

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

**A Instituição Policial na Ordem Democrática:
o caso da Polícia Militar do Estado de São Paulo**

Cristina Neme

Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, sob a orientação do Prof. Dr. Paulo Sérgio Pinheiro. Dezembro de 1999.

SUMÁRIO

Introdução.....	p. 6
Capítulo 1 - Polícia e Violência Ilegal.....	p. 19
1.1 – Estrutura e função da polícia militar.....	p. 19
1.2 - Violência policial militar.....	p. 27
Capítulo 2 - Segurança Pública e Democracia.....	p. 42
2.1 - Polícia e Exército.....	p. 44
2.2 - A Justiça Militar Estadual.....	p. 55
2.2.1 - Origens jurídicas da instituição.....	p. 65
2.2.2 - Estrutura da Justiça militar.....	p. 73
Considerações Finais: Mudanças em rumo?.....	p. 83
Bibliografia e Fontes Pesquisadas.....	p. 95

Resumo

Após um longo processo de transição, a instituição da democracia no Brasil não suprimiu as práticas arbitrárias e ilegais do regime autoritário instaurado em 1964. A permanência de padrões de conduta autoritários e ilegais dentro de instituições do Estado - como a violência das forças policiais - é um dos graves obstáculos à consolidação democrática. Esta pesquisa parte do problema da violência policial exercida em clara violação à ordem constitucional estabelecida em 1988, com o objetivo de abordar a instituição policial na ordem democrática.

Abstract

After a long process of transition, the Brazilian institution of democracy has not terminated the arbitrary and illegal practices of the authoritarian regime established in 1964. The permanency of the patterns of authoritarian and illegal conduct within the institutions of the state - as is the case of police violence - is one of the gravest obstacles to democratic consolidation. This dissertation discusses the problem of police violence as exercised in clear violation of the constitutional order as established in 1988 with the objective of producing a study of the police as institution in the democratic order.

Para Beta e Saleme, meus pais.

Agradecimentos

Que fiquem expressos meus agradecimentos ao Prof. Paulo Sérgio Pinheiro, pela orientação e preciosas sugestões bibliográficas.

Ao Núcleo de Estudos da Violência, cujas pesquisas contribuíram para esta dissertação.

Ao CNPQ, instituição que financiou o trabalho, e ao Departamento de Ciência Política, onde foi realizado.

À Polícia Militar do Estado de São Paulo, por sua disposição em colaborar com a pesquisa.

A Guaracy Mingardi e Paulo Mesquita, pelas sugestões no exame de qualificação, e a Luiz Antonio de Souza, pelos comentários à pesquisa.

A Luciano Codato, pela revisão final do texto.

Aos amigos, Frances, Jô, Nando, Ana Maria e Olaya, a meus pais, Beta e Saleme, e irmãos, Fernando e Rafael, pelo apoio.

Introdução

Após um longo processo de transição, a instituição da democracia no Brasil não acabou com as práticas arbitrárias e ilegais do regime autoritário instaurado em 1964. A democracia brasileira, assim como outras democracias latino-americanas que sucederam ditaduras militares, é um regime em construção. Muitos avanços foram alcançados desde o retorno ao governo civil e a Constituição de 1988 é a principal referência da ruptura com o autoritarismo. Essa ruptura, contudo, não se realizou completamente. A permanência de padrões de conduta autoritários e ilegais dentro de instituições do Estado - como a violência das forças policiais - representa um dos graves obstáculos à consolidação democrática.

Este estudo parte do problema da violência policial, exercida muitas vezes em clara infração à ordem constitucional estabelecida em 1988, e procura investigar as dificuldades de adaptação da instituição policial à nova ordem democrática. Ao definir como tema de pesquisa a violência ilegal e arbitrária da polícia, não se pretende afirmar que a ação policial é invariavelmente ilegal e arbitrária, mas que uma margem expressiva de práticas ilegais caracteriza muitas vezes o relacionamento da polícia com a população, sobretudo aquela definida por criminosos e "suspeitos". Entre estes últimos, inclui-se uma ampla parcela de cidadãos que podem ser associados à criminalidade apenas em razão de sua condição socioeconômica - pobreza, desemprego, residência nas periferias etc.

De maneira geral, a investigação do caso da polícia faz parte de uma preocupação mais ampla com as dificuldades do processo de consolidação da democracia no Brasil, onde direitos básicos ainda são inacessíveis à grande

maioria da população, apesar de formalmente assegurados. O presente estudo limita sua abordagem à questão da violação de direitos por *instituições do Estado*, as chamadas graves violações de direitos humanos. O enfoque é dirigido mais precisamente aos direitos civis, uma vez que as transgressões cometidas pela polícia atentam contra tais direitos. O problema adquire relevância especial na medida em que as próprias instituições do Estado parecem constituir obstáculos à democratização no Brasil, não acompanhando ou mesmo resistindo a esse processo. Dentre outros tipos de violações recorrentes no caso brasileiro, não é difícil reconhecer que as cometidas pela polícia, contra uma população já vítima de uma série de injustiças e privada de um amplo universo de direitos, merecem destaque e investigação.

O trabalho da Comissão Teotonio Vilela de Direitos Humanos (CTV) contribui para demonstrar a gravidade do problema. Dedicada à promoção e à defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana, a Comissão realiza uma atividade de denúncia das infrações aos direitos humanos praticadas por agentes do Estado e de pressão sobre as autoridades públicas competentes, com o objetivo de promover mudanças na conduta das instituições. Seus esforços se concentram nas principais formas de violações, dentre as quais encontram-se aquelas exercidas por agências encarregadas do controle da violência, como os sistemas penitenciário e judicial e as forças policiais. Uma consulta a seus arquivos comprova que o problema da violência policial é cotidiano e recorrente.¹

Que o relacionamento da polícia com uma grande parte da população seja indiscutivelmente marcado pela violência, é algo que se pode constatar de forma bastante objetiva. Essa percepção é confirmada pela pesquisa desenvolvida no Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da USP², que vem produzindo nos últimos anos um banco de dados sobre violações de direitos registradas na imprensa a

¹ Criada em 1983, a Comissão Teotonio Vilela funciona no Núcleo de Estudos da Violência/USP. Parte desta pesquisa se deve à participação nos trabalhos da Comissão no período de 1992 a 1994.

² Pinheiro, P. S., Adorno, S., Cardia, N. *Continuidade Autoritária e Construção da Democracia*. Projeto Integrado de Pesquisa. São Paulo, NEV, USP.

partir da década de oitenta no Brasil. Na fase inicial da pesquisa, realizada a coleta de dados sobre a violência policial, pode-se observar claramente a frequência e o caráter sistemático das violações de direitos por parte de agentes policiais, seguindo um padrão semelhante ao verificado no trabalho cotidiano da Comissão Teotonio Vilela.

Em face das evidências, e reconhecendo que a violência é um problema inerente à instituição policial, seja qual for a polícia, este estudo toma por objeto de análise a Polícia Militar do Estado de São Paulo, a maior força policial do Estado, cuja principal atribuição é executar o policiamento ostensivo, atividade que a mantém em contato direto com a população.

Violência policial no Brasil

A violência policial não é novidade na história brasileira. Uma bibliografia bastante diversificada comprova que ela sempre se fez presente, sobretudo contra as classes populares, tanto em períodos de regimes políticos autoritários quanto democráticos.³ Ela está presente no período republicano, no Estado Novo e no regime autoritário instaurado em 1964⁴, e apesar de a repressão se especializar e intensificar nos regimes de exceção, as arbitrariedades policiais não cessam durante os períodos de normalidade democrática.⁵ Se não constitui fenômeno recente, permeando a história do país independentemente do regime

³ A violência da polícia, além de ser tratada em bibliografia especializada, como se verá a seguir, também aparece em bibliografia não especializada, em memórias e biografias nas quais os autores, ao reproduzir o cotidiano de cidades brasileiras e mudanças políticas e sociais, fazem referências constantes à presença da violência policial. Entre outros, ver NOGUEIRA FILHO, P. *Ideais e Lutas de um Burguês Progressista*; RAMOS, G. *Infância*; TORRES, A. *Pasquinadas Cariocas*; AMERICANO, J. *São Paulo Nesse Tempo (1915-1935)*; REGO, J. L. *Meus Anos Verdes*; MELO, O. *A Marcha da Revolução Social no Brasil*; VERÍSSIMO, E. *Solo de Clarineta*. A propósito: NEME, C. Relatório de Iniciação Científica/FAPESP (1992): *Evolução das Formas de Repressão em São Paulo*.

⁴ PINHEIRO, P. S. "Violência e Cultura" e "Violência do Estado e Classes Populares"; HALL, M. e PINHEIRO, P. S. "Alargando a História da Classe Operária: Organização Lutas e Controle"; PINHEIRO, P. S.; SADER, E. "O controle da polícia no processo de transição democrática no Brasil"; LEAL, V. N. *Coronelismo, Enxada e Voto*.

⁵ PINHEIRO, P. S.; SADER, E. "O controle da polícia no processo de transição democrática no Brasil" in: *Temas IMESC*, São Paulo, 2 (2), 1985.

político em vigor, a violência policial apresenta uma variação de sua *intensidade* e do *alvo* atingido. No regime militar, os agentes de segurança reprimiram violentamente os opositores políticos, promovendo uma especialização das técnicas repressivas. No contexto democrático, os agentes policiais empregam a violência ilegal no combate à criminalidade comum e contra os marginalizados de uma sociedade excludente.

Sem desconsiderar essa longa tradição da violência policial no Brasil, parece pertinente concentrar-se nas evidências de continuidade de certas práticas características do regime autoritário instaurado em 1964 no período de redemocratização pós-1988. Se a exacerbação da violência pelas agências de segurança no período autoritário é um fato, não menos notório é agora o fato de o regime democrático não ter dado uma solução satisfatória ao problema da violência policial.⁶ Apesar de verificar-se em momentos diferentes da história brasileira, o contexto atual de redemocratização, com a instituição de um regime constitucional cuja “carta de direitos” é a mais abrangente de nossa história, exige uma abordagem do problema. Não convém acostumar-se à violência policial, aceitando naturalmente a persistência desse fenômeno na sociedade brasileira. Daí a necessidade de investigar por que os avanços na direção da democracia, sobretudo os relacionados à proteção dos direitos civis, não foram suficientes para adaptar a Polícia Militar à nova ordem. Reconhece-se a significação dos avanços ocorridos na própria PM, entre os quais destacam-se as mudanças promovidas na formação dos policiais e os projetos elaborados pela instituição com o objetivo de aproximar a polícia à sociedade, como a criação dos *Consegs* (conselhos de segurança), e mais recentemente o programa de policiamento comunitário. Se bem-sucedidas, tais iniciativas certamente serão fundamentais para a constituição de uma polícia democrática, mas não consistem em medidas diretamente voltadas à contenção da violência policial.

⁶ Não se afirma que o regime instaurado em 1964 foi mais violento que outros regimes de exceção, pois não há estudos comparativos sobre a violência policial brasileira em seus diversos períodos históricos. É a partir da década de 80 que os números da violência policial passam a ser coletados e sistematizados. Interessa apenas enfatizar que o problema se agrava durante as ditaduras e que a influência exercida pelo regime político de 1964 sobre as polícias militares foi

Ainda são poucas e sofrem resistência da corporação as tentativas de estabelecer um *controle efetivo* da atividade policial, como se verá mais adiante.

Após a redemocratização, esclarece P. S. Pinheiro, o Estado não mais coordena diretamente ações violentas e arbitrárias como no regime autoritário, porém a violência ilegal é ainda exercida por seus agentes. Diante dessa desobediência aos preceitos legais por parte dos agentes do Estado, ocorre um descompasso entre o quadro formal democrático e o funcionamento das instituições encarregadas de sua proteção e implementação.⁷ A Polícia Militar do Estado de São Paulo - instituição cujas atribuições se definem legalmente de acordo com os princípios democráticos expressos na Constituição Federal - não suprimiu práticas arbitrárias comuns na ditadura, mantendo um padrão de ação conflitante com os limites impostos pela nova ordem constitucional. Não se trata - bem entendido - de atribuir um comportamento invariavelmente ilegal à polícia, mas de reconhecer que os procedimentos violentos, arbitrários ou ilegais, por serem incompatíveis com as normas do Estado de Direito, inevitavelmente comprometem toda a instituição, mesmo que boa parte de seu trabalho seja realizada de acordo com a lei.⁸ Os poderes públicos, em um Estado de Direito, devem ser exercidos no âmbito das leis que os regulam, daí a existência de mecanismos constitucionais que visam a impedir o abuso ou o exercício ilegal do poder, como a submissão dos atos da administração pública a um controle jurisdicional.⁹

É verdade que o descompasso existente entre a lei e o funcionamento efetivo da instituição não é exclusividade das polícias militares. Outras instituições do Estado brasileiro parecem não funcionar rigorosamente de acordo com as determinações legais, criando condições favoráveis para a corrupção e o

determinante na definição de seu trabalho e ainda se faz presente nas corporações.

⁷ PINHEIRO, P. S. "Direitos Humanos no Ano que Passou: Avanços e Continuidades" *in: Os Direitos Humanos no Brasil*. Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência e Comissão Teotônio Vilela, São Paulo, NEV/CTV, 1995.

⁸ A atuação da polícia militar é ampla e as chamadas "ocorrências sociais", que incluem vários tipos de atendimento à população (inclusive aqueles que não estão relacionados à atividade policial, como a realização de partos), correspondem à grande parte das ocorrências policiais.

⁹ BOBBIO, N. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo, Brasiliense, 1988, p. 18-19; *Estado, Governo*

clientelismo, por exemplo. Mas se o problema da violação de direitos pelas próprias instituições do Estado democrático não se restringe ao caso da polícia, esta assegura sua especificidade uma vez que possui a prerrogativa legal de usar a força física. Ao não orientar sua ação de acordo com as normas estabelecidas, o policial transforma sua prerrogativa do uso da força em violência ilegal. O resultado mais extremo desse desvio é um alto número de mortes de civis. Por si só, a violação desse direito fundamental e do direito à integridade física parece justificar um estudo da instituição a que compete a administração, no âmbito interno, da violência física monopolizada pelo Estado.

Polícia na ordem democrática

O Estado moderno tornou-se a “única fonte do *direito* à violência”, nos termos de Weber, passando a deter positivamente o monopólio do uso legítimo da violência física.¹⁰ Mesmo nas democracias mais consolidadas, a instituição policial não possui de fato o monopólio do uso da força, visto que também podem fazer uso dela, entre outros exemplos, seguranças privados, algumas autoridades, certos agentes hospitalares e o próprio cidadão, em caso de legítima defesa.¹¹ Mas para manter a idéia de monopólio não é necessário, como observa D. Monjardet, considerá-la em sentido estrito. Basta ressaltar que o alvo do recurso legal à força por outros agentes que não a polícia é bastante limitado, ao passo que o alvo da instituição policial é indeterminado, a saber, potencialmente todas as pessoas. Pode-se conservar a idéia de monopólio se a polícia mantiver a força suficiente para regular o uso que dela é feito por todos os demais agentes. Ao exercer a regulação pública da violência privada, função

e *Sociedade*. São Paulo, Paz e Terra, 1992, p. 96; *O Futuro da Democracia*, p. 103.

¹⁰ WEBER, M. “A Política como Vocação”. In: *Ciência e Política, Duas Voca es*, São Paulo, Cultrix, 1967; p. 55-66; “El Estado racional como asociación de dominio institucional con el monopolio del poder legítimo” in: *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura, 1944, vol. 2.

¹¹ OCQUETEAU, F. “A Expansão da Segurança Privada na França”. In: *Tempo Social*, 9 (1), 1997; BRODEUR e REINER *apud* MONJARDET, D. *Ce que fait la police*, 1996, pp. 18-19,

elementar em toda sociedade, a instituição preserva o monopólio do uso da força física em relação a todos os outros usos específicos.¹²

De acordo com a análise weberiana, o monopólio estatal da violência se justifica como um meio de pacificar a sociedade e possibilitar a convivência em um grande grupo social. Os governantes dispõem de instituições autorizadas a empregar a violência física quando necessário, a fim de evitar que a ela recorram todos os outros cidadãos. Em todo caso, o monopólio da violência física, como observa Elias, é uma invenção social ambígua: se por um lado tem por função fundamental a pacificação da sociedade, por outro é um instrumento que pode ser usado muito mais em benefício daqueles que o controlam - governantes e agentes - do que da própria sociedade.¹³ As normas do Estado de Direito democrático impõem limitações ao poder estatal justamente para coibir esses possíveis desvios, e por essa razão as Forças Armadas e a Polícia são os órgãos autorizados a administrar a violência física apenas em conformidade aos estatutos legais. É a partir desse aspecto essencial, assinalado por Elias, que se considera o problema da violência policial brasileira: seja em benefício dos governantes, seja dos agentes, é fato que a violência empregada pelas forças policiais extrapola sua finalidade social, voltando-se com frequência contra a própria sociedade. Em relação à finalidade social da instituição policial, tem-se como referência os padrões de uma sociedade democrática em que a ação da polícia é regulada por leis, de acordo com as exigências do Estado de Direito.

Na definição de E. Bittner, a polícia consiste em um mecanismo de distribuição na sociedade de uma força justificada por situações em que a solução de problemas entre os cidadãos exige, ou pode exigir, o uso da força.¹⁴ Monjardet complementa essa formulação acrescentando que a força é instrumentalizada por quem a comanda, e chama a atenção para os diversos fins a que pode servir a polícia. A polícia é um “instrumento de aplicação de uma

¹² MONJARDET, D. *Ce que fait la police*, 1996 p. 19.

¹³ ELIAS, N. “Violence and Civilization: the state monopoly of physical violence and its infringement”. In: KEANE, J. (ed.) *Civil Society and the State. New European Perspectives*, London, New York, Verso, pp. 179-181.

força (a força física, em uma primeira análise) sobre um objeto que lhe é designado *por quem a comanda*". Seu caráter instrumental é universal, mas suas finalidades são particulares, variando de sociedade para sociedade. Seguindo a abordagem de Monjardet, caberia perguntar quais são as finalidades socialmente designadas para o uso da força física na sociedade brasileira. Uma vez que são identificadas pelas prescrições normativas (o Direito) e pelas *práticas observáveis do instrumento*¹⁵, é sobretudo no *contraste* entre as leis e as práticas que se evidencia o modo como a instituição - a Polícia Militar do Estado de São Paulo, no caso deste estudo - emprega a violência física monopolizada pelo Estado.

Monopólio da violência física

Antes de abordar o problema do desvirtuamento da função policial exposto por Elias, convém insistir na questão do monopólio, visto que boa parte dos trabalhos sobre a polícia retoma Weber para defini-la como o aparelho de Estado responsável pela manutenção do monopólio da força física no âmbito interno. Se a polícia é um mecanismo necessário para garantir o monopólio do uso da força, requisito essencial para a formação do Estado moderno, não se pode desprezar que tal condição não se tenha efetivado completamente em todos os Estados nacionais. São expressivas as diferenças entre o contexto brasileiro e de outros países latino-americanos, de um lado, e o contexto das democracias consolidadas européias ou norte-americanas, cujas instituições policiais são adotadas como referência por seu enquadramento relativamente bem-sucedido às exigências do Estado de Direito. Essa diferença deve ser apontada, considerando-se que o contexto de atuação da polícia é também um fator relevante para a compreensão de seus problemas. Não se trata de justificar as deficiências da polícia em razão do contexto sócio-político do país, apenas

¹⁴ BITTNER *apud* MONJARDET, D. *Ce que fait la police, op. cit.*, p. 15.

¹⁵ MONJARDET, D. *Ce que fait la police*, pp. 16-17.

indicar um dado a mais que deve ser levado em conta para que se possa compreendê-las.

Em contraste com Estados europeus, que monopolizaram o direito de exercer a violência retirando-o dos cidadãos, a maioria dos países latino-americanos não atingiu esse objetivo de forma satisfatória.¹⁶ Apesar de apresentado como uma democracia formalmente avançada, o Estado colombiano, por exemplo, parece perder cada vez mais um monopólio que nunca possuiu completamente, pelo fato de não dominar todo seu território. São conhecidas as regiões em que as guerrilhas assumiram funções de Estado e os bairros controlados por máfias que pagam aos policiais “para serem deixados em paz”.¹⁷ Uma boa fórmula para introduzir os estudos sobre a polícia latino-americana seria lembrar que “se reconhece modernamente que o Estado tem *ou deveria ter* o monopólio do uso da força para a resolução de disputas e para a manutenção da ordem pública”.¹⁸

Não se pode dar a mesma dimensão às dificuldades que encontram os Estados colombiano, venezuelano ou brasileiro em vista do monopólio da violência, nem afirmar genericamente não existir monopólio no Brasil. Mas pode-se afirmar que as regiões periféricas de metrópoles como São Paulo sem dúvida são áreas em que o Estado deixa de cumprir funções básicas como saúde, educação e segurança, e que chegam a apresentar níveis de violência iguais ou superiores aos de cidades dominadas pelas guerrilhas colombianas. Em 1993, Cali apresentava a taxa de 87 homicídios por 100 mil habitantes; no distrito do Jardim Ângela, na zona sul de São Paulo, essa taxa alcançava 111 por 100 mil habitantes em 1995.¹⁹

¹⁶ WALDMANN, P. “Introducción”. In: WALDMANN, P. (org.) *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*. 1996, p.19.

¹⁷ RIEDMANN, A. “La reforma policial en Colombia”. In: WALDMANN, P. (org.) *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*, 1996, p. 220-221.

¹⁸ GABALDÓN, L. G. “La policía y el uso de la fuerza en Venezuela”. In: WALDMANN, P. (org.) *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*, 1996, p. 269 (grifos nossos).

¹⁹ *Mapa de risco da violência: cidade de São Paulo*, SP, Cedec, 1996, p. 4.

Estudo sobre indicadores de criminalidade e violência no município de São Paulo entre 1984 e 1993 aponta o aumento de ocorrências criminais registradas, sobretudo a partir de 1988.²⁰ Os crimes violentos representam em média 28,8% do total dessas ocorrências. No período de 1988 a 1993, dentre os vários tipos de crimes violentos, os mais freqüentes são roubos, lesões corporais dolosas e homicídios.²¹ Roubo é a primeira modalidade de crime violento mais cometida, homicídio, a terceira. Embora em números absolutos este seja bem inferior ao primeiro, ambos os crimes apresentam tendência de crescimento, sendo a de roubo maior que a de homicídio.²² Em vista de sua gravidade, o crime de homicídio torna mais evidente a incapacidade de o Estado regular a violência.

Uma pesquisa sobre as taxas de mortalidade por homicídio dos 96 distritos do município de São Paulo permite observar como a capacidade de o Estado monopolizar a violência varia entre as regiões da cidade.²³ Se em algumas localidades o monopólio é realizado de forma satisfatória, em outras pode-se afirmar que o Estado não exerce praticamente a regulação pública da violência privada. A discrepância é expressiva: na menor taxa, correspondente ao distrito de Perdizes, verificam-se 2,65 homicídios por 100 mil habitantes; na maior, no distrito do Jardim Ângela, esse coeficiente chega a 111,52, sendo de 43 por 100 mil habitantes a taxa geral do município de São Paulo. Entre os extremos, os distritos se dividem em estratos de alto, médio e baixo risco, conforme suas taxas de homicídio em relação à do município de São Paulo (43 por 100 mil). Dos 96 distritos, 22 são considerados de baixo risco, 59 de médio e 15 de alto. Estes últimos concentram taxas de homicídio que variam de 65 a 111 por 100 mil habitantes, em contraste significativo com os distritos mais pacíficos, cuja taxa mais alta é de 18,96. Como demonstram os dados, há

²⁰ FEIGUIN, D., LIMA, R. "Tempo de violência: medo e insegurança em São Paulo". In: *São Paulo em perspectiva*, SP, vol. 9, nº 2, abr./jun. 1995.

²¹ Roubo e homicídio incluem também as tentativas.

²² FEIGUIN, D., LIMA, R. "Tempo de violência: medo e insegurança em São Paulo", *op. cit.*, p. 76. De 1988 a 1993, a taxa de roubo eleva-se de 567 por 100 mil habitantes para 750,3; a de homicídio de 41,6 para 50,2 (ambas incluem as tentativas).

²³ *Mapa de risco da violência: cidade de São Paulo*, *op.cit.* As taxas foram calculadas com base nos dados de mortalidade de 1995 em relação aos 96 distritos do município.

territórios em que a instituição policial é capaz de regular a criminalidade violenta, e outros em que o monopólio do uso da força pelo Estado é irrisório ou quase não existe. Na realidade, a divisão do município em subterritórios comprova a ausência do Estado para largos contingentes da população.

O enfoque específico nas faixas etárias de adolescentes (15 a 19 anos) e jovens (20 a 24 anos) revela um aumento significativo das taxas de homicídio. No Brasil, mortes por causas externas vêm aumentando desde 1980, principalmente nessas faixas etárias.²⁴ No município de São Paulo, esse tipo de morte corresponde a 85% do número de óbitos de adolescentes e jovens, sobretudo do sexo masculino. De 1980 a 1995, a taxa de mortalidade por causas externas saltou de 152,9 para 312 por 100 mil habitantes na população de adolescentes e jovens do sexo masculino.²⁵ O homicídio, dentre as causas externas, é o fator predominante de morte violenta dessa população. Se em 1980 os homicídios correspondiam a 38,2% das mortes por causas externas de adolescentes e jovens do sexo masculino, em 1985 essa proporção se elevou para 61,3%, aumentou para 63,3% em 1990 e chegou a 71,9% em 1995. No sexo feminino, essa proporção cresceu de 18,6% em 1980 para 45,1% em 1995, um aumento significativo, mas cujos valores absolutos são bem inferiores aos do sexo masculino.²⁶

A comparação entre a taxa geral de homicídio de São Paulo e as taxas de homicídio da população jovem e adolescente do sexo masculino evidencia a gravidade da situação. Em 1995, a taxa de homicídio geral (sem distribuição por faixa etária e por sexo) era de 43/100 mil.²⁷ No mesmo ano, selecionadas as faixas etárias de 15 a 19 anos e 20 a 24 anos do sexo masculino, as taxas se

²⁴ MELLO JORGE, M. H. P. "Adolescentes e jovens como vítimas". In: PINHEIRO, P. S. et al. (org.). *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro, Garamond, 1998, p. 101. Causas externas são causas violentas, não naturais, que podem ser intencionais ou não-intencionais e compreendem acidentes de todos os tipos, suicídios e homicídios (p. 97).

²⁵ *Idem*, p. 105.

²⁶ *Idem*, pp. 108-116.

²⁷ *Mapa de risco da violência: cidade de São Paulo, op. cit.*, p. 4.

elevam para 186,7 e 262,2 respectivamente.²⁸ De 1980 a 1995, a taxa de homicídio cresceu de modo expressivo nessa população de 15 a 24 anos: em 1980 ocorriam 58,8 homicídios por 100 mil habitantes; em 1985 esse coeficiente saltou para 168,8, em 1990 para 197,9 e em 1995 para 224,7²⁹, ano em que se tornou fator de 71,9% das mortes por causas externas.

Como se pode observar, a proporção de homicídios vem aumentando aceleradamente, tornando-se a principal causa de morte de jovens e adolescentes, sobretudo do sexo masculino, sendo a arma de fogo o principal meio empregado.³⁰ A população de adolescentes e jovens é a mais atingida, principalmente os últimos, apresentando as maiores taxas de homicídio da cidade. Análise das taxas de homicídio da faixa etária entre 20 e 24 anos nas oito delegacias seccionais de polícia do município de São Paulo indica como essas mortes se distribuíam espacialmente em 1995. A 6ª seccional (Santo Amaro) apresentava a maior taxa, 175,4 por 100 mil habitantes, seguida pela 8ª (Guaianazes) e pela 7ª (Itaquera), cujas taxas correspondiam a 146,6 e 112,7 respectivamente.³¹

O estudo sugere uma associação entre condições socioeconômicas e risco de violência. As três seccionais mais violentas tiveram as piores avaliações em condições socioeconômicas: a seccional de Santo Amaro apresentou a maior taxa de homicídio e foi classificada em penúltimo lugar em condições socioeconômicas; a de Guaianazes apresentou a segunda maior taxa de homicídio e a pior posição em condições socioeconômicas, seguida pela de Itaquera, com a terceira maior taxa de homicídio e a terceira pior posição em

²⁸ *Idem*, p. 110.

²⁹ *Idem*, p. 116.

³⁰ *Idem*, p. 110.

³¹ *Mapa de risco da violência: cidade de São Paulo*, *op. cit.*, pp. 7-8. Essas taxas se referem a jovens de ambos os sexos e a média das 8 seccionais é de 105 homicídios por 100 mil habitantes. Se fossem considerados apenas os homicídios de homens entre 20 e 24 anos, as taxas se elevariam. No estudo de M. H. P. Mello Jorge, a taxa de homicídio para a mesma faixa etária em 1995 é superior (135,6 por 100 mil), sendo 262,2 para o sexo masculino e 16,2 para o feminino (MELLO JORGE, M. H. P. "Adolescentes e jovens como vítimas". In: PINHEIRO, P. S. et al. (org.). *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana*, *op. cit.*, p. 110). A variação provavelmente se deve à diferença das fontes consultadas em cada pesquisa.

condições socioeconômicas.³² Outros estudos também identificam na zona sul da cidade, na área relativa à 6ª delegacia seccional de polícia, a maior concentração de homicídios. Essa situação se verifica desde o início da década de 80: na região de Santo Amaro localiza-se a maioria dos distritos com maior índice de homicídios entre 1982 e 1995.³³ Constata-se então a variação do risco de violência por faixa etária e por região da cidade de São Paulo: são adolescentes e jovens do sexo masculino, sobretudo os últimos, residentes na periferia (zonas sul e leste) e nas regiões mais pobres, com piores condições socioeconômicas, as maiores vítimas de homicídio.³⁴

Não é possível ignorar a diferença de realidades na discussão da instituição policial. Na América Latina, com algumas exceções, o Estado não vem cumprindo sua função de pacificação, “não logrou submeter nem cidadãos nem seus próprios organismos a um controle conseqüente”.³⁵ Os dados comprovam que o Brasil não se encontra entre as exceções, e juntamente com Cuba e Colômbia apresenta tendências crescentes de mortalidade por causas externas.³⁶ No caso de São Paulo, observa-se que os indicadores de violência variam entre as diversas regiões e que a incapacidade estatal de regular a violência é muito maior nas periferias, onde são mais intensos os conflitos violentos dentro dos grupos sociais e entre a polícia e a população. Daí a guerra de todos contra todos, pois não há controle dos grupos sociais nem dos organismos estatais: os habitantes se matam e são mais facilmente mortos pela polícia.

³² *Mapa de risco da violência: cidade de São Paulo, op. cit.*, p. 8.

³³ MINGARDI, G. *O Estado e o crime organizado*, São Paulo, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, 1998, p. 137; FEIGUIN, D., LIMA, R. "Tempo de violência: medo e insegurança em São Paulo". In: *São Paulo em perspectiva*, SP, vol. 9, nº 2, abr./jun. 1995, p. 78.

³⁴ Observe-se ainda que há diferença de risco por região conforme o tipo de criminalidade: os crimes contra o patrimônio concentram-se nas regiões com melhores condições sócio-econômicas, já os crimes contra a vida, nas periféricas (*Mapa de risco da violência*).

³⁵ WALDMANN, P. "Introducción". In: *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*. 1996, p. 21.

³⁶ *Mapa de risco da violência: cidade de São Paulo, op. cit.*, p. 3.

Capítulo 1 - Polícia e Violência Ilegal

1 - Estrutura e função da polícia

No Brasil, são as polícias estaduais - Polícia Civil e Polícia Militar - que realizam a maioria das atividades policiais. Ambas estão subordinadas ao governador de Estado e têm suas atribuições definidas na Constituição Federal e nas Constituições Estaduais. A polícia civil exerce funções de polícia judiciária e apuração das infrações penais, exceto as militares, e à polícia militar cabem o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública.³⁷ Em suma, a polícia civil faz investigação e a militar é responsável pelo policiamento ostensivo e preventivo. Essas atribuições são regulamentadas em decretos-lei federais e estaduais e em lei complementar, no caso das polícias paulistas.

A configuração atual da Polícia Militar do Estado de São Paulo data de 1970, quando o decreto-lei estadual nº 217 determinou a unificação das duas polícias *fardadas* então existentes, Força Pública e Guarda Civil, sob a denominação de Polícia Militar do Estado de São Paulo.³⁸ Constituiu-se então a Polícia Militar com os integrantes da Força Pública, que permaneceram com os mesmos postos e graduações de que eram titulares, e com o aproveitamento de componentes da Guarda Civil, de acordo com as condições impostas pelo decreto, que criou igualmente um “Quadro em Extinção da Guarda Civil de São Paulo”, pelo qual os componentes da corporação extinta também poderiam

³⁷ Constituição Federal, Artigo 144, parágrafos 3º e 5º.

³⁸ “Fica constituída a Polícia Militar do Estado de São Paulo, integrada por elementos da Força Pública do Estado e da Guarda Civil de São Paulo, na forma deste Decreto-Lei...” (Decreto-Lei estadual nº 217, de 8 de abril de 1970, art. 1º).

optar³⁹. A legislação referente à extinta Força Pública foi aplicada à Polícia Militar⁴⁰, mantendo-se a estrutura militar da Força Pública e extinguindo-se a Guarda Civil. Na prática, "Polícia Militar do Estado de São Paulo" foi a nova denominação dada à Força Pública.⁴¹

A competência das polícias militares é definida pelo decreto-lei federal 667/69 e, no Estado de São Paulo, pelo decreto-lei 217/70, que segue as disposições do federal. O decreto 667 reorganizou as polícias militares e corpos de bombeiros dos Estados e permanece em vigor com algumas alterações. Definindo a competência das polícias militares, atribui-lhes com *exclusividade* a execução do policiamento ostensivo, fardado.⁴² Além disso, determina-lhes a competência para “atender à convocação, inclusive mobilização, do governo federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Interna e da Defesa Territorial”⁴³ - reafirmando a condição das polícias militares de forças auxiliares e reserva do Exército, prevista pela Constituição Federal⁴⁴, que ratificou a determinação da legislação anterior a esse respeito. A atribuição de policiamento ostensivo é sua principal atividade, exercida cotidianamente.

Ao decreto-lei 667 seguem-se dois decretos federais para regulamentação das polícias militares e dos corpos de bombeiros, estabelecendo “princípios, normas e conceitos para a aplicação do 667/69”. O decreto 66.862/70 (8/7/1970) define policiamento ostensivo como a “ação policial

³⁹ Decreto-Lei estadual nº 217, art. 2º, 3º e 7º.

⁴⁰ Decreto-Lei estadual 222, de 16 de abril de 1970, art. 1º.

⁴¹ As origens da Polícia Militar do Estado de São Paulo remontam ao ano de 1831, quando foi criada a Guarda Municipal Permanente. A partir de então, a força policial paulista, que se consolidou durante a Primeira República, mudaria de nome várias vezes - Corpo Policial Permanente, Força Pública Estadual, Força Policial, Força Pública, Força Pública do Estado de São Paulo - até tornar-se Polícia Militar do Estado de São Paulo, com a unificação das polícias fardadas em 1970.

⁴² Decreto-Lei federal 667/69, art. 3º, a.

⁴³ Decreto-Lei federal 667/69, art. 3º, d.

⁴⁴ Art. 144, parágrafo 6º.

em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda, quer pelo equipamento, armamento ou viatura”.⁴⁵ O decreto 88.777 (30/9/1983) substitui o anterior e introduz algumas modificações, destacando a exclusividade das polícias militares na execução do policiamento ostensivo e sua finalidade de manutenção da ordem pública. Desde então, policiamento ostensivo é a “ação policial, *exclusiva das Polícias Militares*, em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda, quer pelo equipamento, armamento ou viatura, *objetivando a manutenção da ordem pública*”. O policiamento ostensivo é classificado em vários tipos: policiamento ostensivo normal, urbano e rural; de trânsito; florestal e de mananciais; ferroviário e rodoviário, nas estradas estaduais; portuário; fluvial e lacustre; de radiopatrulha terrestre e aérea; de segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado; e outros fixados em legislação estadual.⁴⁶ No Estado de São Paulo, além dos relacionados acima, incluem-se o policiamento de locais e recintos destinados à prática de desportos ou diversões públicas, vias e logradouros públicos, repartições públicas e recintos fechados de freqüência pública, prédios e recintos particulares.⁴⁷

Verifica-se a dimensão da competência da PM pelo amplo e diferenciado conjunto de funções que lhe é atribuído. Com efetivo previsto de 88.308 policiais, é a maior polícia do Estado de São Paulo e do Brasil. Para termos de comparação, o efetivo da Polícia Civil paulista não atinge 30 mil policiais.

Estrutura organizacional da Polícia Militar

⁴⁵ Decreto 66.862, art. 2º, 13.

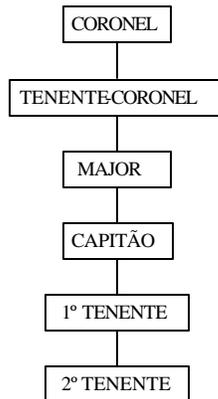
⁴⁶ Decreto 88.777/83, art. 2º, 27. Alterando a disposição do decreto anterior, esse decreto condicionou a possibilidade de instituição de outros tipos de policiamento ostensivo por meio da legislação estadual à aprovação do Exército: “outros fixados em legislação da Unidade Federativa, ouvido o Estado-Maior do Exército através da Inspeção-Geral das Polícias Militares”.

⁴⁷ Decreto-lei estadual 217/70, art. 9º.

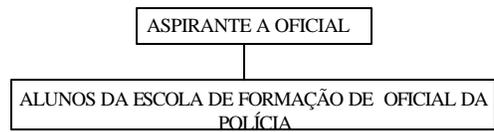
A carreira policial militar se divide em duas categorias - praças e oficiais - com suas respectivas subdivisões hierárquicas. Em ordem crescente de hierarquia, os praças atuam nos postos de soldado, cabo, 3º sargento, 2º sargento, 1º sargento e subtenente; os oficiais, nos postos de 2º tenente, 1º tenente, capitão, major, tenente-coronel e coronel. Entre as duas categorias, encontram-se os praças especiais de polícia, designação dada ao aluno oficial e ao aspirante a oficial (recém-formado no curso de formação de oficiais). A grande maioria da corporação é constituída por praças (94,3%); os oficiais - superiores hierárquicos que ocupam os postos de comandantes, chefes, diretores e instrutores, dirigindo as diversas seções da instituição - totalizam 5,7% do efetivo. Na página seguinte, o organograma apresenta essa estrutura hierárquica.

Estrutura Hierárquica da Polícia Militar

OFICIAIS DE POLÍCIA



PRAÇAS ESPECIAIS DE POLÍCIA



PRAÇAS DE POLÍCIA



A hierarquia se divide em 13 níveis e se assemelha à do Exército, com exceção do posto de general, que não existe na polícia. Essa excessiva divisão reflete uma rigidez hierárquica que condiciona todo o funcionamento da organização policial.

Há na corporação duas carreiras - uma para oficiais e outra para praças de polícia militar - marcadas por forte distinção hierárquica. A forma de ingresso é diferenciada para ambas as categorias: os oficiais frequentam o Curso de Formação de Oficiais⁴⁸, no qual ingressam mediante concurso público; já os praças prestam um outro concurso público e fazem o Curso de Formação de Soldados oferecido pela PM. Concluída a formação, o policial passa a integrar os quadros da instituição, de oficiais e praças, ocupando os postos e graduações iniciais da escala hierárquica.⁴⁹

O efetivo da corporação é majoritariamente masculino (93,6%). Essa diferença acentua-se ao analisar-se o quadro de oficiais: 97,3% homens e 2,7% mulheres. Dos 5,7% de oficiais, há apenas 0,15% de oficiais do sexo feminino.

Efetivo Previsto

	Oficiais	Praças	Total
Masculino	4873	77814	82687
Feminino	136	5485	5621
Total	5009	83299	88308

Fonte: Decreto 41.136, de 4/9/1996

O efetivo de oficiais é distribuído em sete quadros: Quadro de Oficiais de Polícia Militar (QOPM), Quadro Auxiliar dos Oficiais da Polícia Militar (QAOPM), Quadro de Oficiais de Administração (QOA), Quadro de Oficiais de Saúde

⁴⁸ Trata-se de um curso superior (3º grau) com duração de 4 anos oferecido pela Academia de Polícia Militar do Barro Branco, localizada na cidade de São Paulo. Cursos de especialização, também oferecidos pela Polícia Militar, são exigidos para ascensão na carreira além do posto de capitão.

⁴⁹ Posto é o grau hierárquico do oficial e graduação o grau hierárquico do praça.

(QOS), Quadro de Oficiais de Polícia Feminina (QOPF), Quadro de Oficiais Especialistas (QOE)⁵⁰, Quadro de Oficiais Capelães (QOC).

Efetivo Previsto para os Quadros de Oficiais

	Coronel	Ten Cel	Major	Capitão	Tenente	SOMA
QOPM	51	178	276	822	2450	3777
QOPF	2	6	8	27	93	136
QOS	1	5	22	40	345	413
Médicos		1	5	25	154	185
Dentistas		1	3	4	12	20
Farmacêuticos		1	1	2	6	10
Veterinários						
QOC		1	1	2	2	6
QOE			1	2	13	16
QAOPM			18	40	388	446
TOTAL	54	193	335	964	3463	5009

Fonte: Quadro Particular de Organização da Polícia Militar.

Efetivo Previsto de Praças

QPM-0 (combatentes)					Outros (músicos e auxiliares)					total
Sten.	1º sgt.	2º/3º sgt.	cabo	sold.	Sten.	1º sgt.	2º/3º sgt.	cabo	sold.	
607	2184	8936	11008	53364	72	290	1074	874	4800	83299

Fonte: Decreto 41.136/1996.

Dentre esses efetivos, destacam-se o Quadro de Oficiais de Polícia Militar (QOPM), também denominados combatentes, que correspondem a 75% dos oficiais da Polícia Militar e dominam as atividades administrativas e operacionais, e o Quadro de Praças Combatentes (QPM-0).

É de notar a imensa burocracia sustentada pela PM. A existência de quadros de oficiais que escapam à atividade policial sugere uma montagem da estrutura de forma a dar grande autonomia à corporação, assegurando sua auto-suficiência.⁵¹

⁵⁰ São os músicos.

⁵¹ Não se tem a posição oficial da corporação a respeito desta questão, mas em seminário realizado pelo NEV para debater a formação do policial militar, representantes da PM avaliaram negativamente a existência de quadros de oficiais que escapam à atividade policial, como médicos ou dentistas. NEV/CEE, Relatório de Pesquisa: *Democracia e Direitos Humanos*, 1998.

O efetivo é alocado em unidades operacionais e administrativas.⁵² A administração está concentrada basicamente em sete diretorias (DAL, DAMCO, DEI, DF, DP, DS e D.Sist)⁵³ e o trabalho operacional estruturado sob três comandos: Comando de Policiamento Metropolitano (CPM), Comando do Corpo de Bombeiro (CCB) e Comando de Policiamento do Interior (CPI).⁵⁴ Tanto as diretorias quanto os grandes comandos formam, juntamente com o Comandante-Geral e seu Estado-Maior (assessoria), a cúpula da PM ou o Alto Comando - todos cargos de confiança do comandante-geral, nomeado pelo governador do Estado. Este estudo concentra-se na estrutura operacional da PM, visto que o policial se relaciona diretamente com a população ao desempenhar essa atividade.

As unidades policiais militares responsáveis pelas áreas da capital, Grande São Paulo e do interior do Estado se estruturam sob os três grandes comandos. Considerando-se no caso o CPM e o CPI, seguem-se em ordem decrescente de hierarquia os Comandos de Policiamento de Área Metropolitana (CPA/M) e os Comandos de Policiamento de Área do Interior (CPA/I), que compreendem seus batalhões, companhias, pelotões e grupos (destacamentos) policiais militares.

A estrutura da Polícia Militar, no que diz respeito a sua atividade operacional, assemelha-se à estrutura da Infantaria do Exército. Trata-se de uma organização ternária, na qual cada órgão superior comanda três subordinados. Por exemplo: o comandante de um batalhão (tenente-coronel) comanda três companhias; o comandante de uma dessas companhias (capitão), por sua vez, comanda três pelotões e assim por diante. O Quadro a seguir apresenta a

⁵² Era a seguinte a distribuição do efetivo por atividade em maio de 1997: 51.744 para policiamento geral (61,4%); 25.054 para policiamento ostensivo especializado (28,4%) e 9.042 para a administração (10,2%). Fonte: EM/PM In: Braz Araujo (org.). *A Situação Atual das Polícias Militares no Brasil. Começando por São Paulo*, vol. 1.

⁵³ Respectivamente: Diretoria de Apoio Logístico, Diretoria de Assuntos Municipais e Comunitários, Diretoria de Ensino e Instrução, Diretoria de Finanças, Diretoria de Pessoal, Diretoria de Saúde, Diretoria de Sistemas. A PM possui um extenso corpo burocrático que ocupa grandes instalações.

⁵⁴ Ver organograma da Polícia Militar em anexo.

composição hierárquica dessas unidades operacionais. Para cumprir funções administrativas e operacionais, os policiais são designados de acordo com seu nível na hierarquia militar: a cada função corresponde um grau hierárquico.

Atividade operacional

FUNÇÃO	GRAU HIERÁRQUICO
Grandes Comandos (CPM, CPI, CCB)	coronéis (mais antigos na carreira)
Comando de Policiamento de Área	coronel ⁵⁵
Batalhão PM (unidade de área)	tenente-coronel
Companhias PM	capitão
Pelotão	tenente
Grupo PM (destacamento)	sargento

Fonte: entrevistas realizadas na Diretoria de Ensino e Instrução da PMESP em 1997.

2 - Violência Policial Ilegal

A questão proposta na Introdução trata da dificuldade de conciliar as práticas da instituição policial às prescrições do regime constitucional brasileiro. O problema está relacionado ao caráter discricionário da atividade policial, caráter que dificulta de certa maneira a aplicação rigorosa de parâmetros para delimitação do uso legítimo da força no desempenho da atividade, a fim de distinguir a ação discricionária da simplesmente arbitrária.⁵⁶

Em certas situações, o policial é autorizado a usar a força física para cumprir seu dever legal. Em caso de resistência armada a uma abordagem, por exemplo, o uso de armas de fogo é protegido pela lei, nos limites da legítima defesa e do estrito cumprimento do dever legal.⁵⁷ Ao empregar a força em tal situação, o policial, de acordo com a lei, não comete crime, pois não há crime se

⁵⁵ Os coronéis com menos tempo de carreira são designados para comandar o policiamento de área do interior, que no Estado de São Paulo está dividido em 12 regiões (12 CPAs-I).

⁵⁶ Discricionariedade é a margem de liberdade conferida pela lei ao agente público para que cumpra seu dever; é o poder de o agente público agir ou não, de decidir atos de sua competência, dentro dos limites legais, para realizar o interesse público. (DINIZ, M. H. *Dicionário Jurídico*. São Paulo, Saraiva, 1998, vol. 2).

⁵⁷ GRECCO. "Abordagem policial". In: *A Força Policial*. Polícia Militar do Estado de São Paulo, p.

o fato ocorre em estrito cumprimento do dever legal.⁵⁸ Ações policiais violentas que resultam em homicídio podem ser incluídas nessa causa de exclusão de ilicitude, tornando-se legítimas. A jurisprudência entende que agem em estrito cumprimento de dever legal os policiais que matam um homicida que faz uso de arma ao receber voz de prisão.⁵⁹

Circunscrito aos parâmetros legais, o uso da força pelo policial não constitui crime, do contrário o agente deverá ser responsabilizado pelo excesso. “Em todas as causas de exclusão de ilicitude pode haver excesso do agente. Isso ocorre quando ele, após iniciar seu comportamento em conformidade com a justificativa, ultrapassa os limites legais desta, excede-se nela”.⁶⁰ Daí a noção de *estrito* cumprimento do dever legal: “se o agente excede os limites de seu dever, há excesso ilícito de poder. Impõe-se que a ação fique limitada ao *estrito* cumprimento do dever legal”⁶¹.

O problema consiste justamente em avaliar *como* é empregada a força física nas ações policiais, se o emprego da força ocorre normalmente de acordo com as prescrições legais ou se ultrapassa seus limites, ferindo direitos fundamentais do cidadão. Trata-se de analisar, no caso, as ações que escapam ao enquadramento legal, sejam elas resultantes de excessos cometidos nos casos de estrito cumprimento do dever legal ou de condutas claramente desviantes ou criminosas. A polícia possui objetivos legais e sua ação deve executar-se por meios admitidos em lei: “os meios de ação também devem ser legais, ou previstos na lei ou admitidos pela lei”.⁶² É precisamente esse critério de delimitação - objetivo legal, meios de ação limitados pela lei - que legitima a ação policial e a diferencia das ações criminosas cometidas por bandidos.

86.

⁵⁸ Código Penal Militar, art. 42; Código Penal, art. 23.

⁵⁹ DELMANTO, C. *Código Penal Comentado*, São Paulo, Renovar, 3ª ed. 1991, p. 42.

⁶⁰ DELMANTO, C. *Código Penal Comentado*, p. 41.

⁶¹ DELMANTO, C. *Código Penal Comentado*, p. 42.

⁶² DALLARI, D. A. “A polícia e as garantias de liberdade”. In: MORAES, B. B. (org). *O Papel da Polícia no Regime Democrático*, São Paulo, Magerar, 1996, p. 55.

Pode-se afirmar que na prática esse critério não se estabeleceu razoavelmente no Brasil. Com a redemocratização, a violência policial passou a ser uma preocupação da sociedade, ou de grupos da sociedade, mais especificamente aqueles ligados à defesa dos direitos humanos, e a instituição se tornou objeto de investigação. Por um lado, estudos que analisam a polícia como instrumento de poder caracterizam a força policial como um elemento essencial de controle das classes populares. Ao exercer seu papel repressivo de controle social, a instituição policial não restringe sua ação à formalidades legais. Referências a maus-tratos de autoridades policiais contra esses cidadãos são contínuas tanto nos períodos de limitada democracia quanto nos regimes de exceção, acentuando-se nesses últimos o desrespeito às garantias constitucionais de direitos individuais.⁶³ Com a especialização da violência, o arbítrio e a impunidade policiais, disseminados durante o regime autoritário, aprofundaram uma dinâmica já presente nos órgãos repressivos mesmo antes de 1964.⁶⁴ Práticas policiais comuns na década de 70, como grandes operações de rondas em que eram feitas detenções e revistas de suspeitos, eram socialmente discriminatórias e geralmente ilegais. Não faltam exemplos de ações desastrosas que provocaram a morte das pessoas abordadas, além de ameaças, espancamentos, torturas dos detidos etc. Com a pretensão de conter a criminalidade e o objetivo de controlar as classes populares, o “vigilantismo” policial combatia uma população potencialmente suspeita.⁶⁵

A abordagem organizacional, por outro lado, também indica a desvalorização dos formalismos legais no trabalho policial cotidiano. “Mais do que categorias legais, [são] ideologias e estereótipos formulados organizacionalmente [que] orientam a ação dos membros de ‘linha’ em sua

⁶³ PINHEIRO, P. S. “Violência e cultura”. In: LAMOUNIER, B. *et alii* (org.). *Direito, cidadania e participação*. São Paulo, T. A. Queiroz, 1981.

⁶⁴ PINHEIRO, P. S.; SADER, E. O controle da polícia no processo de transição democrática no Brasil. *Temas IMESC*, São Paulo, 1985, vol. 2, n. 2, p. 91.

⁶⁵ PINHEIRO, P. S. “Polícia e crise política”. In: PAOLI, M. C. *et alii* (org.). *A violência brasileira*. São Paulo, Brasiliense, 1982, p. 69-79; FERNANDES, H. R. Rondas à cidade: uma coreografia do poder, *Tempo Social*, São Paulo, 1989, vol. 1, n. 2, p. 121-134.

atividade rotineira...”⁶⁶ Escapar ao formalismo da lei, na perspectiva dos policiais, é condição para a eficiência do trabalho policial.⁶⁷ Resultado dessa conduta abusiva e ilegal é a violação dos direitos fundamentais à integridade física e à vida, sendo expressivas as transgressões cometidas por agentes do Estado, apesar das mudanças ocorridas desde a instauração do novo regime constitucional. A partir da redemocratização, os dados sobre a violência policial passaram a ser sistematizados, permitindo algumas interpretações do fenômeno. No caso da PM paulista, o número de vítimas fatais em razão de confrontos sugere um questionamento da legalidade das ações policiais.⁶⁸ O Quadro a seguir dá a dimensão do emprego da força policial militar no Estado de São Paulo entre 1981 e 1992:

Quadro 1

Mortes e ferimentos em ações da PM no Estado de São Paulo entre 1981 e 1992				
Ano	Cíveis Mortos	PMs Mortos	Cíveis Feridos	Policiais feridos
1981	300	-	-	-
1982	286	26	74	-
1983	328	45	109	-
1984	481	47	190	-
1985	585	34	291	-
1986	399	45	197	-
1987	305	40	147	559
1988	294	30	69	360
1989	532	32	135	-
1990	585	13	251	256
1991	1140	78	-	250**
1992	1359*	59	317	310**

* Este número não inclui os 111 mortos na Casa de Detenção do Carandiru.

** Estimativa aproximada fornecida informalmente pela PM.

⁶⁶ PAIXÃO, A. L. A organização policial numa área metropolitana. *Dados. Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 1982, vol. 25, n. 1, p. 64.

⁶⁷ *Idem*, p. 74

⁶⁸ Em princípio, as condenações na justiça deveriam ser o critério para indicar a dimensão da violência policial. Dadas as circunstâncias, como se vê a seguir, não se pode tomá-las de fato como critério suficiente.

Os dados sobre a violência policial não são homogêneos, encontram-se lacunas e pequenas variações do número de mortes e feridos nas pesquisas baseadas em fontes oficiais. Em um primeiro momento, os dados quantitativos dão um panorama do problema da violência policial, indicando grande número de mortes de civis sobretudo nos anos de 1991 e 1992. Como se vê, as ações policiais militares resultaram em 1470 mortes em 1992,⁶⁹ número que corresponde a um terço do total de homicídios cometidos no Estado de São Paulo naquele ano.

Para justificar esses índices, a instituição alega de modo geral que as mortes resultam do combate à criminalidade nas ruas. Contudo, se à primeira vista o emprego da força pode ser entendido como resultado da repressão necessária e legal, a análise dos dados leva ao questionamento de tais ações. Durante o período em questão, a ação repressiva da polícia militar resultou em mais civis mortos que feridos, embora o padrão de tiroteios em confrontações reais deva resultar em uma proporção maior de feridos que de mortos.⁷⁰ Assim como acontece com os policiais militares em São Paulo, seria de esperar nessas situações um número maior de civis feridos ao de mortos. Estudo comparado entre as polícias das cidades de São Paulo, Los Angeles, Nova York, Buenos Aires e Cidade do México mostra como a PM paulista se destaca por recorrer de forma mais intensa à violência fatal.⁷¹ A comparação entre o número de civis mortos pelas polícias de outras grandes metrópoles dá uma medida do grau da violência policial em São Paulo e de sua discrepância em relação aos padrões internacionais. Entre os anos de 1992 e 1995, a ação policial militar resultou na morte de 2097 civis na Grande São Paulo (ver Quadro 2). Em contrapartida, entre 1990 e 1993, 117 civis foram mortos pela polícia de Nova York; 48 civis foram

⁶⁹ Incluindo os 111 presos mortos na invasão da Casa de Detenção do Carandiru pela PM após rebelião.

⁷⁰ Ver CHEVIGNY, P. *The Edge of Knife*, 1994, p. 45.

⁷¹ *Idem, ibidem*.

mortos pela polícia de Los Angeles entre 1991 e 1992; e 230 civis foram mortos pela polícia de Buenos Aires entre 1986 e 1990.⁷² Embora não compreendam exatamente o mesmo período, os dados servem de referência para avaliar o uso da força pela polícia militar em São Paulo.

Quadro 2

Civis e PMs mortos e feridos na <i>Grande São Paulo</i> entre 1992 e 1995		
Ano	Civis mortos	Civis feridos
1992	1190	165
1993	243	194
1994	333	194
1995	331	220

Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo

Outro dado relevante é que em 1991, ano em que se verifica um aumento do número de policiais mortos em relação aos anos anteriores (ver Quadro 1), 70% das mortes de policiais militares não ocorreram em confrontação, mas em acidentes ou fora de serviço.⁷³ Como indicam os dados do Quadro 3, essa situação não se modificou em 1994 e 1995, quando a grande maioria dos policiais militares morreu fora de serviço (85,3% e 79,6% respectivamente). Os policiais são vítimas de ações violentas geralmente no desempenho de atividades extra-oficiais, sobretudo de segurança privada, ao passo que as mortes de civis ocorrem durante o serviço policial. Se tais mortes civis resultassem exclusivamente de confrontos reais com agentes policiais no cumprimento do dever legal, a maior probabilidade de o policial ser vitimado ocorreria também nessas situações de confronto durante o serviço. Como ocorre o contrário, a menor proporção de policiais vitimados em serviço permite colocar em dúvida a versão freqüentemente apresentada pela PM de que as mortes de civis resultam de confrontos que justificam o emprego da força no cumprimento do dever legal.

⁷² *Idem*, p. 105, p. 243 e p. 272.

⁷³ CALDEIRA, T. P. R. *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in São Paulo*, 1992, p. 173.

Quadro 3

PMs mortos e feridos no Estado de São Paulo, 1994-1995		
	1994	1995
PMs mortos em serviço	25	23
PMs mortos em folga	104	90
PMs feridos em serviço	216	224
PMs feridos em folga	297	289

Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo

O questionamento da versão oficial resultante da análise quantitativa dos dados é reforçado pelas informações apresentadas em relatórios de entidades de defesa dos direitos humanos. Segundo esses relatórios, grande parte das mortes de civis são extralegais, execuções decorrentes de ações arbitrárias de uma polícia que se outorga o direito de “fazer justiça com as próprias mãos”.⁷⁴ Com base em trabalhos realizados por pesquisadores, os relatórios de direitos humanos descrevem casos exemplares de uso ilegal da força pela PM e dão suporte à problematização da violência policial. Sob a alegação de “resistência à prisão seguida de morte”, os confrontos são justificados pela PM como decorrência de situações em que o policial age no cumprimento da lei. Em muitos casos, reportam os relatórios, as evidências contrariam essa alegação e indicam que houve execução da vítima, a despeito da dificuldade de provar a ilegalidade dessas ações policiais na Justiça.

Segundo os promotores do Ministério Público que atuam na Justiça Militar estadual,⁷⁵ mesmo que existam evidências ou suspeitas de ilegalidades, nem

⁷⁴ Ver Human Rights Watch, *Final Justice: Police and Death Squad Homicides of Adolescents in Brazil*, 1994. NEV e CTV (USP), *Os Direitos Humanos no Brasil*, 1993. Americas Watch/NEV (USP), *Violência Policial Urbana no Brasil: Mortes e Tortura pela Polícia em São Paulo e no Rio de Janeiro nos Últimos Cinco Anos (1987-1992)*, 1993. Americas Watch, *Violência Policial no Brasil: Execuções Sumárias e Tortura em São Paulo e Rio de Janeiro*, 1987.

⁷⁵ Os policiais militares são processados e julgados pela Justiça Militar estadual nos crimes militares definidos em lei. Há oito promotores na Justiça Militar estadual: são promotores de carreira do Ministério Público (integram o Ministério Público de São Paulo) alocados na Justiça Militar. São encarregados de produzir as provas, fazer a denúncia ou pedir o arquivamento dos inquéritos policiais e recorrer das decisões. Foram entrevistados cinco desses promotores para esta pesquisa. Todos apontam as mesmas dificuldades de trabalhar na Justiça Militar nos casos de crimes praticados por policiais militares contra civis e afirmam que a posição do Ministério Público a esse respeito é unânime.

sempre é possível comprová-las, e a ausência de provas consiste no maior obstáculo à condenação de policiais militares. Como as investigações são feitas pela própria PM mediante os inquéritos policiais militares,⁷⁶ as provas podem ser facilmente manipuladas e um crime transformado em ação legítima. Antes mesmo de começar a investigação, os agentes envolvidos podem descaracterizar o delito já no momento em que aparentemente prestam socorro à vítima. Muitas vezes a morte já é um fato consumado, mas os policiais transportam o corpo para um hospital, dando indícios de cumprimento do dever legal e dificultando a comprovação de ilegalidade da ação.⁷⁷ Conforme o caso, o laudo pode contradizer a versão policial, indicando que houve execução da vítima. De qualquer forma, “resistência à prisão seguida de morte” é a justificativa constante nos inquéritos policiais militares, prevalecendo no processo essa versão oficial quando não há provas nem testemunhas que a contrariem. De acordo com os promotores, a maioria dos inquéritos não termina em processo, pois não há elementos para fazer a denúncia.⁷⁸ A duplicidade de investigação - civil e militar - permite que os promotores levantem dúvidas quanto à descaracterização do crime por agentes policiais ao confrontar os dois inquéritos. Analisando a ocorrência, o Ministério Público leva em consideração as circunstâncias do crime - local, horário, testemunhos -, que podem trazer indícios de execuções. A apuração dos fatos depende também da cooperação da sociedade, da pressão das ONGs de direitos humanos, das testemunhas etc. A partir dos dados obtidos, os promotores podem colocar em suspeição a veracidade do inquérito policial militar e, se possível, transformar essas suspeitas

⁷⁶ O inquérito policial militar foi instituído durante o regime militar (Decreto Lei 1002, de 21/10/1969). A partir de então, os crimes praticados por policiais militares passaram a ser investigados pela própria PM. Em alguns casos, como os de resistência à prisão seguida de morte, há uma duplicidade de investigação, pois a vítima também cometeu um crime - de resistência à prisão - e a polícia civil faz a apuração mediante o inquérito policial civil. Nesses casos, é possível comparar as duas investigações.

⁷⁷ Ver BARCELLOS, C. *Rota 66. A História da Polícia que Mata*, São Paulo, Globo, 1993.

⁷⁸ Os promotores entrevistados forneceram informações que não estão disponíveis em textos publicados, uma vez que os arquivos da Justiça Militar não estão abertos ao público. De qualquer maneira, a informação de que a maioria dos inquéritos não se torna processo se baseia na experiência de trabalho dos próprios promotores e serve para dar uma idéia do funcionamento da Justiça Militar estadual.

em provas. Essas dificuldades são confirmadas em relatório da Human Rights Watch/Americas, que descreve todos os empecilhos à condenação de policiais criminosos.⁷⁹

A visão dos próprios policiais militares dá sustentação ao panorama traçado a respeito da violência policial. Exposto ao debate público, o tema provoca polêmica, sobretudo devido à polarização que norteia o tratamento da questão. Direitos humanos e atividade policial são colocados em lados opostos, em parte porque os direitos humanos permanecem associados à idéia de “direitos de bandidos”, idéia que encontra respaldo tanto na polícia quanto na sociedade. Contra as críticas freqüentes, a corporação adota muitas vezes a posição defensiva e limitada de afirmar que os casos de violência policial são isolados e que são tomados os procedimentos cabíveis para a punição dos policiais envolvidos nessas ocorrências. Além de influenciada pelo conflito ideológico direitos humanos / polícia, a posição oficial apresentada em público é limitada pela homogeneidade que normalmente uma corporação militar impõe ao próprio discurso ao se expor à sociedade. O recurso a fontes primárias, a monografias redigidas por oficiais da Polícia Militar em cursos de aperfeiçoamento, permite apreender a maneira como uma parte do meio oficial aborda o problema da violência policial dentro da própria corporação, fora da polarização que caracteriza o debate público.⁸⁰

Em um universo de aproximadamente 1.500 monografias que tratam dos temas mais diversos, visto ser diversificado o campo de atuação da corporação

⁷⁹ Human Rights Watch/Americas, *Brutalidade Policial Urbana no Brasil*, 1997, pp. 22-27.

⁸⁰ Trata-se de um conjunto de monografias redigidas por oficiais da Polícia Militar em dois cursos promovidos pela PM/SP: Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO) e Curso Superior de Polícia (CSP). Tais cursos são oferecidos para oficiais em determinada fase da carreira e são obrigatórios para os que pretendem ascender na hierarquia além do posto de capitão. São realizados no Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores da Polícia Militar durante aproximadamente 5 meses e correspondem a uma pós-graduação *lato sensu*. O Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais é oferecido aos capitães e é requisito para promoção ao posto de major. O Curso Superior de Polícia é oferecido a tenentes-coronéis e majores como exigência para o posto de coronel. Ao final dos cursos, os oficiais devem apresentar uma monografia a ser examinada por uma banca composta por instrutores da Polícia Militar e professores de outras instituições. A produção de monografias teve início em 1984; *elas são fontes de pesquisa e referências de estudo para os próprios policiais militares, sobretudo durante a participação nos cursos.*

(policiamento de trânsito, florestal, guarda externa de presídios, defesa civil etc.), os trabalhos dedicados à questão da violência policial têm por objetivo explicar e buscar soluções para o problema. Escritas por oficiais, as monografias são representativas da realidade profissional da Polícia Militar e constituem uma fonte privilegiada de pesquisa, pois o trabalho de campo na polícia mostra que não é habitual o reconhecimento explícito e realista do problema da diante dos “civis” ou do “público externo”, referências comuns na corporação aos não policiais. No interior da corporação, a violência policial é um tema constrangedor e de difícil abordagem.

Nas monografias, a motivação do questionamento da violência policial por parte dos oficiais abrange desde razões de fundo religioso até a preocupação com a sobrevivência institucional da Polícia Militar. Os oficiais introduzem o tema geralmente com a seguinte constatação: a violência policial existe e é o lado negativo da corporação. “A Polícia tem uma face límpida, que cumpre bem o seu papel social, e outra suja, onde existe o vírus demolidor”.⁸¹ Na visão desses oficiais, a violência policial é uma das principais causas da degradação da imagem da instituição e uma ameaça a sua continuidade, uma vez que por esse motivo chegou a ser proposta a extinção das polícias militares.⁸² Em seguida, descreve-se o fenômeno, identificado com clareza, à semelhança dos relatórios de denúncias de violações dos direitos humanos: atos violentos praticados por integrantes da PM, em serviço ou fora de serviço, contra cidadãos (população ou delinqüentes) ou mesmo familiares dos próprios policiais, que vão do abuso de autoridade a lesões corporais e homicídios. Ilustram o problema algumas tipologias do policial violento: o policial truculento, o policial arbitrário, o policial prepotente, o policial arrogante etc. são os sujeitos de diversas práticas abusivas e/ou ilegais. Às tipologias são acrescentadas descrições de casos de violência policial que se tornaram públicos pela imprensa e os vivenciados pelos próprios autores. Os comportamentos são qualificados ora como “agressivos”, ora “psicologicamente desequilibrados”, podendo ser sintetizados como violentos e

⁸¹ Cap. PIRES, A. C. *Violência policial. Estudo de casos*. CAO-I/1986 (19).

ilegais, tais como, nas palavras dos oficiais, bater em pessoas indefesas, em presos algemados, abusar do poder, julgar-se acima de todos, arbitrar de acordo com sua vontade particular e contra a lei etc. Em suma: “ele é o juiz, o carrasco e o executor. Aplica a pena e a executa, batendo, torturando e matando. É o todo-poderoso, boçal e soberano”.⁸³

Ao definir o objeto, os autores diferenciam a violência policial do uso legítimo da força, prerrogativa da instituição policial. Em participações da PM no debate público, não raro são confundidos esses conceitos, provavelmente em virtude da posição defensiva e corporativa, que alarga a noção de uso legítimo da força, permitindo que nela sejam incluídos atos de violência ilegal. Como salienta um oficial, seu tema de trabalho não é o problema da violência causada por reação necessária e circunstancial, mas “as causas da violência fácil, covarde, gratuita e inadmissível, que compromete a toda uma tradicional e gloriosa Corporação”.⁸⁴ Ainda que um ou outro oficial apresente a PM ora como “bode expiatório” na área da violência e da criminalidade, ora como vítima da imprensa sensacionalista, predomina o reconhecimento de que a violência policial é um grave problema, que deve ser analisado independentemente dessas questões paralelas. As seguintes passagens são exemplares quanto à caracterização da violência policial:

“O policial militar, que convive com os recursos da violência arbitrária, pode aprender essa prática e passar a gostar desse convívio. Desumano, preposto, arbitrário, sempre pronto à adoção do expediente violento, usando a arma e a lei como suportes do atendimento dos seus impulsos, conscientes ou inconscientes, de agressividade ou periculosidade, o policial militar torna-se um marginal amparado e resguardado pela lei. É um delinqüente mais perigoso, porque usa da sua credencial, do seu título e de sua farda,

⁸² Ten-cel. ROZA, A. S. *Violência policial militar*. CSP-I/1994 (4).

⁸³ Ten-cel. ROZA, A. S. *Violência policial militar*. CSP-I/1994 (4), p. 16.

⁸⁴ Cap. LUZ, W. A. *A violência policial militar*. CAO-I/1992 (9), p. 17.

*para a prática da violência. Ele integra uma minoria da PM e a sua impunidade contamina a própria Instituição”.*⁸⁵

*“Em breve não teremos uma tropa que objetiva a tranqüilidade pública com as suas ações, mas sim um bando, que aterroriza e intranqüiliza a população”.*⁸⁶

Obviamente esse reconhecimento explícito não chega ao debate público. Frente às críticas, sobretudo quando algum caso de violência policial se converte em escândalo, embora a instituição tome as providências formais de averiguação, prevalece entre os membros da instituição uma postura defensiva, preferindo-se atacar o sensacionalismo da imprensa a reconhecer e questionar as violências cometidas pelos pares. Nas monografias, alguns oficiais revelam dificuldade para qualificar a violência, para apontar os casos mais graves, como os homicídios, e se referem de maneira genérica à violência policial. Isso não significa que se distanciem ou estejam alheios a esses casos graves. Se entre os vários relatos apresentados em uma monografia de 1986 não há nenhum caso de homicídio, o autor nem por isso deixa de lembrar que “em anos anteriores (...) a violência foi mais intensa em quantidade e qualidade”, resultando em mortes.⁸⁷ A projeção no passado de problemas que estão sendo vivenciados pelos oficiais também aparece com clareza em uma monografia cuja questão central é a prevenção das mortes de policiais militares em serviço. Nesse caso, a violência policial, apontada como ação desastrosa que aumenta a probabilidade de o policial ser vitimado, é reconhecida como prática estimulada pela instituição:

“Temos nos avistado com advogados que têm tido contato com bandidos e eles nos têm dito que muitos deles não querem ser maus, mas reagem quando acuados pela polícia por não terem oportunidade de fugir e por saberem que, se se entregarem, não

⁸⁵ Maj. SILVA, J. E. *Violência policial militar*. CSP-I/1989 (39), p. 7.

⁸⁶ Cap. PIRES, A. C. *Violência policial. Estudo de casos*. CAO-I/1986 (19), p. 36-37.

⁸⁷ Cap. PIRES, A. C. *Violência policial. Estudo de casos*. CAO-I/1986 (19), p. 30.

chegarão vivos nas Delegacias, quando não serão na maioria das vezes maltratados. Parece a mim que estes advogados não deixam de ter razão, pois houve época em nossa Corporação que se estimulava até a prática do homicídio como medida saneadora' (grifos nossos).⁸⁸

Curiosamente, o autor cita ainda um caso que teve repercussão na época de sua ocorrência e novamente por ocasião da publicação de um livro sobre violência policial em 1993: *Rota 66*, do jornalista Caco Barcellos.⁸⁹ Em 1982, o então capitão Conte Lopes, mais tarde eleito deputado estadual, matou um operário em ação desastrosa e ilegal, na qual havia sido ferido também um policial. Na monografia, a morte do operário é narrada de acordo com a versão publicada na imprensa da época - ratificada posteriormente por Barcellos -, condenando a ação policial.

A contradição entre as prescrições normativas e a prática de uma polícia que *deveria ser* "anjo protetor" e zelar pela integridade das pessoas é referida a todo momento pelos oficiais. Segue-se o questionamento do fenômeno: por que policiais - "cidadãos pacatos, bons chefes de família"- se transformam em policiais violentos?⁹⁰ "Por que homens humildes e pacatos quando estão na vida civil, se modificam e se tornam grosseiros, arrogantes e agressivos após investidos nos Poderes de Polícia e de manutenção da ordem pública? (...) Por que há grande incidência de policiais militares arbitrários, que mesmo sabendo que seu dever é proteger, fazem o contrário?"⁹¹

Pode-se verificar com clareza a concordância entre o discurso de alguns setores do meio oficial da PM e a avaliação dos críticos da instituição a respeito da questão da violência policial. Os apontamentos das monografias confirmam as considerações do presente trabalho sobre o problema. Apesar da redução

⁸⁸ Cap. OLIVEIRA, V. G. *Heróis que jazem no mausoléu poderiam estar vivos*. CAO-II/1987 (30), p. 10.

⁸⁹ BARCELLOS, C. *Rota 66. História da polícia que mata*, São Paulo, Globo, 1993.

⁹⁰ Cap. PIRES, A. C. *Violência policial. Estudo de casos*. CAO-I/1986 (19).

das mortes pela polícia a partir de 1993 (ao menos em relação aos anos mais violentos: 1991 e 1992),⁹² os índices ainda são altos e o período da redemocratização está marcado por um número significativo de mortes pela polícia. Os depoimentos dos próprios policiais, além dos dados quantitativos, revelam a dimensão do problema a ser enfrentado no processo de consolidação da democracia brasileira, uma vez que qualquer ação por parte de agentes estatais que viole direitos fundamentais é inaceitável em um regime dessa natureza.

Em grande medida, a violência policial é um dos indicadores do modo como se desenvolve a democracia brasileira. Se em alguns setores ocorreram progressos inegáveis, em outros permanecem práticas autoritárias, que dificultam a efetivação de direitos de cidadania fundamentais e dos direitos humanos. Os avanços no campo dos direitos civis introduzidos pela Constituição de 1988⁹³ continuam inexistentes para a maioria da população que não alcançou efetivamente, apesar dos princípios formais, o *status* de cidadania atribuído aos membros integrais da comunidade nos regimes democráticos.⁹⁴ Grande parte das arbitrariedades dos policiais militares é cometida contra suspeitos de ações criminosas, pessoas sem culpa comprovada. Discriminação social leva à associação da população pobre a essa categoria,⁹⁵ a quem não se faz valer os direitos fundamentais previstos na Constituição. O mesmo problema é apontado em relação à polícia civil do Rio de Janeiro, a qual, na medida em que ampara suas ações na suposta oposição entre as categorias sociais de "trabalhadores" e "marginais", associa à segunda tanto o infrator da lei quanto os social e economicamente marginalizados⁹⁶ - o desempregado, o negro, o pobre. Também

⁹¹ Ten-cel. ROZA, A. S. *Violência policial militar*. CSP-I/1994 (4), p. 20.

⁹² A questão da redução do número de mortes será retomada adiante.

⁹³ Constituição Federal, art. 5º, que determina basicamente o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

⁹⁴ MARSHALL, T. H. "Cidadania e Classe Social". In: *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967.

⁹⁵ CALDEIRA, T. P.R. Direitos Humanos ou Privilégios de Bandidos? *Novos Estudos/Cebrap*, São Paulo, 1991, n. 30.

⁹⁶ LIMA, R. K. *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro. Seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro,

na ótica da polícia a sociedade aparece composta por cidadãos, tratados de acordo com as normas do Estado de Direito, e por aqueles que não são reconhecidos como tais, contra quem incide toda espécie de ilegalidades.

Na letra da lei, conforme o artigo 144 da Constituição Federal, “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da *incolumidade das pessoas* e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares”. Responsável pelo policiamento ostensivo e preventivo, a PM deve atuar em contato direto com a população com o objetivo de zelar pela segurança pública. As freqüentes violações à integridade das pessoas pela própria instituição encarregada de garantir o direito à segurança mostram como a ordem legal é muitas vezes descumprida pela PM e como a relação entre a polícia e a população ainda não corresponde à expectativas de uma sociedade democrática, em que os poderes públicos devem ser exercidos no âmbito das leis que os regulam. Como poder público que transgride leis estabelecidas, a polícia é um dos sintomas da fragilidade da democracia brasileira, incapaz de superar a sistemática violação dos componentes liberais (direitos civis) essenciais no Estado de Direito.⁹⁷

Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1994, pp. 56-59.

⁹⁷ O'DONNELL, G. Sobre o Estado, a Democratização e alguns problemas conceituais, *Novos Estudos/Cebrap*, São Paulo, 1993, nº 36.

Capítulo 2 - Segurança Pública e Democracia

Se o uso ilegal da violência é um problema reconhecido pelos próprios membros da Polícia Militar, abordado pelos oficiais nas monografias, resta saber as razões da conduta antidemocrática da PM, passados mais de dez anos de vigência da nova Constituição. Com base nos dados apresentados no capítulo anterior, os quais revelam a dimensão da violência da PM contra civis, é possível formular a hipótese de que essa descaracterização da função constitucional da instituição, responsável pela segurança dos cidadãos, está relacionada basicamente à fragilidade ou mesmo à inexistência de uma concepção de segurança pública adequada ao Estado de Direito democrático. O vínculo entre polícias militares e exército e a atribuição de competência à Justiça militar estadual para processar e julgar policiais militares são dois fatores, talvez os principais, que dificultam a democratização da concepção de segurança pública no Brasil. Sem a pretensão de fornecer uma explicação acabada e exaustiva da questão, pode-se afirmar que esses dois fatores estão diretamente ligados às funções historicamente atribuídas à *instituição* policial brasileira e que eles tiveram reflexos no funcionamento de sua *organização*, uma vez que influenciaram e ainda influenciam os rumos da segurança pública no país.

Para a formulação de uma concepção democrática de segurança pública, pode-se tomar por base a discussão proposta por D. Monjardet a respeito do artigo dedicado à força pública na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), considerando-se que o artigo enuncia, nos termos de E. Piccard, “tudo o que é preciso saber, ou ao menos esperar da polícia em um

Estado de Direito”.⁹⁸ A Declaração atribui à força pública a função primordial de *garantir os direitos do homem e do cidadão*, sendo esta a razão de sua existência e de seu mandato legítimo.⁹⁹ Desde então, não pode ser outro o núcleo de uma concepção democrática de segurança pública: trata-se de eleger como objetivo essencial da instituição, em primeiro plano, a garantia de direitos, orientando o desempenho das atividades policiais em função desse objetivo preciso.

Na prática, essa concepção de segurança pública não vigora, em seu sentido mais rigoroso, nem mesmo em democracias consolidadas, como no caso francês. Comparando as prescrições do código da polícia na França com os propósitos da Declaração, Monjardet observa a inversão que o código promove ao definir a finalidade da instituição policial: a garantia de direitos deixa de constituir a função essencial da polícia, passando a ser apenas uma exigência ou uma condição para a execução de *outros* objetivos que lhe são conferidos. Como afirma o autor, comentando essa inversão de valores, uma coisa é confiar à instituição a garantia de direitos, o que asseguraria a ordem e a paz públicas, outra é confiar-lhe a manutenção da ordem e da paz públicas, sob a condição do respeito aos direitos, como prescreve o código.¹⁰⁰

No caso brasileiro, não há historicamente correspondência entre os propósitos da Declaração de Direitos e aqueles expressos nos textos legais referentes às forças policiais. Como a prática policial demonstra, nem mesmo o respeito aos direitos do homem e do cidadão foi efetivamente imposto como uma condição para o exercício da atividade policial. Duas razões contribuíram para a formação dessa concepção de segurança que dissociou os fins das polícias militares do respeito aos direitos, colocando-os muitas vezes em campos opostos no Brasil, como se verá a seguir.

⁹⁸ PICCARD *apud* D. MONJARDET. *Ce que fait la police*, *op. cit.*, p. 24. Segundo o Art. 12 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão: “A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública; esta é instituída para vantagem de todos, não para uso particular daqueles a quem ela é confiada”.

⁹⁹ MONJARDET, D. *Ce que fait la police*, *op. cit.*, p. 24.

¹⁰⁰ *Idem*, p. 23-27.

1 - Polícia e Exército

Pode-se associar a debilidade ou mesmo a inexistência de uma concepção de segurança pública adequada ao Estado de Direito democrático à vinculação histórica entre duas instituições com funções diferenciadas, as polícias militares e o exército. O objetivo do exército é garantir a defesa da Pátria e os poderes constitucionais, o da polícia é garantir a segurança pública.¹⁰¹ Não há proximidade, objetivamente, entre as atividades de cada uma dessas instituições em um regime democrático; à polícia atribui-se a função eminentemente civil de policiamento, distinta da atividade militar, finalidade do exército.

Historicamente, o processo de especialização da polícia, ao tornar exclusividade dessa instituição a tarefa de aplicar a força física dentro de um grupo social, significou o afastamento dos militares do trabalho de manutenção da ordem no âmbito doméstico. Dessa perspectiva, o emprego de unidades militares internamente representa uma especialização imperfeita da polícia.¹⁰²

No Brasil, embora a relação entre exército e polícia tenha se acentuado durante o regime autoritário de 1964, o vínculo histórico entre essas duas instituições remonta a períodos anteriores. A retomada desse processo por meio da legislação referente às forças policiais estaduais permite observar as conseqüências dessa associação no âmbito da segurança pública. As primeiras leis que relacionaram as forças policiais ao Exército datam do início do século, quando se estabeleceu a possibilidade de incorporação das polícias militarizadas estaduais ao Exército Nacional:

“As forças, não pertencentes ao Exército Nacional, que existirem permanentemente organizadas, com quadros efetivos, composição e instrução uniformes com (os) do Exército ativo,

¹⁰¹ Constituição Federal, artigos 142 e 144 respectivamente.

¹⁰² BAYLEY, D. *Patterning of policing. A comparative international analysis*, p. 40-41.

poderão ser a ele incorporadas, no caso de mobilização e por ocasião das grandes manobras anuais”.

“(…) A Brigada Militar e o Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, *bem como as polícias estaduais que tiverem organização eficiente*, a juízo do Estado Maior do Exército, serão consideradas forças permanentemente organizadas podendo ser incorporadas ao Exército Nacional em caso de mobilização deste e por ocasião das grandes manobras anuais”.¹⁰³

Essas leis indicam que a vinculação das polícias à forças do poder central vinha ocorrendo desde a Primeira República, embora sua incorporação ao Exército dependesse da anuência do governador do Estado. Mesmo assim, esse é um período marcado pelo poder dos Estados e as polícias constituíam uma força importante de seus governos: elas foram organizadas tanto para garantir a autonomia das unidades federadas e impedir possíveis intervenções do poder central quanto para reprimir movimentos populares que viessem ameaçar a ordem social. A organização da força policial do Estado de São Paulo também seguiu essas mesmas diretrizes. Após a proclamação da República, grandes investimentos foram feitos no então Corpo Policial Permanente,¹⁰⁴ que se tornou a principal força repressiva do Estado. Enquanto outras polícias foram criadas e extintas no início conturbado da República, a Força Pública (a dos antigos Permanentes, atual Polícia Militar) foi a única que se manteve estruturada em

¹⁰³ Respectivamente, Decreto nº 11497 (23/2/1915), artigo 10, parágrafo 3º e Lei nº 3216 (3/1/1917), artigo 8º. In: SOUZA, Benedito Celso de, *A Polícia Militar na Constituição*.

¹⁰⁴ Segundo Alberto Motta Moraes, a origem das polícias militares remonta à instituição, em 1809, da Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, dispositivo criado para assegurar a ordem pública da Corte. A partir daí teriam surgido as polícias militares nas províncias, que se mantiveram com a República na maioria dos Estados (MORAES, A. M. “Polícia: Problemas e Soluções”, p. 22). Mais precisamente, a atual Polícia Militar do Estado de São Paulo originou-se em 1831 com a criação da Guarda Municipal Permanente. A partir de então, a força policial paulista modificou seu nome várias vezes - Corpo Policial Permanente, Força Pública Estadual, Força Policial, Força Pública, Força Pública do Estado de São Paulo - até que em 1970 ocorreu a unificação das polícias fardadas sob a denominação de Polícia Militar do Estado de São Paulo.

todos os períodos da história brasileira. Na interpretação de H. Fernandes, a militarização foi fruto da política dos governadores e visava a imprimir à força repressiva estadual os princípios de subordinação aos interesses políticos “civilistas” de seus grupos dominantes.¹⁰⁵

Embora essas leis mostrem que havia possibilidade de incorporação das forças policiais ao Exército, não se encontram referências de que tenha ocorrido na época uma aproximação efetiva entre as duas instituições no Estado de São Paulo. Durante o período caracterizado pela autonomia dos Estados, a Força Pública funcionou como sustentáculo do poder estadual, desempenhando seu papel de instrumento do poder durante as eleições, na repressão aos movimentos populares e às greves.¹⁰⁶ Os governadores fizeram grandes investimentos para profissionalização da polícia, que dotada de aviação e artilharia se constituiu em um “pequeno exército”. Entre esses investimentos, destaca-se a vinda em 1906 da missão francesa, precursora das missões militares estrangeiras no Brasil, então contratada para instruir a Força Pública. O modelo militarizado da atual PM remonta à Primeira República como empreendimento dos governadores que iniciaram um processo de profissionalização com ênfase na militarização. Esse modelo não resultou de interferências do governo central nem do exército. Ao contrário, as polícias militares foram o maior obstáculo à expansão do poder do exército durante a Primeira República.¹⁰⁷

É a partir de 1930 que ocorre um estreitamento das ligações entre as forças policiais e o exército, período em que se inicia um processo de submissão dessas forças, particularmente a do Estado de São Paulo, ao governo central. Após a Revolução de 1930, o governo decreta várias leis centralizando todos os assuntos relativos à forças policiais e determinando que fossem consideradas

¹⁰⁵ FERNANDES, H. *Política e Segurança*. São Paulo, Alfa-Omega.

¹⁰⁶ Vitor Nunes Leal considera a organização policial um dos mais sólidos sustentáculos do “coronelismo” durante a Primeira República e destaca o papel desempenhado pela polícia militar durante as eleições. Ver *Coronelismo, Enxada e Voto*, p. 145-146.

¹⁰⁷ CARVALHO, J. M. “As Forças Armadas na Primeira República”. In: FAUSTO, B. (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*, p. 229-231.

reservas do exército, podendo ser mobilizadas e coordenadas pelo governo federal. Essa legislação passou a vincular as polícias militares estaduais ao exército até que essa determinação se tornasse lei constitucional em 1934:

“As Polícias Militares são consideradas reservas do Exército e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União”.¹⁰⁸

O governo federal aumentou o controle sobre as polícias estaduais e dessa maneira diminuiu a influência da Força Pública paulista como instrumento político do Estado no âmbito da federação. Tratava-se de tomar providências para reduzir o poder da força policial que se havia mobilizado para defender a ordem vigente quando eclodiu a Revolução de 30 e que se voltou contra o poder central durante a Revolução Constitucionalista, em 1932. A partir de então, o governo federal publicou uma série de leis e decretos visando a controlar as polícias estaduais. Dentre eles se destaca a lei nº 192, de 1936, que reorganizava as polícias militares, determinando além da competência ordinária de garantia da ordem pública e segurança das instituições, a competência de “atender a convocação do governo federal em caso de guerra externa ou grave comoção intestina segundo a lei de mobilização”, reiterando sua condição de reserva do exército prevista na Constituição de 1934.¹⁰⁹

A medida de vincular as polícias ao exército, como sua reserva, tinha como objetivo o controle de forças cujo poderio era reconhecidamente grande. O propósito do governo federal não consistia em aumentar a militarização, mas em submeter as forças policiais estaduais a seu domínio. Prova disso é um decreto de 1942¹¹⁰, que revela uma tentativa de dissolução da Força Policial de São

¹⁰⁸ Constituição de 1934, artigo 167. A mesma Constituição atribuiu, em seu artigo 5º, a competência privativa da União para legislar sobre organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais estaduais e também sobre as condições de sua mobilização em caso de guerra.

¹⁰⁹ Lei federal nº 192, de 17/1/1936, artigos 1 e 2. Essa lei vigoraria durante 31 anos, até ser revogada pelo Decreto-lei 367/67.

¹¹⁰ Decreto-lei 12.755 (17/7/1942). As *Guardas Policiais* seriam instituídas nos municípios

Paulo pelo interventor federal no Estado, ao determinar a criação de *Guardas Policiais* que haveriam de substituir os destacamentos da Força Policial e passariam a executar os serviços que lhe eram designados, ficando subordinadas ao delegado de polícia. Dada a forte reação da corporação, o decreto não entrou em vigor.

Se desde 1930 Vargas buscava um meio de controlar a força paulista - e o decreto de 1942 representa uma tentativa do governo de reduzir o poder da Força Pública subordinando-a à autoridade civil¹¹¹ -, as medidas de centralização dos assuntos referentes às polícias estaduais e a possibilidade de incorporação ao Exército acabaram reforçando o modelo militar das forças policiais. Com a instauração do Estado Novo, várias polícias estaduais - entre elas a de São Paulo - foram incorporadas ao exército nacional. A Força Pública ficou subordinada diretamente ao interventor federal em São Paulo e passou a atuar como força auxiliar do governo ditatorial, reprimindo os poucos movimentos de oposição à ditadura.¹¹² A interventoria federal no Estado passou a fixar efetivo, armamento, despesas e a organização dessa e de outras corporações policiais, iniciativas que dependiam da aprovação do Presidente da República.¹¹³ Pela primeira vez, adotou-se o regulamento disciplinar do exército na Força Pública do Estado de São Paulo, fato que por si só é bastante indicativo do alargamento de padrões militares dentro da força policial.¹¹⁴ Após 1937, promoveu-se uma

paulistas, exceto nas cidades de São Paulo, Santos, Campinas e Ribeirão Preto.

¹¹¹ DALLARI, D. A. *O Pequeno Exército Paulista*. São Paulo, Perspectiva, 1977, p. 72. O decreto de 1942 não significou propriamente desmilitarização (pois as Guardas seriam comandadas por oficiais ou graduados da Força Policial, da qual receberiam instrução militar, fardamento e armamento), mas subordinação da Força Policial à autoridade civil - o Delegado de Polícia. (Decreto-lei 12755, de 17/7/1942, artigo 3º). De qualquer forma, essa medida diminuiria o poder da força policial militar.

¹¹² Ver DALLARI, D. A. *O Pequeno Exército Paulista*. São Paulo, Perspectiva, 1977, p. 67-72. No novo contexto político, em que o Estado de São Paulo não apresenta mais resistência ao poder central, a Força Pública deixa de significar ameaça e passa a desempenhar um novo papel, auxiliando o governo federal.

¹¹³ Decreto-lei 1202 (8/4/1939) e decreto-lei 5511 (21/5/43), que alterou o anterior, aumentando o controle sobre os assuntos relativos à polícia ao submetê-los ao exame do Conselho Administrativo (cujos membros eram nomeados pelo Presidente da República).

¹¹⁴ O Decreto nº 8764 de 29/11/1937 (do Interventor Federal no Estado de São Paulo) determinou a adoção na Força Pública do regulamento disciplinar do exército que fora aprovado por decreto federal em agosto de 1937. Quanto à subordinação ao Interventor no Estado, ver decretos 8766

“distorção doutrinária” e as polícias militares estaduais sofreram mais um treinamento militar que uma preparação policial. Na ocasião da decretação do Estado Novo, as polícias se encontravam aquarteladas e foram instruídas, uniformizadas e dotadas de armamentos como se fossem o próprio Exército.¹¹⁵ A Constituição de 1937 reafirmou a competência da União para legislar sobre a utilização das forças policiais estaduais como reservas do Exército¹¹⁶ e em 1943 foi elaborado um regulamento disciplinar para a força pública, que atualmente está em vigor.¹¹⁷ Em 1946, verificou-se pela primeira vez em lei constitucional a definição da competência das polícias militares para segurança interna e manutenção da ordem, sendo mantida sua condição de reserva do Exército, prevista nas Constituições anteriores:

“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, reserva do Exército*”.¹¹⁸

A maior ênfase em sua condição de reserva do exército e sua obrigação de atender à convocação do governo federal, em prejuízo da atribuição de policiamento, certamente se refletia na prática policial. “É lamentável que a estrutura e a filosofia em que estavam assentadas as Corporações, bem como a doutrina tradicional de seu emprego, ministrada em suas Escolas de Formação e Centros de Instrução prejudicassem, profundamente, a moderna idéia explícita na nova Constituição, continuando as Polícias Militares, na prática, a executar tarefas atribuídas a Força Terrestre e consideradas, ainda, como suas reservas

(29/11/1937); 1202 (8/4/1939) e 5511 (21/5/1943).

¹¹⁵ SOUZA, B. C. 1986. *A Polícia Militar na Constituição*. São Paulo, Livraria Editora Universitária de Direito, p. 39.

¹¹⁶ Constituição de 1937, artigo 16, parágrafo 26.

¹¹⁷ Decreto 13657 (9/11/43).

¹¹⁸ Constituição de 1946, artigo 183. Esse mesmo artigo atribuía ao pessoal das polícias militares as mesmas vantagens atribuídas ao pessoal do exército quando a corporação fosse mobilizada a

operacionais”.¹¹⁹ O textos constitucionais anteriores ao de 1946 não definem outra competência das polícias militares senão a de cumprir as obrigações de reserva do Exército. E a lei federal 192/36, antes mesmo de definir suas atribuições de policiamento, estabelece no artigo primeiro sua condição de reserva do Exército.

Com a instauração do regime autoritário em 1964, a competência das polícias militares foi alargada e as relações entre polícia e exército se estreitaram. A partir de 1967, a legislação acentuou progressivamente a subordinação das polícias militares ao poder federal, até que fossem submetidas ao controle e coordenação do Ministério do Exército, permanecendo sob forte influência da ideologia então dominante. Nesse período, destacam-se os decretos 317/67 e 667/69,¹²⁰ que reestruturaram a organização policial e explicitaram detalhadamente todos os assuntos referentes às polícias militares. Em virtude da edição do decreto-lei 667/1969, que atribuiu *exclusivamente* à PMs o policiamento ostensivo fardado, foram retiradas das ruas as Guardas Civis, que “havia longos anos, executavam muito bem esta tarefa”.¹²¹ Encarregou-se a força militarizada de exercer com exclusividade uma função eminentemente civil.

O mesmo decreto determinou que o Ministério do Exército controlasse a instrução militar das polícias militares através da Inspetoria Geral das Polícias Militares.¹²² Tais medidas demonstram o interesse do governo federal em controlar diretamente as polícias militares, exatamente no período em que essas forças foram engajadas, juntamente com outros organismos de segurança, no combate à oposição política considerada subversiva. As polícias militares, ao lado dos três ramos das Forças Armadas, integravam os órgãos e organizações

serviço da União em tempo de guerra externa ou civil.

¹¹⁹ SENA, D. R. *apud* SOUZA, B. C. *A Polícia Militar na Constituição*, p. 52.

¹²⁰ O decreto 317/67 revogou a lei federal 192/36; o decreto 667/69 substituiu o 317/67.

¹²¹ MORAES, A. M. Polícia: problemas e soluções. *Revista da Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo*, 8, 1980, p. 129.

¹²² Decreto-lei 667/69, artigos 13 e 21. A Inspetoria Geral das Polícias Militares é um órgão do Estado-Maior do Exército. Esse decreto ainda está em vigor, com algumas alterações.

diretamente responsáveis pelas ações repressivas no âmbito local, os quais constituíam "elemento relevante" do aparato repressivo do Estado montado a partir de 1964.¹²³ Se até 1967 as polícias estaduais eram empregadas na repressão física através da Secretaria Estadual de Segurança Pública, com a reorganização das forças policiais, em 1969, as polícias militares foram diretamente envolvidas na repressão à dissensão popular, sob controle operacional do Exército. "Cabe lembrar que a Polícia Militar foi criada como força independente em cada estado, com unidades de comando autônomas e responsáveis perante o governador. No Estado de Segurança Nacional, a Polícia Militar foi subordinada ao Exército. Ela conta com suas próprias divisões de segunda seção. Cada polícia estadual, embora oficialmente independente do Exército, é controlada pelo Secretário de Segurança Pública, nomeado com aprovação do governo federal. Desse modo, as polícias militares também são em grande parte controladas pelo governo federal".¹²⁴

A força policial militarizada foi integrada ao aparato repressivo do Estado e seguiu as imposições do governo autoritário para reprimir dissidentes políticos e manter o controle social, sem nenhum respeito aos direitos civis, evidentemente. Após o golpe e durante a década de 70, o aparato estatal empenhou-se em tomar medidas repressivas em nome da segurança nacional. Tais medidas não se limitaram aos expurgos promovidos em órgãos públicos e burocráticos para afastar funcionários envolvidos em atividades consideradas subversivas. A repressão direta da população logo foi defendida pelos círculos militares linha-dura e assim foram realizadas operações policial-militares de detenção em massa, com bloqueio de ruas, buscas e revistas que resultavam em violação de direitos, como espancamentos e tortura.¹²⁵

¹²³ Além desses órgãos, Maria Helena Moreira Alves identifica a vasta rede de informação política e os aparatos das forças armadas usados no controle político interno como elementos básicos da engrenagem do aparato repressivo. (*Estado e oposição no Brasil - 1964-1984*).

¹²⁴ ALVES, M. H. M. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. 5ª ed. Petrópolis, Vozes, (1984) 1989, p. 175-176.

¹²⁵ ALVES, M. H. M. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*, p. 59.

Em São Paulo, destacam-se as operações militares promovidas pelas forças de segurança a partir de 1975, que provocaram graves violações, como a morte do jornalista Vladimir Herzog e do metalúrgico Manoel Fiel Filho, e a violenta repressão policial contra manifestações estudantis. No contexto pós-Ato institucional n.º 5, a violência da repressão ameaçava todos os membros da sociedade civil, sem distinção de classe.¹²⁶ Durante a transição, a continuidade da repressão policial contra os trabalhadores nas greves ocorridas entre 1978 e 1980 marcou os limites da abertura política: “a liberalização não se aplicava à classe trabalhadora”. A repressão, que por um período atingiu toda a sociedade, voltou-se notadamente contra os metalúrgicos organizados para desafiar a política salarial.¹²⁷

No início dos anos 80, em um contexto de crise econômica e social que provocou diversas greves e protestos, o governador de oposição eleito em São Paulo, Franco Montoro, logo sentiu o peso e o efeito da linha repressiva imposta às forças policiais pelo governo central. Em razão de decreto federal promulgado em 1983 após a eclosão das greves, os governadores foram obrigados a reprimir manifestações para não perder o controle sobre suas polícias, responsabilizando-se pelos atos de repressão praticados nessas ocasiões.¹²⁸ Em São Paulo, especialmente na região do ABCD, a violência policial marcou a greve geral organizada em julho de 1983, quando “mais de 800 pessoas foram detidas, e muitas ficaram feridas nos espancamentos indiscriminados”.¹²⁹ M. H. M. Alves comenta a situação enfrentada pelos governos democraticamente eleitos em relação às forças policiais estaduais, sobre tudo as polícias militares:

¹²⁶ ALVES, M. H. M. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*, p. 204-221.

¹²⁷ ALVES, M. H. M. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*, p. 256-261.

¹²⁸ ALVES, M. H. M. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*, p. 301-312. O decreto 88.540 (20/07/1983), promulgado na véspera de uma greve geral, ampliou os poderes do Executivo federal para convocar as forças policiais militares estaduais, deixando os governadores de oposição em situação difícil.

¹²⁹ ALVES, M. H. M. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*, p. 304.

*“Na realidade, o mais difícil fator administrativo para os governos de oposição tem sido a implementação de uma política coerente para as forças policiais, principalmente devido ao contexto de extrema crise social e conseqüente crescente violência. A resistência das polícias locais e a influência apenas parcial que os governos dos Estados exercem sobre a Polícia Militar agravam a dificuldade no trato de uma situação explosiva. De qualquer modo, o fato de que mesmo sob governos democraticamente eleitos os desempregados e os grevistas tenham sido detidos e espancados nas ruas provocou sérias críticas aos governos de oposição. (...) Por estarem inseridos no sistema autoritário, herdeiros de um aparelho administrativo limitado e por vezes viciado, os governadores de oposição enfrentaram sérias dificuldades no controle de suas forças policiais e no planejamento das finanças e programas econômicos dos seus Estados”.*¹³⁰

Na avaliação de Alves, sob as amarras do autoritarismo, os governantes adaptaram-se à estruturas administrativas e de poder em vigor, em vez de tentar modificá-las.¹³¹ No caso de São Paulo, houve empenho por parte do governo Montoro em reformar as polícias, mas a PM apresentou fortes resistências, chegando mesmo a boicotar sua política de segurança.¹³²

No processo de transição para a democracia, as polícias militares continuaram empregando métodos violentos e arbitrários contra a população no combate à criminalidade comum. A ideologia da segurança nacional exerceu influência sobre a atividade de policiamento e a representação do inimigo interno, no novo contexto político, foi preenchida por criminosos comuns e suspeitos.¹³³ Essa adaptação da ideologia de “guerra contra o inimigo interno”,

¹³⁰ ALVES, M. H. M. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*, p. 311-312.

¹³¹ ALVES, M. H. M. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*, p. 311-312.

¹³² MINGARDI, G. *Tiras, Gansos e Trutas*. São Paulo, Scritta, 1991. Sobre o governo Montoro, ver no prefácio o depoimento de Paulo Sérgio Pinheiro.

¹³³ PINHEIRO, P. S. 1982. “Polícia e Crise Política: o caso das polícias militares”. In: PAOLI, M. C. et alii (org.). *A Violência Brasileira*. São Paulo, Brasiliense, p. 64-67.

no momento em que as forças de segurança passaram a priorizar a luta contra a criminalidade, manteve o caráter violento da atuação policial no trato da população, agravado pela herança das práticas do regime autoritário. O conceito de segurança nacional, durante o autoritarismo, era bastante abrangente e impedia a tipificação jurídica de uma conduta ilegal dos agentes da repressão.¹³⁴ É essa mesma polícia, integrante do aparato repressivo do Estado, que passou a atuar na atividade de segurança pública no contexto democrático.

A violência policial se manifesta como consequência direta da incongruência entre a concepção de segurança vigente no âmbito dos organismos policiais e as expectativas de democratização. A bibliografia demonstra que a orientação predominante da polícia militar tendia a valorizar o policial violento, com premiações a ocorrências violentas e mensuração da eficiência da corporação pelo número de “bandidos” mortos. Desenvolveu-se uma lógica perversa de produtividade para a qual a eliminação de marginais constituía um dos atributos do trabalho policial. Se houvesse “erro”, se a ação policial violasse direitos do “cidadão de bem”, seria uma fatalidade, um risco da atividade profissional.¹³⁵ Cabe ressaltar que a mensuração do trabalho policial é um problema universal e em razão da dificuldade de medir o trabalho preventivo da polícia, valorizam-se as atividades repressivas que podem ser quantificadas, como prisões e flagrantes. No contexto do Brasil pós-autoritarismo, um viés extremado dessa lógica repressiva transformou a eliminação de “bandidos” em medida da eficácia policial na contenção da criminalidade. A lógica do autoritarismo, que instrumentalizava a polícia com base na ideologia do inimigo interno para servir a seus interesses, foi reelaborada pela organização policial como um método de contenção da crescente criminalidade comum, como um critério de aferição do desempenho profissional. Dentro da organização, os efeitos dessa instrumentalização da instituição policial pelo poder político

¹³⁴ LAFER, C. *O Sistema Político Brasileiro*. São Paulo, Editora Perspectiva, 1975.

¹³⁵ FERNANDES, H. “Não há mais canibais na nossa terra, comemos o último ontem”. Recife, nov./1993 (mimeo). PINHEIRO, P. S. 1982. “Polícia e crise política: o caso das polícias militares”. In: PAOLI, M. C. et alii (org.). *A Violência Brasileira*. São Paulo, Brasiliense, p. 84-85. BARCELLOS, C. 1993. *Rota 66. História da polícia que mata*. São Paulo, Globo.

autoritário obviamente não desaparecem com a promulgação da Constituição de 1988, mesmo que os jovens policiais declarem com indignação: “Nós ingressamos na PM recentemente, não temos nada a ver com o que fizeram na ditadura!”.

Após a abertura política, a permanência, sem alterações significativas, do aparato legal elaborado durante o regime militar para reestruturação das polícias e os mecanismos organizacionais viciados pela ideologia autoritária dão o tom da concepção de segurança pública predominante. Os princípios constitucionais estabelecidos em 1988 não foram suficientemente incorporados na ação policial e a violência ilegal persiste, agora voltada sobretudo contra cidadãos sem nenhuma culpa formalizada, os "suspeitos".

2- A Justiça Militar Estadual*

O controle da atividade policial constitui elemento indispensável de uma concepção democrática de segurança. No caso específico da polícia, é preciso considerar que os riscos de desvios de suas finalidades são inerentes à instituição. A força monopolizada pelo Estado e administrada pela polícia no âmbito interno pode ser desvirtuada em benefício da autoridade política que a comanda, assim como em função dos interesses do grupo profissional ao qual é confiada. Como essas duas formas de desvio são *estruturais*, há necessidade de estabelecer *um controle igualmente estrutural* sobre a instituição.¹³⁶

Em regimes autoritários, em que é flagrante a instrumentalização da polícia pela autoridade política para servir a fins repressivos, não cabe a idéia de controle social da instituição. Já na maioria das democracias ocidentais, o interesse legítimo em impedir tanto a instrumentalização quanto os possíveis desvios provocados pela própria corporação conduz a uma minuciosa

* Agradeço ao Ministro Nelson Jobim, pela pesquisa sobre a legislação, que veio complementar este trabalho.

¹³⁶ Ver ELIAS, N. "Violence and Civilization: the state monopoly of physical violence and its infringement". MONJARDET, D. *Ce que fait la police*, p. 25.

regulamentação legal da atividade policial.¹³⁷ Impõe-se um rigoroso sistema de controle à organização cuja cultura profissional tem como um de seus traços mais fortes a idéia de que a lei, reverenciada em princípio, é na prática um obstáculo ao trabalho eficaz.¹³⁸

Pode-se deduzir que é no trato da criminalidade que esse traço da cultura policial, a tendência de subestimar a lei em nome do desempenho profissional, se revela mais forte. No caso brasileiro, a conduta à margem da lei no combate à criminalidade comum é muitas vezes reiterada na relação entre a polícia e aqueles que não são considerados cidadãos plenos de direitos, o que amplia o alvo das ilegalidades cometidas pela polícia e agrava o problema da violência. A instituição de mecanismos de controle e repressão de comportamentos abusivos e ilegais é pois fundamental para coibir a violência policial.

No Estado de São Paulo, Ministério Público, Corregedoria, Justiça militar estadual e Ouvidoria da Polícia¹³⁹ constituem mecanismos de controle institucional da Polícia Militar. O Ministério Público possui a atribuição de controle externo da polícia¹⁴⁰, podendo acompanhar as investigações que apuram crimes de policiais militares. É recente a regulamentação legal dessa atribuição prevista na Constituição e não há sinais, por enquanto, de uma atuação conjunta da instituição no sentido de tornar efetivo esse controle.¹⁴¹

A Corregedoria é um órgão de controle interno da própria PM, que recebe queixas contra policiais (queixas internas, dos policiais contra seus pares, e externas, dos cidadãos contra policiais) e tem competência para apurar crimes militares, faltas disciplinares e realizar sindicâncias.¹⁴² As denúncias que se

¹³⁷ MONJARDET, D. *Ce que fait la police*, p. 22.

¹³⁸ MONJARDET, D. *Ce que fait la police*, p. 27.

¹³⁹ A Ouvidoria da Polícia foi criada recentemente no Estado de São Paulo. Será abordada na parte final deste estudo.

¹⁴⁰ Constituição Federal, art. 129, inciso 7º.

¹⁴¹ Ver Human Rights Watch/Americas. *Brutalidade Policial Urbana no Brasil*, p. 26-27. Esse relatório indica que as denúncias de homicídios cometidos pela polícia contra suspeitos raramente são investigadas por promotores, seja pela dificuldade de coletar provas contra policiais, seja pela omissão do Ministério Público. Talvez a própria estrutura da instituição seja insuficiente para que esse trabalho se realize com sucesso.

¹⁴² Decreto 31.318 (23/3/90).

enquadram no âmbito criminal são encaminhadas à Justiça militar estadual. Esta instituição de controle judicial é considerada, neste estudo, o principal órgão com poder de responsabilização dos integrantes da polícia militar. Trata-se de um foro especial que faz parte do poder judiciário, assim como a Justiça eleitoral e a Justiça do trabalho, competente para processar e julgar os policiais militares nos crimes militares definidos em lei. De acordo com a legislação vigente, dentre os crimes militares se incluem aqueles praticados por policiais militares contra civis durante o exercício da atividade de policiamento,¹⁴³ tais como homicídio culposo, lesão corporal e espancamento. Até 1996 era considerado crime militar também o homicídio doloso, quando a lei 9299/96 transferiu para a Justiça comum a competência de processar e julgar policiais militares que cometessem esse crime.

Limitação da competência da Justiça Militar Estadual

Desde o início da redemocratização, a violência policial vem sendo associada ao desempenho da Justiça militar, na medida em que esta funcionaria de forma corporativa e não puniria atos ilegais praticados contra civis considerados bandidos ou suspeitos. Esses questionamentos sobre o funcionamento da Justiça militar motivaram a formulação de projetos de lei com vistas a limitar sua competência, transferindo os crimes cometidos por policiais militares contra civis para a alçada da Justiça comum. Após um longo período em tramitação na Câmara Federal e no Senado, tais projetos resultaram na aprovação da lei 9299/96, que reduziu a competência da instituição, mas ficou aquém da proposta original. A polarização em torno da questão repercutiu publicamente durante todo o processo de tramitação da lei (1992-1996). Sua aprovação não foi pacífica, o projeto original sofreu alterações substantivas e durante esses anos travou-se uma disputa entre os que buscavam uma limitação

¹⁴³ Constituição Federal, art. 125, parágrafo 4º; Código Penal Militar, art. 9º.

rigorosa da competência da Justiça militar estadual e os que procuravam impedir a mudança.

Pela aprovação do projeto empenharam-se organizações não governamentais de defesa dos direitos humanos, políticos, intelectuais, juízes e o próprio governo federal. Destacam-se as atuações do então deputado federal Hélio Bicudo (PT), autor de projetos de lei e articulador das forças políticas no âmbito do poder legislativo; do governo federal, que reforçou o projeto de Bicudo mediante a ação do ministro da Justiça e incluiu a proposta no Programa Nacional de Direitos Humanos;¹⁴⁴ da Associação Juízes para a Democracia e de alguns intelectuais, que a apoiaram publicamente. Manifestaram-se pela perpetuação do modelo vigente políticos, policiais e juízes militares, que armaram forte oposição e pressionaram o Congresso Nacional para modificar a proposta, com o objetivo de reduzir seus efeitos sobre a Justiça militar¹⁴⁵.

Por um lado, sustenta-se que o funcionamento da Justiça militar estadual não corresponde aos padrões de sistemas jurídicos democráticos.¹⁴⁶ Sua ampla competência, que compreende crimes tipicamente militares¹⁴⁷ e crimes praticados por policiais contra civis, foi imposta pela Emenda Constitucional nº 7, de 13/4/1977. Essa larga atribuição, inexistente em outras democracias, vincula a instituição ao regime autoritário e constitui um privilégio injustificável aos policiais militares. Consiste em um mecanismo contrário ao princípio da isonomia, pois ao permitir um tratamento privilegiado aos militares, não reconhece a igualdade de

¹⁴⁴ A redução da competência da Justiça Militar aos crimes tipicamente militares é uma das metas do *Programa Nacional de Direitos Humanos*. Governo Fernando Henrique Cardoso. Brasília, Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Ministério da Justiça, 1996, p. 18.

¹⁴⁵ Nesse período, destacam-se entre os principais defensores da Justiça Militar o desembargador Álvaro Lazzarini (Desembargador do Tribunal de Justiça-SP e professor da Academia de Polícia Militar do Barro Branco); Getúlio Corrêa, juiz auditor da Justiça Militar de Santa Catarina; alguns juízes militares e os parlamentares que defendem o “lobby” das polícias militares no Congresso.

¹⁴⁶ As observações na seqüência se baseiam em opiniões publicadas na imprensa. Ver listagem dos artigos pesquisados na Bibliografia.

¹⁴⁷ Os crimes tipicamente ou propriamente militares são aqueles previstos unicamente no Código Penal Militar (Decreto-Lei 1001/69). São crimes que atentam contra a disciplina e a hierarquia militares; entre outros, motim, revolta, insubordinação, deserção, dormir em serviço etc. Os crimes impropriamente militares são aqueles previstos tanto no Código Penal Militar quanto no Código Penal comum. No caso de cometer esses crimes, o militar é submetido ao primeiro; o civil, ao segundo.

todos perante a lei.¹⁴⁸ A Justiça militar ainda seria permeada pelo corporativismo, julgando rigorosamente os crimes que representam uma ameaça para a organização militar, como a corrupção e a indisciplina, e sendo complacente nos casos de violência praticada pelos policiais contra a população. Como a polícia investiga e julga seus próprios membros (a maioria dos juízes é militar e a investigação é realizada por autoridades militares através do inquérito policial militar), tem-se um sistema incapaz de assegurar o devido processo legal às vítimas de policiais criminosos, dando margem à impunidade e à violência. Por fim, entende-se que a competência da Justiça militar, em um regime democrático, se limita ao processo e ao julgamento de infrações disciplinares e crimes propriamente militares (diretamente relacionados à atividade militar), não compreendendo os delitos comuns dos policiais militares.

Por outro lado, procura-se mostrar que a Justiça militar é uma instituição adequada à normalidade democrática. Contesta-se seu vínculo com o regime autoritário de 1964, visto ter sido criada na década de 30. O fato de a ampliação de sua competência ter ocorrido durante o último regime autoritário não é considerado significativo, pois a Constituição de 1988 manteve essa alteração, consagrando democraticamente a competência da Justiça militar para processar e julgar delitos de PMs cometidos em ações policiais. Contra o argumento de ser a Justiça militar um foro privilegiado, alega-se que o militar não é um cidadão comum, e por isso possui prerrogativas funcionais, não privilégios. Os crimes definidos em lei como militares seriam funcionais, considerando-se a especialidade da função dos servidores militares, cujo instrumento de trabalho é a arma e o respeito à disciplina e à hierarquia são obrigações fundamentais da profissão. As acusações de corporativismo e impunidade não seriam procedentes, em virtude do poder de fiscalização do Ministério Público e da

¹⁴⁸ As justiças militares “pretendem conciliar conceitos irreconciliáveis: o ideal de justiça baseado na igualdade e democracia, e a hierarquia militar, que por definição só pode basear-se na antidemocracia da diferença entre o que manda e o que obedece, de cujo topo sai parte dos juízes” (CINTRA JR. Dirceu Aguiar Dias. “Judiciário e Reforma”. *Folha de S. Paulo*, 12/11/94). A Associação Juizes para a Democracia tem uma posição diferenciada (e mais difícil de ser concretizada) a respeito da JM. Em nome da existência de um único Judiciário para todos os cidadãos, inclusive os militares, esses juízes defendem a extinção de todas as Justiças Militares

possibilidade de recorrer das decisões às instâncias superiores, Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal. Argumenta-se que seus críticos antes deveriam questionar a ação dos promotores e procuradores do Ministério Público em sua qualidade de fiscais da lei. Finalmente, atribuir à Justiça militar apenas crimes propriamente militares provocaria o esvaziamento de sua competência e sobrecarregaria ainda mais as varas da Justiça comum.

O tortuoso processo legislativo que resultou na aprovação da lei 9299/96 dá a dimensão dessa disputa em torno da Justiça militar. Os projetos de lei que propunham mudanças nos Códigos Penal Militar e de Processo Penal Militar, com o propósito de restringir o conceito de crime militar, tramitaram entre 1992 e 1996. O **projeto de lei 2801-B/92**, resultante de proposta do relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o extermínio de crianças e adolescentes¹⁴⁹, foi apresentado em fevereiro de 1992. A comissão apurou o freqüente envolvimento de policiais militares em homicídios de crianças e adolescentes e constatou que o julgamento desses policiais na Justiça militar é prejudicado pelo corporativismo, contribuindo para a impunidade de policiais criminosos. O projeto altera o artigo 9º do Código Penal Militar e o artigo 82 do Código de Processo Penal Militar, remetendo à Justiça comum o julgamento de crimes cometidos por agente militar contra civis em tempos de paz.

Em novembro de 1992, o deputado federal Hélio Bicudo (PT-SP) apresentou o **projeto de lei 3321/92**,¹⁵⁰ com o objetivo de limitar a competência da Justiça militar aos crimes tipicamente militares, transferindo para a Justiça comum o processo e o julgamento dos delitos praticados por policiais militares contra civis em função de policiamento. O projeto altera o artigo 9º do Código Penal Militar (Decreto-lei 1001/69), propondo a revogação da letra “f”, II, artigo 9º¹⁵¹ e o acréscimo de um parágrafo único a esse artigo, seguindo os moldes da

- federal e estadual.

¹⁴⁹ Presidida pela deputada federal Rita Camata (PMDB-ES).

¹⁵⁰ Embora tenha como co-autor o deputado federal Cunha Bueno (PPB-SP), o projeto é uma das grandes causas do deputado federal Hélio Bicudo (PT-SP).

¹⁵¹ A letra “f” do artigo 9º do Código Penal Militar define como crime militar aquele praticado por militar que, mesmo fora de serviço, use armamento de propriedade militar. Assim, um policial

súmula 297 do Supremo Tribunal Federal: *“Oficiais e praças das milícias dos Estados no exercício de função policial civil, como tal considerado todo e qualquer serviço de policiamento, não são considerados militares para efeitos penais, sendo competente a Justiça comum para julgar os crimes cometidos por ou contra eles”*. Em 15 de novembro de 1992, o projeto de lei 3321/92 foi apensado ao projeto de lei 2801/92. Dentre as emendas apresentadas no Plenário da Câmara Federal ao projeto de lei 2801/92, distingue-se a subemenda substitutiva elaborada pelo relator da Comissão de Constituição e Justiça, deputado Ibrahim Abi-Ackel (PPB-MG), a qual determina que somente os crimes **dolosos** contra a vida não sejam considerados crimes militares.

No decorrer da discussão em plenário, em maio de 1993, foi apresentada uma emenda para modificar o projeto 2801/92, aglutinando a ele a subemenda substitutiva da Comissão de Constituição e Justiça e Redação.¹⁵² Essa emenda, defendida pela liderança do PMDB, segue a proposta de Abi-Ackel e fixa a competência da Justiça comum para processar e julgar policiais militares apenas nos crimes **dolosos** contra a vida de civis. No caso desses crimes, as conclusões do inquérito policial militar são encaminhadas à Justiça comum, sendo a Justiça militar competente para processar e julgar os demais crimes previstos no Código de Processo Penal Militar. Permanecem sob jurisdição da Justiça militar os crimes de espancamento, lesões corporais, homicídios **culposos**, prisões ilegais, tortura, extorsão, estupro etc. Esse projeto de lei foi aprovado na Câmara Federal em 19 de maio de 1993 e encaminhado ao Senado como **projeto de lei da Câmara nº 102/93** Permaneceu em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça do Senado até 1995.

Em junho de 1995, o senador Roberto Freire (PPS-PE) recuperou a redação original do projeto em parecer apresentado à Comissão de Constituição e Justiça do Senado. Como relator da comissão, o senador propôs um

militar que comete um crime comum, como assalto ou homicídio, com a arma da corporação militar, é julgado pela Justiça Militar.

¹⁵² Emenda Aglutinativa ao Projeto de lei 2801-B/92: altera o artigo 9º do Código Penal Militar e o artigo 82 do Código de Processo Penal Militar (maio de 1993).

Substitutivo ao Projeto de Lei da Câmara nº 102/93 que define como crimes comuns (*não* militares) aqueles cometidos por policiais militares no exercício de atividade de segurança pública, contra civis, e aqueles praticados fora de serviço ou de cumprimento de missão. Estabelece a competência da Justiça comum para julgá-los e da Justiça militar para julgar os crimes militares definidos em lei.

Em agosto de 1995, a Comissão de Constituição e Justiça rejeitou o parecer do relator por maioria de votos, sendo vencidos os votos dos senadores Roberto Freire, José Eduardo Dutra e Ademir Andrade (14 x 3). Rejeitou-se o substitutivo do relator Roberto Freire, que restituía a situação aos termos da súmula 297 do Supremo Tribunal Federal, e aprovou-se o texto na forma do **projeto 102/93** (que havia alterado o original, determinando a competência da Justiça Comum apenas nos casos de crimes **dolosos** contra a vida de civis cometidos por policiais militares). Nessa forma permaneceu o projeto no Senado aguardando votação.

Em 30 de agosto de 1995, o deputado Hélio Bicudo entrou com novo projeto de lei (**899/95**), abandonando o primeiro, que havia sido substancialmente alterado no Senado. Com isso, dois projetos de lei a respeito da Justiça militar ficaram em tramitação: o projeto de lei **102/93** (do original 2801/92), já aprovado na Câmara dos Deputados, determinando competente a Justiça comum para julgar apenas os homicídios **dolosos** cometidos por policiais militares contra a vida de civis; e o projeto de lei **899/95**, que transfere todos os crimes comuns cometidos por policiais militares para a Justiça comum, mantendo apenas os crimes tipicamente militares na Justiça militar. Este último foi apoiado pelo governo federal mediante ação do então ministro da Justiça, Nelson Jobim.

Em seu segundo projeto relativo à Justiça militar estadual (**899/95**), o deputado Hélio Bicudo recupera novamente a concepção da súmula 297 do Supremo Tribunal Federal, transferindo para a Justiça comum todos os crimes comuns praticados por policiais militares contra civis (homicídios **dolosos e culposos**, lesões corporais, prisão ilegal, corrupção, etc), estando ou não o agente em serviço. O projeto desmilitariza as infrações penais cometidas por

policiais militares ou bombeiros militares nas condições previstas no artigo 9º do Código Penal Militar, quando praticadas contra civil durante o exercício de policiamento e em atividades que não guardam relação com o serviço policial militar ou com o cumprimento de missão de igual natureza. Possibilita que os inquéritos instaurados para apuração dos crimes mencionados nessa lei sejam avocados pelo Ministério Público, a critério do procurador-geral de Justiça.

No Plenário foram apresentadas três emendas e o projeto original foi novamente modificado através do **Substitutivo ao Projeto de lei 899/95** (elaborado pelo relator da Comissão de Defesa Nacional, deputado José Genoíno, em negociação com o ministro da Justiça, Nelson Jobim), que retirou a possibilidade de intervenção do Ministério Público nas investigações e manteve o inquérito nas mãos da autoridade policial militar. Este substitutivo foi votado em regime de urgência urgentíssima e aprovado na Câmara dos Deputados em 24 de janeiro de 1996. Na mesma data foi remetido ao Senado, onde foi identificado como **projeto de lei da Câmara 13/96**.

No Senado, houve forte reação e a maioria dos senadores manifestou-se contra o projeto. Em fevereiro de 1996, o senador Joel de Holanda (PFL-PE) solicitou a tramitação conjunta dos projetos de lei **13/96** e **102/93**. Em 9 de maio de 1996, o Senado aprovou o projeto de lei 102/93 na forma de **Substitutivo ao Projeto de lei 13/96**, apresentado pelo senador Geraldo Melo (PSDB-RN), com modificações substantivas. Esse substitutivo restringiu ainda mais as mudanças propostas, pois além de atribuir à Justiça comum apenas os crimes **dolosos** contra a vida praticados por militares, em exercício ou fora do exercício da função, fez a ressalva de que, nos casos de excludentes de criminalidade (estrito cumprimento do dever legal, legítima defesa, estado de necessidade e exercício regular do direito), mantêm-se os crimes contra a vida no âmbito da Justiça militar. Inclui no projeto todos os militares, das polícias estaduais e das forças armadas, e determina que o inquérito policial seja realizado por autoridade militar, sendo responsável a Justiça militar pelo encaminhamento dos autos à

Justiça comum. Ao aprovar substitutivo quase idêntico ao projeto de lei 102/93, o Senado descaracterizou novamente a proposta do deputado Hélio Bicudo.

Em 16 de julho de 1996, o projeto votado no Senado voltou à Câmara dos Deputados para nova apreciação e foi aprovado com algumas mudanças: a Câmara conseguiu modificar **uma** das alterações feitas pelos senadores ao suprimir a possibilidade de o militar ser julgado pela Justiça militar nos casos dos excludentes de criminalidade. Além disso, revogou a letra “f”, inciso II, artigo 9º do Código Penal Militar, que define como crime militar aquele praticado por militar que, mesmo fora de serviço, use armamento de propriedade militar. Em 7 de agosto de 1996, o presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou o projeto aprovado pelo Congresso Nacional, como **lei nº 9.299/96**. A lei resultou na *transferência para a Justiça comum apenas dos crimes cometidos por militares (policiais e militares das Forças Armadas) quando dolosos contra a vida de civis e quando praticados fora de serviço com armamento militar*. Manteve-se o inquérito policial nas mãos da autoridade militar e atribuiu-se à Justiça militar a competência de decidir a respeito da natureza do crime, se doloso ou culposo. Nos casos de crimes dolosos, os autos serão encaminhados à Justiça comum pela Justiça militar.

Após a sanção da lei 9299/96, dois novos projetos foram encaminhados e permanecem atualmente em tramitação. Em 17 de julho de 1996, o deputado Hélio Bicudo reapresentou projeto de lei referente à Justiça militar, agora identificado como **2189/96**. Recuperando o conteúdo de seu projeto anterior (899/95), estabelece a transferência de todos os crimes comuns cometidos por policiais militares para a Justiça comum, exclui os militares das Forças Armadas e determina a condução dos inquéritos pela polícia civil ou pelo Ministério Público, que poderá avocá-los. Em 20 de agosto de 1996, foi enviado ao Congresso um projeto do governo alterando a lei que acabara de sancionar, basicamente nos mesmos termos do projeto apresentado pelo deputado Hélio Bicudo (2189/96). O projeto do governo restringe a lei aos policiais militares, excluindo os militares das Forças Armadas, e transfere para a Justiça comum o julgamento de todo tipo

de homicídio (doloso e culposo) e lesões corporais cometidos por policiais militares contra civis.

A recuperação do debate público e do processo legislativo comprova o dissenso em relação à finalidade atribuída à Justiça militar no atual contexto democrático e em relação à avaliação de seu desempenho como órgão controlador da atividade policial. Daí a necessidade de uma pesquisa sobre sua origem jurídica, estrutura e organização para esclarecer pontos controversos em torno desse foro especial e verificar a relação entre seu funcionamento e a violência policial.

2.1- Origem da Justiça Militar Estadual

A Justiça militar (federal) tem sua origem mais remota na criação do Conselho Supremo Militar e de Justiça e dos Conselhos de Guerra, através do Alvará de 1º de abril de 1808, após a vinda da família real portuguesa ao Brasil. A primeira lei constitucional que dispõe sobre a Justiça militar encontra-se na Constituição de 1891, que transformou o Conselho Supremo Militar em Supremo Tribunal Militar e assegurou o foro especial aos militares, embora não tenha incluído a Justiça militar como órgão do Poder Judiciário. A Constituição de 1934 incorporou os juízes e tribunais militares ao Poder Judiciário, desvinculando-os das forças armadas. Até então, a Justiça militar estava inserida no âmbito do Poder Executivo.

A Justiça militar estadual foi criada em 1936 e instituída no Estado de São Paulo em 1937.¹⁵³ Essas leis determinavam que os policiais militares respondessem à Justiça militar estadual pelos crimes militares definidos em lei. Como a principal força policial paulista era militarizada, pode-se dizer que a criação da Justiça militar estadual apenas viabilizou a aplicação da norma

¹⁵³ Lei federal 192/36 e lei estadual 2856/37. A lei federal vigorou até 1967, quando foi revogada pelo Decreto-lei 317/67. Este decreto, assim como o que o substituiu - Decreto-lei 669/69 - manteve a mesma competência da JM estadual: processar e julgar os policiais militares nos crimes definidos em lei como militares.

existente para as forças militares federais, segundo a qual os delitos militares deveriam ser julgados em foro especial, aos policiais do Estado. Os crimes militares eram definidos nos códigos de Justiça militar e códigos penais militares.¹⁵⁴ O que importa ressaltar é que esses códigos não incluíam o policiamento entre os crimes militares: a competência da Justiça militar estadual se limitava aos crimes tipicamente militares: indisciplina, insubordinação, revolta, deserção etc.

Em 1962 foi aprovada uma lei federal (Lei 4162, de 4/12/1962) que alterou a redação do Código de Justiça militar então vigente (Decreto-Lei 925, de 2/12/1938) com o objetivo de ampliar a competência da Justiça militar. Em sua redação original, esse Código determinava a competência do foro militar para processar e julgar crimes definidos em lei como militares:

*“os militares e seus assemelhados, quando praticarem crime nos recintos dos tribunais militares ou suas dependências, nos lugares onde estes funcionem, nas auditorias, nos quartéis, navios, aeronaves, embarcações, repartições e estabelecimentos militares e quando em serviço ou comissão de natureza militar, ainda que *contra civis* (artigo 88, letra “I”).*

Ou seja, à Justiça militar cabia apenas processar e julgar os crimes cometidos em serviço de natureza militar, no qual não se inclui o policiamento, uma atividade civil. Quando aprovada a lei em questão, introduziu-se a seguinte alteração:

“os militares e seus assemelhados quando praticarem crimes nos recintos dos tribunais militares, auditorias ou suas dependências nos lugares onde funcionam, ou nos quartéis, embarcações, aeronaves, repartições ou estabelecimentos militares, e quando em serviço ou

¹⁵⁴ Código de Justiça Militar de 1926 e Código Penal da Armada de 1891, que foram substituídos pelos Código de Justiça Militar de 1938 e Código Penal Militar de 1944.

comissão, mesmo de natureza policial, ainda que contra civis ou em prejuízo da administração civil” (artigo 88, letra “I”).

Essa modificação significou que os policiais não mais seriam submetidos à Justiça comum, e sim à Justiça militar, quando praticassem crimes contra civis em função de policiamento. Nas palavras do próprio deputado federal que a propôs, a justificativa dessa alteração era a seguinte:

“Muito embora o serviço precípua das polícias militares seja o serviço policial, o Colendo Supremo Tribunal Federal em decisões reiteradas, tomando à letra o limite de competência estabelecido para os crimes praticados ‘quando em serviço ou comissão de natureza militar’, tem afirmado que o foro militar é incompetente quando o delito é cometido em serviço de natureza policial, tornando, assim, praticamente, quase nula a esfera de ação dos tribunais militares dos Estados.

Não estaria, evidentemente, na intenção do legislador constituinte a criação de um foro especial para as Polícias Militares dos Estados restrito ao processo e julgamento de crimes cometidos em serviço de natureza militar, uma vez que estes, sendo, como são, de rara e difícil verificação ‘contra civis’, melhor se ajuizariam no foro militar ordinário¹⁵⁵, por isso que as mesmas Polícias se consideram ‘forças auxiliares’, ‘reservas do Exército’¹⁵⁶.”

O legislador entendia que cabia aos tribunais militares estaduais processar e julgar os crimes cometidos por policiais militares em função de policiamento. Ao exercer a atividade de policiamento, os policiais ficam encarregados de manter a segurança pública. Isso significa que, embora

¹⁵⁵ Trata-se da Justiça Militar Federal.

¹⁵⁶ Justificativa do Projeto de Lei 2457/60, elaborado pelo deputado federal Cunha Bueno em 1960.

militares, os policiais exercem uma atividade civil. Na visão do deputado, que não levava em conta essa distinção, a competência de julgar apenas os crimes propriamente militares restringia muito a esfera de atuação dos tribunais militares estaduais. Contra a legislação existente até então, visto que os tribunais militares estaduais foram criados para julgar os delitos militares e não os crimes comuns dos policiais militares, essa lei aumentou bastante a esfera de atuação dos tribunais militares estaduais. Por essa razão, gerou muitos conflitos de jurisdição entre a Justiça comum e a Justiça militar, até que o Supremo Tribunal Federal editasse em 1963 uma súmula fundamentada nesses conflitos de jurisdição decidindo que:

“oficiais e praças das milícias do Estados no exercício de função policial civil não são considerados militares para efeitos penais, sendo competente a Justiça Comum para julgar os crimes cometidos por ou contra eles”.¹⁵⁷

Em todos os conflitos de jurisdição e em um *habeas corpus* que fundamentaram esta resolução do Supremo Tribunal Federal, a decisão dos juízes foi unânime em atribuir à Justiça Comum a competência para julgar crimes cometidos por policiais militares em atividade civil. Em alguns casos, a própria Justiça militar suscitava o conflito de jurisdição, declarando-se incompetente para julgar o caso. Há um conflito em que o presidente do Supremo Tribunal Federal considerou inconstitucional a alínea “I” do artigo 88 do Código da Justiça militar em sua parte final, em que atribui competência à Justiça militar para julgar os crimes cometidos por militares ou assemelhados em serviço de natureza policial contra civis.

A partir da edição dessa súmula, os policiais militares que cometessem crimes em função de policiamento passaram a ser julgados pela Justiça comum:

¹⁵⁷ Súmula 297 do Supremo Tribunal Federal. A súmula consiste em um enunciado curto que explicita a interpretação de um tribunal superior a respeito de determinada matéria. Não é necessariamente seguida em todos os casos que dizem respeito à mesma matéria.

os conflitos de jurisdição (CJ), petições de *habeas corpus* (HC), recursos de *habeas corpus* (RHC) e recursos extraordinários criminais (REC) referentes a essa questão, encaminhados ao Supremo Tribunal Federal, foram resolvidos com base nesse entendimento.¹⁵⁸

Durante o regime militar, os decretos 667, de 2/6/1969 (alterado pelo D. 1072/69) e 66.862, de 8/7/1970¹⁵⁹ definiram como *funções policiais militares* as atividades exercidas por policiais militares a serviço da corporação, inclusive o policiamento ostensivo,¹⁶⁰ colocando em questão a validade da súmula 297 do Supremo Tribunal Federal, que considerava o policiamento uma atividade de natureza civil. A partir de então, em alguns casos de crimes cometidos por policiais militares em função de policiamento, o Supremo Tribunal Federal baseou-se na nova legislação e decidiu pela inaplicabilidade da súmula 297: considerou *militares* esses crimes e determinou competente para julgá-los a Justiça militar.¹⁶¹ Mas, na maioria dos casos, o Supremo manteve o entendimento anterior, firmado pela jurisprudência, de que crimes praticados por policiais militares em função de policiamento são crimes comuns e decidiu pela aplicabilidade da súmula 297, fixando a competência da Justiça comum para julgá-los.¹⁶²

¹⁵⁸ Foi feita para esta pesquisa uma seleção do material que compreende os anos de 1970 a 1980 em revistas que editam a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: *Revista Trimestral de Jurisprudência* (RTJ) e *Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal* (JSTF). Ver referência completa do material selecionado na Bibliografia.

¹⁵⁹ O decreto 667 reorganizou as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros estaduais e o decreto 66.862 (Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares) estabeleceu as normas para sua aplicação.

¹⁶⁰ Compreende toda ação policial em que os agentes sejam identificados de relance, seja pela farda, pelo equipamento, armamento ou viatura: policiamento ostensivo normal (urbano e rural); de trânsito; florestal e de mananciais; ferroviário; rodoviário, nas estradas estaduais; portuário; fluvial e lacustre; de radiopatrulha terrestre e aérea; de segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado (Decreto 66.862/70, artigo 2º, alínea 10 e 13).

¹⁶¹ Ver por exemplo HC 47.111 - SP (decidido em 7/10/69) e RHC 54.550 - SP (decidido em 1/6/76). Respectivamente em *Revista dos Tribunais*, nº 424, p. 437-438 e *JSTF* nº 2. p. 205-208.

¹⁶² O RHC 52.958 - SP (RTJ, nº 72, p. 56-57) sintetiza o entendimento dominante no Supremo Tribunal Federal: "Crime praticado por policial militar no exercício de função civil, qual seja, a do policiamento de trânsito. É crime comum de competência da Justiça estadual ordinária e não da Justiça Militar. É o entendimento uniforme do Supremo Tribunal, que considera vigente o verbete 297 da Súmula mesmo depois que foram editados o DI. 667/69, o DI. 1072/69 e o Regulamento aprovado pelo D. 66.862/70. No pormenor pertinente à competência não importam os textos de

Em 1977, a Emenda Constitucional nº 7 (o “pacote de abril”) alterou a Constituição de 1969, determinando nova redação ao artigo 144, parágrafo 1º, d):

"A lei poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça:

d) justiça militar estadual, constituída em primeira instância pelos Conselhos de Justiça, e, em segunda, pelo próprio Tribunal de Justiça, com competência para processar e julgar, nos crimes militares definidos em lei, os integrantes das polícias militares."

A redação anterior não incluía os integrantes das polícias militares:

"d) justiça militar estadual de primeira instância constituída pelos Conselhos de Justiça, que terão como órgãos de segunda instância o próprio Tribunal de Justiça."

Na verdade, essa alteração não era novidade, já constava em outras leis anteriores: lei federal 192/36; lei estadual (SP) 2.856/37; decreto-lei 317/67 (art. 18); decreto-lei 667/69 (art. 19). Todas essas leis determinavam a competência do foro militar para processar e julgar o pessoal das Polícias Militares *nos crimes militares definidos em lei*. A Emenda nº 7 apenas repetiu essa redação no texto constitucional. O que interessa ressaltar é que, se o Supremo mantivesse sua interpretação de acordo com a jurisprudência firmada até então - não considerar militar o crime praticado por policial militar em função de policiamento -, não haveria alteração de competência nem da Justiça militar nem da Justiça comum: a primeira continuaria julgando os crimes propriamente militares e a segunda os crimes comuns.

tais diplomas, mas, isto sim, *a natureza da função em cujo exercício foi praticado o crime*, função essa que é *civil* e não militar, embora tenha o agente esta última qualidade”. No mesmo sentido, ver HC 52.329-RS, RHC 52.757-CE, HC 52.535-SP, REC 82.209-SP, RHC 54.313-SP, HC 54.207-SP, RHC 54.310-SP.

A partir de 1977, a interpretação do Supremo Tribunal Federal inverteu a jurisprudência da Corte, passando a considerar *militar* o crime praticado por policial militar em função de policiamento. Com exceção de alguns julgados que aplicaram a súmula 297, a grande maioria das decisões do Supremo considerou-a incompatível com a nova lei constitucional.¹⁶³ A súmula 297 perdeu a validade e os crimes praticados por policiais militares passaram a ser julgados pela Justiça militar em todos os casos previstos no Art. 9º do CPM, *mesmo que* tais delitos ocorressem em função de policiamento.

Encontra-se a explicação para essa ampliação da competência da Justiça militar estadual em um voto do então Ministro Xavier de Albuquerque, no julgamento de um recurso de *habeas corpus*¹⁶⁴, que merece ser reproduzido:

“Estou convencido das razões de conveniência, há pouco mencionadas pelo nobre Procurador-Geral, que terão inspirado a nova redação dada a letra d, do parágrafo 1º, do artigo 144 da Constituição, pela Emenda nº 7, de 1977. E porque delas estou agora convencido, a despeito de reiterados pronunciamentos anteriores sobre a incompetência da Justiça Militar Estadual, e por também aquiescer em interpretar teleologicamente o novo texto constitucional, conluo pela competência da Justiça Castrense, nos termos em que o fez o eminente Relator. Se interpretasse a norma do ponto de vista sistemático, teria boas razões para demonstrar que não houve alteração do direito anterior, porque, se é verdade que a Constituição se modificou, também é verdade que, a rigor, ela apenas passou a dizer o que já se continha na legislação ordinária.

Mas, vejo nessa explicitação da Emenda Constitucional, um claro propósito do constituinte, como há pouco ponderou o eminente

¹⁶³ Ver nesse sentido RHC 55.946-SP, RHC 56.275-SP, RHC 56.049-SP, HC 56.579-SP, RHC 57.276-SP, RHC 57.293-PA, HC 57.334-SP, HC 57.663-SP, HC 58.131-MG, HC 58.345-8-SP, HC 58.663-5-PB.

¹⁶⁴ Trata-se de caso de crime de concussão cometido em função de policiamento. RHC 56.049-SP (JSTF nº 3, p. 204-208).

Procurador-Geral, e aquiesço na consideração desse propósito para dar minha adesão ao voto do eminente Relator¹⁶⁵” (grifos nossos).

O Supremo Tribunal Federal passou a interpretar a lei dessa forma, legitimando o propósito do governo autoritário de transferir para o âmbito da Justiça militar os crimes praticados por policiais contra civis. As “razões de conveniência” mencionadas pelo Procurador-Geral não foram reproduzidas no texto, mas provavelmente dizem respeito à medidas tomadas pelo governo autoritário para afastar a possibilidade de os agentes da repressão serem submetidos à Justiça comum pelas arbitrariedades praticadas em nome do regime militar. Que outro “propósito” poderia ter na época o constituinte?

Outro exemplo que evidencia a inversão radical da jurisprudência é o caso conhecido como “Rota 66”, crime de homicídio cometido por cinco policiais militares contra três jovens da classe alta paulistana, em 1975. Denunciados os policiais na Justiça comum e na Justiça militar, a defesa impetrou recurso extraordinário criminal,¹⁶⁶ em abril de 1979, alegando incompetência da Justiça comum. O Supremo decidiu pela aplicação da súmula 297, uma vez que o fato ocorrera antes da Emenda Constitucional nº 7, e não aceitou o recurso. Em outubro do mesmo ano, os acusados impetraram *habeas corpus* solicitando o deslocamento do julgamento para a Justiça militar, alegando novamente a incompetência da Justiça comum para fazê-lo. O Supremo deferiu o pedido, contradizendo sua decisão anterior, conforme o voto do Ministro Relator:

“Embora os fatos hajam ocorrido a 23/4/75, aplica-se-lhes a nova regra constitucional de competência, que tem incidência imediata”¹⁶⁷.

¹⁶⁵ O Relator resolveu que a súmula 297 não mais subsistiria diante da nova regra constitucional. Infelizmente, as palavras do “nobre Procurador-Geral” não foram reproduzidas.

¹⁶⁶ REC 86.204-SP (JSTF, nº 5, p. 214-217).

¹⁶⁷ HC 57.334-SP (RTJ, nº 91, p. 839-840).

O julgamento na Justiça comum foi anulado e os autos encaminhados à Justiça militar. Os *mesmos* ministros do Supremo Tribunal Federal que não aceitaram o recurso, concederam meses depois o pedido de *habeas corpus*. A decisão foi unânime em ambos os casos.

A Emenda Constitucional nº 7 resultou na revogação da Súmula 297 do Supremo Tribunal Federal, que não considerava o policial na qualidade de militar, para efeitos penais, quando praticasse o delito na função de policiamento civil. Como a Constituição de 1988 manteve essencialmente o que determinava a Emenda do regime autoritário, mantendo competente a Justiça militar estadual para “processar e julgar os policiais militares e bombeiros militares nos crimes militares definidos em lei”,¹⁶⁸ não tendo sido regulamentados esses crimes em nova lei, os policiais militares permaneceram respondendo à Justiça militar pelos crimes cometidos em função de policiamento, em todos os casos previstos pelo Código Penal Militar de 1969, até que a lei 9.299 reduzisse parcialmente a competência desse foro em 1996. Essa lei alterou o artigo 9º do Código Penal Militar, retirando da alçada da Justiça militar os crimes cometidos por militares (policiais militares e militares das Força Armadas) quando *obtidos* contra a vida de civis e quando praticados fora de serviço com armamento militar. Os demais crimes cometidos em função de policiamento (homicídio culposo, lesão corporal etc) permanecem no âmbito da Justiça militar. Como já se viu, outros dois projetos de lei que visam a reduzir a competência da Justiça militar aos crimes propriamente militares, recuperando a essência da súmula 297, encontram-se em tramitação no Congresso Nacional.

2.2 - Estrutura da Justiça Militar Estadual

Segundo a Constituição Federal, a Justiça militar estadual pode ser criada por lei estadual *mediante proposta do Tribunal de Justiça*, sendo constituída, em primeiro grau de jurisdição, pelos Conselhos de Justiça, e em segundo, pelo

¹⁶⁸ Constituição Federal, art. 124.

próprio Tribunal de Justiça ou por Tribunal de Justiça Militar nos Estados cujo efetivo da polícia militar ultrapassar vinte mil integrantes.¹⁶⁹ Na maioria dos Estados brasileiros, a Justiça militar limita-se ao primeiro grau de jurisdição (Conselhos de Justiça), correspondendo à segunda instância o próprio Tribunal de Justiça¹⁷⁰. Em São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul foram criados Tribunais de Justiça Militar.

A Justiça militar estadual integra o poder judiciário¹⁷¹ e é encarregada de processar e julgar os policiais militares “nos crimes militares definidos em lei, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças”.¹⁷²

Na primeira instância, os processos são distribuídos em quatro auditorias militares, cada uma presidida por um juiz civil (juiz auditor). Cada auditoria forma um Conselho de Justiça Permanente (para julgamento de praças) e um Conselho Especial de Justiça (para julgamento de oficiais). Os conselhos são compostos por cinco membros: um juiz auditor e quatro juízes militares, estes sorteados em uma lista de oficiais da PM sem impedimentos, elaborada pela corporação. O Conselho Especial de Justiça é formado somente no caso de processo contra oficiais e seus juízes militares devem ser superiores ao réu na hierarquia, ou mais antigos no caso de igualdade de postos. O Conselho Permanente tem atividade contínua, mas seus juízes militares são renovados a cada trimestre.

Os auditores são juízes civis que ingressam na Justiça militar mediante concurso promovido pelo Tribunal de Justiça Militar.¹⁷³ Do concurso, aberto a civis, participam também ex-policiais formados em Direito. Em 1995, a maioria dos juízes auditores era constituída por ex-policiais.¹⁷⁴ O juiz auditor instrui o

¹⁶⁹ Constituição Federal, art. 125, parágrafo 3º.

¹⁷⁰ Tribunal de Justiça do Estado (cúpula do Judiciário do Estado).

¹⁷¹ Constituição do Estado de São Paulo, art. 54, III.

¹⁷² Constituição Federal, art. 124, parágrafo 4º.

¹⁷³ A Justiça militar tem autonomia para realizar concurso de juízes auditores. Os aprovados são nomeados pelo presidente do Tribunal de Justiça Militar.

¹⁷⁴ Entre 8 juízes auditores, 6 eram ex-policiais militares: 2 ex-capitães na 1º auditoria, 1 ex-tenente coronel e 1 civil, ex-procurador do Estado, na 2º auditoria, 1 ex-tenente e 1 ex-capitão na 3º auditoria e 1 ex-capitão e 1 civil na 4º auditoria.

processo - indica os procedimentos da audiência, esclarece dúvidas, interroga as partes etc. - e a decisão é tomada por maioria de votos. A acusação é feita por promotores de justiça do Ministério Público, alocados na Justiça militar. São oito promotores, dois em cada auditoria, e um procurador de justiça no Tribunal.

Os recursos são encaminhados ao Tribunal de Justiça Militar, composto por sete membros - quatro coronéis da polícia militar e três civis.¹⁷⁵ Os coronéis são indicados pela corporação e nomeados juízes militares pelo governador. As vagas para civis são preenchidas por juízes auditores, promovidos da auditoria para o Tribunal, e por um promotor ou advogado (vaga referente ao quinto constitucional). Os juízes do Tribunal de Justiça Militar e os auditores gozam dos mesmos direitos, vantagens e vencimentos, e estão sujeitos às mesmas proibições dos juízes dos Tribunais de Alçada e dos juízes de direito, respectivamente.¹⁷⁶ O presidente do Tribunal de Justiça Militar é um coronel, eleito pelos juízes militares que compõem a segunda instância.



Observa-se em primeiro lugar que os Conselhos de Justiça das Auditorias e o Tribunal são compostos majoritariamente por juízes militares que não são necessariamente bacharéis em direito. A ausência de formação jurídica como critério para a nomeação desses oficiais permite questionar o caráter de um processo judicial cuja decisão dependerá de seus votos. Se nos casos de crimes tipicamente militares pode-se fundamentar a competência desses juízes nos

¹⁷⁵ Constituição do Estado de São Paulo, art. 80.

princípios de hierarquia e disciplina, basilares em uma corporação militar, não há critério que justifique sua competência para julgar os crimes contra civis cometidos por policiais em função de policiamento.

Além disso, a hierarquia militar, base dos procedimentos tanto na corporação policial quanto na Justiça militar, não se sustenta como critério de justiça, haja vista que pode prejudicar a independência do processo legal. Desde a instauração do inquérito policial militar para apurar indícios de crime militar até o julgamento são oficiais de polícia militar, com posição hierárquica superior a do indiciado, que realizam a maioria dos procedimentos. Dentre as dificuldades que podem comprometer, em razão da estrutura hierárquica, o andamento do processo, pode-se citar como exemplos situações em que as testemunhas policiais sejam hierarquicamente subordinadas ao acusado, em que oficiais julguem seus pares nos conselhos especiais de justiça etc.¹⁷⁷

Uma limitação do Conselho Especial (para julgamento de oficiais), cujos juízes militares têm de ser superiores ao réu na hierarquia ou mais antigos no caso de igualdade de postos, indica que a Justiça militar, tal como está estruturada, pode chegar a impasses. No caso do processo referente à Casa de Detenção do Carandiru, como não havia oficiais superiores para formar o Conselho e julgar o coronel que comandou a tropa na ocasião da invasão do presídio, foi necessária a vinda de oficiais da reserva à ativa para que o coronel pudesse ser julgado.¹⁷⁸ Não se pode deixar de formular a hipótese de um processo em que o réu seja oficial da mais alta e antiga patente, caso em que não haveria juízes militares para julgá-lo, comprovando os limites da hierarquia como base de um sistema de justiça. Uma posição mais radical afirmaria que a impunidade está prevista na própria estrutura da Justiça militar, uma vez que não considera a possibilidade de submeter os mais altos e antigos postos hierárquicos ao processo legal. E esse não é um problema apenas dessa

¹⁷⁶ Constituição do Estado de São Paulo, art. 82.

¹⁷⁷ ZAVERUCHA, J. A Justiça Militar no Estado de Pernambuco Pós-Regime Militar: um legado autoritário, p. 25.

¹⁷⁸ A informação é de um promotor de justiça da JM.

instituição, haja vista que a imunidade parlamentar também impede o julgamento de crimes comuns cometidos pelos parlamentares, levando à impunidade.

O acúmulo de processos na Justiça Militar é fator de impunidade na medida em que muitos crimes, como os de lesão corporal, são prescritos.¹⁷⁹ É certo que chama a atenção a prescrição de crimes mais graves, como o homicídio. Entre os casos selecionados pelo Ministério Público como exemplos de impunidade no Tribunal de Justiça Militar de São Paulo, destaca-se um caso de homicídio cujo processo durou 18 anos e o réu, condenado a 12 anos de reclusão, permaneceu impune devido à prescrição da pena (é declarada “extinta punibilidade” do réu pela ocorrência da prescrição da pena).¹⁸⁰ Alguns dados sobre o andamento dos processos no Tribunal de Justiça Militar dão uma noção do funcionamento desse foro.¹⁸¹ Entre 1989 e 1991 o número de processos abertos contra policiais aumentou (4.467 em 1989, 5.266 em 1990, 7.125 em 1991) e o número de processos julgados diminuiu (1.183 em 1989, 1.135 em 1990, 980 em 1991). É de notar o acúmulo de processos sobretudo em 1991, ano em que a violência policial só não foi mais intensa que em 1992, desde o início dos anos 80.¹⁸² Entre janeiro e dezembro de 1995, 4.116 inquéritos policiais militares foram distribuídos nas quatro Auditorias da Justiça Militar. Os resultados (condenações, absolvições e prescrições) daqueles encaminhados à 3ª Auditoria (344 IPMs) foram os seguintes:

IPMs distribuídos na 3ª Auditoria da Justiça Militar em 1995

	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	total
cond.	0	5	5	3	3	7	5	7	6	6	7	4	58
abs.	1	11	32	14	4	17	6	23	17	24	31	10	190
presc.	7	2	5	4	12	5	8	12	11	19	8	3	96

¹⁷⁹ A lentidão não é problema específico da Justiça militar. Sabe-se que a morosidade da Justiça comum é um problema que afeta toda a sociedade brasileira.

¹⁸⁰ Processo 12.061/74. Justiça Militar do Estado de São Paulo.

¹⁸¹ Os dados apresentados a seguir foram coletados na imprensa e informalmente em entrevistas com promotores, pois não estavam disponíveis para o público na ocasião da pesquisa.

¹⁸² Ver Quadro 1, no capítulo 1.

total	8	18	42	21	19	29	19	42	34	49	46	17	344
-------	---	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	------------

Não há base para associar o grande número de absolvições à impunidade. Observa-se apenas que, nessa pequena amostra, as prescrições, fator de impunidade tanto na Justiça comum quanto na militar, ocorreram em 28% dos casos. Outras fontes dão indicações de maior empenho na apuração dos ilícitos considerados mais graves pela corporação, sendo punidos de maneira mais rigorosa os crimes propriamente militares.¹⁸³ Pode-se considerar que essa lógica favorece a impunidade de policiais militares que cometem crimes contra civis, em vista da maior preocupação com a manutenção da disciplina e da hierarquia do que em estabelecer um efetivo controle judicial sobre todas as ações policiais, sobretudo aquelas que afetam diretamente a sociedade.

Ao transferir o processo e o julgamento de crimes dolosos cometidos por policiais militares contra a vida de civis para a Justiça comum, a lei 9299/96 introduziu avanços, ampliando o controle sobre a polícia. Crimes de policiais militares indiscutivelmente reconhecidos como dolosos, como o caso da Favela Naval¹⁸⁴, certamente são encaminhados à Justiça comum. Mas é pertinente questionar se serão afetados por essa lei os casos anônimos de violência policial, que resultam em mortes de civis e podem ser incluídos entre as justificativas de resistência à prisão, mantidos sob a competência da Justiça militar como crimes culposos. Como se viu, a lei não aboliu o inquérito policial

¹⁸³ Em entrevista, um promotor da Justiça Militar observou que os inquéritos policiais militares sobre crimes tipicamente militares são mais completos do que inquéritos sobre os demais crimes. Em entrevista, o ouvidor da polícia de São Paulo referiu-se a uma pesquisa não publicada do Centro Santo Dias de Direitos Humanos em que foram analisados 380 processos da Justiça Militar do Estado de São Paulo, metade sobre crimes propriamente militares e metade sobre crimes contra civis (crimes contra a vida, espancamento, tortura etc.). Segundo o ouvidor, verificou-se menor índice de punição nos casos de crimes cometidos contra civis (85% de absolvições) e maior nos casos de crimes propriamente militares (85% de condenações).

¹⁸⁴ Trata-se de um caso bastante conhecido, em que um grupo de policiais militares foi flagrado por uma câmera filmadora agredindo física e moralmente e extorquindo cidadãos abordados na Favela Naval, em Diadema (SP), no ano de 1997. O resultado mais grave dessa ação foi o homicídio de um dos abordados. A cena foi exibida exaustivamente na mídia brasileira e o caso tornou-se um escândalo nacional, com repercussão internacional.

militar, os policiais militares permanecem conduzindo as investigações e é com base nessa peça que a Justiça militar decide a natureza do crime, se culposo ou doloso, enviando apenas os últimos à Justiça comum. É ainda limitado o controle judicial civil sobre a polícia, embora este seja um mecanismo essencial para evitar a imunidade de agentes estatais ao poder legal dos cidadãos e uma situação de *impotência*¹⁸⁵ por parte destes diante das possíveis arbitrariedades cometidas por aqueles agentes.

Essas observações, que apontam a inadequação da estrutura e do funcionamento da Justiça militar aos padrões de um sistema jurídico democrático, parecem relevantes diante do fato de o Brasil se encontrar entre os países que possuem uma ampla jurisdição militar sobre a sociedade civil, incluindo o julgamento de civis em tempo de paz (Justiça militar federal) e o de policiais militares que cometem crimes contra civis em função de policiamento (Justiça militar estadual).¹⁸⁶ Em sistemas formalmente democráticos, em situação de paz, não há razão jurídica para a Justiça militar subtrair competências da Justiça comum. Os tribunais militares normalmente ampliam o alcance de sua jurisdição em regimes ditatoriais ou autoritários, não raramente para garantir impunidade aos militares envolvidos em ilícitos.¹⁸⁷ Como os regimes democráticos tendem a abolir os tribunais militares ou a restringir o campo de jurisdição militar a crimes tipicamente militares,¹⁸⁸ espera-se que em um contexto de transição para a democracia sejam efetuadas tais alterações. Na Espanha, a restrição da jurisdição militar a seu quadro estritamente militar foi realizada durante a reforma do sistema policial após a redemocratização, reforma

¹⁸⁵ COOK, W. W. "Hofeld's Contributions to the Science of Law". In: *Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning*, Greenwood, 1978.

¹⁸⁶ Sobre a submissão de civis à Justiça militar federal, durante e após o regime autoritário, ver PEREIRA, A. "O Monstro Algemado? Violência do Estado e Repressão Legal no Brasil". In: ZAVERUCHA, J. (org.). *Democracia e Instituições Políticas Brasileiras no Final do Século XX*. Recife, Ed. Bargaço, 1998, p.13-61; ZAVERUCHA, J. "A Justiça Militar no Estado de Pernambuco Pós-Regime Militar: um legado autoritário" (mimeo).

¹⁸⁷ DALLARI, D. A. "Justiça Militar: privilégio corporativo". In: *O Poder dos Juizes*. São Paulo, Saraiva, 1996, p. 133-135.

¹⁸⁸ ZAVERUCHA, J. "A Justiça Militar no Estado de Pernambuco Pós-Regime Militar: um legado autoritário", p. 2 (mimeo.).

considerada um dos pontos cruciais desse processo.¹⁸⁹ No Brasil, a Constituição de 1988 não introduziu avanços no campo da segurança, pois manteve cláusulas que perpetuaram traços autoritários de instituições como a polícia e a justiça militares. Estas, por sua vez, acabaram ganhando um “verniz democrático” ao serem sancionadas pela Constituição.¹⁹⁰

No caso da Justiça militar estadual, pode-se ver claramente sua vinculação com o regime autoritário de 1964 mediante a recuperação das leis que a instituíram. Criada em 1936, durante a maior parte de sua existência teve sua competência limitada ao julgamento de crimes propriamente militares. Sua atual competência para julgar crimes de policiais militares em função de policiamento civil é um resquício autoritário que permaneceu na Constituição de 1988, mas não foi o regime militar que estabeleceu pela primeira vez essa exceção. Houve um precedente em 1962, com a aprovação da lei federal 4162 durante o governo de João Goulart. O Supremo Tribunal Federal anulou o efeito dessa lei em 1963, ao editar a súmula que retirava da Justiça militar e atribuía à Justiça comum a competência para julgar policiais militares que cometessem crimes em função de policiamento, reiterando em suas decisões a natureza civil dessa atividade já nessa época. Esse entendimento vigorou até 1977, quando o Supremo Tribunal Federal inverteu a interpretação de sua jurisprudência com base na Emenda Constitucional nº 7 e ampliou novamente a competência da Justiça Militar. Essa modificação ocorreu em um contexto em que as polícias militares foram empregadas como parte do aparato repressivo do Estado. A ampla definição de crime militar, que no regime autoritário serviu tanto para manter os militares envolvidos na repressão imunes à legislação ordinária quanto para intimidar civis,¹⁹¹ permanece praticamente a mesma após a democratização. A essa

¹⁸⁹ BALLBÉ, M. “Les Défis du Système Pluraliste en Espagne”. *Les Cahiers de Sécurité Interieure*.

¹⁹⁰ ZAVERUCHA, J. “A Constituição Brasileira de 1988 e seu legado autoritário: formalizando a democracia mas retirando a essência”. In: ZAVERUCHA, J. (org.). *Democracia e Instituições Políticas Brasileiras no Final do Século XX*. Recife, Ed. Bargaço, 1998, p. 116; 146-147.

¹⁹¹ ZAVERUCHA, J. *A Justiça Militar no Estado de Pernambuco Pós-Regime Militar: um legado autoritário*, p. 9.

legislação estão submetidos os policiais militares na maioria dos crimes previstos no Código Penal Militar. Comentando a situação, J. Zaverucha pondera:

“Que o regime autoritário tenha procurado julgar os membros das forças de repressão, aí incluídos os policiais militares, em tribunais militares é compreensível por se tratar de uma hábil manobra institucional, com o intuito de regulamentar e legitimar a repressão política. Surpreendente é que, decorridos mais de dez anos do fim do regime militar, tenhamos hoje em dia uma justiça militar estadual que funcione quase nos moldes preconizados pelo General Geisel”.¹⁹²

O mesmo problema ocorre em relação ao vínculo entre polícias militares e exército. A Constituição de 1988 ratificou as determinações das Constituições anteriores, mantendo as polícias militares como forças auxiliares, reserva do exército.¹⁹³ Manteve-se o controle parcial do exército sobre as polícias por meio da Inspeção Geral das Polícias Militares.

Nas democracias, em tempo de paz, normalmente é o exército que intervém *como força auxiliar das polícias* em situações em que estas se mostram insuficientes para manter a ordem interna. Nesse caso, todas as legislações prevêm o recurso às forças armadas para que atuem momentaneamente como polícia.¹⁹⁴ No Brasil, seguindo essa tendência, a lei complementar nº 69 (1991) estabelece a possibilidade de intervenção das forças armadas em assuntos internos, desde que as forças policiais se mostrem incapazes de assegurar a paz social.¹⁹⁵

Assim, parece haver uma contradição entre esta lei e a competência atribuída às polícias militares de atender a convocação e mobilização do governo

¹⁹² ZAVERUCHA, J. A Justiça Militar no Estado de Pernambuco Pós-Regime Militar: um legado autoritário, p. 31.

¹⁹³ Constituição Federal, art. 144, 6º.

¹⁹⁴ MONJARDET, D. *Ce que fait la police*, p. 19.

¹⁹⁵ ZAVERUCHA, J. “A Constituição Brasileira de 1988 e seu legado autoritário: formalizando a democracia mas retirando a essência”. In: ZAVERUCHA, J. (org.). *Democracia e Instituições*

federal *para reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção*, ficando subordinadas ao exército nessa ocasião.¹⁹⁶ Ou seja, as polícias tornam-se forças auxiliares do exército e este intervém em questões de ordem interna, quando somente em caso de guerra as forças policiais deveriam tornar-se auxiliares do exército.¹⁹⁷

Considerando que esse vínculo se aprofunda durante períodos autoritários, é de se esperar que sua continuidade em regimes democráticos dificulte a realização de mudanças dentro da corporação policial. Um exemplo de como essa subordinação prejudica a democratização da polícia ocorreu durante a transição, no primeiro governo estadual eleito. No início do governo Montoro, a nomeação do comandante da PM teve de ser feita de modo a não provocar o veto do Ministério do Exército. Tal restrição impossibilitou a escolha de um oficial mais afinado com as propostas do grupo reformador dentro da secretaria de segurança.¹⁹⁸ Exemplo mais recente se refere à Polícia Militar do Rio de Janeiro, que, após questionar o uso da doutrina militar no exercício de policiamento, recebeu uma visita do comandante da Inspetoria Geral das Polícias Militares.¹⁹⁹ Encerraram-se as críticas que poderiam difundir dentro da corporação uma discussão sobre o caráter civil da atividade policial, ampliando assim as possibilidades de democratizar uma concepção de segurança pública ainda tão arraigada no autoritarismo.

Políticas Brasileiras no Final do Século XX. Recife, Ed. Bargaço, 1998, p. 129.

¹⁹⁶ Decreto-lei 667/69, art. 3º, d.

¹⁹⁷ ZAVERUCHA, J. "A Constituição Brasileira de 1988 e seu legado autoritário: formalizando a democracia mas retirando a essência". In: ZAVERUCHA, J. (org.). *Democracia e Instituições Políticas Brasileiras no Final do Século XX*. Recife, Ed. Bargaço, 1998, p. 131.

¹⁹⁸ MINGARDI, G. *Tiras, Gansos e Trutas*. São Paulo, Scritta, 1991, p. 87 e 104. O Exército poderia vetar a indicação do governo, caso não a aprovasse.

¹⁹⁹ ZAVERUCHA, J. "A Constituição Brasileira de 1988 e seu legado autoritário: formalizando a democracia mas retirando a essência". In: ZAVERUCHA, J. (org.). *Democracia e Instituições Políticas Brasileiras no Final do Século XX*. Recife, Ed. Bargaço, 1998, p. 132.

Considerações Finais: Mudanças em Rumo?

Procurou-se indicar, mediante uma abordagem histórica da legislação, a ausência de razões para que se pudesse desenvolver uma concepção de segurança pública democrática no Brasil. Se por um lado a Constituição de 1988, ao avançar no campo dos direitos civis, pôde estabelecer condições essenciais para o desenvolvimento de uma nova concepção de segurança que não devem ser ignoradas, por outro não chegou a introduzir mudanças significativas para abolir instituições que ao longo da história brasileira têm mantido a organização policial aliada sobretudo aos fins do Estado, instituições em geral incompatíveis com as finalidades sociais atribuídas à polícia em regimes democráticos. Mesmo centrando o enfoque na permanência de estruturas prejudiciais à democratização da polícia, como sua vinculação ao exército e a submissão à jurisdição militar, não se pode deixar de levar em conta que mudanças relevantes vêm ocorrendo na Polícia Militar do Estado de São Paulo.

No âmbito da própria corporação policial também se manifesta a percepção de uma inadequação à nova ordem democrática da concepção de segurança pública vigente. Dentre as monografias elaboradas por oficiais dedicadas àques tão da violência policial, verifica-se uma série de trabalhos cujos temas revelam uma preocupação com o relacionamento entre polícia e sociedade e com o papel desempenhado pela polícia militar após a nova ordem constitucional. De maneira sucinta, as considerações de um oficial sobre os problemas operacionais que se seguiram à dissociação do conceito de segurança da figura do Estado após 1988 e do conseqüente despreparo da corporação para exercer a atividade de segurança pública no contexto

democrático reproduz o enfoque desses trabalhos. Em seus termos, ocorreu desde então uma “desvinculação do conceito de segurança da figura jurídica do Estado, passando a estar atrelado ao cidadão, com a conseqüente ausência de cultura da Corporação no trato dos problemas de insegurança diretamente com o cidadão”. A partir dessa constatação, o oficial passa a reclamar mudanças no padrão de relacionamento entre o policial e o cidadão, com o objetivo de adaptar a atividade policial militar às exigências da ordem democrática e acabar com o “estereótipo do policial do passado” (...) “que levou a polícia a ser temida pela classe mais simples e ignorada pela mais abastada”.²⁰⁰

Se por um lado esses trabalhos monográficos indicam uma razoável difusão no meio oficial da noção de que a polícia, antes de 1988, fazia a segurança do Estado, e após a Constituição passou a fazer a segurança do cidadão, por outro é preciso identificar as iniciativas que demonstram o significado *prático* e o alcance dessa mudança de concepção. Não se trata de avaliar, por ora, todas as transformações ocorridas na PM de São Paulo a partir de 1988 – esse seria tema para uma outra pesquisa –, apenas mencionar algumas medidas recentes que vêm se destacando por direcionar o trabalho policial ao respeito aos direitos humanos. Trata-se de mudanças promovidas a partir de 1995 por iniciativa do governo Covas e da PM, que dizem respeito ao treinamento policial militar e ao controle da violência policial. Em suma, as respostas da corporação aos desafios impostos pela nova ordem constitucional têm se concentrado na área da formação e do treinamento policiais, enquanto o governo vem procurando instituir mecanismos de controle da atividade policial.

Mudanças no Treinamento (1997-1998)

Em dezembro de 1997, o comando-geral da PM apresentou uma nova proposta de policiamento baseada na concepção de policiamento comunitário, não somente como estratégia de prevenção das infrações à ordem pública, mas

²⁰⁰ Ten. Cel. CARDOSO, A. C. *Desenvolvimento da Polícia Comunitária*. CSP/1994, p. 14.

como modelo para que a PM se torne uma “polícia de proteção da dignidade humana”.²⁰¹ Uma Comissão de Assessoramento para Implantação do Policiamento Comunitário, integrada por entidades representativas da sociedade civil e por oficiais da PM, vem se reunindo regularmente desde então para formular propostas, apresentar estudos, acompanhar e avaliar o trabalho desenvolvido. O discurso oficial passou a divulgar esse novo papel atribuído à PM na imprensa, em boletins informativos da corporação e em documentos internos. Em um documento elaborado para regular a implantação do policiamento comunitário, o comando geral estabeleceu metas para uma futura “polícia de proteção dos direitos da cidadania e da dignidade humana”.²⁰²

Publicado em 1998, o Programa de Implantação da Polícia Comunitária propõe como objetivo geral da nova concepção de policiamento a promoção de uma “política pública de segurança, através da participação e da colaboração de todos os setores da sociedade civil organizada e do poder público - especialmente a polícia - *protegendo e promovendo a vida, a liberdade, a igualdade e a dignidade de todas as pessoas*” (grifos nossos). Além de enumerar as diretrizes de uma política de segurança baseada no policiamento comunitário, como a valorização de estratégias preventivas de policiamento e o estabelecimento de canais que possibilitem a aproximação entre polícia e comunidade, o programa visa a desenvolver no policial “valores democráticos, particularmente o respeito ao Estado de Direito”, e prepará-lo “para utilizar-se democraticamente da força que a lei lhe concede, como último recurso na administração de conflitos”.²⁰³ Esse novo projeto de policiamento comunitário resultou em um programa de requalificação profissional dos policiais militares envolvendo três áreas: direitos humanos, policiamento comunitário e técnica de tiro.

²⁰¹ CAMARGO, C. A. “Polícia da Dignidade Humana e Prevenção Comunitária”. São Paulo, www.polmil.sp.gov.br, 1º dez. 1997, p. 1. O autor era, na ocasião, o comandante-geral da PM.

²⁰² Nota de Instrução nº PM3004/02/97, p. 2.

²⁰³ *Programa de Implantação da Polícia Comunitária*. Governo do Estado de São Paulo, Secretaria de Segurança Pública, Polícia Militar do Estado de São Paulo e Comissão de Implantação da Polícia Comunitária. São Paulo, [1998], p. 5-6.

A disciplina “policiamento comunitário” foi introduzida em todos os currículos da corporação, tornando-se matéria dos cursos de formação de oficiais e praças. Foram promovidos estágios sobre direitos humanos e policiamento comunitário com o objetivo de preparar os policiais militares que compõem o corpo docente da PM e policiais de outras unidades para torná-los agentes multiplicadores da nova concepção da polícia dentro da corporação. O estágio de policiamento comunitário foi ministrado por oficiais e por civis, representantes de entidades como o Conselho Estadual da Pessoa Humana e Núcleo de Estudos da Violência/USP.²⁰⁴ O estágio promovido pela seção brasileira da Anistia Internacional foi muito bem avaliado pelos policiais que participaram e pela Diretoria de Ensino da PM.²⁰⁵ Em relação à técnica de tiro, passou-se a treinar o policial a dar poucos tiros, observando-se que no passado, ao contrário, o policial era treinado para dar muitos tiros. Foram tipificadas situações que justificam ou não o uso letal da arma de fogo e passou-se a valorizar o policial que atirasse de acordo com esses parâmetros.²⁰⁶ Introduziram-se também cursos sobre o uso de armas não letais.

Tais iniciativas representam uma nova postura institucional a respeito dos fins a que deve servir a polícia. Pela primeira vez – ao que tudo indica - o discurso oficial da PM vai explicitamente ao encontro dos anseios da Declaração de Direitos (1789). Em consonância à política de respeito aos direitos humanos promovida pelo governo, a defesa de direitos foi introduzida no discurso oficial da corporação e a atividade policial vinculada à proteção de direitos do cidadão. De uma perspectiva histórica, não havia condições, durante o governo Montoro, para que iniciativas desse porte surgissem dentro da PM, de onde vinham fortes

²⁰⁴ A partir de março de 1998, os agentes multiplicadores passaram a ministrar cursos e estágios de policiamento comunitário para oficiais e praças. A propósito, 16.963 policiais realizaram cursos ou estágios sobre policiamento comunitário no primeiro semestre de 1998 (MESQUITA NETO, P. *Policiamento Comunitário: a experiência em São Paulo*. Relatório de pesquisa. NEV/USP, 1998, p. 55-56).

²⁰⁵ Segundo o então diretor de ensino: “Sua linguagem e didática produziram um resultado positivo, procurando mostrar o papel essencial na garantia de direitos e desfazer a idéia de que polícia e direitos humanos são antagônicos”. NEV/CEE. *Democracia e Direitos Humanos*. Esses estágios ocorreram em dezembro de 1997 e janeiro de 1998.

²⁰⁶ NEV/CEE. *Democracia e Direitos Humanos*.

resistências contra as reformas pretendidas. A política de segurança dos dois governos seguintes – Quéricia e Fleury - não estabeleceu diretrizes para adaptar a PM às expectativas democráticas. Durante o governo Fleury, que fora secretário de segurança pública de Quéricia, propagou-se a ideologia de que “bandido bom é bandido morto” e viu-se a maior escalada da violência policial de todo o período da redemocratização, culminando na morte de mais de 1300 civis em 1992, além dos 111 presos da Casa de Detenção do Carandiru.²⁰⁷

As recentes mudanças surgiram em um contexto de crise do sistema de segurança pública no Estado de São Paulo, em que a sociedade civil, a imprensa e o governo vinham pressionando a polícia por reformas que garantissem profissionalismo e competência no controle da criminalidade e na manutenção da ordem e do respeito aos direitos humanos.²⁰⁸ A PM foi particularmente afetada pelo caso de violência policial ocorrido em Diadema, na Favela Naval, quando imagens impressionantes de policiais militares extorquindo e espancando cidadãos, atirando contra um deles, provocando sua morte, foram amplamente divulgadas na mídia televisiva, sobretudo na rede Globo, no primeiro semestre de 1997. No final desse mesmo ano, foi lançado o projeto de implantação do policiamento comunitário, cujos propósitos estão declaradamente voltados para a constituição de uma concepção de segurança pública mais democrática em São Paulo.

Não é possível, neste momento, fazer uma avaliação precisa do alcance das mudanças propostas, nem até que ponto elas são representativas do conjunto da corporação policial, visto tratar-se de um processo cujos resultados serão percebidos apenas a médio ou longo prazo. Certamente há dificuldade de apreender o hiato existente entre o discurso dos oficiais e a prática da base, lembrando que a corporação contém aproximadamente 5.000 oficiais e mais de 70.000 praças. Episódios recentes, em que policiais militares declararam ser

²⁰⁷ No governo Fleury, destaca-se a atuação do secretário de segurança pública Pedro Franco de Campos (era o secretário na ocasião do massacre do Carandiru), cujo discurso incentivava a violência policial.

²⁰⁸ MESQUITA NETO, P. *Policamento Comunitário: a experiência em São Paulo*. Relatório de pesquisa. NEV/USP, 1998, p. vii.

prática comum e consentida por superiores hierárquicos atrasar o socorro de “bandidos” feridos em confrontos com a polícia, deixando-os morrer no caminho para o hospital, indicam que mudanças na formação não têm reflexo imediato na prática policial. Denúncias contra um tenente-coronel que fazia apologia da violência policial durante a orientação a seus subordinados demonstram que não há consenso sequer no meio oficial.²⁰⁹ O fato de tais denúncias terem sido feitas, em contrapartida, pelos próprios soldados contra seu comandante, mostra que a nova concepção vem surtindo algum efeito, lembrando que a rígida hierarquia militar dificulta atitudes como o desafio a um superior com a segunda maior patente da corporação.

Controle da polícia

Duas inovações propostas pelo governo estadual merecem destaque: a criação da Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo e do PROAR (Programa de Acompanhamento de Policiais Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco).

Criada em janeiro de 1995 pelo decreto nº 39.900, a Ouvidoria foi instalada em novembro do mesmo ano, no gabinete do secretário de segurança pública, e institucionalizada permanentemente com a aprovação da lei 826/97. Tem atribuição de receber queixas e denúncias da população contra policiais (civis e militares) e de policiais contra abusos cometidos por outros policiais. Os casos são encaminhados aos órgãos das polícias militar e civil competentes para tomar as providências cabíveis, como as corregedorias e outras unidades, dependendo da natureza da medida reclamada. As reclamações variam desde queixas de falta de policiamento até denúncias de extorsão, corrupção, homicídio, etc. A Ouvidoria prioriza o monitoramento de casos relacionados à integridade física do cidadão, como abuso de autoridade, tortura e homicídio²¹⁰ e

²⁰⁹ Folha de S. Paulo, 10/10/1999.

²¹⁰ *Relatório Anual de Prestação de Contas, 1997*. Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo, p. 9.

publica um balanço de todo o atendimento realizado em relatórios trimestrais e anuais. Ao estabelecer um canal direto com a população, a Ouvidoria constitui “o espaço institucional da sociedade civil no setor da segurança pública”²¹¹ e exerce um papel de fiscalização dos órgãos policiais competentes para apurar as infrações de seus integrantes. No caso da PM, a maioria das denúncias é encaminhada à corregedoria (53,09% em 1997),²¹² as quais podem resultar em punições administrativas ou indiciamentos penais.

O PROAR é um programa destinado a acompanhar policiais militares envolvidos em ocorrências fatais, com objetivo de dar-lhes assistência psicológica e inibir o uso excessivo ou ilegal da força física nas ações policiais. Esses policiais são removidos da área onde houve a ocorrência e alocados em outros serviços, normalmente para fazer policiamento a pé na área central da cidade, e devem ser submetidos a assistência psicológica durante o afastamento. Um programa similar, implantado logo após o massacre do Carandiru, em outubro de 1992, suspendeu da ativa durante 30 dias os policiais envolvidos em tiroteios fatais e os submeteu a treinamento, assistência psicológica e religiosa.²¹³

Há uma relação entre a diminuição de mortes de civis e policiais militares em confrontos e a vigência desses programas. Após o episódio do Carandiru, que gerou forte pressão interna e externa contra a violência policial, a redução de ocorrências violentas na área metropolitana de São Paulo foi expressiva: de 1.190 civis mortos em 1992 para 243 em 1993, 333 em 1994 e 331 em 1995 (ver Quadro 2, cap. 1). Essa diferença indica que a redução da violência policial é antes uma questão de política de segurança pública que uma contingência do aumento da criminalidade no país. Para todo o Estado de São Paulo, verifica-se também uma redução em relação aos anos de 1991 e 1992, que registraram mais de um milhar de mortes pela polícia:

²¹¹ *Relatório Anual de Prestação de Contas*, 1996. Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo, p. 9.

²¹² *Relatório Anual de Prestação de Contas*, 1997. Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo., p. 25.

Ano	Civis mortos por PMs
1993	402
1994	519
1995	618
1996	398
1997	435

Fonte: MESQUITA NETO, P. *Policimento Comunitário: a experiência em São Paulo*. Relatório de pesquisa. NEV/USP, 1998, p. 121.

A partir de 1997 há uma classificação mais precisa das ocorrências fatais e as mortes de civis por policiais militares passam a ser registradas como homicídios ou como resultantes de resistência à prisão. Nos anos anteriores, dispõe-se apenas do número total de mortes de civis pela polícia. Em 1997 foram registradas 322 ocorrências de *resistência à prisão seguida de morte*, das quais 264 ocorreram durante o serviço policial e 58 fora de serviço; e 83 *homicídios* cometidos por policiais militares, 21 em serviço e 62 durante a folga, em um total de 405 ocorrências fatais (excluem-se 30 mortes ocorridas em acidentes de trânsito provocados por policiais militares). Tal classificação ao menos introduz nos dados oficiais uma distinção entre as mortes resultantes de ações no cumprimento do dever legal e os homicídios cometidos por policiais militares, a despeito da dificuldade prática de diferenciar esses tipos de ocorrências, como se viu no Capítulo 1.

Observa-se ainda que, nos últimos anos, paralelamente à redução do número de civis mortos, houve um aumento do número de civis feridos em ações policiais, superando o de mortes. Isso revela uma aproximação da ação policial militar do padrão de tiroteios em confrontações reais, os quais resultam normalmente em um número maior de feridos.²¹⁴

O PROAR sofreu resistência da base da corporação, a ponto de sua extinção ter sido incluída em planos de candidatos a deputado estadual nas

²¹³ HUMAN RIGHTS WATCH/AMERICAS. *Brutalidade Policial Urbana no Brasil*, p. 53.

²¹⁴ Chevigny, P. *The Edge of Knife*, 1994.

eleições de 1998. As principais críticas ao programa foram listadas em relatório elaborado pelo Comando de Policiamento Metropolitano em setembro de 1996, após ouvir os comandantes das unidades policiais. Critica-se o longo período de afastamento (6 meses) e considera-se que o estágio de policiamento a pé na área central, além de desgastante, não atinge nenhum objetivo. Sugere-se que o programa seja desenvolvido sem remover o policial de sua área de atuação. Alega-se que, em razão do programa, os policiais fazem “corpo mole” e demoram para chegar aos locais da ocorrência intencionalmente, “pois se sentem tolhidos para trabalhar”; e ainda que o horário do programa prejudica o “bico” dos policiais.²¹⁵

A maioria das críticas parece resultar das dificuldades que o programa impõe ao “bico” dos policiais militares, atividade extra-oficial amplamente praticada pelos integrantes da corporação, sobretudo os praças, embora proibida. Ao retirar os policiais de suas atividades rotineiras, o PROAR altera uma escala de trabalho à qual está adaptado o “bico”. O argumento de que o programa inibe a ação policial não tem fundamento, pois os dados indicam um aumento da atuação da polícia: de 1997 para 1998 cresceu o número de prisões em flagrante, de armas apreendidas e de buscas.²¹⁶ Esse argumento é antes revelador de uma cultura policial que resiste à limitação do uso da força em seu trabalho rotineiro.

Por um lado, é preciso reconhecer a validade desses mecanismos de controle assim como das iniciativas da PM no campo da formação e do treinamento. As mudanças no campo da formação e do treinamento estão em andamento e merecem ser avaliadas a médio prazo. São mais palpáveis as conquistas da Ouvidoria e do PROAR quanto à implementação do controle necessário para uma polícia democrática. A ação fiscalizadora da Ouvidoria constitui um meio de garantir mais transparência nos procedimentos internos de

²¹⁵ Ten. Cel. ALLEGRETTI, R. *Estudo da Validade de Programa Assistencial para Policiais Militares envolvidos em ocorrências graves*. CSP-II/96 (16), p. 55.

²¹⁶ “Em Busca da Verdadeira Prevenção”, p. 1-2 (Publicação da Polícia Militar do Estado de São Paulo); Ten. Cel. ALLEGRETTI, R. *Estudo da Validade de Programa Assistencial para Policiais Militares envolvidos em ocorrências graves*. CSP-II/96 (16).

apuração das condutas desviantes, coibindo atitudes corporativas que podem resultar em impunidade. O PROAR de alguma forma funcionou como um controle do uso da força pelos policiais, se tomarmos como base de comparação os números de ocorrências fatais em 1991 e 1992. Cabe ressaltar que o recurso à violência fatal em São Paulo é ainda superior ao de outras grandes metrópoles de países democráticos, como se viu no Capítulo 1.

Por outro, embora relevantes, essas mudanças não são suficientes para garantir o desenvolvimento de uma concepção democrática de segurança pública. As resistências ao PROAR mostram os limites de uma programa que, por não ter aceitação dentro da corporação, sobretudo entre os policiais encarregados de executar o trabalho operacional, pode ser extinto com a eleição de um governo cuja política de segurança pública não priorize a contenção da violência policial. Como não foram rompidas estruturas como a da Justiça militar estadual, os mecanismos de controle da polícia ainda são limitados. Medidas que visam a estabelecer um *controle efetivo* da atividade policial, principalmente aquelas diretamente voltadas à contenção da violência da PM, sofrem forte resistência da maioria da corporação. Como se viu, o projeto de lei que ampliaria o controle sobre a PM submetendo-a à jurisdição comum foi amplamente combatido pelo *lobby* das polícias militares no Congresso. Da mesma forma, a despeito das significativas mudanças em andamento na área da formação e do treinamento policiais, destacando-se a grande redução da carga de matérias militares nos currículos a partir de 1997, permanece o vínculo entre polícias militares e exército, respaldado pela Constituição Federal. Por fim, verificam-se avanços pontuais, sem a ruptura de estruturas que historicamente inviabilizaram a democratização da instituição policial militar.

Bibliografia e fontes pesquisadas

1. Livros e artigos

ADORNO, S. "Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil: rupturas e continuidades". In: ZAVERUCHA, J. (org.) *Democracia e Instituições Políticas Brasileiras no Final do Século XX*. Recife, Ed. Bargaço.

ALVES, M. H. M. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. 5ª ed. Petrópolis, Vozes, (1984) 1989.

AMERICAS WATCH. 1987. *Violência Policial no Brasil: Execuções Sumárias e Tortura em São Paulo e Rio de Janeiro*. São Paulo, Americas Watch Committee.

AMERICAS WATCH/NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA/USP. 1993. *Violência Policial Urbana no Brasil: Mortes e Tortura pela Polícia em São Paulo e no Rio de Janeiro nos Últimos Cinco Anos, 1987-1992*. São Paulo, NEV/USP.

ASSUMPÇÃO, E. 1996. "O Estatuto Militar da Polícia de Ordem Pública". In: *A Força Policial*. São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, 9, p. 111-116.

ARAÚJO, B. (org.). 1997. *A Situação Atual das Polícias Militares no Brasil. Começando por São Paulo*. São Paulo, Naippe/USP.

BALLBÉ, M. 1992. "La Guardia Civil". In: *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*. Paris: La Documentation Française, 11, p. 159-166.

_____. 1991. "Les Défis du Système Pluraliste en Espagne". In: *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*. Paris: La Documentation Française, 7, p. 121-128.

BARACHO, J. A. O. 1987. "Constituição e Segurança Pública", In: *Revista de Informação Legislativa*. 24 (94): 79-108.

BARCELLOS, C. 1993. *ROTA 66. História da polícia que mata*. São Paulo, Globo.

- BAYLEY, D. 1985. *Patterning of policing. A comparative international analysis*. News Brunswick, Rutgers University Press.
- BENEVIDES, M. V. 1983. *Violência, Povo e Polícia*. São Paulo, Brasiliense.
- _____ 1985. "No Fio da Navalha" in: *Temas IMESC*. São Paulo, 2 (2).
- _____ 1994. "Cidadania e Democracia" in: *Lua Nova. Revista de Cultura e Política* São Paulo, Cedec, 33.
- BICUDO, H. 1994. *Violência: o Brasil Cruel e sem Maquiagem*. São Paulo, Moderna (Coleção Polêmica).
- BOBBIO, N. 1986. *O Futuro da Democracia. Uma Defesa das Regras do Jogo*. São Paulo, Paz e Terra.
- _____ 1988. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo, Brasiliense.
- _____ 1992. *Estado, Governo, Sociedade. Para uma teoria geral da política*. São Paulo, Paz e Terra.
- _____ 1992. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro. Ed. Campus.
- BONNET, B. 1993. "L'adaptation du Modèle Français de Police aux Demandes Locales de Sécurité". In: *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*. Paris: La Documentation Française, 13, p. 103-108.
- BRETAS, M. L. 1992. "La Démocratie et l'avenir des Polices Militaires au Brésil". In: *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*. Paris: La Documentation Française, 11, p. 167-172.
- _____ 1997. *A Gerra nas Ruas: povo e polícia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional.
- BRODEUR, J. P. 1992. "La Gendarmerie Royale du Canada". In: *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*. Paris: La Documentation Française, 11, p. 173-185.
- BRUNETEAUX, P. 1992. "La Spécificité de la Gendarmerie Apprêhendée dans le Cadre de la Formation des Sous-Officiers". In: *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*. Paris: La Documentation Française, 11, p. 93-102.
- BUENO, P. W. O. 1996. "Polícias Militarizadas para quê? In: *A Força Policial*. São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, 9, p. 105-109.
- _____ 1995. "Foro Especial para Policiais Militares". In: *A Força Policial*. São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, 7, p. 95-100.

- CALDEIRA, T. P. R. e HOLSTON, J. 1995. *Cidadania, Justiça e Direito: Limites e Perspectivas da Democratização Brasileira*. Caxambu, XIX Encontro Anual da ANPOCS.
- CALDEIRA, T. P. R. 1991. "Direitos Humanos ou Privilégios de Bandidos?" in: *Novos Estudos Cebrap*, 30.
- _____. 1992. *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*. Dissertation in Anthropology in the Graduate Division of the University of California at Berkeley.
- CAMARGO, C. A. "Polícia da Dignidade Humana e Prevenção Comunitária". São Paulo, www.polmil.sp.gov.br, 1º dez. 1997.
- CARVALHO, J. M. 1978. "As Forças Armadas na Primeira República: o Poder Desestabilizador". In: FAUSTO, B. (org.) *História Geral da Civilização Brasileira*. Rio de Janeiro, Difel, III, vol. 2.
- CHEVIGNY, P. 1994. *The Edge of the Knife: Police Violence and Accountability in Six Cities of the Americas*.
- COELHO, E. C. 1976. *Em Busca de Identidade. O Exército e a Política na Sociedade Brasileira*. Rio de Janeiro, Forense-Universitária.
- _____. 1985. "A Instituição Militar no Brasil: Um Ensaio Bibliográfico" in: *BIB*, Rio de Janeiro, n. 19.
- CARDIA, N. 1995. *Direitos Humanos: ausência de cidadania e exclusão moral*. São Paulo: Comissão de Justiça e Paz de São Paulo.
- COMPARATO, F. C. 1981. "Segurança e Democracia", In: LAMOUNIER, B.; WEFFORT, F.; BENEVIDES, M. V. (org.) *Direito, Cidadania e Participação*. São Paulo, T.A. Queiroz.
- _____. 1993. "A Nova Cidadania" in: *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*. São Paulo, Cedec/Marco Zero, 28/29.
- COOK, W. W. 1978. "Hofeld's Contributions to the Science of Law", In: *Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning*. Greenwood.
- DALLARI, D. de Abreu. 1977. *O Pequeno Exército Paulista*. São Paulo, Perspectiva.
- _____. 1996. "Justiça Militar: privilégio corporativo". In: *O Poder dos Juizes*. São Paulo, Saraiva.

- _____. 1996. "A polícia e as garantias de liberdade". In: MORAES, B. B. (org.) *O Papel da Polícia no Regime Democrático*, São Paulo, Magerar.
- DISSEL, A. 1997. "Police Accountability Structures and Oversight Mechanisms". Center for the Study of Violence and Reconciliation. South Africa. (Paper).
- DONNICI, V. 1984. *A Criminalidade no Brasil. Meio Milênio de Repressão*. Rio de Janeiro, Editora Forense.
- DOSSIERS. 1991. "La Formation aux Métiers de la Sécurité Publique". In: *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*. Paris: La Documentation Française, 7, p. 187-208.
- ELIAS, N. 1988. "Violence and Civilization: the state monopoly of physical violence and its infringement". In: KEANE, J. (ed.) *Civil Society and the State. New European Perspectives*, London, New York: Verso.
- FEIGUIN, D., LIMA, R. "Tempo de violência: medo e insegurança em São Paulo". In: *São Paulo em perspectiva*, SP, vol. 9, nº 2, abr./jun. 1995.
- FERNANDES, H. 1974. *Política e Segurança* São Paulo, Alfa-Omega.
- _____. 1989. "Rondas à Cidade: uma Coreografia do Poder" in: *Tempo Social*. Revista de Sociologia, São Paulo, USP, 1 (2).
- _____. 1993. "Não há mais canibais em nossa terra, comemos o último ontem" (mimeo).
- FIJNAUT, C. 1991. "Démocratie et Structure du Système de Police en Europe". In: *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*. Paris: La Documentation Française, 7, p. 111-116.
- FILOCRE, L. A.; CABRAL, J.; CAMARGO, O. e SILVEIRA, O. L. "A Justiça Militar Estadual e a Constituinte. Aspectos Fundamentais: Objeções e Respostas" (mimeo).
- FISCHER, R. M. 1985. *O Direito da População à Segurança: Cidadania e Violência Urbana*. Petrópolis, Vozes; São Paulo, CEDEC.
- GABALDÓN, L. G. 1996. "La policia y el uso de la fuerza en Venezuela". In: WALDMANN, P. (org.) *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policia en America Latina*. Colombia. Fundación Konrad Adenauer.
- GODINHO, G. 1976. *História da Justiça Militar do Estado de São Paulo*. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado.

- GRECCO. "Abordagem policial". *A Força Policial*. Polícia Militar do Estado de São Paulo.
- GREW, J. 1993. "Le Contrôle Externe de la Police en Irlande du Nord: origines, fonctionnement, effets". In: *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*. Paris: La Documentation Française, 14, p. 57-65.
- HALL, M. e PINHEIRO, P. S. 1985. "Alargando a História da Classe Operária: Organização Lutas e Controle".
- HUMAN RIGHTS WATCH. 1994. *Final Justice: Police and Death Squad Homicides of Adolescents in Brasil*. Human Rights Watch/Americas. New York, Washington, Los Angeles, London.
- _____. 1997. *Brutalidade Policial Urbana no Brasil*. Nova Iorque, Washington, Londres, Bruxelas, Rio de Janeiro.
- LAFER, C. 1975. *O Sistema Político Brasileiro*. São Paulo, Editora Perspectiva.
- LEAL, V. N. 1948. *Coronelismo, Enxada e Voto*. Rio de Janeiro, Revista Forense.
- LE DOUSSAL, R. 1993. "La Prévention des Fautes Professionnelles: une nouvelle approche du contrôle interne de la police". In: *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*. Paris: La Documentation Française, 14, p. 49-56.
- LAZZARINI, A. 1990. "A Constituição de 1988 e as Infrações Penais Militares", In: *Revista de Informação Legislativa*. 27 (108): 147-154.
- _____. 1991. "Segurança Pública e Aperfeiçoamento da Polícia no Brasil", In: *Revista Forense* 87 (316): 3-34.
- _____. 1993. "A Justiça Militar Estadual", In: *Revista de Informação Legislativa* 30 (118): 53-60.
- LIMA, R. K. 1994. *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro. Seus Dilemas e Paradoxos*. Rio de Janeiro, Ed. Polícia Militar do Rio de Janeiro.
- LÖESING, N. 1996. "Realidad y perspectivas de la policia en America Latina. Resumen y reflexión". In: WALDMANN, P. (org.) *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policia en America Latina*. Colombia. Fundación Konrad Adenauer.
- Mapa de risco da violência: cidade de São Paulo, SP, Cedec, 1996.*
- MARSHALL, T. H. 1967. "Cidadania e Classe Social", In: *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.

- MELLO JORGE, M. H. P. 1998. "Adolescentes e jovens como vítimas". In: PINHEIRO, P. S. et al. (org.). *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro, Garamond.
- MESQUITA NETO, P. 1998. *Policiamento Comunitário: a experiência em São Paulo*. Relatório de pesquisa. NEV/USP.
- MINGARDI, G. 1992. *Tiras, Gansos e Trutas*. São Paulo, Scritta Ed.
- _____. 1998. *O Estado e o crime organizado*. São Paulo, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais.
- MIQUELINI FILHO, P. 1994. "Programa de Qualidade Total na PMESP". In: *A Força Policial*. São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, 10, p. 57-63.
- MONET, J. C. 1993. "La Nécessaire Adaptation de la Police dans les Démocraties Occidentales: rapport général". In: *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*. Paris: La Documentation Française, 13, p. 183-199.
- MONJARDET, D. 1996. *Ce que fait la police: sociologie de la force publique*. Paris: La Découverte.
- _____. 1993. "Le Modèle Français de Police". In: *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*. Paris: La Documentation Française, 13, p. 61-82.
- MORAES, A. M. 1980. "Polícia: Problemas e Soluções", In: *Revista da Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo*. 8 (14).
- NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA e COMISSÃO TEOTONIO VILELA, ed. final Túlio Kahn. 1993. *Os Direitos Humanos no Brasil*. São Paulo, NEV/CTV.
- NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA e COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA. *Democracia e Direitos Humanos*. São Paulo, 1998.
- OCQUETEAU, F. 1997. "A Expansão da Segurança Privada na França". In: *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, USP, FFLCH, 9 (1).
- O'DONNELL, G. 1991. "Democracia Delegativa" in: *Novos Estudos Cebrap*, 31.
- _____. 1993. "Sobre o Estado, a Democratização e alguns problemas conceituais" in: *Novos Estudos Cebrap*, 36.

- OUTRIVE, L. V.; MORIN, J. P. 1992. "La Démilitarization de la Gendarmerie Belge". In: *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*. Paris: La Documentation Française, 11, p. 125-138.
- PAIXÃO, A. L. 1982. "A Organização Policial numa Área Metropolitana". In: *Dados*. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 25, n. 1.
- PAOLI, M. C., PINHEIRO, P. S. BENEVIDES, M. V., DAMATTA, R. 1982. *A Violência Brasileira*. São Paulo, Brasiliense.
- PEIXOTO, A. G. 1989. "A Justiça Militar na Nova Constituição Brasileira", In: *Revista de Informação Legislativa* 26 (101): 43-46.
- PEREIRA, A. 1998. "O Monstro Algemado? Violência do Estado e Repressão Legal no Brasil". In: ZAVERUCHA, J. (org.). *Democracia e Instituições Políticas Brasileiras no Final do Século XX*. Recife, Ed. Bargaço.
- PICARD, E.; RICHARDOT, M.; WATIN-AUGOUARD, M. 1992. "Gendarmerie-police: une dualité en débat". In: *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*. Paris: La Documentation Française, 11, p. 189-209.
- PINHEIRO, P. S., ADORNO, S., CARDIA, N. *Continuidade Autoritária e Construção da Democracia*. Projeto Integrado de Pesquisa. São Paulo, NEV/USP.
- PINHEIRO, P. S. "Direitos Humanos no Ano que Passou: Avanços e Continuidades". In: *Os Direitos Humanos no Brasil*. Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência e Comissão Teotônio Vilela, São Paulo, NEV/CTV, 1995.
- PINHEIRO, P. S., IZUMINO, E. e FERNANDES, M. C. 1991. "Violência Fatal: conflitos policiais em São Paulo", In: *Revista USP*. São Paulo, 9: 95-112.
- PINHEIRO, P. S. E SADER, E. 1985. "O controle da polícia no processo de transição democrática no Brasil" in: *Temas IMESC*. São Paulo, 2 (2).
- PINHEIRO, P. S. 1979. "Violência do Estado e Classes Populares" in: *Separata da Revista Dados*, 22.
- PINHEIRO, P. S. "Polícia e crise política". In: PAOLI, M. C. et. alii (org.). *A violência brasileira*. São Paulo, Brasiliense, 1982.
- _____ 1981. "Violência e Cultura" in: LAMOUNIER, B.; WEFFORT, F.; BENEVIDES, M. V. (org.) *Direito, Cidadania e Participação*. São Paulo, T. A. Queiroz.
- _____ 1991. "Autoritarismo e Transição", In: *Revista USP*. São Paulo, 9: 45-56.

- _____ 1983. "Violência sem controle e militarização da polícia" in: *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, vol. 2, n. 1.
- REIS, F. W. e O'DONNELL, G. (orgs.). 1988. *A Democracia no Brasil. Dilemas e Perspectivas*. São Paulo, Vértice, Ed. Revista dos Tribunais.
- REIS, F. W. 1988. "Direitos Humanos e Sociologia do Poder" in: *Lua Nova. Cultura e Política*, Cedec/Marco Zero, 15.
- RIEDMANN, A. 1996. "La reforma policial en Colombia". In: WALDMANN, P. (org.) *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en America Latina*. Colombia. Fundación Konrad Adenauer.
- ROSENN, K. S. 1990. "Brazil's New Constitution: An Exercise in Transient Constitutionalism for a Transitional Society", In: *The American Journal of Comparative Law*. 38 (4).
- SERRAT, Matheus Monte. 1988. "A Justiça Militar", In: *Revista de Processo*. 15 (57): 211-219.
- SKOGAN, W. G. 1993. "La Police Communautaire aux États-Unis". In: *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*. Paris: La Documentation Française, 13, p. 121-149.
- SOUZA, B. C. 1986. *A Polícia Militar na Constituição*. São Paulo, Livraria e Editora Universitária de Direito.
- SOUZA, L. A. F. 1992. *São Paulo, Polícia Urbana e Ordem Disciplinar: a polícia civil e a ordem social na Primeira República*. Dissertação de Mestrado, Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo.
- TELLES, A. C. S. 1989/1991. "Justiça Militar", In: *Revista do Superior Tribunal Militar*. 11/13: 9-23.
- VAN MAANEN, J. 1992. "Coment devient-on policier?". In: *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*. Paris: La Documentation Française, 11, p. 291-313 (Chronique Étrangère).
- WEBER, M. 1944. "Los Tipos de Dominación" in: *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura, vol. 1.
- _____ 1944. "El Estado racional como asociación de dominio institucional con el monopolio del poder legítimo" in: *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura, vol. 2.
- _____ 1967. "A Política como Vocação" In: *Ciência e Política: Duas Vocações*. São Paulo, Cultrix.

WALDMANN, P. 1996. *Justicia en la Calle. Ensayos sobre la Policia en America Latina*. Colombia. Fundación Konrad Adenauer.

WEFFORT, F. 1992. *Qual Democracia?* São Paulo, Companhia das Letras.

ZAVERUCHA, J. "A Constituição Brasileira de 1988 e seu legado autoritário: formalizando a democracia mas retirando a essência". In: ZAVERUCHA, J. (org.). *Democracia e Instituições Políticas Brasileiras no Final do Século XX*. Recife, Ed. Bargaço, 1998.

_____ "A Justiça Militar no Estado de Pernambuco Pós-Regime Militar: um legado autoritário" (mimeo.).

2. Artigos publicados na imprensa

BICUDO, H. "Crimes militares e crimes de militares". In: *Folha de S. Paulo*, (8/4/93, p.1-3).

_____ "A Violência Policial e a Justiça". In: *Folha de S. Paulo* (18/5/93, p. 1-3).

_____ "Justiça Militar e impunidade". In: *Folha de S. Paulo* (3/3/95, p. 1-3).

_____ "Justiça Militar e corporativismo". In: *Folha de S. Paulo* (23/5/95, p. 1-3).

_____ "Ainda a Justiça Militar da PM". In: *Folha de S. Paulo* (6/9/95, p. 1-3).

_____ "Policiais e Justiça Comum". In: *Folha de S. Paulo* (30/1/96, p. 1-3).

_____ "O Senado e a Justiça das PMs". In: *Folha de S. Paulo* (13/5/96, p. 1-3).

_____ "Problema ainda não resolvido". In: *Folha de S. Paulo* (13/8/96, p. 1-3).

_____ "Justiça igual para todos". In: *Jornal da Tarde* (9/8/96).

CINTRA JR. D. A. D. "Judiciário e Reforma". *Folha de S. Paulo*, 12/11/94.

CORRÊA, G. "Ideologia e mentiras contra a Justiça Militar". In: *Folha de S. Paulo* (30/1/96, p. 1-3).

_____ "A Justiça Militar no banco dos réus". In: *Folha de S. Paulo* (2/4/95, p. 3-2).

_____ "As falácias contra a Justiça Militar". In: *Folha de S. Paulo* (14/5/95, p.3-2).

_____ "Os nefelibatas, os filósofos e a Justiça Militar". In: *Folha de S. Paulo* (29/9/95, p. 1-3).

_____ "Benefício duvidoso". In: *Jornal da Tarde* (9/8/96).

_____ "Equívocos da imprensa e de outros". In: *Folha de S. Paulo* (9/9/96, p. 1-3).

_____ "Uma nova Justiça Militar". In: *Folha de S. Paulo* (20/5/96, p. 1-3).

DIRCEU, J. "Justiça Militar e impunidade". In: *Folha de S. Paulo* (7/6/96, p.1-3).

LAZZARINI, A. "A Justiça Militar Estadual". In: *Folha de S. Paulo* (4/4/93, p.1-3).

_____ "O policial como vítima". In: *Folha de S. Paulo* (26/2/94, p. 3-2).

_____ “Mudança na Justiça”. In: *Folha de S. Paulo* (23/5/96, p. 3-2).

NEVES, A. A. “Contra a honra, não”. In: *Folha de S. Paulo* (11/5/95, p. 1-3).

_____ “Por favor, mudem o disco”. In: *Folha de S. Paulo* (1/6/95, p. 1-3).

PINHEIRO, P. S. “Impunidade e pobreza”. In: *Folha de S. Paulo* (15/4/93, p. 1-3).

_____ “Fim da impunidade”. In: *Folha de S. Paulo* (31/5/93, p. 1-3).

_____ “Massacres e conluio”. In: *Folha de S. Paulo* (29/7/93, p. 1-3).

_____ “Violência e revisão”. In: *Folha de S. Paulo* (9/3/94, p. 1-3).

ROMANO, R. “Juízes, democracia, imprensa”.. In: *Folha de S. Paulo* (18/5/95, p. 1-3).

ROSAS, H. “A Justiça (do) Militar Estadual”. In: *Folha de S. Paulo* (22/4/94, p. 3-2).

SADER, E. “Justiça igual para todos”. In: *Folha de S. Paulo* (3/5/94, p. 3-2).

3. Periódicos

Publicação Oficial da Associação Juízes para a Democracia. São Paulo, ano 3, nº 4 (jan/95), nº 5 (jul/95), nº 6(dez/95).

4. Monografias da Polícia Militar

Ten.cel. ALLEGRETTI, R. *Estudo da validade de programa assistencial para policiais militares envolvidos em ocorrências graves*. CSP-II/96.

Ten.cel. CARDOSO, A.C. *Desenvolvimento da Polícia Comunitária*. CSP/1994.

Cap. COSTA, Nelson José. *Ação Policial Militar Legítima na Polícia Militar*. CAO I/90.

Cap. CRUZ, S. B. *Reflexão sobre a Violência Policial Militar*. CAO I/92.

Cap. GOMES, A. *Crimes praticados por policiais militares: providências imediatas*. CAO-III/89.

Ten.cel. LOPES, José Sampaio. *Violência Social Urbana. As Ocorrências de Morte e as Alterações Sociais Produzidas no Cidadão Policial Militar*. CSP I/95.

Cap. LUZ, W. A. *A violência policial militar*. CAO-I/92.

Cap. OLIVEIRA, J. A. *E a Polícia Militar violenta?* CAO-I/92.

Cap. PIRES, A. C. *Violência Policial. Estudo de Casos*. CAO-I/86.

Maj. SILVA, J. E. *Violência Policial Militar*. CSP I/89.

Cap. SILVA, J. O. *Apostamentos para um possível manual de procedimentos no caso de morte do policial militar*. CAO-I/96.

Cap. Fem. SOUZA, E. O. A. *A violência praticada pelo policial militar*. CAO-I/96.

Maj. SOUZA, J. M. *A Violência Policial é contra o Policial*. CSP I/94.

5. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

5.1 - Fontes consultadas:

Revista Trimestral de Jurisprudência - 1972 a 1980

Revista de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - 1979 a 1980

Revista dos Tribunais, nº 424 (1969)

5.2 - Material selecionado:

Revista Trimestral de Jurisprudência (RTJ):

- Recursos de Habeas Corpus:

RHC 50.571 - MG (RTJ/65)

RHC 52.958 - SP (RTJ/72)

RHC 50.577 - MG (RTJ/65)

RHC 49.042 - SP (RTJ/59)

RHC 53.742 - RJ (RTJ/77)

RHC 54.313 - SP (RTJ/78)

RHC 52.757 - CE (RTJ/75)

RHC 55.888 - MG (RTJ/85)

RHC 55.946 - SP (RTJ/89)

RHC 53.091 - MG (RTJ/79)

- Habeas Corpus:

HC 52.879 - GB (RTJ/72)

HC 52.329 - RS (RTJ/71)

HC 52.535 - SP (RTJ/71)

HC 54.207 - SP (RTJ/78)

HC 56.275 - SP (RTJ/87)

HC 56.241 - SP (RTJ/88)

HC 56.579 - SP (RTJ/89)

HC 57.334 - SP (RTJ/91)

HC 55.617 - RJ (RTJ/91)

- Conflitos de Jurisdição:

CJ 5.780 - MG (RTJ/63)

CJ 5.984 - RS (RTJ/78)

- Recursos Extraordinários Criminais:

REC 84.592 - SP (RTJ/79)

REC 82.209 - SP (RTJ/81)

REC 86.968 - SP (RTJ/81)

Revista de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (JSTF):

- Recursos de Habeas Corpus:

RHC 54.310 - SP (JSTF/7)

RHC 54.550 - SP (JSTF/2)

RHC 54.979 - MA (JSTF/7)

RHC 55.304 - SP (JSTF/2)

RHC 56.049 - SP (JSTF/3)

RHC 57.276 - SP (JSTF/13)

RHC 57.293 - PA (JSTF/14)

RHC 57.540 - RS (JSTF/16)

RHC 57.916 - RS (JSTF/22)

RHC 58.260-5 - PR (JSTF/28)

- Habeas Corpus:

HC 53.560 - GO (JSTF/1)

HC 55.781 - RS (JSTF/4)

HC 55.903 - PR (JSTF/4)

HC 56.157 - SP (JSTF/6)

HC 57.235 - DF (JSTF/13)

HC 57.547 - MA (JSTF/16)

HC 57.663 - SP (JSTF/19)

HC 58.131 - MG (JSTF/24)

HC 58.102-1 - AC (JSTF/27)

HC 58.663-5 - PB (JSTF/33)

HC 58.345-8 - SP (JSTF/28)

- Conflitos de Jurisdição:

CJ 6.155 - SP (JSTF/5)

- Recursos Extraordinários Criminais:

REC 86.204 - SP (JSTF/5)

Revista dos Tribunais:

Habeas Corpus 47.111 - SP (RT/424).

6. Legislação e documentos consultados

- ACQUVIVA, M.C. (org). 1992. *Código Penal Militar*. São Paulo, Rideel.
- CAMPANHOLE, A. e H.. 1992. *Constituições do Brasil*. São Paulo, Editora Atlas.
- COLEÇÃO DAS LEIS DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL: 1891, 1899, 1926, 1931, 1932, 1934, 1944.
- DELMANTO, C. *Código Penal Comentado*, São Paulo, Renovar, 3ª ed. 1991.
- DIÁRIO DE JUSTIÇA DA UNIÃO: 9/7/1962 (121), 25/11/1963 (222).
- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL: 22/11/1960.
- DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO: 27/12/1957 (291).
- LEX - COLETÂNEA DE LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA. Legislação Federal e do Estado de São Paulo: 1937 a 1993. São Paulo, Lex Editora.
- MIRABETI, J.F. 1992. "Jurisdição e Competência". In: *Código de Processo Penal*. São Paulo, Atlas.
- POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO. 1992. *Coletânea de Legislação*. São Paulo.
- PROCESSO 12.061/74 da Justiça Militar do Estado de São Paulo.
- PROGRAMA DE IMPLANTAÇÃO DA POLÍCIA COMUNITÁRIA. Governo do Estado de São Paulo, Secretaria de Segurança Pública, Polícia Militar do Estado de São Paulo e Comissão de Implantação da Polícia Comunitária. São Paulo, [1998].
- PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. Governo Fernando Henrique Cardoso. Brasília, Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Ministério da Justiça, 1996.
- PROJETOS DE LEI: 199/36 (São Paulo), 2045/57 (São Paulo), 2457/60 (Federal).
- RELATÓRIO ANUAL DE PRESTAÇÃO DE CONTAS, 1997. Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo.
- RELATÓRIO ANUAL DE PRESTAÇÃO DE CONTAS, 1996. Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo.

