





## SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: CONTINUIDADES E PERSPECTIVAS

Natália de Oliveira Fontoura\*  
Patricia Silveira Rivero\*\*  
Rute Imanishi Rodrigues\*\*\*

### 1 APRESENTAÇÃO

O texto a seguir examina a forma como a Constituição Federal (CF) de 1988 configurou o sistema de segurança pública em nosso país, seus desdobramentos nos últimos 20 anos e algumas perspectivas para enfrentar os problemas percebidos hoje no dia a dia das nossas cidades.

A segurança pública no Brasil é um tema fundamental, a partir do qual se pode estruturar um diagnóstico a respeito de alguns aspectos políticos, institucionais e sociais centrais. Partindo deste tema pode-se abordar a posição do Estado como aparelho burocrático que detém o *monopólio da violência legítima* e é delegado pela sociedade a fazer uso desta violência. A legitimidade supõe a crença por parte da sociedade nesta legitimidade (WEBER, 2004). Nesta perspectiva, as instituições que compõem o sistema de segurança pública teriam a função de assegurar que a coerção com legitimidade seja cumprida. Do ponto de vista das garantias civis e sociais, o Estado deve preservar o direito dos indivíduos no seu caráter de cidadãos, velando pelo cumprimento dos direitos humanos fundamentais, entre os quais o direito à vida, à igualdade, à segurança, à liberdade e o acesso à justiça (MONDAINI, 2006).

Nesse sentido, chama atenção o fato de que o Brasil apresente até hoje altas taxas de mortalidade por homicídio, principalmente, cometidos com armas de fogo, mesmo se tratando de um país que não está em guerra, nem tem passado por insurreições recentes (FERNANDES, 2005; WAISELFISZ, 2008). Junto aos dados de mortes violentas, fundamentalmente nas grandes metrópoles, estudos constatam a presença de bandos armados que ocupam territórios e o desenvolvimento de uma sociabilidade que submete populações pobres inteiras à violência (SOARES, 2008a; SILVA, 2008; BEATO *et al.*, 2001). A situação agrava-se quando é constatado que o controle ilegal

---

\* Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

\*\* Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

\*\*\* Técnico de Pesquisa e Planejamento do Ipea.

das áreas urbanas e parte destes crimes são cometidos pelos próprios agentes responsáveis por exercer o poder legítimo de uso da violência (SILVA, 2004; MESQUITA, 2008).

Soma-se a esse panorama a sensação de insegurança e medo que prevalece entre a população, constatada por diversas pesquisas de vitimização (ILANUD, 2002; ISP, 2008). Como consequência deste sentimento, estudos de atitude realizados no Brasil constataam que tanto entre as elites como entre o povo, a falta de segurança é identificada como um dos maiores problemas do país (SCALON, 2007).<sup>1</sup>

Dessa forma, a legitimidade do Estado é colocada em questão, seja pela ineficácia em manter o controle exclusivo do uso da coerção, por sua incapacidade para garantir os direitos fundamentais dos cidadãos sob sua jurisdição, seja porque às vezes é o próprio Estado que está envolvido em atos ilegais e que geram violência. Nesta última forma, a mais perversa de todas, evidencia-se a dificuldade institucional para impulsionar os princípios democráticos e a defesa dos direitos e garantias dos cidadãos.

O Estado democrático vem tomando diversas medidas na área da segurança pública, fundamentalmente a partir da CF/88 e ao longo dos sucessivos governos. Porém, como apresentaremos neste estudo, as leis e políticas resultam insuficientes quando não equivocadas, na medida em que ainda se mantêm intactas regras e práticas institucionais que respondem à lógica do período ditatorial, ou, ainda, que não conseguem superar o que se chama de *autoritarismo socialmente implantado*, isto é, as práticas autoritárias presentes tanto na sociedade quanto no Estado, tanto na macropolítica quanto no “*microdespotismo* da vida diária” (PINHEIRO, 1997).

Por esse motivo, este estudo se propõe a expor o tema da segurança pública a partir de sua inserção no texto constitucional e alguns dos principais desdobramentos pós-1988 da configuração instituída, com ênfase no papel das políticas, das leis e das instituições policiais visando mostrar as principais dificuldades e também possíveis alternativas que permitam a melhora desta situação.

A seção 2 traz elementos para compreensão de como o tema foi inscrito no texto constitucional, a partir dos debates ocorridos ao longo da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), e principais aspectos de continuidade que a Constituição representou. A seção 3 apresenta informações sobre uma das características que permanece como marca da atuação das instituições de segurança pública, também como fruto da perpetuação do marco institucional e legal do setor: a violência policial. A seção 4 apresenta discussões e possibilidades acerca do policiamento comunitário, que surge como perspectiva de reconfiguração da atuação da polícia em busca de mais eficiência e respeito ao Estado democrático de direito. Finalmente, a seção 5 traz as considerações finais.

---

1. Neste trabalho a pesquisadora interpreta o resultado da pesquisa realizada em 2000, parte do International Social Survey Programme (ISSP), que indaga sobre a visão da *elite* e do *povo* brasileiro sobre desigualdade e justiça social.

## 2 A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

### 2.1 Antecedentes

Os parlamentares constituintes herdaram, na área de segurança pública, um arcabouço institucional fragmentado, fortemente militarizado e marcado por atuação importante das Forças Armadas.

A segurança já era objeto de tratamento constitucional desde o século XIX (quadro 1, do anexo 1). O arranjo institucional herdado pela ANC em 1987 foi de reconhecimento da segurança como direito individual, a definição constitucional das atribuições da Polícia Federal (PF) e, ainda, um modelo dualizado de polícias e a militarização desta atividade.

Desde o século XIX, nossas polícias são organizadas de maneira dualizada. As forças policiais militarizadas, encarregadas de manter a ordem pública, foram criadas ainda durante o Império e, após a promulgação da República, foram denominadas forças públicas em muitos estados. A elas, sucedeu-se a criação de guardas civis, que passaram a responder pelo policiamento ostensivo, com objetivo de prevenir a criminalidade. Como nos relata Bretas,

(...) a função de polícia dividiu-se, sem obedecer a um padrão definido, em duas forças paralelas: a polícia civil e a polícia militar. A polícia civil originou-se da administração local, com pequenas funções judiciárias, ao passo que a polícia militar nasceu do papel militar do patrulhamento uniformizado de rua. Com o tempo, a polícia civil teve suas funções administrativas e judiciais restringidas, enquanto a polícia militar sofria frequentes ataques como inadequada para o policiamento diário, motivando a criação de outras polícias uniformizadas concorrentes, principalmente a Guarda Civil (1997b, p. 40).

Nas primeiras décadas do século XX, temos, portanto, num quadro geral, a *força militar* à qual se recorria em casos de grandes distúrbios coletivos ou insurreições, a *guarda civil* responsável pelo policiamento nas ruas, e a Polícia Civil (PC) incumbida de coordenar o policiamento da cidade e instruir processos criminais, que ganha cada vez mais importância. Na República, cada estado federado ganhou autonomia para organizar sua segurança pública, por isso esta configuração se difere de um estado para outro.

É somente em 1969 que ocorre a fusão entre as guardas civis e as forças públicas dos estados, por meio do Decreto-Lei nº 667, modificado pelo Decreto-Lei nº 1.072/1969, que extingue as guardas civis e institui as Polícias Militares (PMs) estaduais com competência *exclusiva* pelo policiamento ostensivo. Antes dele, existia a PM como uma polícia aquartelada, utilizada para conter greves de operários, manifestações públicas etc. Esta PM estava isolada da população e era chamada a agir em questões de ordem interna. A partir do Decreto-Lei, ela passa a incumbir-se do policiamento ostensivo e torna-se proibida a criação de qualquer outra polícia fardada pelos estados.

Isso é, as PMs, como as conhecemos hoje, foram instituídas pelo regime autoritário em substituição às forças públicas nos enfrentamentos e às guardas civis, no policiamento preventivo e passaram a se subordinar diretamente ao Exército. Uma polícia que havia sido criada e treinada para garantir a ordem interna, dentro da lógica do combate ao inimigo, mostrou-se adequada para garantir o combate aos guerrilheiros e opositores do regime. Como defende Pinheiro: “O caso das Polícias Militares no Brasil pode oferecer um exemplo privilegiado para examinar essa continuidade entre o combate à subversão e a guerra contra o crime” (1982, p. 57-58).

É precisamente a missão original das Polícias Militares que justifica sua inserção nas constituições brasileiras anteriores, como mostrado no quadro 1, no Anexo 1. Conforme nos elucida Silva (2008a),

(...) não se considerava a segurança pública como matéria a ser tratada na Constituição Federal, o que só vai acontecer em 1988. As Polícias Militares eram referidas na Constituição porque a elas se atribuía função de segurança interna (responsabilidade da União).

De fato, em 1946, sua função aparecia como “segurança interna e manutenção da ordem”; em 1967, esta ordem é invertida “manutenção da ordem e segurança interna” e, em 1969, a função das PMs passa a ser a manutenção da ordem pública (quadro 1, do Anexo 1), o que é preservado em 1988.

Outra característica importante do modelo policial adotado em nosso país, e a ser examinado a seguir, é a subordinação das polícias às Forças Armadas. Desde a Constituição de 1934, prevê-se que as Polícias Militares sejam consideradas reserva do Exército. Estas corporações, no entanto, não tinham as atribuições que o regime militar lhes determinou a partir de 1969.<sup>2</sup>

O mesmo Decreto-Lei nº 667/1969 que reorganiza as PMs e os Corpos de Bombeiros (CBs) define-os como forças auxiliares, reserva do Exército e remodela a Inspeção-Geral das Polícias Militares (IGPM), que passa a integrar o Estado-Maior do Exército (EME). Este Decreto e outros que o seguiram – Decreto-Lei nº 1.072/1969 e Decreto nº 88.777/1983 – regulamentam o papel de controle e de coordenação do Exército sobre as Polícias Militares. Este papel abrange organização, legislação, efetivos, disciplina, adestramento e material bélico das corporações estaduais, todos assuntos gerenciados pela IGPM.

---

2. Na realidade, a intenção dos constituintes de 1934, ao declararem as polícias estaduais como forças auxiliares e de reserva do Exército, teria sido de “controlar o poderio bélico das forças públicas (...), impondo algum controle coercitivo por parte do próprio Exército Nacional”, pois “na política dos governadores (...) as polícias atuavam como verdadeiros exércitos” (MEDEIROS, 2004, p.281).

Essas duas características do sistema de segurança pública – dualização das polícias e subordinação das PMs ao Exército –, consolidadas pelo regime militar, e o modo como foram tratadas a partir da Constituição Federal de 1988 serão examinadas na seção 2.4. Antes dela, porém, apresentam-se alguns elementos importantes para compreensão dos debates constituintes sobre o tema.

## 2.2 O Processo Constituinte

O processo de elaboração da Constituição foi organizado em comissões e subcomissões temáticas.

A partir das discussões havidas no âmbito da subcomissão, o processo de elaboração dos dispositivos constitucionais seguia a seguinte sistemática:<sup>3</sup>

- 1ª etapa: elaboração dos dispositivos constitucionais por subtemas, a cargo das Subcomissões Temáticas;
- 2ª etapa: elaboração dos capítulos, por temas, a cargo das Comissões Temáticas;
- 3ª etapa: elaboração dos títulos, sistematização dos dispositivos aprovados pelas comissões e elaboração do Projeto de Constituição, a cargo da Comissão de Sistematização; e
- 4ª etapa: votação e redação final de toda a matéria, a cargo do Plenário da Assembleia Nacional Constituinte e da Comissão de Redação.

A primeira etapa pode ser subdividida em: elaboração do anteprojeto do relator; emendas ao anteprojeto do relator e, a partir da votação destas, anteprojeto da subcomissão. Tendo em vista que foi no âmbito da subcomissão que as discussões se deram de modo mais pormenorizado, provavelmente esta é a etapa que merece maior atenção, apesar de ser relevante acompanhar o histórico de alteração dos dispositivos na Comissão Temática, na Comissão de Sistematização e no Plenário, especialmente porque sofreram alterações importantes ao longo deste trajeto.

O tema da segurança pública ficou a cargo da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança (Subcomissão IVb), ligada à Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (IV). Esta teria sido a primeira vitória das Forças Armadas no processo constituinte, segundo Miguel (1999), pois em princípio o tema deveria caber à Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Mas, devido ao perfil dos relatores de uma e de outra comissão e das respectivas subcomissões e “dado o papel-chave dos relatores nos trabalhos da Constituinte, a mudança de comis-

3. Cf. Portal da Constituição Cidadã – Câmara dos Deputados: <[www2.camara.gov.br/internet/constituicao20anos](http://www2.camara.gov.br/internet/constituicao20anos)>.

são serviu para entregar a questão militar a parlamentares mais conservadores” (MIGUEL, 1999, p. 3).<sup>4</sup>

Com isso, concentraram-se na mesma subcomissão os principais temas de interesse das Forças Armadas. Além de garantir sua missão constitucional, interessava-lhes a manutenção do serviço militar obrigatório, a preservação da jurisdição especial para crimes de natureza militar, o veto às propostas de criação de um Ministério da Defesa (MD), e, finalmente, a manutenção das Polícias Militares e sua subordinação ao Exército.

As questões que suscitaram mais debate e também mais repercussão na imprensa eram as relativas ao papel das Forças Armadas no novo regime – especialmente suas possibilidades de atuação interna – e a continuidade e papel do Conselho de Segurança Nacional (CSN). O contexto de fim do regime autoritário justificava a preocupação com estas questões, mas também a atuação do *lobby* das Forças Armadas e o papel dos militares no processo constituinte contribuiu para forma final do texto.

Zaverucha nos relata que as Forças Armadas nomearam 13 oficiais para fazer *lobby* pelos interesses militares junto aos parlamentares constituintes; parlamentares foram convidados e tiveram viagens pagas para conhecer as instalações das Forças Armadas no país, além da atuação do ministro do Exército (2005, p. 59).<sup>5</sup>

No relato feito a Hélio Contreiras (1998), o coronel do Exército Sebastião Ferreira Chaves afirma ter ido conversar com o deputado Ulysses Guimarães, presidente da ANC, porque percebera, quando era secretário de segurança pública de São Paulo (SP), que o desenho das polícias gerava muita violência dos dois lados: Polícia Militar muito violenta nas ruas e Polícia Civil também violenta nas delegacias. A resposta que ele teria ouvido é que já havia acordo com o general Leônidas, Ministro do Exército, para que não se alterasse o modelo de Polícias Militares/Polícias Cíveis e das primeiras como forças auxiliares do Exército.

4. Miguel deslinda a manobra: “Não se tratou de uma simples desavença regimental. O relator da Subcomissão do Poder Executivo era o senador gaúcho José Fogaça, ligado à esquerda do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Na Subcomissão de Defesa do Estado a relatoria estava a cargo do deputado Ricardo Fiúza do Partido da Frente Liberal (PFL), que fizera carreira política nas fileiras na agremiação de sustentação da ditadura, a Aliança Renovadora Nacional (Arena), e era um dos líderes do grupo conservador na ANC. O relator da Comissão de Organização dos Poderes, deputado Egídio Ferreira Lima, era um ‘progressista’ do PMDB, enquanto o deputado Prisco Viana, também filiado ao PMDB mas profundamente ligado ao regime autoritário, ocupava o cargo na Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e de Garantia das Instituições. O presidente desta comissão, aliás, era o senador e coronel da reserva Jarbas Passarinho, do Partido Democrático Social (PDS), sucedâneo da Arena” (MIGUEL, 1999, p. 3).

5. De acordo com Miguel, “no aliciamento dos parlamentares, foram utilizadas basicamente as conversas nos gabinetes ministeriais ou no Congresso, bem como declarações vagamente ameaçadoras divulgadas pela imprensa. Mas, quando julgavam necessário, as Forças Armadas não hesitavam em usar métodos comuns a outros lobbistas, patrocinando pequenas mordomias, como a viagem de 37 constituintes (e os familiares de alguns deles) a Natal, com transporte e hospedagem custeados pela Aeronáutica, sob pretexto de visitarem instalações militares” (1999, p. 2).

Todo o movimento de esquerda pela cidadania, pelos direitos, pelo Estado democrático tinha contraposição muito forte não só do *lobby* das Forças Armadas, mas também dos policiais militares e dos delegados de polícia. Estas três corporações atuaram de maneira muito ativa na Constituinte no sentido de preservarem suas atribuições e garantias. Ainda em Contreiras, lê-se, acerca do relato do Coronel Chaves: “O coronel afirmou que, em Brasília, encontrou uma resistência à desmilitarização da polícia: ‘Havia um *lobby* da PM na própria Constituinte, e senti que nada conseguiria’. Ele defendia uma Polícia Civil, com um grupamento fardado” (CONTREIRAS, 1998, p. 55).

Diferentemente das Forças Armadas e das corporações policiais, contudo, os grupos mais progressistas e ligados à esquerda não tinham proposta homogênea para as polícias e a área de segurança pública. Alguns profissionais da área, defensores dos direitos humanos e juristas da área criminal defendiam a desmilitarização da polícia, mas esta não era proposta conciliadora e não foi objeto de grandes investimentos por parte das esquerdas. Não ocorreu o que era de se esperar, a participação de uma esquerda ativa para evitar as continuidades do regime militar e repensar as polícias, que haviam atuado tão fortemente durante o regime, e que deveriam ser remodeladas para atuarem em um Estado democrático. Com isso, a subcomissão acabou, em grande medida, sendo dominada pelos atores que defendiam basicamente a manutenção do arranjo institucional modelado no período ditatorial.

Composta por 19 membros titulares e 20 suplentes,<sup>6</sup> a subcomissão encarregada de elaborar os artigos sobre segurança pública acabou atraindo muitos parlamentares com relações com as forças militares e visões mais conservadoras do tema; estes eram força predominante, com algumas exceções, como o Dep. José Genuíno. Com isso, a subcomissão rejeitou a criação do Ministério da Defesa; rejeitou a abolição do Serviço Nacional de Informações (SNI) e do CSN; manteve o desenho da PM como força auxiliar do Exército, e as Forças Armadas com funções na ordem interna, entre outras continuidades relevantes.

A subcomissão realizou 18 reuniões entre 7 de abril e 25 de maio de 1987, sendo oito audiências públicas, cujas explanações e debates influenciaram em grande medida as propostas apresentadas. Nestas audiências, foram ouvidos 22 convidados, 4 dos quais policiais militares; 4 da Escola Superior de Guerra (ESG); 5 oficiais das Forças Armadas; 3 profissionais da Polícia Federal; 1 delegado de polícia; 1 oficial do Corpo de Bombeiros; 2 integrantes do CSN, 1 professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e o presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).<sup>7</sup>

6. O Anexo 1 apresenta breve perfil dos constituintes titulares da subcomissão.

7. A lista completa de nomes e respectivos cargos e entidades destes convidados encontra-se no Anexo 1.

Como aponta Zaverucha, pode-se avaliar como “agenda desequilibrada de convidados” (2005, p. 61) e, além disso, muito mais aberta para ouvir as corporações, o que aumenta o risco de influências mais relacionadas ao atendimento de demandas corporativistas que o redesenho institucional com base nas necessidades do país e do aperfeiçoamento das políticas públicas.

De todas as discussões, cabe aqui analisar mais pormenorizadamente aquelas havidas sobre dois temas: *i*) o modelo dicotômico de polícias; e *ii*) as Polícias Militares e corpos de bombeiros militares como forças auxiliares e reserva do Exército. Estes parecem ser os temas que foram objeto de maiores controvérsias no trabalho de produção constitucional, representam significativas continuidades em relação ao período autoritário e vêm sendo analisados e criticados desde então por especialistas que analisam seus efeitos sobre o campo da segurança pública e a eficiência de seus sistemas.

Antes, porém, finalmente, de entrar nos dois temas, será analisada a discussão mais abrangente sobre segurança pública como objeto de dispositivo constitucional e as definições mais gerais acerca do tema trazidas pela Constituição Federal.

### 2.3 Segurança pública na Constituição

A Constituição Federal de 1988, pela primeira vez em nosso direito constitucional, dedica um capítulo à segurança pública. Trata-se do terceiro capítulo do título V – Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas. Os capítulos que o antecedem são os que tratam do estado de defesa, do estado de sítio e o referente às Forças Armadas. Para além da discussão acerca da necessidade de se constitucionalizar o tema, caracteriza-se como positivo o fato de que o capítulo se insere na defesa do Estado e das instituições *democráticas*. Por outro lado, chama atenção a impropriedade de se colocar sob um mesmo título a segurança pública e as questões de segurança nacional, o que significaria uma reprodução da confusão entre uma e outra presente ao longo do regime militar e mesmo antes dele. Isto contribuiria para visão inadequada de segurança pública não como serviço público voltado para o cidadão, mas como matéria voltada a garantir a segurança do Estado.

Devido a isso, argumenta-se que a Constituição Federal de 1988 teria reproduzido elementos importantes da doutrina de segurança nacional, presente em nosso ordenamento jurídico desde a década de 1930. A CF põe lado a lado segurança da população e segurança externa, ambiguidade que se deve ao próprio processo de conciliação de interesses no decorrer dos debates da Assembleia Nacional Constituinte.

Em seu anteprojeto, o deputado Ricardo Fiúza, relator da Subcomissão IVb, justifica a inclusão do tema pela primeira vez em nossa história constitucional, devido à “onda de criminalidade e violência que atualmente atinge a vida urbana das cidades brasileiras”, e chama atenção para a inovação de se incluir uma política que é tradicionalmente de competência dos governos estaduais:

(...) atendendo aos apelos comunitários e de nossa sociedade como um todo, surge a necessidade de se dotar a Constituição Federal de um título denominado ‘Da Segurança Pública’. Atualmente se observa uma lógica tradicional, onde somente os entes estaduais passíveis de utilização ou convocação pela União integram o texto constitucional. O anteprojeto inova com a criação de uma seção sobre segurança pública, onde a definição conceitual é somada ao estabelecimento das competências da Polícia Federal, Forças Policiais, Corpos de Bombeiros, Polícia Judiciária e Guardas Municipais, modificando a lógica constitucional anterior (FIÚZA, 1987-1988, p. 29).<sup>8</sup>

Nas constituições anteriores, em subtítulos separados, era estabelecido o direito individual concernente à segurança; definiam-se as atribuições da Polícia Federal ou a competência da União sobre segurança das fronteiras e serviços de polícia marítima e aérea e, desde a Constituição de 1934, as Polícias Militares estaduais aparecem como reservas do Exército e define-se como competência da União legislar sobre sua organização, instrução, justiça e garantias e sua utilização como reserva do Exército (quadro 1, do Anexo 1).

### 2.3.1 Segurança pública como dever e direito: o conceito de ordem pública

A Constituição Federal de 1988, além de estabelecer o direito à segurança como um dos direitos individuais fundamentais, definido no *caput* do Art. 5º, e também como direito social, elencado no *caput* do Art. 6º, traz um capítulo intitulado *Da segurança pública*, composto pelo Art. 144, o qual prevê que: “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.”<sup>9</sup>

Ao atribuir ao Estado o dever pela segurança pública, reconhece-o como serviço público a ser garantido pela máquina estatal, direito inalienável de todos os cidadãos. Já a definição da segurança também como responsabilidade de todos pode ser interpretada à luz da necessidade de que haja participação social nas políticas públicas relacionadas a esse campo. Adicionalmente, é possível compreender que a segurança pública não pode ser vista apenas como atribuição do Estado, uma vez que a sociedade tem um papel importante não somente na participação e controle das políticas, como também na socialização dos indivíduos, na perpetuação dos mecanismos informais de controle social e de autocontrole, a partir da perspectiva de que não é somente o controle pelo Estado que garante a segurança de todos.

8. ANC. Anteprojeto do Relator da Subcomissão. IV – Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições; IV-B – Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança.

9. No anteprojeto do relator da subcomissão, a proposta para o *caput* deste artigo era: “A segurança pública é a proteção que o Estado proporciona à sociedade para assegurar a manutenção da ordem pública”. Este texto foi modificado a partir das emendas dos constituintes e seguiu para a Comissão Temática com a seguinte redação: “A segurança pública é a proteção que o Estado proporciona à sociedade para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. A Comissão Temática manteve esta redação no seu anteprojeto enviado à Comissão de Sistematização. Desaparece, portanto, no processo de sistematização, o termo “proteção”. E parece prevalecer, na redação final do artigo, a importância da manutenção da ordem.

Outro conceito importante que chama atenção no exame dos preceitos constitucionais sobre segurança pública é o de ordem pública. Essencial para compreender a função do Estado no âmbito da segurança pública e a missão das polícias, este é o que se costuma chamar de conceito jurídico indeterminado, ou seja, o texto constitucional não o define para garantir a discricionariedade da administração pública. Com isso, segundo alguns autores,<sup>10</sup> dá margem a interpretações ambíguas, podendo legitimar práticas autoritárias de manutenção da ordem, pacificação social a qualquer custo e sobretudo preservação da *ordem* de uns em relação à *desordem* de outros – neste sentido, cabe lembrar o fato de que no Brasil, historicamente, as polícias têm sido usadas para garantir o *status quo* e proteger uma classe social em detrimento às outras.<sup>11</sup> Mas a ordem pública também pode ser entendida como a ordem do Estado democrático. Neste sentido, preservar a ordem pública é preservar a ordem estabelecida pela Constituição.<sup>12</sup> Os autores que trabalham com o tema relacionam o conceito de ordem pública com segurança, tranquilidade e salubridade, além de noções de ordem moral, política e econômica. Mas o principal elemento da ordem pública é a segurança pública, sendo que esta última deve ser exercida em função da primeira.<sup>13</sup>

Silva chama atenção, ainda, para o fato de que o controle da criminalidade e da violência também deve ser exercido no espaço privado; com isso,

(...) em se tratando de segurança pública, não se pode tomar a palavra ‘pública’ no sentido usual, sendo mais acertado tomá-la como se referindo ao direito de todos os cidadãos de serem protegidos contra riscos a que possam estar expostos no espaço público e em casa (2008a, p. 318).

O relator Ricardo Fiúza, no texto de apresentação de seu anteprojeto, defende:

(...) a ordem pública é definida como o grau de normalidade da vida social, sendo no sentido mínimo entendida como aquele conjunto de condições elementares, sem as quais não é possível a vida em comunidade civilizada. A ordem pública abrange a salubridade, a tranquilidade e a própria segurança pública (...) (FIÚZA, 1987-1988, p. 29).

### 2.3.2 Órgãos responsáveis pela segurança pública

O Art. 144 lista, ainda, os órgãos responsáveis pela segurança pública: “I – Polícia Federal; II – Polícia Rodoviária Federal (PRF); III – Polícia Ferroviária Federal; IV – Polícias Civis; V – Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares”.

10. Ver, por exemplo, Souza Neto (2008).

11. Como denunciam Pinheiro (1979 e 1997) e Coelho (1978).

12. Para problematizações em torno do conceito de ordem pública, ver, por exemplo, Zackseski (2006).

13. Cf. Souza Neto (2008).

Questiona-se a validade de um texto constitucional chegar ao detalhe de enumerar os órgãos federais e estaduais que devem se encarregar da segurança pública, sendo que, a maior prova desta inadequação seria o fato de que a polícia ferroviária federal, na prática, inexistente até hoje. A enumeração é, além de tudo, taxativa, o que significa que não podem ser criados outros órgãos policiais incumbidos da segurança pública. Define-se, portanto, um desenho institucional único para as organizações policiais estaduais.<sup>14</sup> A PF e as PMs já haviam sido objeto de dispositivos em constituições anteriores. Já a PC e a PRF aparecem pela primeira vez em uma constituição, sendo que a criação da PRF foi objeto de emendas às propostas parciais de dispositivos constitucionais.

No anteprojeto do relator da Subcomissão Temática, os órgãos responsáveis pela segurança pública eram: Polícia Federal; forças policiais; Corpos de Bombeiros; polícias judiciárias e guardas municipais. As Polícias Rodoviária e Ferroviária são incorporadas ao texto somente na etapa de discussão em Plenário.

A relação e atribuições de PCs e PMs e a manutenção destas como reserva do Exército serão analisadas nos itens a seguir.

Cabe mencionar que o Art. 144 prevê, ainda, a possibilidade de criação de guardas municipais destinadas à preservação do patrimônio. Este é outro tema de discussões no Legislativo até a atualidade e foi objeto de disputas na Assembleia Nacional Constituinte. Argumenta-se que as guardas também deveriam atuar na proteção do cidadão e houve grande debate quanto à possibilidade de guardas civis municipais terem ou não porte de arma. Quinze anos depois da CF, o Estatuto do Desarmamento – Lei nº 10.826/2003 – previu que somente cidades com 500 mil habitantes ou mais teriam guardas armadas, mas já foi emendado – atualmente, os municípios com população a partir de 50 mil habitantes já podem ter guardas civis armadas, mas seus integrantes, neste caso, só podem portar a arma em serviço.

Chama atenção, ainda, que o capítulo dedicado à segurança pública trate tão somente de órgãos de natureza policiaesca e não incorpore o papel do Ministério Público (MP), do Judiciário ou dos agentes penitenciários neste campo de atuação do Estado. Isto corrobora uma visão de segurança como repressão policial, que pode ser avaliada como limitadora e produtora de políticas pouco eficientes, porque restritas. E talvez se explique em alguma medida pela própria inserção do tema na organização do texto constitucional.

---

14. Nas palavras de Coelho que se seguiram à promulgação da Constituição: "Andaram mal os constituintes ao imporem aos estados uma mesma e igual organização das forças policiais. Uma das consequências desta excessiva padronização, desta indiferença pelas diferenças, será inevitavelmente transformar em letra morta os dispositivos constitucionais no âmbito das atividades práticas das agências policiais" (COELHO, 1989, p. 1003).

## 2.4 As principais continuidades

A forma como o tema da segurança pública foi inscrito na Constituição Federal trouxe muitas continuidades, especialmente em relação ao período ditatorial, em questões que são de grande importância para consolidação da democracia.

Assim, apesar de todos os avanços decorrentes da promulgação da CF/88, apontados por esta publicação, a segurança pública, a atuação dos policiais e as penitenciárias passaram ao largo da Constituição. Para estes campos, 1988 não é marco de mudança e isto pode ser percebido ainda hoje no cotidiano das nossas cidades, nas notícias e nos estudos feitos. Diferentemente do que se poderia imaginar, já que estávamos saindo de um período de mais de 20 anos de regime militar – que se utilizou do poder das forças policiais para repressão – não há grande ruptura.

Entre as continuidades na letra da lei, destacam-se o modelo dualizado de polícias – PC encarregada da apuração das infrações e PM encarregada do policiamento ostensivo; as Polícias Militares como forças auxiliares do Exército; e a permanência da justiça militar – que complementa o segundo ponto. Uma quarta continuidade diz respeito aos direitos do apenado, já previstos na Lei de Execução Penal, de 1984, e confirmados pela CF, de maneira positiva, mas que não foram levados a efeito até os dias de hoje.

Como colocado anteriormente, a forma como foram conduzidos os debates na Assembleia Nacional Constituinte e os *lobbies* que nela atuaram nos ajudam a compreender o porquê destas continuidades, mesmo em uma Constituição elaborada em um momento de tanta participação dos movimentos sociais.

### 2.4.1 Modelo dualizado de polícias

Conforme descrito anteriormente, o modelo dualizado de polícias não é fruto do regime militar. Existe no Brasil desde o século XIX e apresenta-se de formas bastante diferenciadas de estado para outro. Isto traz consequências para o conflito de competências e a eficácia do sistema de segurança pública como um todo. O ano de 1969 foi determinante, contudo, na ampliação e fortalecimento do papel das Polícias Militares e, portanto, na militarização do sistema. A EC nº 1/1969, pela primeira vez, institui como papel das PMs a manutenção da ordem pública – até então seu mandato limitava-se a questões de segurança interna – e o Decreto-Lei nº 1.072/1969 coroa este princípio, ao determinar que as Polícias Militares têm exclusividade no policiamento ostensivo fardado.

A CF/88 não rompe este modelo; na verdade, o institucionaliza, ao definir claramente as atribuições das Polícias Cíveis – pela primeira vez matéria constitucional – e das Polícias Militares.

Como afirma Zaverucha, “a Constituição de 1988 nada fez para devolver à Polícia Civil algumas de suas atribuições existentes antes do início do regime militar”, o que contribuiu para que hoje esteja “consolidada a militarização da área civil de segurança” (2005, p. 75-76).

Pinheiro é mais enfático ao afirmar que

a Constituição de 1988 reiterou a organização dos aparelhos repressivos formulada durante a ditadura: a Constituinte reescreveu o que os governos militares puseram em prática. Não há transição, mas plena continuidade (PINHEIRO, 1991, p. 51).

Assim, a corporação que temos hoje nas nossas ruas com função de garantir a segurança de todos os brasileiros surgiu como tal no auge do período ditatorial.

Se na Constituição Federal de 1988 a função das Polícias Militares é o policiamento ostensivo e a manutenção da ordem pública, cabe às Polícias Cíveis as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais.<sup>15</sup>

Com isso, diferentemente da maioria dos países, onde as polícias são de ciclo completo – isto é, a mesma corporação que investiga realiza o policiamento nas ruas – no Brasil, como aponta Mariano, temos duas “meias” polícias, o que acarreta “conflitos de competência, distanciamento das direções das instituições policiais, duplicidade de equipamentos e de gerenciamento das operações, que, somados, constituem uma das principais causas estruturais da ineficiência do setor” (MARIANO, 2004, p. 21). Medeiros ressalta que muitos países normalmente tomados como referência – Estados Unidos, França, Itália, entre outros – possuem múltiplas organizações policiais. Isto é, em termos numéricos, o Brasil não é exceção. Nossa peculiaridade está em que, enquanto nos demais países a especialização é intraorganizacional, com profissionais de uma mesma organização se dividindo nas funções de polícia criminal e polícia urbana, no Brasil “é *extraorganizacional*: no mesmo espaço geográfico, uma polícia se ocupa da investigação e a outra executa tarefas paramilitar e de patrulhamento” (MEDEIROS, 2004, p. 278).

Hoje, a PM é a que tem o contato com a população no momento do crime ou da tentativa de crime. É ela que, muitas vezes, dá a notícia do crime para a PC, que, por sua vez, irá investigá-lo. Mas esta divisão de tarefas não tem se mostrado eficiente. Em geral, a PM não respeita a cena do crime, a PC não investe em investigação e os inquéritos policiais tornam-se pouco qualificados, o que faz com que o percentual de crimes não esclarecidos seja inaceitavelmente alto no Brasil. Apesar da interdependência – o trabalho de uma depende do trabalho da outra – não há integração e, pelo contrário, há disputas – por espaço, por salários, por poder. Tanto que a Polícia Militar acaba criando mecanismos de

---

15. Atribuições estas fortemente condicionadas pelos Códigos Penal, de 1940, e de Processo Penal, de 1941, que atravessaram o período ditatorial e a renovação democrática e se perpetuam até hoje.

investigação – como o chamado PM2, ou 2ª seção do Comando – e as Polícias Cíveis “não raramente criam unidades de policiamento ostensivo” (MARIANO, 2004, p. 52).<sup>16</sup> O problema na atualidade é bem explicitado por Medeiros:

Apesar do contato diário entre as duas organizações policiais, há pouca troca de recursos técnicos e institucionais. As relações isomórficas são mais fortes entre as diversas Polícias Cíveis, entre as diversas Polícias Militares e – o mais grave em termos de campo policial – entre Polícia Civil e Justiça, e entre Polícia Militar e Exército. Está incompleta a conquista democrática da separação institucional Polícia-Justiça e Polícia-Exército (2004, p. 279).

Se a atividade de policiamento ostensivo é muitas vezes marcada pela violência e o despreparo, as atividades ligadas à investigação criminal não são poupadas de críticas pelos estudiosos do tema. O principal instituto da PC na sua atividade de apurar os crimes é o inquérito policial, alvo de severas críticas por parte daqueles que o consideram como peça que vai de encontro a todo o restante do nosso sistema constitucional e de suas garantias relativas à persecução penal. Criado em 1871, ainda durante o período imperial, e consagrado pelo Código de Processo Penal (CPP) de 1941, o inquérito policial persiste apesar de contradizer princípios de nosso ordenamento jurídico, como direito ao contraditório e ampla defesa. O modelo inquisitorial no qual se enquadra permite que a polícia prenda suspeitos mesmo sem provas; indiciie cidadãos e subordine a atuação dos advogados.<sup>17</sup> Os delegados de polícia, com isso, possuem poder desmedido – poder de selecionar e de criminalizar – e, como defende Silva, “os excessos são facilitados – para não dizer induzidos – pela lei, pois não parecia ser outra a intenção do governo, à edição do Código de Processo Penal” (2008a, p. 85).<sup>18</sup>

De acordo com Mingardi (2000), somente dois grupos defenderiam a manutenção do inquérito policial no formato atual no Brasil: os delegados de polícia, por questões corporativas, e alguns advogados criminalistas, pois a má qualidade dos inquéritos facilita a defesa dos réus. Apesar da dificuldade em se chegar a números precisos, é sabido que a maioria dos casos de delitos criminais sequer é investigada. Como há uma grande burocracia relacionada ao inquérito policial – prazos, prestações de contas em relação a juízes e promotores, entre outras – haveria uma regra não escrita que determina que se instaure o inquérito somente nos casos em que o culpado já é conhecido, o que vai diretamente de encontro a seu objetivo.

16. Coelho, já em 1989, o previa: “Nas principais metrópoles brasileiras, o cidadão continuará a notar nas ruas a presença de policiais civis ostensivamente armados, circulando em viaturas ostensivamente identificadas pelas cores e nome da corporação impresso nas laterais, quando não são os próprios policiais que vestem coletes nos quais se lê em letras garrafais: POLÍCIA CIVIL (...) Trata-se aí, tecnicamente, de policiamento ostensivo, mais ostensivo do que se fosse policiamento fardado. De forma igual, os policiais militares não deixarão de fazer investigações através de seus serviços reservados” (1989, p. 1.005).

17. Cf. Silva (2008a, p. 85).

18. Para ilustrar seu argumento, reproduz excerto da Exposição de Motivos do CPP, assinada pelo então ministro da Justiça Francisco Campos.

Silva não deixa dúvidas ao afirmar que:

(...) em se tratando da apuração de crimes (...) a polícia brasileira vem funcionando como se fosse uma grande firma de detetives privados, e os governantes e autoridades, como seus proprietários. Este talvez seja o principal fator de impunidade no Brasil, pois o criminoso sabe que a possibilidade de ser descoberto, incriminado com provas cabais e preso é remotíssima (2008a, p. 329-330).

Ainda sobre a atividade de apuração criminal, temos assistido nos últimos anos a intenso debate sobre a possibilidade de ser realizada também pelo MP. Esta possibilidade tem sido alvo de intensas disputas judiciais e doutrinárias e encerra defesas corporativistas tanto por parte de promotores quanto de delegados de polícia. Ela se explica, em larga medida, pela ambiguidade de alguns dispositivos constitucionais, mas principalmente pela falta de regulamentação de alguns deles. Assim, o Art. 129 da CF, que elenca as funções institucionais do MP, prevê exclusividade na promoção da ação penal pública; promoção do inquérito civil e da ação civil pública para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; exercício do controle externo da atividade policial e requisição de diligências investigatórias e instauração de inquérito policial.

Pelo que defendem os promotores, sua participação na investigação criminal teria o mérito de garantir o mínimo de contraditório e tirar do delegado a sobreposição de prerrogativas. Os policiais civis, por sua vez, defendem que o MP tem função somente de instaurar inquérito civil nos casos previstos e que cabe somente às Polícias Cíveis a apuração penal, ainda que a partir de solicitação do MP. Apesar de ainda não ter tomado decisão definitiva sobre a questão, o Supremo Tribunal Federal (STF) recentemente tomou decisão no sentido de reconhecer a investigação conduzida pelo MP.<sup>19</sup> Este foi tema de discussão ao longo dos trabalhos da ANC e ainda hoje é objeto de proposições legislativas, especialmente de emendas constitucionais. Esta é questão sobre a qual não se avizinha solução e que se soma à dicotomia das organizações policiais para tornar nosso sistema de segurança pública pouco eficiente e muito marcado por interesses de corporações.

Nos anteprojetos de dispositivos constitucionais oriundos dos trabalhos da Subcomissão Temática, já estava previsto o modelo dicotômico de polícia. Contudo, havia se optado por utilizar a denominação *forças públicas* para a corporação encarregada de manter a ordem pública e de *polícias judiciárias* para as corporações com função de apurar as infrações penais. O relator da subcomissão, na apresentação de seu anteprojeto, argumenta que:

19. Em contraposição a decisões tomadas anteriormente, em março de 2009 a 2ª turma do STF reconheceu por unanimidade que os integrantes do Ministério Público podem investigar <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticia-NoticiaStf/anexo/HC91661votoEG.pdf>>.

As forças Policiais estaduais continuarão exercendo a polícia ostensiva, como aliás o vêm exercendo há mais de um século e meio, desde o período regencial. Recentemente, de forma equivocada, receberam a denominação imprópria de Polícia Militar, sugerindo interpretações desastrosas. Sua ação é complementada pela atividade de Polícia Judiciária, a qual tem como procedimento processual básico o Inquérito policial, instituto jurídico consagrado no Brasil como alternativa ao Juizado de Instrução Criminal. Por outro lado, a Polícia Judiciária também nos últimos anos foi denominada impropriamente de Polícia Civil, inadequação geradora de perversa dicotomia semântica entre Polícia Civil e Polícia Militar, postura dialética de conflito potencial, distorção que posiciona em lados opostos civis e militares, fato que a proposta neutraliza completamente (FIÚZA, 1987-1988, p. 30).<sup>20</sup>

As denominações rechaçadas pelo relator acabaram sendo adotadas já na Comissão Temática, inclusive a partir de argumentos que colocavam as funções das Polícias Civis não somente ligadas à apuração penal e questionavam a aludida dicotomia entre civil e militar.

Cabe mencionar, ainda, a proposta da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, conhecida como Comissão Afonso Arinos, que previa que os estados, por meio das Polícias Civis, ficassem incumbidos da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio; que as Polícias Civis deveriam proceder às investigações criminais e realizar a vigilância ostensiva e preventiva, podendo manter quadros de agentes uniformizados; e que os estados poderiam criar Polícia Militar “para garantia da tranquilidade pública, por meio de policiamento ostensivo, quando insuficientes os agentes uniformizados da Polícia Civil e do Corpo de Bombeiros”.<sup>21</sup>

Na mesma linha, segundo levantamento do relator da Subcomissão IVb, foram apresentadas sete sugestões com proposta de fusão entre PC e PM em uma única estrutura de caráter civil, além do projeto de Constituição apresentado pela bancada do Partido dos Trabalhadores (PT), propondo a extinção das Polícias Militares estaduais e a criação de forças policiais de natureza civil. Em contraposição, 29 sugestões teriam sido apresentadas pela manutenção das PMs no policiamento ostensivo.

---

20. ANC. Anteprojeto do Relator da Subcomissão. IV – Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições; IV-B – Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Anteprojeto – Relatório.

21. A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais reuniu 50 intelectuais, nomeados pelo Presidente da República José Sarney e presididos pelo jurista Afonso Arinos, que trabalharam entre 1985 e 1986, para elaborar um anteprojeto de texto constitucional. O anteprojeto elaborado jamais foi entregue à Assembleia Nacional Constituinte, pois à época se temia que fosse entendido como influência sobre os parlamentares e perigosa ingerência do Executivo sobre a autonomia do Legislativo. Mas o texto produzido foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) e acabou influenciando, em alguma medida, os trabalhos dos constituintes. A esquerda havia considerado a comissão muito conservadora, mas o resultado de seus trabalhos acabou desagradando a direita, que o julgou excessivamente progressista.

Para repensar o modelo dualizado de polícias, as opções apresentadas são, entre outras:<sup>22</sup> *i*) desconstitucionalizar a questão – cada estado poderia implantar o melhor arranjo, sendo possível haver polícias de ciclo completo civis e militares; *ii*) regulamentar o § 7º do Art. 144, para que se promova melhor divisão de tarefas, se maximize a cooperação e se minimizem as disputas;<sup>23</sup> *iii*) desmilitarizar as polícias e criar polícias de ciclo completo civis; *iv*) criar polícias de ciclo completo militares; ou, ainda, *v*) implantar polícias organizadas por circunscrição geográfica ou por tipo de crime. Adicionalmente, discute-se ampliação do papel das guardas municipais para que passem a desempenhar funções de proteção do cidadão e de policiamento ostensivo, nos moldes das polícias de proximidade.

Não há, portanto, nenhum tipo de consenso entre estudiosos da área, que são unânimes somente em avaliar que da forma como atualmente está organizado o sistema de segurança pública no país, não há eficiência, aumenta-se a impunidade, a violência policial se perpetua, a população não confia nas instituições policiais, as investigações criminais são falhas, o policiamento das ruas é ineficaz, além de outros problemas, relacionados à corrupção, ao excesso de letalidade no trabalho policial e à forma como os policiais interagem com os cidadãos comuns, problemas estes que afetam a população como um todo – e a população pobre em particular – mas que também trazem repercussões sobre os policiais e suas condições de trabalho, riscos no exercício da profissão, entre outras.

Como pôde ser visto neste item, portanto, a vinculação das Polícias Militares ao Exército, arranjo de 1967 mantido após a transição democrática, constitui importante característica do nosso sistema de segurança pública, o que nos leva ao ponto seguinte.

#### 2.4.2 Polícias Militares como forças auxiliares do Exército

Desde 1934, a subordinação das Polícias Militares ao Exército é matéria constitucional (quadro 1, do Anexo 1). Antes do período de exceção iniciado em 1964, contudo, estas eram polícias aquarteladas e voltadas para questões de segurança interna. A manutenção de sua vinculação às Forças Armadas, aliada ao seu papel central nas ações de segurança pública, de atribuição dos governos de estado, ambos princípios consagrados pela CF/88, geram situação ambígua e que traz questionamentos relevantes. Por isto, os autores são unânimes ao afirmar que a Constituição de 1988 deu continuidade a modelo instituído pelo regime autoritário e que traz sérias consequências para as políticas de segurança pública até a atualidade.

22. Ver, por exemplo, Silva (2008a), Silva Filho (2001) e Bicudo (2000).

23. Art. 144, § 7º: "A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades."

A centralização e a militarização da segurança pública ocorridas durante o regime militar normalmente são associadas a três fatores: *i*) a preocupação da União com alguns estados e suas PMs, que haviam participado ativamente do golpe de 1964 e estariam desgastadas; *ii*) o aumento da criminalidade e a necessidade de atender as demandas populares por mais polícia nas ruas; e *iii*) a

dificuldade das Polícias Cíveis de lidarem com as tarefas de controle impostas pela consolidação do regime autoritário e das antigas polícias estaduais de darem conta do enfrentamento da luta armada desenvolvida por alguns setores da oposição (PINHEIRO, 1982, p. 65).

A vinculação das Polícias Militares estaduais como forças auxiliares do Exército é tema dos mais controversos e criticados por todos que estudam a Constituição Federal sob a ótica dos direitos humanos e/ou da relação entre militares e civis na história de nosso país. A confusão entre polícia para defender o cidadão e polícia para defender o Estado permanece – ou seja, teríamos continuidade da lógica da doutrina de segurança nacional, como colocado anteriormente.

De qualquer forma, a configuração perpetuada pela Constituição Federal suscita duas questões fundamentais: uma relacionada à própria militarização da atividade policial e a outra ao duplo comando vivenciado pelas PMs brasileiras.

Segundo diferentes especialistas,<sup>24</sup> a atividade policial, em uma sociedade democrática, deveria ter caráter civil. Não somente porque não se deve imiscuir defesa do Estado e proteção do cidadão, mas devido à própria lógica militar, inadequada para atividades relacionadas à prevenção da violência e da criminalidade. O policial que age na rua deve ter consciência de sua função preventiva e deve ter iniciativa, e não somente dever disciplina e obediência a um superior. A sua atuação não deve estar fundamentada em princípios bélicos, ligados à lógica de guerra e de combate ao inimigo, mas na proteção aos cidadãos de maneira democrática e equitativa. A atividade de policiamento seria, portanto, eminentemente civil, porque a polícia tem que prestar serviço público para o cidadão. O foco de sua atuação deve ser a proteção do cidadão, e não o combate ao inimigo.

Na ANC, o relator da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, na apresentação de seu anteprojeto, argumentou em sentido contrário:

Para manter a operacionalidade de serviços executados normalmente em situações adversas e de grande risco, exige-se dos integrantes das Forças Policiais e Corpos de Bombeiros, disciplina rígida, hierarquia forte, além de condicionamento físico e psicológico, que somente o estatuto administrativo militar pode proporcionar, sendo perigoso e insensato manter seus integrantes ao estatuto comum do funcionário público civil (FIÚZA, 1987-1988, p. 30).<sup>25</sup>

24. Ver, por exemplo, Mariano (2004) e Bicudo (2000).

25. ANC. Anteprojeto do Relator da Subcomissão. IV – Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições; IV-B – Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Anteprojeto – Relatório. Relator: Deputado Constituinte Ricardo Fiúza (PFL/PE).

Pinheiro defendia, em 1982, que na “medida em que o esquema de sustentação ideológica que determinou a organização das Polícias Militares e suas tarefas tenha sido ultrapassado, a militarização da polícia é inaceitável” (1982, p. 86-87). Hélio Bicudo sustenta que “os modelos adotados pelos países do primeiro mundo aconselham uma Polícia Civil a serviço do povo” e que “a Comissão Interamericana de Direitos Humanos tem feito reiteradas recomendações no sentido de que entreguem, com exclusividade, as atividades de policiamento às autoridades civis” (2000, p. 99).

O mesmo autor analisa que os constituintes de 1986 não quiseram ou, provavelmente, não puderam enfrentar o desafio de desmontar por inteiro os fundamentos de uma ditadura que então se desfazia. Ao invés, consolidaram a existência de uma Polícia Militar autoritária e arbitrária(...) (BICUDO, 2000, p. 98). Zaverucha lhe faz eco ao afirmar que:

(...) nossos constituintes não conseguiram se desprender do regime autoritário recém findo e terminaram por constitucionalizar a atuação de organizações militares em atividades de polícia – Polícia Militar – e defesa civil – Corpo de Bombeiros –, ao lado das Polícias Civas. As polícias continuaram constitucionalmente, mesmo em menor grau, a defender mais o Estado que o cidadão (2005, p. 72-73).

O relator Ricardo Fiúza argumentou, ainda, em sua justificativa:

A condição de forças auxiliares e reserva do Exército, tanto para as Forças Policiais como para os Corpos de Bombeiros, além de já pertencerem a nossa melhor tradição constitucional e longe de significar qualquer subordinação, traz sem dúvida indiscutíveis vantagens à operacionalidade desejada, seja para a defesa territorial – em caso de guerra – seja para a manutenção da ordem interna (1987-1988, p. 30).<sup>26</sup>

Silva, ao analisar as possibilidades de que as Forças Armadas requisitem a mobilização de Polícias Militares ou o contrário – que os estados solicitem a atuação das Forças Armadas – chega a conclusão inteiramente oposta:

Não carece dúvida de que a alternativa encontrada em 1988, a de manter essas instituições como polícia e como força de defesa interna, redundou na consolidação de um sistema policial canhestro e um não menos canhestro sistema de segurança interna, um a complicar o outro. Se esse quadro não traz maiores prejuízos à segurança interna, para cujas situações de risco podem ser adotadas soluções *ad hoc*, o mesmo não ocorre com a segurança pública, pois a proteção das pessoas contra a criminalidade e a violência exige o empenho máximo e permanente da polícia, nem sempre com o emprego da força, mas com as atividades de investigação policial e com as técnicas de mediação (2008a, p. 413).

---

26. ANC. Anteprojeto do Relator da Subcomissão. IV – Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições; IV-B – Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Anteprojeto – Relatório. Deste raciocínio e da previsão estabelecida pelo Art. 144 se justifica a necessidade de a União ter a prerrogativa de legislar privativamente sobre as normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, conforme prevê o Art. 22, inciso XXI, da CF/88.

Um grave problema decorrente da subordinação dos policiais militares ao Exército é o duplo comando. As Polícias Militares respondem ao Estado-Maior do Exército, mas também, aos governadores estaduais. O governador nomeia os comandantes e confere patentes, a fazenda estadual remunera os integrantes da corporação, mas eles podem ser chamados a qualquer tempo para compor a força do Exército, que controla uma série de elementos relativos às corporações.<sup>27</sup>

É uma ambiguidade que gera muitas dificuldades, em relação ao duplo comando, mas também a uma crise de identidade por parte dos policiais. Como coloca Silva:

Forças ambíguas, as Polícias Militares continuam com dificuldade de se identificar plenamente com a função policial, ao mesmo tempo em que já não se identificam com a função militar do Exército. Sendo as duas coisas sem discernir claramente este fato, não conseguem ser nem uma coisa nem outra (2008a, p. 410).

Em grande medida, esta ambiguidade está relacionada à missão constitucional das Forças Armadas, qual seja, “[a] defesa da Pátria, [a] garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa destes, da lei e da ordem” (CF, Art. 142). Este foi tema de aprofundados debates ao longo da ANC, sobretudo tendo em vista o contexto de redemocratização que se vivenciava.<sup>28</sup> Não foi por acaso que o capítulo da segurança pública ficou ao lado do capítulo das Forças Armadas e que os conceitos de defesa externa, defesa, ordem ou segurança interna e segurança pública perpassaram o debate sobre estes capítulos. Seu resultado foi a sobreposição de capítulos e artigos ambíguos e, de maneira mais marcada, a continuidade de institutos cruciais, que haviam sido criados ou renovados durante o período de arbítrio.

---

27. Apesar de ter perdido o controle sobre a instrução das PMs, a IGPM, atualmente subordinada ao Comando de Operações Terrestres (Coter), ainda controla o tipo de armamento, a localização dos quartéis e o “adestramento” das tropas, entre outros aspectos. Na página da IGPM na internet, encontram-se fluxograma de aquisição de material bélico, regulamentos para uniformes e para uso de condecorações, efetivo das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares de cada estado, bem como sua organização em batalhões, companhias, regimentos etc; oferta de cursos e estágios para policiais e bombeiros militares, entre outros. Disponível em: <<http://www.coter.eb.mil.br/3sch/IGPM/igpm.htm>>. Acesso em: 4 fev. 2009. Acrescente-se a isto que o sistema de informações das Polícias Militares deve estar subordinado ao sistema de informações do Exército, o que traz implicações até mesmo sobre o arranjo federativo. Como expõe Zaverucha, “as PMs são obrigadas, por lei, a passar informações coletadas através do chamado ‘canal técnico’ ao comandante do Exército. Ou seja, tal comandante possui informações sobre o próprio governador de Estado, pondo em xeque o princípio federativo” (ZAVERUCHA, 2005, p.71). Apesar de parecer anacrônico, este é um princípio que continua em uso e já trouxe nos anos recentes embaraços para a relação Exército/governo estadual.

28. Miguel (1999) relata detalhes do processo de atuação das Forças Armadas na ANC em torno da defesa da missão constitucional tal como desenhada na Emenda nº 1, de 1969.

Um deles, que serve de corolário para o quadro apresentado até aqui, é a prerrogativa por parte dos policiais militares de serem julgados pelas justiças militares estaduais. Esta prerrogativa havia sido concedida em 1977, no chamado “pacote de abril” (EC nº 7), que incluiu na Constituição a possibilidade de criação de justiça militar estadual “com competência para processar e julgar, nos crimes militares definidos em lei, os integrantes das Polícias Militares” (Art. 144, § 1º, letra d). Devido a esta inclusão, o STF, já em 1978, reviu a Súmula nº 297, de 1963, que não considerava oficiais e praças das milícias dos estados no exercício da função policial como militares para efeitos penais, “sendo competente a justiça comum para julgar os crimes cometidos por ou contra eles”.

A CF/88 manteve dispositivo semelhante ao inserido pelo pacote de abril, autorizando a criação de justiça militar estadual e prevendo tribunais de justiça militar nos estados em que o efetivo militar seja superior a 20 mil integrantes (Art. 125, § 3º). Este dispositivo, aliado ao § 4º do Art. 144 – “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” – desenham o foro privilegiado para militares estaduais e federais.

A crítica apresentada por Pinheiro ainda antes dos debates sobre a Constituição mantém-se, tendo em vista a perpetuação do quadro legal:

(...) a utilização das polícias militares que se amplia no enfrentamento do crime comum, especialmente depois do ‘pacote de abril’, cria um foro privilegiado para as polícias militares. *A guerra contra o crime* das polícias militares vai ser beneficiada com as mesmas garantias que gozava no enfrentamento da luta armada: passa a não ter fronteiras com a guerra ‘permanente’ (1982, p. 66).

A Constituição Cidadã, portanto, manteve regulamentações de 1970, ano de promulgação do Código de Processo Penal Militar (CPPM), e de 1978, quando o STF decidiu que o policial militar, se comete crime no exercício do policiamento, deve ser julgado pela justiça especial. A maior crítica a este desenho é que se trata de justiça rigorosa com transgressões disciplinares, mas, em geral, complacente com crimes cometidos contra o cidadão no exercício do policiamento.

Atualmente, quando um policial comete um crime, é aberto inquérito policial militar (IPM), presidido por um colega, e o julgamento se dá nos chamados conselhos de sentença, compostos por quatro juízes militares e um juiz togado, sendo que, para ser juiz militar basta ter patente ou posto superior ao do policial que está sendo julgado. Esta é a receita para grande impunidade decorrente de crimes cometidos por policiais militares, o que

perpetua as práticas de violência, por um lado, e a falta de confiança da população nos agentes de segurança pública, por outro lado.<sup>29</sup> Esta questão será abordada na próxima seção.

A perpetuação de institutos herdados do período militar, portanto, gera situações que ferem frontalmente importantes preceitos constitucionais relacionados ao Estado democrático de direito. Neste sentido, a violência policial mostra-se atualmente como um dos grandes problemas relacionados ao modelo adotado pelo Estado brasileiro para a segurança pública.

Todos os ingredientes apresentados acima – a crise de identidade dos PMs, a lógica do combate em detrimento da lógica do serviço público, a dupla vinculação das PMs e dualização da atividade policial – fazem com que tenhamos a polícia violenta que temos, que trabalha na lógica da guerra contra o crime – o inimigo externo é substituído pelo inimigo interno, agora não mais o guerrilheiro, mas o traficante, o *bandido*, o morador de favela.

Devido sua importância e seu caráter emblemático no sentido de representar, por um lado, enorme ilegalidade e ilegitimidade face ao nosso Estado democrático de direito e, por outro, significativa continuidade em relação ao regime que o antecedeu, o tema da violência policial será aprofundado na próxima seção.

### 3 ESTADO DEMOCRÁTICO E VIOLÊNCIA POLICIAL

#### 3.1 A investigação policial e o processo judicial dos *Autos de Resistência*

Enquanto prevaleceu o Código Penal Militar (CPM) tal como formulado em 1969, o julgamento pela justiça comum de policiais militares que haviam cometido homicídios dolosos era praticamente impossível. O jornalista Caco Barcellos ilustra este fato no seu livro *Rota 66*, em que examina dezenas de casos de pessoas mortas por policiais militares em São Paulo entre 1970 e 1992,<sup>30</sup> em sua maioria

29. Inúmeros são os relatos e denúncias nesse sentido, como é o caso do famoso livro *Rota 66* (2001), de Caco Barcellos, que apresenta extenso e minucioso levantamento feito pelo autor acerca do envolvimento de policiais militares de São Paulo em homicídios e os desdobramentos destas ações. Desde 1996, a Lei nº 9.299 determina que os crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares devem ser julgados na justiça comum. Contudo, a investigação permanece sob a alçada da justiça militar e o Superior Tribunal Militar (STM) decidiu, ainda, que esta lei não se aplica aos militares federais. Zaverucha (2005) relata que a Câmara dos Deputados havia aprovado que quaisquer crimes cometidos por policiais militares contra civis deveriam ser julgados na justiça comum, mas o Senado – após sofrer pressão por parte dos policiais militares – acabou limitando somente para crimes dolosos contra a vida, o que foi aprovado na referida lei. Ademais, duas semanas depois, foi apresentado novo projeto de lei propondo a exclusão dos militares das Forças Armadas desta nova norma e, de qualquer forma, a decisão do STM neste sentido foi tomada em novembro daquele ano. Pode-se concluir que a lei de 1996 foi relativamente branda, ao deslocar para a justiça comum apenas os crimes dolosos contra a vida e, além disso, não explicitar que o processo investigatório deveria ser realizado pela PC. Ainda assim, a constitucionalidade da nova lei pôde ser contestada na justiça. A questão foi resolvida com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que inseriu na própria Constituição, no capítulo sobre as justiças estaduais, que os crimes militares seriam julgados pela justiça militar “ressalvada a competência do tribunal do júri quando a vítima for civil” (Art. 125, § 4º).

30. O caso *Rota 66*, que dá nome ao livro, ocorrido em 1975, revelou a impossibilidade de julgamento de oficiais militares pela justiça comum durante a vigência do regime militar.

pobres e moradores da periferia da cidade. O livro tornou-se um importante documento sobre a violência policial, pois reúne informações da imprensa, documentos do Instituto Médico Legal (IML), da justiça militar, justiça civil e entrevistas com familiares das vítimas. Entre suas principais conclusões, destacam-se:

- Os laudos do IML frequentemente contradiziam as versões policiais, devido ao número de balas e sua localização nos corpos das vítimas.
- O local do crime não era preservado, ao contrário, o corpo do falecido era levado a algum hospital simulando ação de socorro.
- Número importante de vítimas era inocente, pois não praticara nenhum ato criminoso e a maioria não tinha antecedentes criminais.
- O inquérito policial militar apresentava erros graves, invariavelmente em defesa dos policiais.
- Nos poucos casos em que testemunhas a favor das vítimas eram ouvidas, isto não alterava o veredicto em favor da absolvição dos oficiais militares por parte da justiça militar.
- Número importante de vítimas das ações violentas da Polícia Militar não fazia parte das estatísticas oficiais, pois os corpos nunca seriam encontrados, eram casos de *desaparecidos*.

Tais métodos de atuação de determinados batalhões da PM permanecem presentes mesmo após tantos anos. As descobertas de Barcellos sobre as ações de praxe nos casos de *resistência seguida de morte* foram confirmadas por outros estudos, realizados anos depois, notadamente o realizado pela Ouvidoria de Polícia de São Paulo, no ano 2000 (OUVIDORIA DA POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2001). Também no Rio de Janeiro, diversos relatórios têm descrito ações policiais abusivas similares, contabilizando milhares de vítimas civis nos anos recentes (LYRA, 2004; ANISTIA INTERNACIONAL, 2007).

Quanto ao julgamento dos oficiais militares, no Rio de Janeiro um estudo sobre os processos relativos aos *autos de resistência* em andamento na auditoria da justiça militar, entre 1993 e 1996, mostrou que de 301 casos encontrados, 295 foram arquivados a pedido da promotoria e que os seis que foram a julgamento resultaram em absolvição dos policiais acusados (CANO, 1997).

Mesmo depois da aprovação da Lei nº 9.299, em 1996, que transferiu os crimes dolosos contra a vida cometidos por militares para a justiça comum, a defesa da posição dos civis mortos em confronto com a polícia continuou sendo problemática. Em São Paulo, estudo realizado em 2002 mostrou que a maior parte dos casos de resistência seguida de morte eram encaminhados à justiça comum, mas somente em processos cujo acusado era o civil morto. Poucos casos eram encaminhados ao tribunal do júri acusando

o policial militar autor da morte (OUVIDORIA DA POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2002). Em Pernambuco, o governo estadual recentemente apresentou cerca de dois mil inquéritos policiais relativos a morte de civis por agentes da polícia que estavam *engavetados* durante anos nos arquivos da Polícia Civil do estado e não foram apresentados à promotoria. Em muitos casos os crimes já haviam prescrito (ALSTON, 2008). A prescrição dos crimes também favoreceu a maioria dos oficiais militares acusados no massacre do Carandiru, ocorrido em São Paulo em 1992 (CALDEIRA, 2000).

A possibilidade de julgamento de policiais militares pela justiça comum nos casos de crimes dolosos contra a vida é relativamente recente. As pesquisas existentes sobre o tema são pontuais, o que dificulta a avaliação de seus efeitos sobre este tipo de prática no Brasil.

### 3.2 Violência policial nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro

Apenas alguns estados brasileiros divulgam informações periódicas sobre as ocorrências envolvendo mortes de civis por policiais. A evolução da violência policial nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro nos últimos anos pode ser avaliada por meio dos números relativos aos casos de *resistência seguida de morte e autos de resistência*, divulgados periodicamente pelos respectivos governos estaduais.<sup>31</sup> No caso de São Paulo, a série dos casos de *resistência seguida de morte* pode ser reconstruída para os últimos 25 anos. No caso do Rio de Janeiro, a série histórica dos *autos de resistência* é mais curta, pois só há dados a partir de 1997. Em ambos os casos, há alguns problemas relacionados a registros e lacunas nas informações, mas trata-se de dados de grande utilidade para análise da questão da segurança pública nessas unidades da Federação (UFs).

Ambos os estados são indiscutivelmente referências importantes nos temas da violência, da criminalidade e da ação policial, não somente por terem se tornado espelhos da problemática da segurança pública no país, devido ao espaço por eles ocupado na mídia, mas também, devido aos números da violência que apresentam.

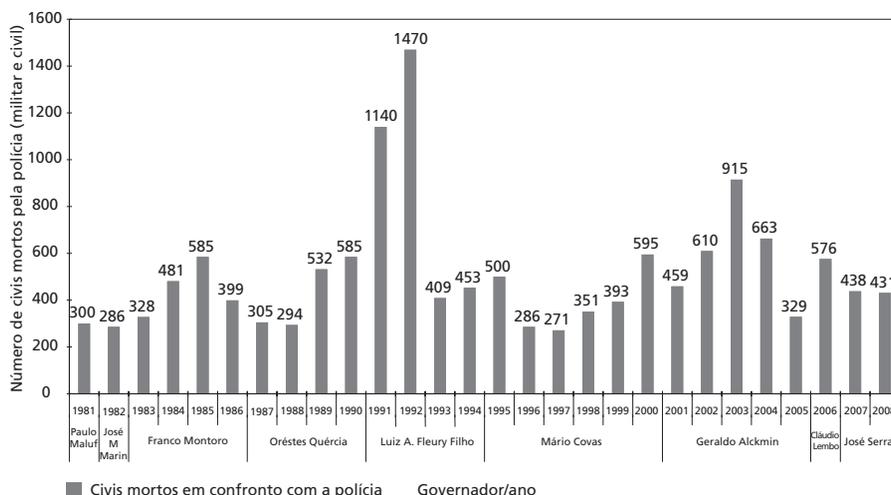
O gráfico 1 apresenta número de civis mortos em confronto com a polícia – militar e civil – em cada ano no estado de São Paulo. Como pode ser observado, o gráfico revela uma alternância entre períodos de aumento e redução do número de casos. Esta evolução está relacionada a períodos de tentativa de controle, por parte do Executivo estadual, sobre abusos de violência cometidos por oficiais da polícia, seguidos de períodos de reforço da violência policial por meio do discurso e de determinados atos do Executivo. Porém, ainda que a política de segurança pública adotada pelo governo tenha influenciado a ação letal da polícia, não explica completamente sua evolução.

---

31. Tais informações tornaram-se periódicas em 1995, no caso de São Paulo e, em 2000, no caso do Rio de Janeiro.

O governo do jurista Franco Montoro, de 1983 a 1986, adotou em sua política de segurança um discurso de defesa do *Estado de Direito* e contrário à violência policial. Por exemplo, o governo tomou algumas medidas, tais como: enfraquecer a Rota,<sup>32</sup> trocar o comando da Polícia Civil e dar maior apoio à Corregedoria da Polícia, que passou a punir e afastar número maior de policiais (CALDEIRA, 2000). Mesmo com estas medidas, a violência policial continuou em níveis altos no estado até 1985, passando a cair a partir do último ano do governo, como mostra o gráfico 1.

GRÁFICO 1  
**Civis mortos em confronto com a polícia no estado de São Paulo – 1981-2008**



Fontes: Para número de mortos pela polícia entre 1981-1995, Caldeira (2000); entre 1996-2007, SSP-SP.

O governo Quéricia, 1987-1990, adotou discurso mais complacente com o uso excessivo da força pela polícia e nomeou para a Secretaria de Segurança Pública (SSP) um ex-oficial da Polícia Militar e então promotor, Luiz Antônio Fleury Filho, que seria seu sucessor como governador do estado. Como secretário de segurança, Fleury afirmava que a polícia teria seu apoio para usar “todo o rigor” (CALDEIRA, 2000). Durante o governo Quéricia a violência policial continuou em níveis similares aos do governo anterior, embora apresentando alta nos dois últimos anos da gestão.

32. Rota são as Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar, batalhão de choque da Polícia Militar do Estado de São Paulo, conhecido por sua truculência e tornado mais famoso após o relato de Caco Barcellos no livro *Rota 66*, cujo título se deve ao caso contado pelo jornalista, ocorrido em 1975, que envolveu jovens da classe média paulistana e policiais do referido batalhão.

Nos dois primeiros anos do governo Fleury, 1991-1992, a violência policial no estado assumiu números exorbitantes, como pode ser visto no gráfico 1. O ex-secretário da segurança, então governador, fortaleceu a Rota com novas viaturas e equipamentos, além de aumentar seu efetivo de 250 para 679 homens (BARCELLOS, 2001). O aumento da violência letal durante o governo Fleury culminou com o traumático massacre do Carandiru, em 1992. A partir de então, o governo passou a controlar os abusos de violência policial.

O primeiro governo de Mário Covas, de 1995-1998, retomou o discurso de respeito aos direitos humanos e controle da violência policial. Neste governo foram tomadas algumas medidas importantes, como nomeação de um *ombudsman* para receber denúncias contra a polícia, que posteriormente seria transformado em Ouvidor da Polícia; aprovação de lei estadual exigindo publicação trimestral das estatísticas criminais, inclusive os casos de mortos por policiais, no Diário Oficial do estado – Lei nº 9155/1995; implantação de um programa para retreinamento de policiais envolvidos em mortes de civis – Programa de Acompanhamento de Policiais Militares Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco (Proar). A partir de 1996 houve redução importante do número de civis mortos pela polícia no estado, porém, os números da violência policial voltaram a patamares elevados em 2000.

O vice-governador, Geraldo Alckmin, assumiu o governo com o falecimento de Mário Covas em 2001 e, no pleito seguinte, foi eleito governador. Durante seu governo o número de civis mortos pela polícia voltou a aumentar e passaram a ocorrer episódios de ataques de determinadas facções criminosas contra a polícia do estado, que culminaram com a rebelião orquestrada nos presídios do estado e os ataques do Primeiro Comando da Capital (PCC) em 2006. Em resposta aos ataques da facção criminosa a polícia do estado cometeu centenas de execuções na capital em apenas algumas semanas.<sup>33</sup>

A tabela 1 apresenta em detalhes dados relativos ao número de civis mortos e feridos em confronto com policiais civis e militares, assim como número de policiais mortos e feridos em serviço para o período 1981-2008. As quatro últimas colunas da tabela apresentam a razão entre mortos e feridos – entre policiais e civis, separadamente –, assim como a razão entre o número de civis e o número de policiais mortos – Polícia Civil e Militar em conjunto. A alta letalidade da ação policial pode ser comprovada por meio da comparação entre as razões de mortos e feridos do lado da polícia e do lado dos civis. Com efeito, na maior parte do período o número de civis mortos é maior que o número de civis feridos, enquanto a mortalidade dos policiais é relativamente baixa frente ao número de policiais feridos.

33. Este governo esteve em desacordo com entidades de defesa dos direitos humanos no estado ao designar um conhecido torturador para cargo importante da Polícia Civil, impor restrições administrativas à atuação da Ouvidoria de Polícia, esvaziar a Corregedoria de Polícia, revogar o programa de retirada de oficiais militares envolvidos em situações violentas das ruas, além das denúncias que pesavam contra o secretário de segurança pública (PASTORAL CARCERÁRIA, 2002).

A tabela 1 mostra também que a razão entre civis mortos e policiais mortos tem uma amplitude de variação elevada no período considerado. Cabe observar que no período 1996-1999 a razão entre civis e policiais mortos apresentou os números mais baixos da série e que este período coincide com os esforços do Executivo estadual no sentido de aumentar o controle sobre os abusos cometidos por policiais.

TABELA 1

**Número de mortos e feridos em confrontos com as polícias e número de policiais mortos e feridos em serviço no estado de São Paulo – 1981-2008**

Ano	Pessoas mortas em confronto com a polícia		Pessoas feridas em confronto com a polícia		Policiais mortos em serviço		Policiais feridos em serviço		Mortos/ Feridos			Civis mortos/ Policiais mortos nos confrontos
	Polícia Civil	Polícia Militar	Polícia Civil	Polícia Militar	Polícia Civil	Polícia Militar	Polícia Civil	Polícia Militar	Polícia Civil	Polícia Militar	Civis	
1981	ND	300	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
1982	ND	286	ND	74	ND	26	ND	897	ND	0,03	3,86	11,00
1983	ND	328	ND	109	ND	45	ND	819	ND	0,05	3,01	7,29
1984	ND	481	ND	190	ND	47	ND	654	ND	0,07	2,53	10,23
1985	ND	585	ND	291	ND	34	ND	605	ND	0,06	2,01	17,21
1986	ND	399	ND	197	ND	45	ND	599	ND	0,08	2,03	8,87
1987	ND	305	ND	147	ND	40	ND	559	ND	0,07	2,07	7,63
1988	ND	294	ND	69	ND	30	ND	360	ND	0,08	4,26	9,80
1989	ND	532	ND	ND	ND	32	ND	ND	ND	ND	ND	16,63
1990	ND	585	ND	251	ND	13	ND	256	ND	0,05	2,33	45,00
1991	ND	1140	ND	ND	ND	78	ND	250	ND	0,31	ND	14,62
1992	ND	1470	ND	317	ND	59	ND	320	ND	0,18	4,64	24,92
1993	ND	409	ND	ND	ND	47	ND	ND	ND	ND	ND	8,70
1994	ND	453	ND	331	ND	25	ND	216	ND	0,12	1,37	18,12
1995	ND	500	ND	312	ND	23	ND	224	ND	0,10	1,60	21,74
1996	47	239	48	287	17	32	59	730	0,29	0,04	0,85	4,88
1997	18	253	37	275	11	26	68	714	0,16	0,04	0,87	6,84
1998	52	299	44	342	14	31	67	1011	0,21	0,03	0,91	6,64
1999	66	327	72	288	32	43	97	975	0,33	0,04	1,09	4,36
2000	71	524	88	298	16	33	101	712	0,16	0,05	1,54	10,69
2001	74	385	82	357	18	40	100	524	0,18	0,08	1,05	6,64
2002	69	541	47	373	17	42	88	449	0,19	0,09	1,45	9,17
2003	47	868	37	594	14	19	73	458	0,19	0,04	1,45	26,30
2004	40	623	27	476	2	25	81	442	0,02	0,06	1,32	23,07
2005	32	297	24	406	6	22	69	398	0,09	0,06	0,77	10,61
2006	66	510	32	383	9	29	58	394	0,16	0,07	1,39	13,42
2007	47	391	44	372	8	28	57	555	0,14	0,05	1,05	10,86
2008	39	392	46	322	3	19	74	363	0,04	0,05	1,17	17,82

Fontes: Para o período 1981-1995, Caldeira (2000). Para o período 1996-2008, Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

Obs.: ND = informação não disponível.

A Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo, criada em 1995, tem desempenhado papel importante quanto ao controle da violência policial. As tabelas do Anexo 2 apresentam dados relativos aos policiais civis e militares denunciados na Ouvidoria, assim como os resultados da denúncia em termos de investigações realizadas – pelas corregedorias de polícia – e oficiais punidos. Os dados mostram que uma parcela importante das denúncias recebidas entre 1998 e 2008 foi investigada – 40% das denúncias contra policiais militares e 19% das denúncias contra policiais civis. Por outro lado, quanto maior a patente dos policiais militares, menor a proporção de denúncias investigadas. Com efeito, enquanto apenas 5% das denúncias envolvendo oficiais militares superiores foram investigadas pela corregedoria de polícia, 51% das denúncias envolvendo praças tiveram o mesmo encaminhamento. No caso da Polícia Civil, enquanto 9% dos delegados denunciados foram alvo de investigações, 92% dos agentes policiais denunciados foram investigados.

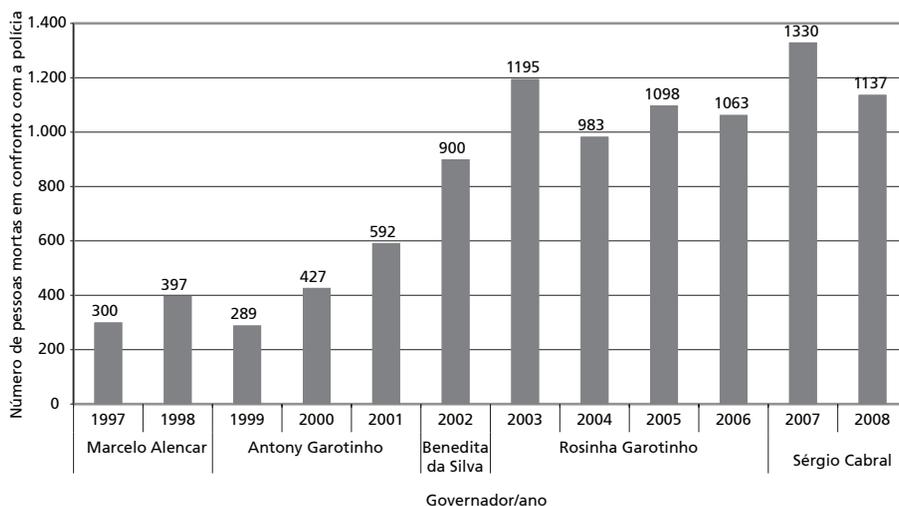
No caso do Rio de Janeiro, os dois governos de Leonel Brizola, 1983-1986 e 1991-1993, marcaram o período da redemocratização. No que diz respeito à segurança pública, o governo adotou política alinhada com os preceitos dos direitos humanos e discurso radicalmente contrário ao uso da violência e às arbitrariedades cometidas por policiais militares, sobretudo contra a população mais pobre e moradores das favelas (DORNELLES, 2008). Para este período, entretanto, não há estatísticas sobre os *autos de resistência*.

As estatísticas sobre a violência policial no Rio de Janeiro mostram que o número de civis mortos pela polícia cresceu continuamente de 2000 a 2003 e, a partir de então, permaneceram em patamar extremamente elevado: mais de 1.000 civis mortos em supostos *confrontos com a polícia* por ano até 2008. De 1997 a 2008, apenas no curto período de um ano, 1999, houve adoção pelo governo do estado de política de controle da violência policial.

Naquele ano, o primeiro do governo de Anthony Garotinho, o Executivo adotou série de medidas buscando controlar a violência policial no estado. Tais medidas incluíam a criação da Ouvidoria de Polícia, criação das Delegacias Legais, programas de treinamento dos profissionais, criação do Instituto de Segurança Pública (ISP) – que passaria a divulgar as estatísticas policiais, inclusive os casos de violência policial –, e início de um programa de policiamento comunitário em determinadas favelas da cidade (SOARES, 2000). Naquele ano houve redução pontual dos casos de violência letal pela polícia, como pode ser observado no gráfico 2.

## GRÁFICO 2

## Número de mortos em confronto com a polícia no estado do Rio de Janeiro – 1997-2008



Fontes: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESec) e ISP.

Porém, a partir de 2000, os números da violência letal por parte da polícia cresceram rapidamente, passando de 289, em 1999, para 900, em 2002, quando Benedita da Silva havia assumido como governadora. Dois episódios graves de violência na cidade do Rio de Janeiro mobilizaram a atenção da população e podem ter contribuído para omissão do governo frente à escalada da violência policial, a saber: o caso do sequestro do ônibus 174, em 2000, e o caso do assassinato do jornalista Tim Lopes, em 2002 (LYRA, 2004).

A partir de 2003, já no governo de Rosinha Garotinho, o Executivo passou a adotar discurso favorável ao uso excessivo da força pelas polícias e promover ações mobilizando grande efetivo policial para ações pontuais em determinadas favelas, frequentemente com grande saldo de civis mortos. Além disso, o governo realizou trocas importantes nos cargos relativos à segurança pública no estado visando afastar as pessoas comprometidas com organizações de direitos humanos (LYRA, 2004). Em março de 2005 ocorreu o alarmante episódio da *Chacina da Baixada*, na qual 29 pessoas foram assassinadas. As investigações da Polícia Civil e da Polícia Federal levaram o MP a denunciar 11 Policiais Militares do estado pelo crime. Em 2007 o número de civis mortos pela polícia no estado atingiu novo recorde, 1.330 pessoas.<sup>34</sup>

34. A política de reforçar a postura ostensiva e combativa da polícia é tão evidente que o relator das Nações Unidas sobre execuções sumárias esteve no Rio de Janeiro em 2007 e foi *presenteado* com um caveirão em miniatura (o caveirão é como se chama o veículo blindado da Polícia Militar destinado, primordialmente, a operações em favelas e que tem desenho inspirado em tanques de guerra). Ressalta-se que o governador do estado não recebeu o relator das Nações Unidas em sua missão ao Brasil.

As informações disponíveis sobre uso da força letal pela polícia no estado do Rio de Janeiro não revelam o número de feridos nem discriminam as mortes causadas por policiais civis e militares separadamente. A tabela 2 apresenta número de pessoas mortas nos chamados autos de resistência, assim como número de policiais civis e militares mortos em serviço. Como pode ser observado na última coluna da tabela, a razão entre civis mortos e policiais mortos é extremamente elevada em todo o período, alcançando valores extremos no período recente, mais de 40 civis para cada baixa policial.

TABELA 2

**Número de mortos em confronto com a polícia e de policiais mortos em serviço no estado do Rio de Janeiro – 1997-2008**

Ano	Pessoas mortas em confronto com a polícia	Policiais mortos em serviço		Civis mortos/ policiais mortos em confrontos
	Polícia Civil e Militar	Polícia Civil	Polícia Militar	
1997	300	–	–	–
1998	397	7	ND	–
1999	289	4	ND	–
2000	427	3	20	18,57
2001	592	3	24	21,93
2002	900	7	33	22,50
2003	1195	7	43	23,90
2004	983	0	50	19,66
2005	1098	9	24	33,27
2006	1063	2	27	36,66
2007	1330	9	23	41,56
2008	1137	4	22	43,73

Fontes: CESeC e ISP.

Obs.: ND = informação não disponível.

Cabe observar que a Ouvidoria de Polícia no Rio de Janeiro foi criada em 1999, mas não se destacou como instituição de controle externo da violência policial (AZEVEDO, 2006). No caso do Rio, a ouvidoria funciona dentro da Secretaria de Segurança Pública e o ouvidor é escolhido livremente pelo governador, diferentemente de São Paulo, onde o ouvidor é escolhido de uma lista tríplice indicada pelo Conselho Estadual de Segurança Pública (CONSEP) e tem orçamento e recursos definidos.

A evolução dos números relativos ao uso da força letal no Rio de Janeiro e em São Paulo mostra alguns fatores relevantes. Em primeiro lugar, há relação importante entre a política de segurança adotada pelo Executivo estadual e o número de civis mortos pela polícia, qual seja, os governos que

se mostraram complacentes com o uso abusivo da força pela polícia tenderam a engendrar níveis de violência policial que, muitas vezes, escaparam ao controle do próprio governo – por exemplo, os casos da chacina da Baixada Fluminense, em 2005, e a chacina de maio de 2006 em São Paulo. Por outro lado, os governos que se propuseram a controlar os níveis de violência policial encontraram sérias dificuldades e, muitas vezes, foram sucedidos por governos que adotaram linhas opostas na área da segurança pública.

Em segundo lugar, os números da violência policial no Rio de Janeiro e em São Paulo permanecem bastante elevados, e isto fica patente quando se observa a razão entre civis e policiais mortos em confrontos, especialmente no caso do Rio de Janeiro. Cabe observar que a atuação da Ouvidoria de Polícia do estado de São Paulo tem sido fundamental para documentar e tornar transparentes os desvios de conduta e os abusos de violência cometidos pelas polícias estaduais. A sociedade civil pode, por meio das informações produzidas, exercer o chamado *controle externo* da atividade policial. No Rio de Janeiro, pelo contrário, não existe um órgão que exerça papel similar, embora os pesquisadores da área e ativistas de direitos humanos se esforcem em denunciar as práticas consideradas abusivas. Cabe fazer ressalva de que, no estado de São Paulo, o excessivo número de presos e os problemas do sistema prisional – fatores que não foram abordados no presente estudo – indicam que a política de segurança pública adotada não resolveu de forma sustentável a questão da repressão ao crime.

As informações de dois dos mais populosos estados brasileiros – onde os índices de criminalidade superam a média nacional – evidenciam que se perpetua em nossas polícias cultura de enfrentamento e de abuso da força letal. Isto não significa que todos os profissionais destas corporações se alinhem a estas posturas. Ademais, os recentes esforços governamentais voltados para formação e capacitação têm procurado romper com estes elementos de cultura institucional, presentes mesmo dentro do atual arcabouço legal. Um dos esforços neste sentido também diz respeito à implantação de novos conceitos para as políticas de segurança pública e novas formas de atuação policial. A próxima seção se dedica a este tema.

#### **4 POLÍTICAS DE PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA: POTENCIALIDADES DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO NO BRASIL**

##### **4.1 O modelo de policiamento comunitário**

Modelos de policiamento são discutidos no mundo todo há várias décadas. Experiências de diversas naturezas vêm sendo empreendidas em localidades de diferentes países, na busca por atuação policial que possa se mostrar mais eficiente na prevenção da criminalidade ou, pelo menos, no aumento da confiança dos cidadãos e na redução da sensação de medo e insegurança.

Neste sentido, um dos modelos mais discutidos na atualidade é o chamado policiamento comunitário, ou policiamento de proximidade.<sup>35</sup>

A existência de polícia comunitária pressupõe que forças policiais e cidadãos são coprodutores da segurança pública, para que possa haver menos crimes, menos medo da violência, mais responsabilização da polícia e maior respeito nas relações entre policiais e comunidade. O policiamento comunitário é reconhecido como “o lado progressista e avançado do policiamento” (SKOLNICK; BAYLEY 2006, p. 15) nas democracias industriais mundiais.

Apesar de não haver acordos sobre o que deva ser o policiamento comunitário, existe a certeza de que ele deve refletir uma filosofia de respeito mútuo e proximidade no nível de táticas e estratégias de operação da polícia. A premissa central do policiamento comunitário é de que o público deve exercer papel mais ativo e coordenado na obtenção de segurança. O público deve ser coprodutor da segurança junto com a polícia, refletindo novas interações entre estes.

Skolnik e Bayley (2006) definem as ações de polícia comunitária por meio de quatro elementos: *i*) prevenção do crime baseada na comunidade; *ii*) reorientação das atividades de patrulhamento para enfatizar os serviços não emergenciais; *iii*) aumento da responsabilização da polícia e da responsabilidade da comunidade; e *iv*) descentralização do comando.

A prevenção do crime é o elemento central e, para alcançá-la eficazmente, a unidade de organização do policiamento deve ser a mais localizada possível, preferencialmente o bairro. Os programas de *Vigilância de Bairro*, implementados em alguns países, possuem esta unidade geográfica de referência.<sup>36</sup> Uma das críticas é que estes programas atuam mais sobre a diminuição do medo em relação ao crime que sobre a prevenção dos atos criminosos em si. Outra crítica é a de que se trata de ações que funcionam mais para famílias de classe média e para o cuidado de suas propriedades. Finalmente, analisa-se que são ações que representam intromissão das polícias nos assuntos particulares dos moradores. Como veremos, estas críticas parecem ser aplicáveis a alguns programas implementados aqui no Brasil.

Outro ponto importante para caracterizar as polícias comunitárias é o tipo de estratégia de policiamento que utilizam. A presença na rua é considerada fundamental, assim como o contato com a vizinhança, mas as estratégias são variadas.

---

35. Ver Skolnick e Bayley (2006) e Rolim (2006) para discussões mais pormenorizadas acerca destes conceitos e modelos. Chama atenção o fato de que o modelo é analisado desde a década de 1980 em países desenvolvidos. A edição original da obra de Skolnick e Bayley, referência sobre o tema, data de 1988.

36. Este foi um programa implementado na Grã-Bretanha por iniciativa da polícia e de alguns políticos a partir dos anos 1980, sendo que se identificam programas similares nos Estados Unidos, Japão, Austrália e Cingapura, com diferenças entre eles de acordo com a instituição proponente da iniciativa e a cultura local. Skolnick e Bayley (2006) analisam muitos destes programas em seu livro.

Policiamento motorizado, em bicicleta, ronda a pé, postos de polícia acessíveis nos bairros e em lugares públicos, visitas domiciliares fazem com que os policiais entrem em contato direto com a população e com os problemas cotidianos desta, elementos indispensáveis para o policiamento preventivo. O modelo pressupõe estratégia que está baseada na ideia de “manutenção da ordem”, que, associada à polícia comunitária, se refere à “supressão da desordem ou do comportamento incivilizado de indivíduos em lugares públicos” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 28).

Trata-se da teoria das janelas quebradas (*broken windows*), baseada em estudo feito em 1969 pelo psicólogo da Universidade de Stanford Philip Zimbardo, que relatava experimentos onde esta teoria era utilizada. O experimento consistia em deixar dois carros abandonados, cada um em um bairro diferente – no Bronx e em Palo Alto –, para depois ser observado o comportamento da vizinhança em relação aos carros. Em ambos os casos observou-se que houve destruição e saqueio dos carros, mas aconteceram em momentos e de forma diferenciados. No Bronx, o ataque do carro foi quase imediato, dez minutos depois de abandonado. Em Palo Alto o vandalismo no carro não se produziu até que o próprio cientista destruísse parte deste. A destruição sempre começava pelas janelas, e depois de quebradas, a destruição e saqueio do carro era quase imediata. Concluiu-se que o vandalismo pode ocorrer em qualquer lugar onde as barreiras comunais, no sentido de cuidado mútuo e de obrigações de civilidade, estejam diminuídas por ações que deem a entender que *ninguém se preocupa* com isto. Utilizando esta teoria, foi avaliado o programa denominado *Safe and Clean Neighborhoods Program*, anunciado em meados de 1970 no estado de New Jersey para ser aplicado em 28 cidades. Chegou-se à conclusão de que, apesar de não haver diminuído a criminalidade – por vezes havia aumentado – nos lugares onde houve patrulhamento a pé – parte fundamental do programa – a população tinha opinião mais favorável em relação à polícia, sentia-se mais segura e os policiais estavam com a autoestima elevada, maior satisfação no trabalho e atitude favorável com os cidadãos do bairro, em comparação aos oficiais que trabalhavam em patrulhas motorizadas. Isto levou a pensar que na comunidade o nível de desordem e crime está geralmente relacionado não somente a comportamentos que perturbem o sossego público, mas também à degradação ambiental. A teoria das janelas quebradas – sistematizada por Wilson e Kelling (1982) – oferece, desta forma:

(...) uma valiosa contribuição para o fortalecimento de uma nova abordagem policial. A metáfora usada pelos autores é a de que quando a janela de uma casa é quebrada é preciso repará-la rapidamente, pois, se isso não ocorrer, haverá a tendência de que outros vidros sejam quebrados. O abandono produziria, assim, uma ‘mensagem’ que estimularia os infratores a persistirem nas ações ilegais e a torná-las progressivamente mais sérias (como uma espiral de declínio) (ROLIM, 2006, p. 72).

De acordo com essa concepção, as rondas a pé em locais onde imperam desordem, vandalismo, pichações, comportamentos agressivos e violentos, pessoas dormindo na rua etc., têm o potencial de fazer com que as pessoas que moram nestes locais sintam-se menos inseguras e menos tentadas a abandonar o bairro. O objetivo é suprimir crimes e manter o bairro atraente para seus habitantes. Interessa mostrar que o controle do local não está nas mãos de infratores e criminosos, mas que é a polícia quem o detém. No entanto, como advertem Skolnick e Bayley (2006), se esta estratégia de policiamento será comunitária ou não vai depender da forma com que seja aplicada. Na medida em que seja realizada de forma autoritária e sem participação da comunidade se afastará do policiamento comunitário e será um serviço realizado *sob ameaça*. Esta advertência é de extrema importância para o caso brasileiro, já que, como mostra a análise que segue, a *polícia comunitária* implementada em favelas do Rio de Janeiro esteve baseada em grande parte nesta filosofia, mas apresentou alguns dos problemas aqui formulados, além de outros específicos deste tipo de localidade e da criminalidade que nela impera.

Se as comunidades têm problemas específicos e prioridades diferentes o policiamento deve ser adaptável. Neste sentido, um aspecto importante do policiamento comunitário é a *descentralização do comando*, que significa que os policiais subordinados devem ter a liberdade para agir de acordo com sua leitura própria da realidade.<sup>37</sup> Este elemento tem sido de difícil aplicação no caso brasileiro devido à estrutura altamente hierarquizada da nossa Polícia Militar, como apontado na seção 1.

Hoje em dia até os preconizadores da filosofia do *policiamento comunitário* desistiram de chamá-lo assim e referem-se à necessidade de um *policiamento inteligente*, ligado à concepção de que “é possível reduzir o problema da criminalidade se você tem o público do seu lado. É simples assim. E como se faz isso? Você presta ao público o serviço que o público pede a você que preste”, como aponta Bayley, um dos autores mais citados quando se fala do tema, em entrevista de 2007. No entanto, não está clara a diferença entre um e outro conceito, pois o mesmo autor concorda com a estratégia de introduzir “a filosofia de policiamento comunitário” (BAYLEY, 2007) na polícia de forma generalizada. Neste sentido, o *policiamento comunitário*, mais do que um tipo específico de polícia, deve ser uma forma específica de conceber e realizar o trabalho de polícia. Como veremos a seguir, no Brasil, apesar das dificuldades institucionais e culturais que constituem ponto de partida difícil para a aplicação desta filosofia, há programas e ações concretas de policiamento comunitário que têm sido implementados e ainda continuam na agenda das políticas de segurança pública.

---

37. “Os policiais devem ter capacidade de pensar por si só e de traduzir as ordens gerais em palavras e ações apropriadas. É necessária uma nova espécie de policial, bem como um novo tipo de comando. O policiamento comunitário transforma as responsabilidades em todos os níveis: no nível dos subordinados, aumenta a autogestão; no dos superiores, encorajam-se as iniciativas disciplinadas, ao mesmo tempo em que se desenvolvem planos coerentes que correspondam às condições locais” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 34).

#### 4.2 Polícia comunitária no Brasil: marco institucional no contexto federativo

O Brasil – à diferença dos outros países federativos (exceto a Bélgica) – tem um federalismo triplo, que atribui constitucionalmente aos três níveis de governo – União, estados e municípios – autonomia, poder de decisão e responsabilidades para aplicação de políticas públicas. Para alguns autores, o federalismo no Brasil está associado ao constitucionalismo, já que em todas as constituições esta forma de organização de governo é ratificada, ainda que sob diferentes arranjos institucionais (SOUZA, 2005).

A Constituição de 1988 confirma o federalismo, ao tempo que constitucionaliza e descentraliza diversas políticas sociais. Com isso, a partir de 1988 municipalizam-se várias instituições e a coordenação de políticas públicas. Como visto anteriormente, porém, as Polícias Militar e Civil permanecem sob jurisdição dos governos estaduais. Não se estimulou, no texto constitucional, portanto, a descentralização da política de segurança pública. Se, por um lado, as forças de segurança são comandadas pelos governos estaduais, por outro lado, a Polícia Militar continuou com parte de sua estrutura vinculada ao Exército e, portanto, ao poder central. Além disso, o dispositivo que vincula a política de segurança às ações municipais é ainda tímido, não podendo ser considerado parte de uma política descentralizadora nesta área. O Art. 144 da Constituição, em relação ao papel dos municípios, dispõe tão somente que estes “poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” (Art. 144, § 8º).

Contrariamente, são múltiplas as referências à importância das experiências locais, descentralizadas, e as políticas e ações no espaço municipal para desenho de uma política de prevenção do crime e da violência. No Brasil, experiências que têm a localidade como unidade geográfica de referência para o desenho da iniciativa são mais apontadas como bem sucedidas, ou seja, que tiveram algum efeito sobre a queda da criminalidade – avaliada como diminuição de diversos delitos, seja contra a propriedade ou contra a vida (KAHN; ZANETIC, 2005).<sup>38</sup> Muitas das ações de prevenção de violência começaram a realizar-se no espaço municipal e depois foram transferidas aos estados e aplicadas em toda federação. Portanto, pode-se afirmar sem receio que projetos de prevenção implementados no nível local podem constituir experiências-piloto, a partir das quais se elaboram posteriormente políticas de maior abrangência. A implementação de programas de polícia comunitária não escaparia a esta lógica.

No entanto, qualquer ação que integre a polícia deve ser produto da coordenação entre os diversos âmbitos, principalmente o estadual e o federal e requer acordos entre instituições destes níveis da federação. Nos casos onde foram realizadas experiências de polícia comunitária, foi por iniciativa dos governos dos estados e mais especificamente produto da ação das secretarias estaduais de segurança pública.

38. Entre elas são assinaladas a Lei Seca, o disque denúncia, a criação de secretarias municipais de segurança e alguns investimentos sociais.

Como analisa Marta Arretche (2000), a descentralização das políticas públicas depende de ação política deliberada que supõe estratégias de indução específicas, capazes de delegar responsabilidades pela gestão das políticas de um nível de governo mais abrangente para outro mais específico. A adesão de governos locais à transferência de atribuições depende de cálculo dos custos e benefícios advindos de assumir a gestão de política determinada e dos recursos com que cada administração conta para desempenhá-la. Portanto, os atores envolvidos avaliarão os custos e ganhos em termos políticos que derivam da implementação de uma política pública.

No caso das políticas de segurança, pode-se afirmar que os riscos de qualquer ação são altos, já que, se por um lado qualquer melhora indicada pela diminuição da criminalidade pode acarretar grandes benefícios políticos, por outro lado, um equívoco nesta área altamente visível, que permanece na mira constante da opinião pública, pode trazer perdas enormes aos seus responsáveis. Portanto, sendo área altamente sensível, poucos são os políticos que costumam arriscar grandes mudanças.<sup>39</sup> A implementação de programas de polícia comunitária não escapa a estas pressões que permeiam disputas dentro dos governos estaduais, os quais acabam sendo identificados como responsáveis tanto pelos êxitos como pelos fracassos destes programas.

Os projetos de policiamento comunitário tampouco escapam das pressões oriundas das próprias corporações policiais. Neste caso, um dos principais problemas a ser enfrentado tem a ver com a persistência de práticas e conceitos arraigados, conforme abordado anteriormente. Muitas destas práticas advêm da predominância nas instituições policiais da doutrina da segurança nacional, cujos preceitos parecem continuar permeando o cotidiano do trabalho da polícia no Brasil (MUNIZ, 1999). A cultura das instituições policiais é o resultado de políticas herdadas de períodos de arbítrio, o que impõe sérias dificuldades a qualquer mudança que se queira fazer tanto na estrutura quanto na filosofia das práticas institucionais.

Devido aos dispositivos constitucionais, o papel fundamental pela política de segurança pública está nas mãos dos governos estaduais. Cabe ao governo federal a responsabilidade de traçar diretrizes e estimular a adesão dos níveis subnacionais a determinadas iniciativas, por meio da transferência de recursos e do apoio institucional. Por fim, resta aos municípios a elaboração de iniciativas próprias, desde que coordenadas com as polícias estaduais.

A partir dos anos 1990, especialmente, percebe-se maior atuação do governo federal na área da segurança pública. Além disto, observa-se que, ao lado da instrumentalização de ações de controle e repressão, vem ganhando espaço a implementação de medidas voltadas para prevenção do crime e da violência. Os programas e ações de prevenção têm sido implementados a partir de diferentes

---

39. Este pressuposto é reafirmado na lógica que orienta a análise de Soares (2006).

níveis do Estado – políticas federais, estaduais e municipais. A seguir, serão examinadas as principais ações de iniciativa do governo federal nos últimos anos.

### **4.3 Políticas de prevenção da violência e de policiamento comunitário no governo federal**

No âmbito do governo federal, em 1997 foi criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) no Ministério da Justiça (MJ),<sup>40</sup> o Programa de Integração das Informações Criminais, em 1995, e o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), em 2001, que lhes deu impulso. A criação destes órgãos e programas pode ser avaliada como uma das primeiras medidas visando à prevenção tomada pelo governo federal e envolvendo estados e municípios.

Criado por meio da Lei nº 10.201/2001 – depois alterada pela Lei nº 10.746/2003 –, o FNSP tem como objetivo “apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do Programa de Segurança Pública para o Brasil do Governo Federal”. Com isso, o FNSP desde 2001 destina recursos para projetos estaduais e municipais na área, sendo que, até 2003, o apoio aos municípios estava condicionado à criação de guardas municipais. A modificação da lei em 2003 retirou esta condição e substituiu-a por outras: pode receber estes fundos “o município que mantenha guarda municipal ou realize ações de policiamento comunitário ou, ainda, implante Conselho de Segurança Pública” (Lei nº 10.746/2003). Entre os objetivos do fundo, está o apoio a projetos de qualificação e equipamento das forças de segurança pública, aos sistemas de informações, inteligência e estatísticas de segurança, à modernização técnica e científica da polícia, a programas de polícia comunitária e programas de prevenção ao delito e à violência.<sup>41</sup> Ele constitui, portanto, importante instrumento do governo federal para indução de ações na área de segurança públicas nos estados e municípios.

Como foi formulado por alguns estudiosos do assunto, a partir dos anos 1990, e, principalmente na década de 2000, observa-se um “alargamento da questão da segurança pública, tanto do ponto de vista conceitual como administrativo” (KAHN; ZANETIC, 2005, p. 3). A ampliação do conceito de segurança registra-se na prática principalmente a partir dos primeiros anos da década de 2000, por iniciativa do governo federal, com lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), visando à integração de ações sociais contra a violência e de repressão da criminalidade.<sup>42</sup>

40. A SENASP foi criada por meio do Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997, tendo sucedido a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), criada em 1995.

41. Ver a lei e suas modificações no *site* <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10201.htm)>.

42. “Este é um Plano de ações. Seu objetivo é aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro” (BRASIL, 2000a, p. 4).

Neste mesmo ano, destaca-se a elaboração do Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência (PIAPS), concebido dentro de enfoque multidisciplinar dos problemas da segurança pública, considerando a violência como fenômeno multifacetado e que exige integração de programas sociais, em perspectiva preventiva que aborde as causas dos problemas. Neste plano, já estava previsto desenvolver ações com foco na população de crianças e jovens entre 9 e 24 anos e suas famílias, começando em 2001 com a ação integrada de 12 ministérios, em 79 municípios de regiões metropolitanas consideradas prioritárias. São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e Recife, que, na época, apresentavam maiores taxas de mortes por homicídios no país, foram as primeiras regiões contempladas.

Dessa forma, pela primeira vez, os altos índices de letalidade violenta entre os jovens do sexo masculino moradores de metrópoles começaram a fundamentar a escolha de um foco para as políticas de prevenção da violência. A definição de uma *população de risco*, sobre a qual deve ser focalizado qualquer programa de prevenção da violência, estava na concepção do plano, que previa, ainda “uma articulação entre os órgãos de governo, em suas três esferas administrativas – federal, estadual e municipal” (PIAPS, 2002).

Várias foram as ações incluídas e os fundos destinados, mas a implementação de projetos foi dispersa e não houve avaliação nem continuidade desta iniciativa, encerrada em 2003, com advento do novo governo. Datam deste período os projetos municipais inseridos dentro de concepções integrais de segurança pública. A integração das esferas municipal, estadual e federal, por sua vez, foi limitada. O governo federal se limitou ao provimento de recursos financeiros e a algumas ações pontuais. A criação de mecanismos para avaliação e monitoramento dos projetos e ações nesta área, assim como desenvolvimento de critérios para a escolha de regiões/populações para as quais se priorizariam ações preventivas, começaram a ser pensados naquele momento, mas seriam efetivados mais tarde.<sup>43</sup>

A perspectiva atual de prevenção adotada pela SENASP reconhece o crime e a violência como problemas complexos e está dirigida à “necessidade de identificar, em cada local, os agenciamentos equivalentes para o crime e a violência, e, a partir deste diagnóstico, elaborar políticas específicas que, tanto quanto possível, os previnam” (BRASIL, 2005b, p. 7). A SENASP chama atenção para o fato de que:

(...) o conceito de ‘segurança pública’ não pode ser reduzido ao serviço que as polícias – estaduais ou federais – podem prestar (...) [já que] é sempre muito injusto exigir das polícias que elas ofereçam uma solução aos problemas do avanço da criminalidade e da violência, porque a maioria das causas destes fenômenos não pode ser enfrentada pelos policiais, por melhor que trabalhem e por maiores que sejam seus esforços (BRASIL, 2005b, p. 8).

43. Ver Brasil (2000b). É difícil obter hoje informações organizadas que recolham as experiências e os avanços das ações de segurança desenvolvidas nas regiões do PIAPS, assim como os resultados sobre a prevenção e controle da criminalidade.

É necessário ressaltar, contudo, que para enfrentar os problemas de criminalidade e violência atualmente existentes no Brasil o papel das polícias e a atuação destas tem se tornado essencial, o que não significa desconhecer a existência de outros fatores determinantes.<sup>44</sup> Nota-se que é expressa uma aparente contradição entre considerar os problemas de violência e criminalidade como resultado de “agenciamentos” – e de causas múltiplas e complexas – e reforçar as políticas preventivas sobre uma possível mudança da ação policial. Dentro das múltiplas causas, o papel da polícia, tanto sob forma repressiva como preventiva, costuma ter incidência sobre o sentimento de segurança ou medo predominante na população, embora não esteja confirmada a influência que possa ter sobre a variação dos índices de criminalidade (BEATO; PEIXOTO, 2005). Portanto, qualquer iniciativa preventiva, além de integrar ações e projetos do tipo social, comunitário e institucional mais amplos, deve comprometer a ação das polícias e agir sobre as instituições policiais, e, por consequência, interferir sobre os níveis estaduais e federais dos quais estas dependem.

A ideia de municipalizar as ações de segurança e de investir em políticas de prevenção, que já vinha sendo esboçada desde o início da década de 2000, vai ganhando mais força com o passar dos anos. Com as mudanças da legislação e o repasse de recursos aos municípios, com vistas a apoiar iniciativas voltadas para a prevenção, aprofundam-se ações neste sentido a partir de 2003, e daí em diante as políticas da SENASP apropriam-se de um discurso e de uma prática preventiva que têm como referência experiências internacionais e nacionais prévias.

Pode-se afirmar que, apesar de a CF/88 não prever a efetiva participação dos municípios na segurança pública e dar as atribuições nesta área principalmente aos governos estaduais, dos quais dependem as polícias, desde o início dos anos 2000, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, até os dias de hoje tem havido modificações da legislação e das práticas no sentido de ampliar o conceito de prevenção e de vinculá-lo cada vez mais à esfera municipal.

A partir de 2003, aprofundou-se ainda mais a política de segurança com uma agenda que prioriza a prevenção da violência e criminalidade, os mecanismos para o financiamento de ações e projetos assim orientados e a sistematização e disseminação de experiências dos programas de prevenção, tendo sido criado, inclusive, banco de dados sobre as práticas preventivas.

---

44. Note-se que o texto se refere a *agenciamentos* não a *causas*, pois pretende adotar ideia de prevenção *em um sentido preciso* e “As causas de problemas complexos são, como se sabe, também complexas. Normalmente, elas remetem a problemas estruturais cuja solução é tarefa para gerações inteiras” (BRASIL, 2005a, p. 7).

Criaram-se também critérios quantitativos e qualitativos mais claros e sistemáticos para o repasse dos fundos de segurança primeiramente aos estados – entre 2004 e 2005 – e depois aos municípios, a partir de 2006.<sup>45</sup>

Em 2007, além de serem aprofundados os critérios de distribuição dos recursos do FNSP, o MJ lançou o que pretende ser o plano mais abrangente do ponto de vista preventivo, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), que preconiza mudar o “paradigma na segurança pública do país, dando ênfase à questão municipal e à implementação de programas de prevenção, especialmente voltados para a Juventude, em parceria com outros programas do governo federal” (BRASIL, 2007).

Dentro dos objetivos do Pronasci, no que tange à prevenção da violência, encontra-se a capacitação e valorização dos profissionais de segurança pública por meio de cursos de formação com novas metodologias e matriz curricular, cursos de pós-graduação, implantação de Sistema Integrado de Formação e Valorização Profissional, formação das guardas municipais, implantação de Centros de Atendimento de Saúde Mental, entre outros.

Finalmente, entre as medidas destinadas a fortalecer o controle externo das atividades dos profissionais de segurança encontra-se a implantação e articulação de Conselhos de Segurança e Ouvidorias de Polícia, a constituição de uma Política Nacional de Polícia Comunitária e Segurança Comunitária e a sistematização pela SENASP das denúncias de violação dos direitos humanos por policiais.<sup>46</sup> Estes critérios estão em estreita relação com a intenção de melhorar o desempenho da polícia e de outros profissionais de segurança, assim como, a confiabilidade na sua ação, sendo extremamente importantes para evitar e punir abusos cometidos por estes profissionais, como os casos de violência policial mostrados anteriormente neste texto.

Entre as atuais diretrizes da política de prevenção do crime e da violência incluídas no Pronasci, tem-se, portanto, a implantação e sistematização de ações de polícia comunitária, além da valorização e capacitação dos efetivos policiais para que possam empenhar-se nestas tarefas. Neste sentido é conveniente citar alguns instrumentos legais e práticos que hoje estão sendo desenvolvidos pela SENASP visando aplicação na prática da filosofia de polícia comunitária.

---

45. Criou-se um índice que tem como base a média ponderada nacional de dados combinados de segurança pública – homicídios dolosos e outros crimes letais e intencionais, efetivo de policiais civis e militares, outros crimes violentos –, urbanos e populacionais – população, área/km<sup>2</sup>, concentração populacional em grandes centros, delitos de trânsito – e um fator de correção socioeconômica – produto interno bruto (PIB) e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A este critério quantitativo adicionou-se critério qualitativo: o estado que não respondesse o questionário de avaliação da política teria 10% dos recursos do fundo cortados. O questionário buscava levantar o cumprimento de 27 ações específicas na área determinada pelo Programa Nacional de Segurança Pública para o Brasil.

46. As informações sobre os objetivos e abrangência do Pronasci foram extraídas do documento titulado *Guia Prático de Elaboração de Projetos para os Municípios* da SENASP/MJ, da parte que refere às ações de implantação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) contidas no plano plurianual. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ3F6F0588ITEMID273CF2AC483A4838A7E931123E21A5ACPTBRIE.htm>>.

Ainda em 2006, havia sido criado um grupo de trabalho denominado Matriz Curricular Nacional para Polícia Comunitária,<sup>47</sup> e realizado o Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária, com intenção de formar policiais, guardas municipais e lideranças comunitárias nesta temática específica. Atualmente, vem sendo consolidada matriz curricular a ser aplicada em todos os cursos de formação e já existe o *Livro do Promotor de Polícia Comunitária* com os conteúdos desta matriz. Apesar de ser um programa implementado de forma centralizada, tem o propósito da formação de polícias e lideranças locais que possam atuar posteriormente em instituições e espaços municipais, estaduais ou comunitários. Constam entre os temas curriculares: direitos humanos; estruturação de conselhos comunitários; gestão de projetos; gestão pela qualidade na segurança pública; mobilização social; polícia comunitária comparada e troca de experiências de polícia comunitária; polícia comunitária e sociedade; relações interpessoais, conflitos e as formas de intervenção; teoria e prática de ensino; teorias sobre polícia comunitária; e resolução pacífica de conflitos – mediação aplicada à polícia comunitária.

Por se tratar de ações recentes, não é possível fazer avaliações a respeito dos resultados que podem produzir em termos de prevenção da criminalidade e na modificação de conceitos e práticas que, como já se viu, estão arraigadas nas instituições de segurança pública e na sociedade. Porém, as ações de segurança pública priorizadas pelo governo federal apontam na direção de modificar tanto a matriz conceitual como as práticas das polícias no país, fazendo explícitos esforços por democratizar o papel e a ação dos profissionais e instituições de segurança. Estes esforços parecem fundamentais para que as políticas preventivas possam ter impacto sobre parte importante dos fatores que são identificados comumente como *causas* da violência letal no país e vêm enfrentar as dificuldades advindas tanto do aparato legal-institucional existente em nosso país – e perpetuado pela CF/88 – como, ligada a ele, da cultura organizacional presente nas nossas polícias.

Desde 2007 recursos de grande monta vêm sendo destinados para implementação do Pronasci e diversos acordos de cooperação foram firmados com outros ministérios – como Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério da Cultura (MinC) – e com governos estaduais e municipais. Ainda é cedo, contudo, para avaliar os resultados da implementação do programa, que parece auspicioso pelo seu conteúdo amplo e abrangente em termos de prevenção e porque compromete tanto o nível federal como o estadual e o municipal nas ações.

A adoção de ações municipais, visando à segurança e à prevenção da violência, está em consonância com diversas teorias internacionais que avaliam a prevenção

---

47. Nomeado pela Portaria SENASP nº 14, de 26/4/2006, publicada no DOU, de 8/5/2006.

como um conjunto de ações integradas em espaços locais.<sup>48</sup> Esta filosofia da prevenção fundamenta a implementação dos projetos de polícia comunitária em diferentes partes do mundo assim como as políticas específicas de prevenção, algumas delas baseadas na teoria das janelas quebradas. A seguir, serão examinadas, portanto, algumas experiências locais de policiamento comunitário implementadas no Brasil.

#### 4.4 Experiências locais de polícia comunitária

Segundo alguns estudos, a apropriação brasileira do conceito de polícia comunitária coincide com o próprio processo de democratização do país e com a nova CF, a partir dos quais ganham centralidade os conceitos de direitos e liberdades individuais em oposição às forças de repressão e a proteção da vida e da propriedade frente ao crime (CLAVES; FIOCRUZ; VIVARIO, 2004). Com o fim da ditadura, o desafio colocado às polícias foi demonstrar sua eficiência e mudar sua imagem junto à população. Alguns autores relacionam a emergência da polícia comunitária com a necessidade de mudar junto à comunidade, uma “imagem deteriorada” do trabalho policial, construída após décadas durante as quais a polícia foi instrumento de repressão. No Brasil, isto se viu agravado pelo crescimento da criminalidade, representado pelo aumento nas taxas de homicídios e do sentimento de insegurança da população. Pesquisas de vitimização mostram a proporção deste medo do crime e dos níveis de desconfiança da polícia (JACQUES; ROSIER; TÚLIO, 2002; ISP, 2007).

No país, os projetos de policiamento comunitário<sup>49</sup> são desenvolvidos pelas polícias militares e são bastante diversos tanto do ponto de vista do embasamento filosófico quanto nas práticas que os caracterizam. Em 2002 foi apontada existência de 14 experiências de polícia comunitária em diversos estados do Brasil: São Paulo (SP), Espírito Santo (ES), Pará (PA), Paraná (PR), Sergipe (SE), Rio Grande do Norte (RN), Rio Grande do Sul (RS), Distrito Federal (DF), Ceará (CE), Pernambuco (PE), Paraíba (PB), Minas Gerais (MG), Santa Catarina (SC) e Bahia (BA). Algumas delas provêm de experiências anteriores, como nos casos de Minas Gerais, em alguns bairros de Belo Horizonte; Espírito Santo, de 1993; Distrito Federal, de 1995 (KAHN, 2002); Rio de Janeiro, de 1994 e 1995 (MUSUMECI *et al.*, 1996) e São Paulo, de 1997, com implantação dos Conselhos Comunitários de

---

48. Para referências internacionais sobre os principais lineamentos para programas de prevenção da violência, ver em programas de Segurança Cidadã do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); programa *Safer Cities* do Habitat das Nações Unidas; Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (ILANUD); Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC); programas de prevenção da violência da Organização Mundial da Saúde (OMS) e da Organização Pan-Americana da Saúde (Opas). Alguns sítios de referência são: <<http://www.iadb.org/topics/topic.cfm?id=CRSE&lang=es>>, <[http://www.unhabitat.org/downloads/docs/5524\\_70912\\_Safer%20Cities%20-%20Strategic%20plan.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/5524_70912_Safer%20Cities%20-%20Strategic%20plan.pdf)>, <[http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241597081\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241597081_eng.pdf)>.

49. Podem ser denominados também de polícia interativa, polícia solidária ou polícia cidadã. Permanece alguma dúvida sobre a pertinência de denominá-los de “polícia comunitária”, no sentido definido por Skolnick e Bayley (2006).

Segurança. Reconhece-se em algumas destas experiências, como de São Paulo e do Rio de Janeiro, a existência da filosofia de polícia comunitária, tanto nos aspectos operativos – patrulhamento a pé, diálogo com a população etc.– como nas ações de controle e restabelecimento da autoridade orientadas pelas ideias antes expostas das janelas quebradas (*broken windows*).

No entanto, estudos específicos a respeito das práticas e da formação curricular dos policiais mostram que o modelo predominante de policiamento no Brasil está muito longe de ser este e assinalam que a maioria das propostas para reformular a polícia no país “não incorporam o debate sobre o modelo profissional a ser adotado pela polícia, e a metodologia e as práticas de intervenção para a realização das tarefas cotidianas, envolvendo a manutenção da ordem e segurança públicas” (PONCIONI, 2005, p. 586).

Por outro lado, chama-se atenção para a dificuldade de medir resultados como a diminuição de crimes a partir de modelo de polícia diferente, como o de policiamento comunitário, cuja implementação geralmente provoca aumento do número de denúncias e da notificação criminal – exceção para o caso dos homicídios –, dando impressão de que a criminalidade também aumentou. De fato, o principal aspecto sobre o qual age o policiamento comunitário parece ser a respeito da diminuição do medo da população e o aumento de confiança nas instituições policiais. Também pode ter efeitos sobre “as práticas policiais abusivas, como tortura ou uso excessivo do poder letal” criando “modelo de policiamento democrático, que substitua o medo por uma relação de confiança mútua entre polícia e sociedade” (KAHN, 2002), o que, no caso da Polícia Militar no país, já seria resultado importante. Porém, como vimos anteriormente, não é possível avaliar isoladamente os efeitos da aplicação de experiências pontuais de polícia comunitária sem levar em consideração os modelos de policiamento predominantes que estão sendo implementados, geralmente contrários à filosofia de prevenção e mais sintonizados com uma concepção operacional de “combate ao crime” (PONCIONI, 2005, p. 591).

Como forma de apresentar sinteticamente algumas das dificuldades e avanços para implantação do modelo na realidade brasileira, expõe-se a seguir a implementação do programa de polícia comunitária do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE) no Rio de Janeiro.

4.4.1 A polícia comunitária no Rio de Janeiro: Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais  
As justificativas teóricas e as instruções operacionais para implementação do GPAE foram delineadas na Diretriz de Planejamento da 3ª Seção do Estado-Maior Geral (EMG) da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro nº 23, de 9 de agosto de 2000. O grupamento tinha entre os seus objetivos explícitos o

“desenvolvimento de novas estratégias diferenciadas de prevenção e repressão qualificada da violência e da criminalidade”. O argumento central para que fosse aplicado em “áreas especiais”<sup>50</sup> – ou favelas – era o “crescimento desordenado” destes locais como consequência de processo de urbanização e migração intensa sem planejamento, a “ausência de Estado”,<sup>51</sup> as características urbanas desorganizadas que propiciavam “condições ideais para a proliferação de ambientes e dinâmicas de desordem urbana, favorecendo inúmeras possibilidades associadas à prática criminal” (CARBALLO BLANCO, 2002, p. 26). Observa-se, desde a justificativa, a proximidade com a ideia de controle de áreas “desordenadas” nas quais deve ser restabelecida a ordem a partir de uma ideia que dialoga com a filosofia das janelas quebradas, sendo que, a prática se baseia em uma proposta que já existia em Boston, nos Estados Unidos, com objetivo central de diminuir a violência e as agressões letais.<sup>52</sup>

Por outro lado, o coordenador da iniciativa reconhece a discriminação sofrida pelos moradores dessas áreas por parte das *elites sociais*, assim como o caráter pontual da ação da polícia, o que não contribui para a construção de relação de confiança com a comunidade. Mas em nenhum momento faz alusão à dinâmica da violência policial. O que interessa na fundamentação é a preservação da ordem. Para alcançá-la, focalizam-se ações preventivas articuladas com a comunidade, com *medidas eventuais de repressão qualificada* da criminalidade associada ao tráfico de armas e de drogas. Como prevê um policiamento integrado com a comunidade das favelas, do lado dos serviços públicos estatais e das organizações comunitárias, aliado a ações ostensivas de restabelecimento da ordem em *áreas críticas*, combina elementos repressivos e preventivos.

50. O major da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, Antonio Carlos Carballo Blanco, foi o policial designado para coordenar e comandar a experiência-piloto do GPAE em 2000. Mais tarde escreveu sua dissertação para obtenção do título de bacharel em ciências sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) com análise da experiência. Segundo o major, áreas especiais são o “espaço geográfico de densa ocupação humana, onde existam elevados indicadores de violência e criminalidade, combinado com destacada deficiência na prestação de serviços públicos essenciais e onde também se verifica a existência de condições inadequadas para o desenvolvimento humano e comunitário, propiciando dessa forma um fértil campo para a proliferação de atividades desordeiras e criminosas, em face da pouca presença, ou até mesmo, a ausência total da ação do Estado, principalmente em termos de infraestrutura e serviços” (CARBALLO BLANCO, 2002, p. 28).

51. Note-se que o GPAE foi inicialmente instalado em uma área que compreende duas favelas, o Morro de Cantagalo e Pavão-Pavãozinho, situadas no meio dos bairros mais nobres da cidade – Copacabana, Ipanema e Lagoa – e que albergam população desde o início do século XX. Estas duas áreas beneficiaram-se do programa Favela Bairro no ano de 2003 – posterior ao GPAE. Contavam desde antes deste período, no entanto, com serviços de escolas municipais, postos de saúde, creche etc. É preciso, portanto, tomar cuidado com a expressão “ausência do Estado”, sendo preferível fazer referência à má qualidade dos serviços públicos ou à “presença desqualificada” e, no caso da política de segurança, à “presença violenta” dos agentes do Estado. Para mais informações sobre locais selecionados para a iniciativa, ver portal do Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (Sabren) do Instituto Pereira Passos da Prefeitura do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://portalgeo.rio.rj.gov.br/sabren/index.htm>>.

52. Trata-se do programa *Peace to the City*, que envolve sete cidades, entre elas Boston e Rio de Janeiro. O movimento VivaRio tornou-se parceiro do programa, junto com a Polícia Militar do estado, a partir da proposta de criação do GPAE. Ver relatório de diagnóstico sobre os GPAs, realizado pelo Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Careli (Claves) da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) em convênio com a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (RJ) e o Movimento Viva Rio em maio de 2004 (CLAVES; FIOCRUZ; VIVARIO, 2004).

A forma de entrada do GPAE nas áreas especiais tem caráter altamente repressivo e inicia-se com a ação do Batalhão de Operações Policiais Especiais (Bope), para garantir a desestruturação dos grupos criminosos, apreensão de armas e drogas ilícitas e liberação do terreno livre para ação permanente e preventiva do GPAE, que se estabelecerá no local de forma definitiva. É permitido ao GPAE, em casos de “flagrante delito” ou “cumprimento de mandado judicial” e nos limites do “uso legítimo da força”, desenvolver ações repressivas qualificadas. Com isto, a instalação do GPAE, segundo relatório de avaliação já citado, ocasionou “episódios de forte confronto policial e de revolta da população residente nas favelas onde foi implantado” (CLAVES; FIOCRUZ; VIVÁRIO, 2004). Com objetivos explícitos de redução do medo difuso da população, redução das atividades criminais e restabelecimento da confiança no serviço policial, as diretrizes fundamentais do GPAE são: *i*) a não tolerância com a circulação de armas de fogo; *ii*) a não tolerância com envolvimento de crianças em dinâmicas criminais; e *iii*) a não tolerância com ações violentas, abusos de poder ou atuação em práticas criminais por parte de policiais, civis ou militares.<sup>53</sup>

Entre as dificuldades que são assinaladas pelo major Carballo Blanco (2002) como principais fatores que interferiram na implementação do compromisso do GPAE de “preservação da vida, garantia da ordem democrática e respeito aos direitos civis”, em articulação com a filosofia do policiamento comunitário, destacam-se as seguintes:

- O modelo institucional, a estrutura e a cultura da Polícia Militar. Esse fator interveio logo no início, impedindo que fossem destinados para trabalhar no GPAE os profissionais capacitados e que voluntariamente escolhessem este serviço. Por decisão centralizada da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), selecionaram-se policiais que agiam em uma ocupação de comunidade situada em área distante, bem diferente da área onde se estabeleceu o GPAE.<sup>54</sup>
- Práticas criminais e violentas por parte dos policiais. As primeiras reclamações da comunidade denunciam agressões dos policiais na abordagem

---

53. Os seguintes documentos contêm as rotinas e procedimentos para o trabalho do GPAE: Nota de Instrução do EMG – PM/3 nº 002, de 13 de abril de 1992 (Polícia Comunitária – que regulou a experiência-piloto de Polícia Comunitária desenvolvida em 1994 em Copacabana) e Nota de Instrução do Comando de Policiamento da Capital (CPC) nº 001, de 8 de setembro de 1994, programa Bairros Mais Seguros. Ver Carballo Blanco (2002).

54. “Ao observar, entretanto, o modelo organizacional vigente na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, percebe-se uma série de obstáculos para a aplicação efetiva da filosofia de policiamento comunitário. Profundamente marcada por uma herança militarista na concepção do trabalho policial, a PMERJ é caracterizada pela centralização de comando, pelo distanciamento entre policiais de ponta e comandantes, pela ampliação prioritária de seu aparato logístico (armamento, viaturas, coletes), pelo condicionamento voltado para a constituição de uma força combatente e pela existência de indicadores de avaliação pautados na eliminação dos conflitos em detrimento de sua administração” (ALBERNAZ; CARUSO; MORAES, 2007, p. 47).

dos moradores<sup>55</sup> e, mais tarde, a existência de policiais que consumiam drogas e negociavam com os traficantes. Como resultado, no final do primeiro ano de implementação, 70% do efetivo original do GPAE tinha sido removido. Alguns foram presos e punidos, outros afastados.

Apesar de os problemas colocados, houve avanços relativos à experiência, entre os quais destacam-se:

- No referente às relações dentro da polícia, o modelo GPAE foi oposto aos modelos tradicionais da corporação militar e esteve pautado nos princípios democráticos, desenvolvendo técnicas administrativas e de gestão participativas, menos centralizadas e mais flexíveis. Estas práticas estabeleceram paradoxo com as práticas militaristas aplicadas dentro da Polícia Militar e colocaram em questão o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar no qual se baseava o modelo anterior.
- Junto com a criação do Conselho Comunitário de Segurança, introduziram-se novas rotinas de participação pró-ativa da comunidade para prevenção da violência e da criminalidade.
- Obtiveram-se resultados, como queda do número de homicídios e ocorrências de bala perdida que caíram para zero, e aumentou-se a sensação de segurança. No ano foram atendidas mais de 260 ocorrências, 50% não criminais, 25% contravencionais e 25% criminais – a maioria foi tráfico de drogas. Por ocasião do trabalho policial não houve confrontos visíveis que puseram em risco a vida dos moradores, como acontece frequentemente com a ação da polícia ostensiva em favelas.

Nos anos seguintes outros GPAEs foram implantados em favelas do Rio de Janeiro, no Complexo do Cavalão em Niterói – depois de enfrentamentos entre comunidade e polícia em 2002; no Morro da Formiga, na Tijuca, em 2002 – onde havia constantes enfrentamentos entre quadrilhas rivais de traficantes e policiais; e na Vila Cruzeiro – depois do assassinato do jornalista Tim Lopes por traficantes da área. O único GPAE sobre o qual há informação sistematizada para fazer avaliação é o do Cantagalo/Pavão-Pavãozinho. No entanto, as mudanças sucessivas de comandos e da orientação estratégica, assim como a não consecução de projetos urbanísticos demandados e planejados fez com que em 2004 se produzisse uma explosão da *paz negociada*, com entrada truculenta da polícia, que acabou produzindo episódio violento nas ruas

---

55. Segundo relato do major Carballo, este abuso tem seu apogeu no evento acontecido na noite de 4 de março de 2001, durante desfile das escolas de samba campeãs: “uma das guarnições teria prendido 3 jovens na localidade conhecida pelo nome de ‘Serafim’, conduzindo-os até o Pavão-Pavãozinho, onde os mesmos teriam sido submetidos a ações violentas e arbitrárias, de natureza vexatória, inclusive com a subtração de alguns bens pessoais, e também ameaçados de prisão, mediante uma simulação de flagrante forjado, na hipótese de não pagarem o valor em dinheiro acertado pelos policiais para a compra da liberdade” (2002, p. 41-42). Apesar de os 14 policiais envolvidos terem sido presos, foi difícil restabelecer a confiança da comunidade.

de Copacabana.<sup>56</sup> Este tipo de incidente contribuiu ainda mais para a desvirtuação do caráter preventivo da ação do GPAE em outras favelas, onde o policiamento se mostrou desde o início exclusivamente dentro da lógica repressiva. Contribuiu também para minar a confiança que a população podia ter no início neste tipo de policiamento. Para a comunidade o “GPAE só faz sentido quando acompanhado de projetos sociais eficientes e efetivos. Caso contrário, os serviços policiais sempre serão limitados e a população continuará a se sentir vigiada e pressionada a denunciar moradores” (CLAVES; FIOCRUZ; VIVARIO, 2004).

As resistências dentro da PM, a discriminação interna sofrida pelos policiais que participavam do GPAE, a falta de apoio por parte da secretaria de segurança que promoveu o projeto, a falta de capacitação dos policiais e as condições de trabalho destes também foram apontadas como elementos fundamentais que impediam o bom andamento das práticas preventivas contínuas pelos grupamentos destinados a trabalhar no GPAE (CARBALLO BLANCO, 2002).

Porém, apesar das dificuldades, parece ter havido melhoras na imagem que a população tinha da polícia a partir da instauração do GPAE, com aumento da confiança no policial e queda da criminalidade, tendo, desta forma, cumprido parcialmente alguns dos objetivos propostos. Isto é reafirmado pelos depoimentos de moradores no relatório de avaliação (CLAVES; FIOCRUZ; VIVARIO, 2004), ao compararem a ação da polícia antes e depois do GPAE.

De acordo com autoras que avaliaram o GPAE em 2007,

hoje o GPAE representa uma política institucional da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, mesmo tendo sua replicação comprometida pelo não-cumprimento dos requisitos postulados em sua definição (ALBERNAZ; CARUSO; MORAES, 2007, p. 49).

#### **4.5 Reflexões sobre a experiência de prevenção e polícia comunitária**

Entre as diversas ações de controle e prevenção da violência que foram levadas adiante pela articulação do governo federal, estaduais, municipais e participação da sociedade civil, destaca-se neste estudo o caso particular do programa de polícia comunitária, exemplificado através de uma das experiências realizadas no Brasil, o GPAE, no estado do Rio de Janeiro. Este caso apresentou-se como ilustrativo das dificuldades e dos avanços que podem ser obtidos com aplicação de programa de policiamento comunitário em três aspectos: *i*) diminuição da criminalidade e da violência; *ii*) diminuição do medo da população e aumento de confiança na ação da polícia; e *iii*) questionamento e mudança do modelo “tradicional” de policiamento.

---

56. Em depoimento publicado no relatório da organização não governamental (ONG) Ação Global da Secretaria da Associação de Moradores do Pavão-Pavãozinho confirma-se a versão publicada em diversos jornais de que os policiais do GPAE começaram ação violenta contra os moradores e depois foram apoiados por policiais do Grupo Especial Tático Móvel (Getam) dos batalhões de PM próximos, 2<sup>a</sup> e 19<sup>a</sup>, ocasionando a morte de dois jovens. Foi a partir deste incidente que as autoridades do GPAE resolveram avaliar o processo. Ver Lyra (2004).

Apesar de não haver avaliações gerais e abrangentes sobre os diversos programas de polícia comunitária no país, as poucas avaliações pontuais que existem chegam a conclusões contraditórias. Por um lado, mostram que podem ser bons programas, fundamentalmente no sentido de recuperar a confiança da população na polícia e de contribuir para o controle social sobre as instituições policiais, democratizando-as. Em alguns casos, podem inibir alguns tipos de crime, principalmente os letais, nos locais específicos onde está sendo aplicado o programa. Por outro lado, evidenciam que ainda há elementos de autoritarismo e militarismo no seio das polícias que dificultam a internalização e efetivação por parte dos policiais da filosofia de polícia comunitária, assim como abandono das práticas de violência e corrupção que permeiam estas organizações. Este último ponto, somado à falta de continuidade na aplicação do programa, acaba por minar a relação que a polícia pode ter com o público-alvo que atende, dificultando a continuidade das experiências.

No entanto, a continuidade das políticas que incorporem esta filosofia, assim como da prática deste tipo de policiamento, integrada à capacitação dos profissionais dispostos a aplicá-la, pode contribuir para melhorar os resultados das ações de prevenção do crime e da violência, pois pressupõe controles societários da ação policial e introduz conceitos que renovam e democratizam as instituições policiais. Este seria um caminho de renovação para as nossas polícias, dentro do ordenamento jurídico atualmente existente, mas com possibilidades de resultados mais desejáveis e de remodelação da cultura policial que permeia nossas organizações há décadas. Para tanto, faz-se necessária a continuidade e o aprofundamento dos programas existentes, para que deixem de ser projetos especiais das corporações, nas quais trabalham policiais desprestigiados, para se tornarem o centro do trabalho policial.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal não representou ruptura para o campo da segurança pública. Apesar de garantir a segurança como direito individual e social, não modificou as estruturas existentes, necessárias para tornar o direito efetivo.

O arranjo institucional perpetuado em 1988 foi herdado do período da ditadura, que efetivou a militarização desta área e perpetuou a dualização do trabalho policial. Isto se explica, em grande medida, pelos interesses defendidos pelas Forças Armadas dentro deste tema ao longo do processo da Assembleia Nacional Constituinte e, complementarmente, pela não priorização do tema por parte de setores mais progressistas da sociedade.

Os frutos desses processos podem ser percebidos ainda hoje em nossas cidades, pois continuamos com corporações policiais que trabalham de maneira desintegrada e cujas falhas são de difícil controle e apuração. Da mesma forma, as políticas de

segurança pública permanecem marcadas por lógica militarizada e de combate ao crime, mais do que de prevenção da criminalidade e proteção a todos os cidadãos.

Um dos fenômenos mais evidentes desse desenho é a violência policial, que se perpetua em nossas ruas e delegacias. Em geral, há batalhões da Polícia Militar destacados para ações mais violentas, que são responsáveis por uma parcela importante das mortes de civis em confronto com policiais nos estados brasileiros, como nos casos do Rio de Janeiro e São Paulo. A alta letalidade da ação policial é acompanhada de um conjunto de irregularidades que muitas vezes inviabilizam a investigação dos casos. Os dados disponíveis mostram que continua havendo uso excessivo da força letal por parte das polícias dos estados, sobretudo a corporação militar.

Contudo, como vimos, é também a partir do restabelecimento da democracia que começam a ser implementadas iniciativas para controlar a atuação dos policiais, como as ações perpetradas pelo Ministério Público e a criação de ouvidorias e corregedorias de polícia e, ainda, são idealizadas e instrumentalizadas políticas, ações, programas e projetos visando à prevenção da violência e da criminalidade.

De início, essas práticas foram pensadas e acionadas fundamentalmente a partir de atores locais, seja por meio das secretarias de segurança dos estados, por iniciativas de organizações não governamentais, a partir de iniciativas de instituições municipais ou seja pela ação conjunta de todas estas instâncias. Neste sentido, a Constituição de 1988 oferece limites em relação às instituições que podem atuar no campo da segurança pública, fundamentalmente porque determina que as polícias são estaduais e federais, restando aos municípios as guardas municipais sem mandato para atuar na defesa dos cidadãos.

Apesar disto, múltiplas iniciativas de prevenção provenientes dos municípios têm tido o apoio da SENASP e do FNISP do governo federal, que repassa fundos desde 2001 aos municípios que desenvolvem este tipo de iniciativas.

A promoção da descentralização das políticas de segurança pública principalmente no seu componente preventivo aprofunda-se através dos anos e com os sucessivos governos democráticos. No entanto, essa política encontra resistências. De um lado, os agentes governamentais dos diferentes níveis – federais, estaduais e municipais – encontram-se reticentes ao desenvolvimento de ações deliberadas que possam comprometer seus ganhos políticos. De outro, as próprias instituições de segurança pública com responsabilidade direta na aplicação de modelos de prevenção da criminalidade e da violência têm dificuldades para mudar as regras e práticas existentes, que se contrapõem aos modelos preventivos.

As barreiras legais se somam às importantes questões culturais que dificultam a transformação do atual paradigma que embasa as políticas de segurança pública em nosso país. Diante disto, para democratizar as polícias não bastariam alterações legais, nem mesmo constitucionais, que outorguem maior autonomia aos governos estaduais e aos municípios para organizar modelos de instituições de segurança e de policiamento capazes de prevenir e dar resposta eficiente aos problemas de violência e criminalidade por local. Mas este pode ser um caminho desejável e com grandes potencialidades.

Também é fundamental implementar estratégias deliberadas e contínuas por parte do governo federal para que estados e municípios assumam compromissos e responsabilidades com os programas de segurança pública, seja através do repasse de fundos como também criando mecanismos institucionais adequados e viáveis para a instrumentação de ações nesta área.

Vão nessa direção as políticas promovidas pelo governo federal desde 2001, cujo ponto alto foi o lançamento do Programa Nacional de Segurança com Cidadania em 2007. É indispensável, porém, que estas políticas tenham continuidade e se aprofundem tanto do ponto de vista de seu conteúdo como da estrutura institucional criada para sustentá-las. Somente com a ampliação, aprofundamento e perpetuação de iniciativas dessa natureza será possível alterar o quadro atual que vê a atividade policial menos como um serviço público a ser prestado a todos os cidadãos e cidadãs e mais como um instrumento de defesa do Estado e de algumas camadas da população.

Só uma política de ação contínua no tempo poderá ser capaz de reverter o crescimento linear que vem sofrendo a criminalidade letal no Brasil, assim como pode vir a restaurar a confiança da população nas instituições do Estado encarregadas pela segurança pública.

## REFERÊNCIAS

- AÇÃO DOS CRISTÃOS PARA A ABOLIÇÃO DA TORTURA (ACAT). *Pena de morte ilegal e extrajudicial*. São Paulo: 2005. Disponível em <<http://www.comunidadessegura.org>>.
- ALBERNAZ, E. R.; CARUSO, H.; MORAES, L. P. B. Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do grupamento de policiamento em áreas especiais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, n. 2, p. 39-52, jul./dez. 2007.
- ALSTON, P. *Relatório do relator especial de execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias: missão ao Brasil – 2008*. Disponível em: <<http://www.extrajudicialexecutions.org>>.
- ANISTIA INTERNACIONAL. *Entre o ônibus em chamas e o caveirão: em busca da segurança cidadã – 2007*. Disponível em: <[http://www.ovp-sp.org/relatorio\\_anistiai\\_2007\\_entre\\_o\\_onibus\\_em.pdf](http://www.ovp-sp.org/relatorio_anistiai_2007_entre_o_onibus_em.pdf)>.
- ARRETCHE, M. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004.
- AZEVEDO, L. S. P. *A Política de direitos humanos no Rio de Janeiro: ouvidoria da polícia e corregedoria geral unificada; estratégias de controle social no estado democrático de direito (1999-2006)*. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2006.
- BARCELLOS, C. *Rota 66: a história da polícia que mata*. Rio de Janeiro: Globo, 2001.
- BAYLEY, D. H. *Police for the future*. New York e Oxford: Oxford University Press, 1994.
- BAYLEY, D. H. Somente respeitando o público a polícia vai ser eficaz na prevenção do crime. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 1, 1. ed., p. 120-127, 2007. Entrevista concedida a Elizabeth Leeds.
- BEATO, C. C. *et al.* Conglomerados de homicídios e o tráfico de drogas em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, de 1995 a 1999. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, n. 5, p. 1.163-1.171, set./out. 2001.
- BEATO, C. C.; PEIXOTO, B. T. Há nada certo. Políticas sociais e crime em espaços urbanos. In: SENTO-SÉ, J. T. (Org.). *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

BICUDO, H. A unificação das polícias no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, n. 40, set./dez. 2000.

BORGES, D. Vitimização criminal: prevalência, incidência e o estilo de vida. In: SOARES, A.; DIRK, R.; CAMPAGNAC, V. (Org.). *Pesquisa de condições de vida e vitimização – 2007*. Rio de Janeiro: ISP, 2008, p. 82-107.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (ANC). *Anais...* Brasília: Congresso Nacional, 1988a. Disponível em: <[www2.camara.gov.br/internet/constituicao20anos](http://www2.camara.gov.br/internet/constituicao20anos)>.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Congresso Nacional, 1988b.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.746/2003, de 13 de outubro de 2003*. Altera a redação dos Arts. 1º, 4º e 5º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2003.

\_\_\_\_\_. (PR). Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional. *Plano de prevenção à violência*. Disponível em: <[http://www.dpu.gov.br/pdf/plano\\_seguranca.pdf](http://www.dpu.gov.br/pdf/plano_seguranca.pdf)>.

BRETAS, M. L. *A guerra das ruas: povo e polícia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, Ministério da Justiça, 1997a.

\_\_\_\_\_. *Ordem na cidade: o exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro: 1907-1930*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997b.

CALDEIRA, T. P. R. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, 2000.

CANO, I. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

CARBALLO BLANCO, A. C. *Grupamento de policiamento em áreas especiais: uma experiência piloto*. Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

CARDIA, N.; MESQUITA, P. *O policiamento que a sociedade deseja*. Relatório Final. São Paulo: USP/NEV, 2003.

CENTRO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE VIOLÊNCIA E SAÚDE JORGE CARELI (CLAVES). FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ). FUNDAÇÃO VIVA RIO (VIVARIO). *Programa de revitalização do GPAE (PRÓ-GPAE)*. Rio de Janeiro, 2004. Mimeografado.

COELHO, E. C. A. Marginalização da criminalidade e a criminalização da marginalidade. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 139-161, abr./jun. 1978.

\_\_\_\_\_. Constituição e segurança pública. *Indicador*, Rio de Janeiro, n. 28, p. 1.003-1.006, jan./mar. 1989.

CONTREIRAS, H. *Militares: confissões – histórias secretas do Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

COSTA, A. T. M. *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

DORNELLES, J. R. W. *Conflito e segurança: entre pombos e falcões*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FERNANDES, R. C. *Brasil: as armas e as vítimas*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2005.

FIÚZA, R. *Anteprojeto do relator da subcomissão IV-b*. Relatório. Brasília, 1987-1988. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-132.pdf>>.

GOMES, L. F. (Org.). *Código penal, código de processo penal, Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO; Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos. *Protejo Plano de Trabalho*. Rio de Janeiro, 2008.

GUINDANI, M. A criação de um novo paradigma em Diadema. In: SENTO-SÉ, J. T. (Org.). *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 117-144.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA (ISP). Secretaria de segurança do governo do estado do Rio de Janeiro. *Pesquisa de condições de vida e vitimização 2007*. Rio de Janeiro: ISP, 2008.

INSTITUTO LATINO-AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE (ILANUD). *Pesquisa de vitimização 2002 e avaliação do PIAPS*. São Paulo: FIAUSP, 2002.

JUSTIÇA GLOBAL. *Relatório Rio: violência policial e insegurança pública*. Rio de Janeiro, 2004.

KAHN, T. *Policciamento comunitário: uma expectativa realista de seu papel*. Disponível em: <<http://www.direitopenal.adv.br>>. Acesso em: 16 mar. 2002.

\_\_\_\_\_. Indicadores em prevenção municipal de criminalidade. In: SENTO-SÉ, J. T. (Org.). *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. Coleção Segurança e Cidadania.

KAHN, T.; ZANETIC, A. O papel dos municípios na segurança pública. *Série Estudos Criminológicos*, São Paulo, n. 4, 2005. Disponível em: <[http://www.ssp.sp.gov.br/estatisticas/downloads/manual\\_estudos\\_criminologicos\\_4.pdf](http://www.ssp.sp.gov.br/estatisticas/downloads/manual_estudos_criminologicos_4.pdf)>.

LYRA, D. A. *et al. Relatório Rio: violência policial e insegurança pública*. Rio de Janeiro: Justiça Global, 2004.

MARIANO, B. D. *Por um novo modelo de polícia no Brasil: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública*. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.

MEDEIROS, M. A. Aspectos institucionais da unificação das polícias no Brasil. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 271-296, 2004.

MESQUITA NETO, P. *Políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2006 (Cadernos Análises e Propostas).

MESQUITA, W. A. B. Tranquilidade sob a ordem violenta: o controle social da mineira em uma favela carioca. In: SILVA, L. A. M. (Org.). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FAPERJ, Nova Fronteira, 2008, p. 227-248.

MIGUEL, L. F. Os militares na Assembleia Nacional Constituinte (ANC). *Sociedade e cultura*, Goiânia, v. 2, n. 1-2, 1999, p. 167-99. Mimeografado.

MINGARDI, G. O inquérito policial. In: FÓRUM DE DEBATES CRIMINALIDADE, VIOLÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: UMA DISCUSSÃO SOBRE AS BASES DE DADOS E QUESTÕES METODOLÓGICAS, 3., 2000. *Anais... Ipea/CESeC*, 2000.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (MJ). Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). *Guia para a prevenção do crime e da violência nos municípios – 2005*. Brasília, 2005a. Disponível em: <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (MJ). Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). *Perfil das práticas cadastradas no observatório democrático de práticas de prevenção à violência e criminalidade – 2005*. Brasília, 2005b Disponível em: <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (MJ). Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). *Guia prático de elaboração de projetos para os municípios – 2007*. Brasília, 2007. Disponível em: <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>.

MONDAINI, M. *Direitos humanos*. São Paulo: Contexto, 2006.

MORAES, B. B. (Org.). *O papel da polícia no regime democrático*. São Paulo: Mageart, 1996.

MUNIZ, J. *Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser: cultura e cotidiano da polícia militar do estado do Rio de Janeiro*. 1999. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

MUSUMECI, B. et al. *A experiência de policiamento comunitário em copacabana (1994-1995)*. Rio de Janeiro: ISER, 1996.

\_\_\_\_\_. *Base nacional de estatísticas criminais: análise e avaliação*. Rio de Janeiro: CESeC, 2003.

OUVIDORIA DA POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Uso da força letal por policiais no estado de São Paulo em 2000*. São Paulo, 2001. Disponível em: <<http://brasil.indymedia.org/media/2003/06/256613.doc>>.

OUVIDORIA DA POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Resistência seguida de morte: a apuração dos limites do uso da força letal no âmbito da polícia judiciária, do Ministério Público e do Poder Judiciário – uma abordagem processual*. São Paulo, 2002.

PASTORAL CARCERÁRIA. *et al. São Paulo: política de segurança pública ou política de extermínio? – 2002*. Disponível em: <<http://www.ovp-sp.org>>.

PINHEIRO, P. S. Violência do Estado e classes populares. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 22, p. 5-24, 1979.

\_\_\_\_\_. Polícia e crise política: o caso das polícias militares. In: DA MATTA, R. (Org.). *Violência brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

PINHEIRO, P. S. Autoritarismo e transição. *Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, n. 45, p. 45-56, mar./maio 1991.

PINHEIRO, P. S. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. *Tempo social. Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, n. 1, p. 43-52, maio 1997.

PLANO DE INTEGRAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DE PROGRAMAS SOCIAIS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA (PIAPS). São Paulo: FIA, USP, 2002. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/pl000010.pdf>>. Acesso em: 21 de mar. 2008.

PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Brasil diz não à violência*. Brasília, 2000. Disponível em: <[http://www.mpdft.gov.br/portal/pdf/unidades/procuradoria\\_geral/nicceap/legis\\_armas/Legislacao\\_completa/Plano\\_Nacional\\_de\\_Seguranca\\_Publica\\_2000\\_2002.pdf](http://www.mpdft.gov.br/portal/pdf/unidades/procuradoria_geral/nicceap/legis_armas/Legislacao_completa/Plano_Nacional_de_Seguranca_Publica_2000_2002.pdf)>.

PONCIONI, P. O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do estado do Rio de Janeiro. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 20, n. 3, p. 585-610, set./dez. 2005.

ROLIM, M. *A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006.

SCALON, C. Justiça como igualdade? A percepção da elite e o povo brasileiro. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 9, n. 18, p.126-149, jun./dez. 2007.

SILVA FILHO, J. V. Fundamentos para a reforma da polícia. *In: MARIANO, B.; FREITAS, I. (Org.). Polícia: desafio da democracia brasileira*. Porto Alegre: governo do estado do Rio Grande do Sul, 2002, p. 183-196.

SILVA, J. *Criminologia crítica: segurança e polícia*. Rio de Janeiro: Forense Jurídica, 2008a.

SILVA, L. A. M. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. *Sociedade e Estado*, Brasília, V. 19, n. 1, 2004.

\_\_\_\_\_. Violência urbana, sociabilidade violenta e agenda pública. *In: \_\_\_\_\_*. (Org.). *Vida sob o cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, FAPERJ, 2008b.

SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. *Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: EDUSP, 2006.

SOARES, G. A. D. *Não matará: desenvolvimento, desigualdade e homicídios*. Rio de Janeiro: FGV, 2008a.

SOARES, G. A. D. Sentimento de insegurança: teorias, hipóteses e dados. *In: CAMPAGNAC, V. PINTO, A. S.; DIRK, R. (Org.). Pesquisa de condições de vida e vitimização 2007*. Rio de Janeiro: Riosegurança, 2008b.

SOARES, L. E. *Meu casaco de general: quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. Segurança municipal no Brasil: sugestões para uma agenda mínima. *In: SENTO-SÉ, J. T. (Org.). Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

\_\_\_\_\_. *Segurança tem saída*. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

\_\_\_\_\_. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*, São Paulo, n. 61, set./dez. 2007.

SOARES, L. E.; SENTO-SÉ, J. T. Estado e segurança pública no Rio de Janeiro: dilemas de um aprendizado difícil. *In: Relatório final do projeto reforma do Estado e proteção social: os setores de saúde e segurança pública no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Mare, Capes, CNPq, 2000.

SOUZA NETO, C. P. Segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. *Atualidades Jurídicas* (Revista eletrônica da OAB), n. 1, mar./abr. 2008. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/oabeditora/users/revista/1205505974174218181901.pdf>>.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

WAISELFISZ, J. *Mapa da violência dos municípios brasileiros 2008*. Brasília: RITLA, 2008.

WEBER, M. *Economia e sociedade*. Brasília: UnB, 2004.

WILSON, J. Q.; KELLING, G. L. *The police and neighborhood safety: broken windows*. USA: The Atlantic Monthly, 1982. Disponível em: <[http://www.manhattan-institute.org/pdf/\\_atlantic\\_monthly-broken\\_windows.pdf](http://www.manhattan-institute.org/pdf/_atlantic_monthly-broken_windows.pdf)>.

ZACKSESKI, C. *A construção do conceito de ordem pública nas políticas de segurança dos distritos federais do Brasil e do México (1980-2005)*. 2006. Tese (Doutorado) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC) da Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <[http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=4127](http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4127)>.

ZAVERUCHA, J. *FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

## ANEXO 1

## QUADRO 1

**Comparação sobre dispositivos constitucionais referentes ao tema da segurança – Constituições brasileiras de 1891 a 1969**

Dispositivos	Constituições
Segurança como direito individual inviolável	1969 Art. 153 – A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade.
	1967 Art. 150 – A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade.
	1946 Art. 141 – A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade.
	1937 Art. 122 – A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade.
	1934 Art. 113 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade.
	1891 Art. 72 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade.
Competência da União sobre a segurança nas fronteiras/ serviços de polícia marítima/ aérea/portuária ou atribuições da Polícia Federal	1969 Art. 8º, inciso VIII – Compete à União organizar e manter a polícia federal com a finalidade de: a) executar os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras; b) prevenir e reprimir o tráfico de entorpecentes e drogas afins; c) a apurar infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; d) prover a censura de diversões públicas.
	1967 Art. 8º, inciso VII – Compete à União organizar e manter a polícia federal com a finalidade de prover: a) os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras; b) a repressão ao tráfico de entorpecentes; c) a apuração de infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social, ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como de outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; d) a censura de diversões públicas.
	1946 Art. 5º, inciso VII – Compete à União superintender, em todo o território nacional, os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras.
	1937 Art. 15, incisos IV e VIII – Compete privativamente à União organizar a defesa externa, as Forças Armadas, a polícia e segurança das fronteiras e criar e manter alfândegas e entrepostos e prover aos serviços da polícia marítima e portuária.
	1934 Art. 5º, incisos V e XI – Compete privativamente à União organizar a defesa externa, a polícia e segurança das fronteiras e as Forças Armadas e prover aos serviços de polícia marítima e portuária, sem prejuízo dos serviços policiais dos Estados.
	1891 Art. 34, inciso XVI – Compete privativamente ao Congresso Nacional adotar o regime conveniente à segurança das fronteiras.

(Continua)

(Continuação)

Dispositivos	Constituições
Polícias militares: competências da União sobre sua regulamentação; funções; reservas do Exército	<p>1969</p> <p>Art. 8º, inciso XVII, letra v – Compete à União legislar sobre organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização (Parágrafo único garante a competência dos Estados de legislar supletivamente sobre a matéria).</p> <p>Art. 13, § 4º – As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem pública nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares, reserva do Exército, não podendo seus postos ou graduações ter remuneração superior à fixada para os postos e graduações correspondentes no Exército.</p>
	<p>1967</p> <p>Art. 8º, inciso XVII, letra v – Compete à União legislar sobre organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização (§ 2º garante a competência dos Estados de legislar supletivamente sobre a matéria).</p> <p>Art. 13, § 4º – As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares reserva do Exército, não podendo os respectivos integrantes perceber retribuição superior à fixada para o correspondente posto ou graduação do Exército, absorvidas por ocasião dos futuros aumentos, as diferenças a mais, acaso existentes.</p>
	<p>1946</p> <p>Art. 183 – As polícias militares instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército.</p> <p>Parágrafo único – Quando mobilizado a serviço da União em tempo de guerra externa ou civil, o seu pessoal gozará das mesmas vantagens atribuídas ao pessoal do Exército.</p>
	<p>1937</p> <p>Art. 16, inciso XXVI – Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: organização, instrução, justiça e garantia das forças policiais dos Estados e sua utilização como reserva do Exército.</p>
	<p>1934</p> <p>Art. 5º, inciso XIX, alínea I – Compete privativamente à União legislar sobre organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos Estados e condições gerais da sua utilização em caso de mobilização ou de guerra.</p> <p>Art. 167 – As polícias militares são consideradas reservas do Exército, e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União.</p>

Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

## QUADRO 2

### Perfil dos constituintes titulares da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança

Nome	Partido/UF	Perfil profissional
José Tavares – Presidente	PMDB/PR	Advogado, ex-delegado de polícia
Raimundo Lira – 1º Vice-Presidente	PMDB/PB	Economista, professor e empresário
Daso Coimbra – 2º Vice-Presidente	PMDB/RJ	Médico, jornalista e professor
Ricardo Fiúza – Relator	PFL/PE	Advogado, doutor em direito, professor de direito comercial
Antônio Perosa	PMDB/SP	Engenheiro agrônomo
Arnaldo Martins	PMDB/RO	Engenheiro pela Academia Militar Agulhas Negras e Tenente-Coronel do Exército
Asdrúbal Bentes	PMDB/PA	Advogado, ex-procurador do Tribunal de Contas
Carlos Benevides	PMDB/CE	Agropecuário, engenheiro civil e empresário
César Maia	PDT/ RJ	Economista; professor da UFF, ex-secretário de Fazenda do Estado e ex-presidente do BANERJ

(Continua)

(Continuação)

Nome	Partido/UF	Perfil profissional
Ézio Ferreira	PFL/AM	Empresário e industrial da construção civil
Hélio Rosas	PMDB/SP	Advogado e contador
Iram Saraiva	PMDB/GO	Advogado de presos políticos e professor de direito, comprometido com teses nacionalistas e estatizantes
José Genoíno	PT/SP	Professor
Ottomar Pinto	PTB/RR	Engenheiro civil; médico e engenheiro militar; industrial
Ralph Biasi	PMDB/SP	Engenheiro civil
Ricardo Izar	PFL/SP	Advogado, pós-graduação em direito penal
Roberto Brant	PMDB/MG	Bacharel em direito; professor universitário
Sadie Hauache	PFL/AM	Jornalista e empresária
Telmo Kirst	PDS/RS	Advogado e industrial

Fonte: Portal da Constituição Cidadã. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/constituicao20anos>>.

### QUADRO 3

#### Convidados das audiências públicas promovidas pela Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança

Convidado(a)	Cargo/entidade
Ubiratan Borges de Macedo	Professor da Escola Superior de Guerra (ESG)
Roberto Cavalcanti de Albuquerque	Professor da ESG
Pedro de Oliveira Figueiredo	Professor da ESG
Paulo César Milani Guimarães	Professor da ESG
Geraldo Lesbat Cavagnari Filho	Professor do Núcleo de Estudos Estratégicos da UNICAMP
Márcio Thomaz Bastos	Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil
Cyro Vidal	Presidente da Associação Nacional dos Delegados de Polícia do Brasil
Coronel PM José Braga Júnior	Comandante-Geral da Polícia Militar de Minas Gerais
Tenente-Coronel PM Waltervan Luiz Vieira	Comandante-Geral da Polícia Militar de Goiás
Coronel PM Mário Nazareno Lopes Rocha	Polícia Militar do Pará
Tenente-Coronel PM Sílvio Ferreira	Brigada Militar do Rio Grande do Sul
Coronel PM Paulo José Martins dos Santos	Corpo de Bombeiros do Distrito Federal
Coronel Luiz Rodrigues Mendes Ribeiro	Conselho de Segurança Nacional
Maria Jovita Wolney Valente	Conselho de Segurança Nacional
General-de-Exército Euler Bentes Monteiro	Convidado como personalidade
General-de-Brigada Oswaldo Pereira Gomes	Convidado como personalidade
General-de-Brigada Roberto Pacífico Barbosa	Estado-Maior das Forças Armadas
Contra-Almirante Sérgio Tasso Vasquez de Aquino	Estado-Maior das Forças Armadas
Major-Brigadeiro Sidney Obino Azambuja	Estado-Maior das Forças Armadas
Romeu Tuma	Diretor-Geral da Polícia Federal
Vicente Cheleatti	Presidente da Associação Nacional dos Servidores do Departamento de Polícia Federal (ANSEF)
Wilson Alfredo Perpétuo	Presidente da Associação de Delegados da Polícia Federal (ADPF)

Fonte: Anteprojeto do Relator da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, Deputado Constituinte Ricardo Fiúza (V. 132). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentsAvulsos/vol-132.pdf>>.

## Anexo 2

TABELA 2A

### Policiais militares denunciados e punidos a partir de denúncias na ouvidoria da Polícia de São Paulo – resumo 1998-2008

Cargos	Denunciados na ouvidoria (a)	Procedimentos instaurados (b)	Policiais investigados (c)	Punições <sup>1</sup> (d)	Policiais punidos (e)	Razão investigados/denunciados (c/a) (%)	Razão punidos/ investigados (e/c) (%)
Oficiais superiores							
Coronel	553	10	10	5	3	2	30
Tenente Coronel	262	22	23	11	10	9	43
Major	517	36	36	14	14	7	39
Subtotais	1.332	68	69	30	27	5	39
Oficiais intermediários							
Capitão	1.577	136	143	46	43	9	30
Tenente	2.020	382	425	262	238	21	56
Aspirante	56	35	35	24	21	63	60
Subtotais	3.653	553	603	332	302	17	50
Praças							
Subtenente	109	26	26	13	11	24	42
Sargento	3.091	849	974	695	633	32	65
Cabo	1.744	699	794	587	532	46	67
Soldado	7.521	2.588	4.600	3.500	3.133	61	68
Subtotais	12.465	4.162	6.394	4.795	4.309	51	67
<b>Totais</b>	<b>17.450</b>	<b>4.783</b>	<b>7.066</b>	<b>5.157</b>	<b>4.638</b>	<b>40</b>	<b>66</b>

Fonte: Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Punições: indiciamento, processo crime, punição administrativa.

**TABELA 2B**  
**Policiais civis denunciados e punidos a partir de denúncias na Ouvidoria da Polícia de São Paulo – resumo 1998-2008**

Cargos	Denunciados na ouvidoria (a)	Procedimentos instaurados (b)	Policiais investigados (c)	Punições <sup>1</sup> (d)	Policiais punidos (e)	Razão investigados/denunciados (c/a) (%)	Razão punidos/ investigados (e/c) (%)
Delegado	4.509	305	384	137	121	9	32
Médico legista	16	7	7	1	1	44	14
Investigador	3.510	616	904	519	455	26	50
Carcereiro	622	200	289	158	127	46	44
Escrivão	1.138	132	142	61	57	12	40
Agente policial	216	171	198	122	102	92	52
Agente de telecomunicações	37	4	6	5	3	16	50
Chefe de cartório	5	–	–	–	–	–	–
Datiloscopista	4	–	–	–	–	–	–
Fotógrafo técnico policial	8	1	2	–	–	25	–
Papiloscopista	22	12	13	7	6	59	46
Perito criminal	41	19	27	11	8	66	30
<b>Total</b>	<b>10.128</b>	<b>1.467</b>	<b>1.972</b>	<b>1.021</b>	<b>880</b>	<b>19</b>	<b>45</b>

Fonte: Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Punições: indiciamento, processo crime, punição administrativa.