

DESMILITARIZAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR: UM DEBATE ACERCA DA PEC 51

DESMILITARIZATION OF MILITARY POLICE: A DEBATE ABOUT THE PEC 51

SANTOS, José Luís Almeida dos ¹

LIMA, Wesley ²

RESUMO

O presente trabalho busca levantar a discussão da desmilitarização da polícia militar, tendo como enfoque principal a Proposta de Emenda a Constituição 51 de 2013. O atual momento social do País é marcado por elevados números de violência e se mostra pertinente debater sobre as políticas públicas na área da segurança e quais institutos devem ser mantidos ou reformados. Nesse sentido, serão discutidas as questões referentes ao militarismo, ao trabalho policial e quais as eventuais consequências da mudança de paradigmas na segurança pública. Para isso, será utilizada pesquisa bibliográfica, bem como os dados disponíveis acerca da segurança pública do Brasil nos principais canais de pesquisa sobre o tema. A conclusão é que uma eventual desmilitarização pode ter efeito negativo na promoção de políticas de segurança pública eficazes.

Palavras-chave: Polícia. Militarismo. Desmilitarização. Segurança pública.

ABSTRACT

This article describes the military police demilitarisation speech, the major focus is on Amendment Proposal no. 51 of 2013. The country current condition is characterized by violence elevated numbers and it is important to debate about public policies on the safety and which entities should be preserved or reformed. In this connection, militarism questions, police officers work will be discoursed and which are the eventual consequences regarding to the paradigm changes on public safety. The methodology used was bibliographic research and available data about Brasil's public safety. In conclusion an eventual desmilitarization could have negative effects on effective public safety promotion.

Keywords: Police. Militarism. Desmilitarization. Public Security.

¹ Graduado em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Aluno do curso de Pós-Graduação do Comando da Academia da Polícia Militar de Goiás – CAPM, luisalmeida19@gmail.com; Águas Lindas – GO, março de 2018.

² Professor orientador.

1 INTRODUÇÃO

A segurança pública no Brasil vem se mostrando cada vez mais problemática, com os índices de violência se agravando a cada ano. Em curva crescente, o número de homicídios têm se acentuado, tendo, em 2016, superado a marca dos 60 mil registrados. Os dados apresentam uma realidade bastante problemática, com aproximadamente 500 policiais mortos ao ano. Diante de um cenário de agentes da segurança pública com condições precárias de trabalho e com efetivos aquém do que seria adequado, alguns parlamentares, intelectuais e ativistas acreditam que o problema central da polícia militar está centrado no militarismo, e não em questões estruturais que envolvem a atividade policial.

Em setembro de 2013, entrou em tramitação no Senado uma Proposta de Emenda à Constituição com o propósito de desmilitarizar a polícia militar em todo território nacional, unificar a PM com a polícia civil como uma única corporação e criar um órgão externo chamado Ouvidoria Geral, para atuar como corregedoria. O objetivo do texto da proposta é que o atual modelo militarizado da polícia ostensiva seja substituído por uma polícia civil que seria responsável tanto pela atuação ostensiva quanto pela repressiva. Estaria, assim, formando a polícia de ciclo completo, abarcando todas as fases do processo policial.

O autor da Proposta de Emenda à Constituição, Senador Lindberg Farias, do Partido dos Trabalhadores, afirma que o modelo policial militar é fruto do período do regime militar e que os casos de violência policial seriam resultado desse modelo de organização. Para ele (NOTÍCIAS SENADO, 2014), a eficiência e a humanização seriam possíveis somente se o modelo policial ostensivo fosse desmilitarizado.

Neste sentido, o presente trabalho buscará: analisar a questão averiguando o debate teórico que permeia o tema da desmilitarização; averiguar em que consiste o militarismo e suas origens; verificar em que consiste o trabalho policial; compreender as origens da polícia no Brasil; e, por fim, averiguar o debate em torno da PEC 51, destacando seus principais pontos e eventuais consequências de sua aprovação.

A metodologia a ser empregada é o da pesquisa bibliográfica, analisando os principais pontos destacados pelos autores que discutem o tema. Também serão utilizados os dados estatísticos disponibilizados pelos principais centros de pesquisa sobre segurança pública no Brasil.

O resultado preliminar da pesquisa é o de que a desmilitarização da PM no Brasil pode não ser benéfica, tendo em vista o contexto de grave crise de violência instaurada. Como o crime organizado tem se mostrado cada vez mais estruturado, para realizar um combate efetivo é necessário que o Estado tenha uma polícia preparada para este enfrentamento, o que, historicamente, a instituição militar se mostrou capaz de realizar. Evidentemente, dentro do contexto da segurança pública, é necessário atuar em várias frentes, com políticas públicas que garantirão resoluções de longo prazo, todavia, para o impedimento do avanço da violência no curto prazo, a manutenção do modelo militar se mostra mais adequado.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Desmilitarização da PM: um debate controverso

A Constituição de 1988, no artigo 144, definiu as polícias militares como órgãos competentes por realizar o policiamento ostensivo e a garantia da ordem pública. Como instituição militar, conjuntamente com os Corpos de Bombeiros, exercem a função de reserva do Exército, ou seja, em caso de guerra, cabe às polícias militares e aos corpos de bombeiros garantir a defesa interna do País. Todavia, a partir de recentes propostas legislativas, se acendeu o debate sobre uma eventual mudança dessa estrutura.

Em favor da desmilitarização, Vasconcelos e Gomes (2014, p. 9) afirmam que “as polícias não carecem de militarismo, na medida em que seu treinamento não é para combater um inimigo e, sim, para neutralizar as ações criminosas cometidas por cidadãos brasileiros possuidores de direitos”. Ou seja, para os autores, grupos de criminosos armados que atuam dentro do território nacional não podem ser considerados inimigos, e conseqüentemente o treinamento policial deveria ter outro direcionamento.

No mesmo sentido, os autores criticam o fato de os membros da PM serem julgados pela Justiça Militar, o que implicaria na promoção de privilégios e desigualdades jurídicas. Desconsideram-se, nessa visão, os diversos benefícios processuais penais presentes na justiça comum que não são contemplados pela justiça castrense.

Além disso, os autores fazem a defesa da desmilitarização e da unificação para que ocorra o ciclo único com uma transição gradativa para o modelo. A proposta é que uma única

instituição seja responsável tanto pelo policiamento ostensivo quanto pelas investigações. Com isso, haveria ruptura com o “modelo institucional burocrático da divisão de tarefas policiais” (VASCONCELOS e GOMES, 2014, p. 11).

Silveira (2013, p. 8), afirma que como Exército e polícias possuem atribuições diferentes – defesa externa e interna – e, conseqüentemente, devem possuir treinamentos distintos, o que na opinião dele não ocorre. O entendimento do autor é que pelo fato de ambas as corporações serem militares, o treinamento e o enfoque são os mesmos. Segundo Silveira (2013, p. 13), a atuação de uma polícia que possui treinamento militar é incompatível com princípios democráticos.

Em um lado diametralmente oposto, está o posicionamento de Olavo Mendonça. Para ele (2017), os problemas da violência e da segurança pública de modo geral no Brasil não são oriundos do militarismo, mas sim de questões sociais e normativas. Ele cita como exemplo criminosos altamente organizados; leis que não são rígidas o suficiente; falta de controle nas fronteiras; elevado nível de consumo de drogas ilícitas. Além disso, o autor cita a atuação de organizações como Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia, Primeiro Comando da Capital e Comando Vermelho, que ao mesmo tempo em que representam grave ameaça, não têm uma resposta política devida por parte dos legisladores.

Outro ponto destacado por Mendonça (2015) é que a afirmação, muitas vezes recorrente nos meios de comunicação, de que o Brasil é o único país a possuir uma polícia militar para combater o crime se trata de uma grande falácia. Os Carabineiros no Chile, por exemplo, que possuem um código penal diferenciado do comum, com um código de ética de bastante rigor. No Condado de Los Angeles ocorre o mesmo, com diversas restrições disciplinares aos membros da corporação. Neste sentido, pode-se afirmar com propriedade que o modelo policial ostensivo.

Além disso, e que também não pode ser ignorado, é o papel constitucional, tanto das polícias militares quanto dos corpos de bombeiros, como forças auxiliares do Exército. Em caso de conflito armado de grande vulto, essas atuarão para garantia da segurança interna do País. Mendonça (2015) destaca que o efetivo atual dessas forças, em conjunto, está em aproximadamente 700 mil militares, o que representa mais que o dobro do efetivo das Forças Armadas. Em um país com dimensões territoriais tão grandes, e de interesses geopolíticos globais cada vez mais competitivos, dispor de um enorme efetivo de tropas militares se torna algo quase que imprescindível.

Por fim, ele procura desconstruir o mito de que as polícias militares são fruto do regime militar, como afirmam alguns opositores à instituição militar policial. Na verdade, o modelo brasileiro está estruturado dessa forma há duzentos anos, inspirado nas Gendarmerie Francesas, e em todo esse período de existência, ajudaram a erigir os pilares das instituições democráticas que, sem o apoio das polícias, não teriam se sedimentado.

2.2 Polícia moderna: aspectos teóricos

Antes de se avançar acerca do debate de quais os modelos de polícia são mais ou menos adequados à realidade brasileira, precisamos primeiramente fazer uma reflexão sobre principais estudiosos do tema tem afirmado sobre a atuação das polícias, bem como suas diferentes possibilidades de arranjos institucionais.

O termo polícia tem sua origem na palavra grega polis, que representava as cidades-estados gregas. Isso nos remete a compreender o caráter social da atividade policial como algo inerente ao convívio das grandes comunidades. O controle e a manutenção da ordem sempre foram necessários para garantia da estruturação das instituições. Ao longo da história, evidentemente, muitos foram os arranjos de organização desse controle. No contexto moderno, um dos principais modelos foi o inglês, já no início do século XIX, começava a se estruturar de um modo muito semelhante ao que conhecemos hoje.

Nesse sentido, apesar do papel primordial que as polícias exercem no cotidiano, academicamente a atividade policial ainda é pouco explorada e seus estudos representam uma parte bastante minoritária das produções no campo das ciências sociais. Ao observar esse fenômeno, Daivid H. Bayley (2002, p. 17-19) elencou quatro principais pontos que podem ser destacados para compreender esse fenômeno: a) primeiro, o trabalho policial é mais rotineiro, e geralmente é pouco envolvido com grandes eventos históricos; b) segundo, a atividade policial não é de grande prestígio social; c) a atividade da polícia representa o uso da força da sociedade contra ela própria, o que, por vezes, gera constrangimento; d) quem busca realizar estudos sobre a polícia enfrenta dificuldades de acesso a documentos e outras fontes diretas de pesquisa. Deste modo, a atividade policial continua bastante obscura sobre o aspecto acadêmico, que ainda está em processo de avanço quanto à produção literária.

Na busca por avançar nas análises sobre a atividade policial, Bayley elabora seu próprio conceito de polícia. Para ele (2002, p. 20), “são pessoas autorizadas por um grupo para regular

as relações interpessoais dentro deste grupo através da aplicação da força física dentro deste grupo através da força física”. As partes primordiais desse conceito são, para o autor “força física, uso interno e autorização coletiva”.

Deste modo, percebemos que o traço fundamental da atividade policial é a utilização da força física, esse é o ponto primordial que difere de outras atividades estatais. Essa atuação só exercida por conta da legitimidade garantida pela comunidade. Assim, juntamente com o uso interno – o que faz diferir do exército, por exemplo -, esses podem ser entendidos como os principais marcos diferenciadores do exercício profissional policial em relação a outras categorias.

Isso nos remete a concepção weberiana de Estado, em que este representa uma comunidade humana de um determinado território e que possui o monopólio legítimo do uso da violência (WEBER, 2011, p. 67). Ou seja, esse monopólio legítimo interno do Estado é posto em prática pela instituição policial.

Para explicar o modo de atuação policial, Monjardet (2003, p.15) afirma que o apalho policial é fundamentalmente: um instrumento de poder; um serviço público; uma profissão. Essas dimensões podem carregar em si lógicas de funcionamento distintas e independentes e, por vezes, concorrentes. E essa categoria, como qualquer grupo profissional, pode desenvolver uma cultura própria, com a construção de uma identidade peculiar, em oposição aos outros cidadãos.

Por outro lado, para além dessa cultura interna que se desenvolve, Monjardet se utiliza de uma metáfora para apresentar o que, para ele, representa o trabalho policial. Para o sociólogo (MONJARDET, 2012, p. 21-22), a polícia atua como se fosse um martelo, ou seja, entre um ferreiro que comanda e uma bigorna que recebe o impacto. Segundo o autor, um martelo pode ter diferentes empregos e sua utilização depende muito mais de quem o carrega do que de sua natureza própria. Por isso, a polícia serve sempre aos propósitos que quem a está “manejando” e não a suas características intrínsecas. Esse é um conceito importante porque ele apresenta como a força policial pode ser considerada boa ou ruim, de acordo com quem a usa, com suas diretrizes, e não um problema institucional próprio.

2.3 Breve histórico da tradição militar

O termo militar é derivado de miles, que no latim significa soldado, combatente ou guerreiro, ou seja, é um termo que remete aos mais diversos fatores que envolvem as guerras e os combates. As doutrinas militares, por sua vez, envolvem diversas técnicas e métodos de controle de tropas, mantendo a hierarquia e a disciplina, a fim de que o êxito bélico seja atingido. Apesar de na atualidade as mais diversas instituições militares apresentem traços comuns, as origens dessa tradição dificilmente pode ser atribuída a um único povo, pois, em diversos contextos históricos e sociais distintos, fizeram florescer mecanismos de organização bélica para o enfrentamento dos conflitos.

Nos países de tradição ocidental, como o Brasil, a principal influência é a greco-romana, que lançou as bases culturais e institucionais nos mais diversos aspectos. Em A Guerra do Peloponeso, texto do historiador Tucídides – século V a.C.-, é possível observar diversos traços de organização que se mantiveram por séculos como padrão a ser seguido, como por exemplo, a estruturação das tropas em linha, tanto por parte dos espartanos, quanto dos atenienses, que se confrontavam entre si, neste contexto.

Do outro lado do Mar Mediterrâneo, romanos já estruturavam suas legiões de forma semelhante e com um sistema hierárquico bastante sofisticado. Em ambos os casos era possível verificar a característica de tropas uniformizadas e treinadas especificamente para questões bélicas. Os modelos romanos até os dias contemporâneos são utilizados por tropas de choque para conter distúrbios civis e manutenção da ordem pública. Foram o principal modelo na estruturação das instituições modernas.

Em contrapartida, é importante destacar que essa tradição militar não é exclusivamente europeia. Uma das principais referências no que tange à educação militar é A Arte da Guerra, escrito pelo general chinês Sun Tzu, há mais de dois mil anos. Esta obra, apesar de não muito extensa, contempla ensinamentos que vão desde o comando e disciplinamento até a manobra de tropas. É considerado por alguns como o mais antigo tratado militar que se tem registro e que, na atualidade, chega a ser aplicado até mesmo por grupos empresariais na busca por maior eficiência de seus colaboradores.

Enfim, os exemplos de manifestações militares no decorrer da história são diversos e se apresentam nos mais variados contextos. A tradição militar, deste modo, não pode ser considerada uma criação de uma determinada comunidade, mas uma construção de vários grupos independentes. Além disso, sua aplicação, que perpassa a Antiguidade até os dias atuais, aparenta ser um indicador de que a organização militar pode ser uma forma muito eficiente de se alcançar êxito em situações de conflito.

3 POLÍCIA NO BRASIL E DESMILITARIZAÇÃO

3.1 Polícia Militar no Brasil

De acordo com a Constituição da República de 1988, a segurança pública é um dever do Estado, sendo responsabilidade de todos os cidadãos, e tem como finalidade a preservação da ordem pública, a manutenção da incolumidade das pessoas e a preservação do patrimônio. Nesse sentido, cabem às polícias militares o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, sendo, também, forças auxiliares e reserva do Exército, como prevê o artigo 144. Estas estão vinculadas diretamente ao Executivo estadual, sendo comandadas pelos respectivos governadores.

Suas origens, ao contrário do que muitas vezes é comentado em diversos espaços midiáticos, remonta aos séculos XVIII e XIX. Um dos principais marcos institucionais foi a criação, na cidade de Ouro Preto, em 1775, do Regimento de Cavalaria de Linha de Minas, também conhecido como Dragões de Minas Gerais. Este pioneiro grupamento militar já tinha como características o patrulhamento fardado e ostensivo, atuando de modo pioneiro em território nacional, servindo inclusive de referencial para algumas polícias que surgiram posteriormente.

Já em 1808, com a chegada da Família Real ao Brasil, e elevação da colônia ao status de reino, diversas instituições foram trazidas de Lisboa para o Rio de Janeiro. Divisão Dilitar da Guarda Real de Polícia foi o primeiro nome dado à organização policial da nova capital. A partir desse momento, gradativamente, cada província foi criando suas próprias forças locais para a garantia da segurança pública, em grande medida motivadas pelo elevado crescimento demográfico de muitas cidades, no período. Com o advento da República, estas novas instituições mudam a nomenclatura e passam a ser chamadas de Corpos Militares de Polícia.

Durante o regime militar, que durou entre 1964 e 1985, ocorreu um processo de centralização das polícias, por parte da União. Foi criada a Inspeção Geral das Polícias Militares – que faz parte do Comando de Operações Terrestres – para garantir o controle institucional do Exército em relação às corporações policiais militares.

A atividade das polícias militares, como força ostensiva e fardada, representa um modelo que permeia a história nacional por séculos. Diversas foram as contribuições dessas corporações para garantia da ordem e da soberania nacional, tendo colaborado em diversas revoluções internas e até mesmo externas, como no caso da Força Expedicionária Brasileira –

em 1944-45 -, em que diversos policiais tiveram participação direta em prol do interesse nacional.

3.2 Desmilitarizar é a solução? Análise da pec 51

A atual conjuntura da segurança pública é a de elevados índices de violência, com as forças policiais nem sempre tendo o apoio institucional devido para a realização da suas atribuições constitucionais da melhor forma. Em meio a esse cenário, alguns grupos de militantes e parlamentares passaram a levantar a bandeira de que a causa dos problemas da segurança pública reside no modelo policial brasileiro, mais especificamente na instituição militar. Com o intuito de alterar as bases da força policial secular do Brasil, algumas Propostas de Emenda à Constituição entraram em tramitação no Congresso Nacional. A principal delas foi a PEC 51/2013, de autoria do Senador Lindberg Farias.

Os objetivos da proposta são principalmente a unificação das polícias militar e civil, criando o ciclo único, e conseqüentemente, desmilitarizar a polícia militar. De acordo com a justificativa de seus defensores, é a de o modelo militar somente é utilizado no Brasil. Todavia, na prática, isso não é o que ocorre nas democracias ao redor do Globo. Em Portugal, por exemplo, é empregada a Guarda Nacional Republicana, uma força militar, fardada, organizada como tropa com autonomia, é quem garante a segurança dos cidadãos.

Na França, a Gendarmaria Nacional é quem realiza o policiamento ostensivo, sob o comando do Ministério do interior. Assim como no Brasil, elas são consideradas como uma espécie de força auxiliar do Exército Francês. Ou seja, não existe oposição entre polícia de característica militar e atuação democrática, pois, como é possível observar em alguns dos exemplos, diversos países se utilizam do modelo policial militar.

Se deve buscar, no âmbito das políticas públicas, realizar o bom aparelhamento e treinamento das polícias já existentes, com um apoio substantivo do Governo Federal, para que as polícias militares estaduais consigam a continuar a executar sua missão constitucional com excelência.

As propostas defendidas pelos que defendem o fim do atual modelo, como visto, não se sustentam em suas críticas, como as de que foi o regime militar que criou, no Brasil, o modelo policial militar, ou de que este só empregado no Brasil. Menos ainda que este seja antagônico aos valores militares. Ao contrário, a disciplina militar ajuda a garantir o controle daqueles que atuam no policiamento ostensivo cotidiano, atuando sempre dentro dos preceitos da legalidade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, buscou-se analisar o debate acerca da PEC 51, que tem como principal propósito desmilitarizar a polícia militar, tornando esta uma polícia civil de ciclo único. As considerações finais são de que é necessário, para a segurança pública no Brasil, a manutenção do modelo militar para que seja possível garantir a eficiência operacional. Como foi apresentado, diversas polícias em outras democracias possuem a estrutura militar, modelo esse que ao longo dos séculos serviu de embasamento para manutenção de tropas disciplinadas. Tendo em vista que a atividade de patrulhamento ostensivo envolve um padrão de organização e disciplina mais elevado que o comum, a continuidade – conjuntamente com o aprimoramento às novas necessidades – se mostra mais do que necessária.

Como foi exposto, os principais argumentos dos que defendem a mudança de paradigma na polícia não se sustentaram após um estudo mais aprofundado. Se mostra perfeitamente conciliável a manutenção do militarismo e o respeito à liberdades individuais. Deste modo, o discurso de ativistas que advogam o fim da polícia militar apresentou-se bastante falho em suas principais teses, não demonstrando sustentação prática no sentido de melhoras para a segurança pública.

REFERÊNCIAS

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**: uma análise internacional comparativa. Tradução Renê Alexandre Belmonte. 2. Edusp: São Paulo, 2002. 17-19 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

MENDONÇA, Olavo. **Quantos policiais morrem por ano no Brasil?** BlitzDigital, 2014. Disponível em: <https://blitzdigital.com.br/artigos/quantos-policiais-morrem-por-ano-no-brasil/> Acesso em: 10 de fevereiro de 2018.

_____, Olavo. **Unificação das polícias estaduais do Brasil: Solução ou problema?** BlitzDigital, 2017. Disponível em: <https://blitzdigital.com.br/artigos/unificacao-das-policias-estaduais-do-brasil-solucao-ou-problema/> Acesso em: 12 de fevereiro de 2018.

_____, Olavo. **A desmilitarização da PM será o fim do Brasil livre.** BlitzDigital, 2015. Disponível em: <https://blitzdigital.com.br/artigos/a-desmilitarizacao-da-pm-sera-o-fim-do-brasil-livre/> Acesso em 12 de fevereiro de 2018.

POLÍCIA MILITAR DE GOIÁS. **Material Didático: História e organização da PMGO.** 2017

SENADO NOTÍCIAS. **Lindbergh Farias defende proposta de reformulação da polícia.** Março de 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/03/20/lindberg-farias-defende-proposta-de-reformulacao-da-policia> Acesso em 10 de fevereiro de 2018.

SILVEIRA, Felipe Lazzari. **Reflexões sobre a desmilitarização e unificação das polícias brasileiras.** In: Congresso Internacional de Ciências Criminais, edição IV, 2013. Disponível em: <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/cienciascriminais/IV/34.pdf> Acesso em: 11 de fevereiro de 2018. 8-13 p.

SUN TZU. **A Arte da Guerra.** Porto Alegre: L&PM, 2017

TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso.** Editora Universidade de Brasília. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

VASCONCELOS, Guilherme Mantovani; GOMES, Fraikson C. Fuscaldi. **A Desmilitarização da Polícia Ostensiva e a criação das polícias de ciclo completo no Brasil.** In: VI Simpósio de Iniciação Científica da Faculdade de Ciências Biológicas e da Saúde. Viçosa: FACISA, Outubro, 2014. 9-13 p.

WEBER, Max. **A política como vocação.** In: ciência e política: duas vocações. São Paulo. 2011. 67 p.