descrevi da complexidade do cotidiano, da necessidade da interpretação das dinâmicas que se reproduzem e das possibilidades de intervenção proativas e preventivas, de que maneira se associa ao Pronto Emprego e à necessidade da verticalização e centralização decisória? Dir-se-ia “mas há os confrontos também”, mas os confrontos são um percentual mínimo das atividades cotidianas. Então para os confrontos você pode ter organizações específicas e unidades próprias que por serem unidades formadas para o confronto, nem por isso devem ser unidades formadas para atuar contra a legalidade ou contra os direitos humanos, absolutamente. Mas são unidades formadas para o confronto e aí sim organizadas de outra maneira, são unidades especiais, mas 99% das atividades tendem a ser essas, do cotidiano, que são gravíssimas e complexíssimas<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Depoimento de Luiz Eduardo Soares na 99ª Audiência da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo, 28 de novembro de 2013

A militarização está na raiz do problema da violência policial institucionalizada, apesar de não ser seu único elemento constitutivo. Contudo, a desmilitarização da Polícia Militar é necessária e urgente, ainda que não seja suficiente para a criação de uma polícia democrática, republicana, eficiente, isenta de violência e corrupção. Mas, sem este passo, tampouco será possível avançar nas demais problemáticas.

[...] a desmilitarização é crucial, desmilitarizar as polícias militares, unificar as polícias Civil e Militar, criar uma carreira única com ciclo completo, sob controle social. Polícia sem controle social está muito mais para “jagunço” do que para, efetivamente, polícia<sup>21</sup>.

A duplicidade de polícias também é maléfica e absolutamente ineficaz. As polícias cumprem papéis diferentes, o que gera um sentimento e uma prática muito mais de competição do que de colaboração. Essa fragmentação do trabalho o torna improdutivo.

Qual é a prática? É da disputa, da rivalidade, mas não é por conta da subjetividade de cada um. A sociologia das instituições, das organizações que tem mais de 100 anos, que tem uma produção colossal, tem como ponto fulcral exatamente isso, as instituições tendem a firmar-se a partir de uma certa identidade que se dá de modo segmentar distinguindo-se das outras que atuam no próprio campo<sup>22</sup>.

A solução para a problemática da violência e ineficiência da polícia brasileira também passa, portanto, pela unificação das duas polícias, desvinculando-as do Exército e subordinando ao Ministério da Justiça. Desse modo, melhora a coordenação, organização, direção, planejamento, controle e eficiência na prevenção criminal e na solução de crimes de autoria desconhecida.

Mas as duas polícias, Civil e Militar, sofrem de uma outra problemática: a dualidade de carreiras. A impossibilidade de os praças virarem oficiais na PM e a escolha de delegados por concurso, não dando possibilidade de carreira para os funcionários ou policiais na delegacia, são marcas de um sistema que tem tudo para não funcionar.

---

<sup>21</sup> Depoimento de Francisco Jesus da Paz na 96ª Audiência da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo, 22 de novembro de 2013

<sup>22</sup> Depoimento de Luiz Eduardo Soares na 99ª Audiência da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo, 28 de novembro de 2013

As contradições não param por aí. O espinhoso assunto da Segurança Pública, esta imensa, ineficiente e violenta máquina estatal, tem dificuldades de responsabilizar seriamente outras instâncias governamentais em sua elaboração e soluções. Por um receio, evidentemente real, de serem associadas ao enorme problema e terem que arcar com o ônus do desgaste político frente à sociedade, são infrutíferos os esforços de tentar envolver os governos Federal e Municipais profundamente na questão, ficando relegados à atuarem em momentos de crise, mantendo, no dia a dia, a situação sob a responsabilidade quase exclusiva dos governos estaduais.

O fato é, se se quer realmente enfrentar os problemas da Segurança Pública brasileira, é necessário livrá-la de todas as mazelas de um estado de exceção que a utilizou para seus fins, das formas mais brutais possíveis. A desmilitarização é, portanto, um pressuposto democrático e urgente.

## **RECOMENDAÇÕES**

1. Desmilitarização e unificação das polícias, sob a subordinação do Ministério da Justiça.
2. Fim da duplicidade de carreira das polícias.
3. Revogação do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969 e do Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, especialmente o artigo 41, que integra a P/2 das Polícias Militares ao Serviço Secreto do Exército, produtos legais da ditadura civil-militar, devido ao seu potencial de mal feitos ao Estado Democrático de Direito.
4. Responsabilização de todos os níveis da federação (federal, estadual e municipal) nas questões de Segurança Pública, em especial o que rege as polícias.