

PUCRS

ESCOLA DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM CIÊNCIAS CRIMINAIS

ALÍCIA RÖSLER NELSI

DESAFIOS PARA A REFORMA DAS POLÍCIAS NO BRASIL:
Reflexões à luz de experiências latino-americanas

Porto Alegre
2021

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

Ficha Catalográfica

N424d Nelsis, Alícia Rösler

Desafios para a reforma das polícias no Brasil : reflexões à luz de experiências latino-americanas / Alícia Rösler Nelsis. – 2021.

139 f.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais, PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo.

1. Polícia. 2. Desmilitarização. 3. Unificação das Polícias. 4. Democracia. I. Azevedo, Rodrigo Ghiringhelli de. II. Título.

ALÍCIA RÖSLER NELSI

DESAFIOS PARA A REFORMA DAS POLÍCIAS NO BRASIL:
Reflexões à luz de experiências latino-americanas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais da Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Ciências Criminais.

Orientador: Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo.

Porto Alegre

2021

ALÍCIA RÖSLER NELSI

DESAFIOS PARA A REFORMA DAS POLÍCIAS NO BRASIL:
Reflexões à luz de experiências latino-americanas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais da Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Ciências Criminais.

Orientador: Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo.

Aprovada em: _____ de _____ de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (Orientador – PUCRS)

Professor Doutor Arthur Trindade Maranhão Costa (UNB)

Professor Doutor Ney Fayet Júnior (PUCRS)

Porto Alegre

2021

Dedico esse trabalho à minha mãe e à minha avó, mulheres que sedimentaram o caminho para que eu pudesse trilhá-lo.

AGRADECIMENTOS

Esse trabalho contou com o apoio de várias pessoas e instituições, sem as quais não teria sido concretizado. Assim, agradeço:

À CAPES, por ter financiado esta pesquisa, bem como ao programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais da PUC/RS por ter sido um espaço de excelência para a minha formação.

Aos funcionários da secretaria do programa pela presteza e disposição na resolução de dúvidas e encaminhamento de quaisquer demandas.

A todos os professores pelo conhecimento transmitido, em especial ao professor Dr. Ricardo Jacobsen Gloeckner, pela seriedade, honestidade intelectual e entusiasmo pela docência, e à professora Dra. Marlene Inês Spaniol pela constante disposição para ensinar.

Aos e às colegas de mestrado que foram parceiros no complexo mundo acadêmico, e optaram pelo companheirismo em vez da competição, em especial à Domenique, Ana e Cibele.

Ao meu orientador, Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, por toda a atenção, ensinamentos e a permanente disponibilidade para ouvir e responder as minhas inúmeras inquietações e dúvidas.

Ao Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (GPESC), por ter sido ambiente acolhedor de troca e profundo aprendizado.

Aos colegas de advocacia, em especial, ao Dr. Leonardo, cujo companheirismo foi fundamental nessa trajetória.

À minha família, amigas e amigos por terem sido sempre quem mais acreditou em mim, em especial ao Gabriel por ter lido e relido tantas vezes esse trabalho – e por todo o resto.

RESUMO

O presente trabalho tem como objeto principal a identificação das possibilidades para reformar as polícias estaduais brasileiras, procurando inserir esse debate no contexto latino-americano, sendo dividido em três partes. A primeira, trata do percurso histórico das polícias no Brasil, dos debates sobre Segurança Pública na Assembleia Constituinte de 1988, bem como da conformação das polícias estaduais no período democrático. A segunda parte, aborda o tema das reformas policiais na América Latina, em especial, no Chile, Argentina e Colômbia. Nesses casos, procura-se identificar como os processos reformistas se desenvolveram e quais foram as principais dificuldades e avanços apresentados. A terceira parte trata de reformas policiais desenvolvidas a âmbito estadual no Brasil, bem como se analisa o atual estágio do debate de reformas estruturais a partir das discussões travadas na Câmara dos Deputados. Aponta-se os principais caminhos elencados nesta Casa para o tema, notadamente, o ciclo completo de polícia e a unificação das polícias estaduais. Por fim, reflete-se sobre as possibilidades para o caso brasileiro, traçando paralelos com os casos examinados de países vizinhos. O trabalho, desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais da PUCRS, insere-se na área de concentração Sistema Penal e Violência e na linha de pesquisa Violência, Crime e Segurança Pública.

Palavras-chave: Reformas das polícias; Democracia; América Latina.

ABSTRACT

This work has as main objective to identify the possibilities to reform the Brazilian state police, seeking to insert this debate in the Latin American context, being divided into three parts. The first deals with the historical path of the police in Brazil, the debates on Public Security in the 1988 Assembleia Constituinte (Constituent Assembly), as well as the current design of the state police in the democratic period. The second part addresses the issue of police reforms in Latin America, in particular in Chile, Argentina and Colombia. In these cases, we seek to identify how the reform processes developed themselves and what were the main difficulties and improvements presented by these experiences. In the third part, it deals with police reforms conducted at the state level in Brazil, as well as analyzing the current stage of the debate on structural reforms based on the discussions held in the Câmara dos Deputados (House of Representatives). The main paths to conduct the theme in this House are then listed, notably the complete cycle of police and the unification of state police. Finally, this work reflects on the possibilities for the Brazilian case, drawing parallels with the cases examined in neighboring countries. The work, developed in the Postgraduate Program in Criminal Sciences of PUCRS, is part of the Criminal System and Violence concentration and in the line of research on Violence, Crime and Public Security.

Keywords: Police reforms; Democracy; Latin America.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 AS POLÍCIAS NO BRASIL.....	19
1.1 O PERCURSO DAS POLÍCIAS NO BRASIL.....	19
1.1.1 A chegada da Coroa Portuguesa e o Império (1808-1889)	19
1.1.2 A Primeira República (1889-1930).....	20
1.1.3 A Era Vargas (1930-1945).....	22
1.1.4 Os governos de Dutra, Vargas, Goulart e Quadros (1946-1964).....	24
1.1.5 A Ditadura Militar (1964-1985).....	27
1.2 A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (1987-1988)	32
1.2.1 O Debate da Segurança Pública na Constituinte Brasileira de 1987/88.....	35
1.3 A CONFIGURAÇÃO DAS POLÍCIAS APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	37
1.3.1 A dualidade das polícias estaduais.....	38
1.3.2 Os órgãos de controle da atividade policial.....	41
1.3.2.1 O controle interno	41
1.3.2.2 O controle externo.....	42
1.3.2.2.1 O Ministério Público	42
1.3.2.2.2 As Ouvidorias de Polícia.....	43
1.3.3 A carreira e a formação das polícias estaduais.....	46
1.3.3.1 A Carreira das polícias	46
1.3.3.2 A Formação das polícias	47
2 HISTÓRICO DE REFORMAS POLICIAIS NA AMÉRICA LATINA.....	51
2.1 O CASO CHILENO	54
2.1.1 Violência e Segurança Pública no Chile	54
2.1.2 A confiança nas Polícias Chilenas	55
2.1.3 Histórico de reformas processuais	59
2.1.4 O Plano Quadrante de Segurança Preventiva	61
2.2 AS REFORMAS E AS CONTRARREFORMAS POLICIAIS NA ARGENTINA E NA COLÔMBIA	64
2.2.1 O caso argentino	65
2.2.2 O caso colombiano	71
2.2.2.1 Os debates de reformas policiais em 1993 e 2003	71
2.2.2.2 Expressões regionais: os casos de Bogotá e Medellín	75
3 POSSIBILIDADES PARA O CASO BRASILEIRO	79

3.1 O PERCURSO DO DEBATE SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA NO GOVERNO FEDERAL	79
3.2 EXPERIÊNCIAS IMPLEMENTADAS A NÍVEL ESTADUAL.....	83
3.3 O DEBATE NO CONGRESSO NACIONAL	89
3.3.1 A Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado.....	89
3.3.2 Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.....	92
3.3.3 Comissão Especial de Estudo Unificação das Polícias Cíveis e Militares	97
3.3.4 Comissão Especial sobre a Competência Legal para Investigação	101
3.3.5 Unificação das Polícias Cível e Militar x Ciclo Completo de Polícia.....	113
3.4. REFLEXÕES À LUZ DE REFORMAS LATINO-AMERICANAS;	114
3.4.1 Um passado compartilhado	114
3.4.2 Os processos de reformas e contrarreformas policiais.....	116
3.4.3 A multiplicidade de facetas da Polícia Comunitária	117
3.4.4 Os interesses corporativos como protagonistas nas dinâmicas políticas	119
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	122
REFERÊNCIAS	133

INTRODUÇÃO

As sociedades democráticas latino-americanas convivem com contradições e feridas ainda abertas em diversas esferas da coletividade. O campo da Segurança Pública é um exemplo paradigmático da dificuldade em promover transformações profundas na região, e as questões que o envolvem são antigas e, ao mesmo tempo, absolutamente atuais. As polícias, na medida que compõem essa equação de imobilismo, são marcadas pela obsolescência e, de maneira cíclica, nas últimas décadas, povoam os noticiários em escândalos de grande repercussão. Em 2020, o ano pandêmico, os protestos que se iniciaram nos EUA, desencadeados pelo assassinato de George Floyd pela polícia, reverberaram em diversos países da América Latina, travando o debate da violência policial a partir dos recortes do racismo estrutural e das desigualdades sociais.

Neste trabalho, se incursionará na experiência latino-americana na matéria policial, considerando o muito compartilhado historicamente por essas sociedades. Na América Latina, desde as descobertas europeias que se iniciaram no século XV, a colonização, o saque das terras, a morte e a escravização de pessoas vêm costurando um passado que anuncia o futuro. O ouro e a prata do México e do Altiplano andino, o açúcar do Nordeste brasileiro, das ilhas caribenhas e da costa peruana, a borracha, o cacau, o algodão, o café: as ricas terras latino-americanas foram extraídas à secura com mão de obra descartável. Os estrangeiros europeus governaram e decidiram em absoluto sobre os recursos naturais, sobre como as pessoas deveriam ser compradas, vendidas, escravizadas ou assassinadas, e até mesmo sobre quem possuía alma – não sem resistência. Ainda que não se tenha a pretensão de aprofundar, desde uma perspectiva histórica, a formação dos Estados Nacionais, esse comentário é importante para dar perspectiva aos complexos laços que compartilham as sociedades latino-americanas e porque só por meio dessa amplitude se pode compreender os alicerces dos problemas atuais: a desigualdade abissal, o racismo estrutural e outros marcadores que nasceram séculos atrás.

Em um passado mais recente, compartilhou-se também as experiências de governos ditatoriais "que se alternaram com tentativas de construção de regimes democráticos mais ou menos duradouros e mais ou menos limitados por diversas causas" (SOZZO, 2016, p. 553). A perspectiva militarizada das polícias latino-americanas, ainda que estivesse presente desde a sua constituição histórica, foi renovada e institucionalizada nas ditaduras militares recentes, a partir da adoção absoluta de uma estratégia de guerra, com eleição de um "inimigo interno" a ser combatido. A partir dos anos 1950, essa perspectiva, segundo Sozzo (2016, p. 556), deu

"um salto qualitativo nos cenários sul-americanos com a disseminação da chamada Doutrina de Segurança Nacional". Foi esta a doutrina que pretendeu justificar os golpes de Estado sob o argumento de aniquilação do "inimigo interno" – de ordem política e ideológica – que ameaçaria a soberania nacional. Segundo Montero (2008, p. 206 *apud* SOZZO, 2016, p. 559), "essa representação foi crucial na implantação, em geral, de estratégias repressivas de regimes ditatoriais e, em particular, no envolvimento ativo das forças policiais na produção de violações sistemáticas e brutais dos direitos humanos".

Nesse sentido, o último movimento de instauração dos governos militares na América do Sul se iniciou nos anos de 1960 e teve fim a partir dos anos 1980, com os processos de repactuação democrática: esses foram os casos do Brasil, Argentina, Uruguai e Chile. Observa-se que a Colômbia não experienciou uma ditadura militar recente, mas sofreu um golpe de estado na década de 1950 e passou por um complexo acordo de paz com as Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) na última década, ainda que no território permaneçam em atividade outros grupos guerrilheiros e paramilitares até o presente.

Nos momentos de repactuações democráticas, cada país tratou à sua maneira das feridas deixadas pelos legados autoritários ou ditatoriais. Era esperado que a polícia, na medida em que pode ser lida como um instrumento cujas finalidades são socialmente atribuídas e que intervém com o uso da força "quando lhe é ordenado a fazê-lo, seja por uma instância que tem autoridade sobre ela ou pelo sistema de valores partilhado aqui e agora" (MONJARDET, 2002, p. 23), seria uma instituição profundamente modificada. Todavia, não foi o que ocorreu. O campo da Segurança Pública em geral – mas especificamente as polícias – sofreu tímida intervenção no momento de redemocratização, permanecendo a compatibilização das estruturas para a nova ordem como desafio aos governos eleitos a partir de então.

No Brasil, parece haver uma espécie de consenso: do jeito que está, não dá para ficar. A insatisfação é interna e externa à instituição policial, embora, geralmente, sejam dados enfoques distintos na argumentação. As próprias polícias estaduais vêm propondo transformações nas suas estruturas – ainda que tal movimentação integre um complexo cenário de disputas e pretensões institucionais – sob o argumento da ineficiência do modelo atual. Pesquisadores, ativistas de direitos humanos e outros grupos da sociedade civil insistem, há décadas, sobre a necessidade de transformação das polícias e denunciam incansavelmente os abusos de poder, o uso discricionário da força, as violações dos direitos humanos e a perpetuação da violência estatal. É possível afirmar, portanto, que há concordância, por parte de importantes atores institucionais e da sociedade civil, que o atual modelo é falido. Isso,

todavia, não nos aproxima automaticamente das soluções. A questão colocada por Soares (2015), no título de um artigo publicado, "por que vem sendo tão difícil mudar as polícias?", referindo-se ao caso brasileiro, segue pulsante na nossa sociedade.

A literatura sobre polícias na América Latina é limitada (DAMMERT, 2019a), ainda que venha ganhando amplitude nos últimos anos. Segundo Costa (2003, p. 37), "na maioria das vezes, a visibilidade conquistada pelo tema deveu-se à atuação das polícias na repressão dos movimentos de contestação política". Embora com menos protagonismo, a discussão sobre as reformas policiais é uma parte desse campo de investigação. O presente trabalho se propõe a refletir sobre o caso brasileiro, estabelecendo relações com demais países da América Latina, em especial Argentina, Colômbia e Chile. Essa abordagem foi escolhida por se entender necessário expandir os diálogos regionais, e porque as experiências e semelhanças compartilhadas pelo território latino-americano podem fornecer ferramentas para aprofundar a compreensão dos desafios que o Brasil encontra em reformar as suas instituições policiais.

Uma importante premissa considerada nesse trabalho é que as polícias podem – e devem – melhorar. As instituições policiais são parte da sociedade e não podem assumir toda a responsabilidade dos problemas macroestruturais. Tampouco irão resolvê-los, sendo elas próprias moldadas por eles. Todavia, "dizer que os dilemas da instituição policial estão alojados no coração do social não é dizer que as adaptações dos meios, a reforma dos modos de direção, as inflexões estratégicas ou a formação dos homens não tem utilidade" (MONJARDET, 2002, p. 298). Se é válido indagar quais seriam os limites positivos de uma polícia na democracia capitalista neoliberal, também se reconhece que ainda não chegamos perto destes. Sem adentrar com profundidade nessa tensão, ainda que se considere extremamente instigante e que aponte correlações estruturais indispensáveis para entender o tema da violência no seu sentido mais amplo, tem-se como premissa da pesquisa que a instituição policial, sua concepção e ação, está em disputa e é mutável – e, portanto, comporta possibilidade de aprimoramento, desde uma perspectiva democrática, de eficácia e de respeito dos direitos e garantias individuais e coletivas. É a partir desses elementos que se formulou o problema central do estudo: quais são as atuais possibilidades de reformar as instituições policiais brasileiras, à luz de experiências latino-americanas? Nesse contexto, serão analisadas, no Brasil, apenas as polícias estaduais civil e militar.

A partir da década de 1990, a questão da Segurança Pública passou a ser uma grande preocupação para os países latino-americanos, em especial nos grandes centros urbanos (DAMMERT, 2007). Desde então, essa questão sempre protagonizou a agenda político-social

do território, que segue sendo reconhecido como o mais violento do mundo. Exemplo disso é que "embora as taxas de homicídio tendam a diminuir na maioria dos países desenvolvidos, elas se multiplicaram na região" (DAMMERT, 2020, p. 25, tradução nossa).¹ O crime passou a ser um tópico relevante para as agendas eleitorais, e o investimento público na área de Segurança, cada vez mais abundante, foi gerido muitas vezes sob o discurso do populismo punitivo.² No Brasil, é possível verificar que, na política criminal, desde a redemocratização do Estado, a tendência punitiva e hierarquizante oscilou entre leis mais igualitárias e ampliadoras de direitos (CAMPOS; AZEVEDO, 2020). Com muita frequência na região, os governos, independentemente da sua corrente ideológica, tenderam a estabelecer medidas drásticas e urgentes para enfrentar as crises no curto prazo (PONTÓN, 2007). O populismo punitivo não incentivou a reforma das polícias desde uma perspectiva mais integradora e preventiva, na medida em que enfatiza que a única maneira de diminuir a violência é aumentando e endurecendo a repressão: mais armas, mais brutalidade, mais presos – ainda que essa estratégia não venha se mostrando eficiente para a diminuição dos índices de criminalidade (SOZZO, 2016).

O duplo desafio que se apresentava no início da década de 1990 era a necessidade de compatibilização das forças policiais à nova ordem democrática em um contexto de crescente aumento da violência urbana. As polícias eram – e seguiram sendo – percebidas como ineficientes e corruptas (FRÜHLING, 2009). Esse cenário fez com que muitos governos adotassem as reformas policiais como resposta pública, estruturadas em dois eixos principais e – geralmente – complementares. Primeiramente, demandava-se que as polícias oferecessem soluções mais efetivas à crise de Segurança Pública. Havia a expectativa de modernização da instituição, inovação de técnicas e estratégias, maior inteligência administrativa. Em segundo, debatia-se que as polícias precisavam "democratizar-se". O significado disso, em cada contexto nacional ou regional, variou em relação às expectativas e ao foco, mas, em linhas gerais, a discussão girava em torno do combate à corrupção, da transparência de dados institucionais e

¹ No Brasil, por exemplo, mesmo em meio a pandemia do COVID-19, estudo registrou aumento de 8% na taxa de homicídios em comparação à 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2020/06/17/em-plena-quarentena-brasil-tem-alta-de-8percent-no-numero-de-assassinatos-em-abril.ghtml>. Acesso em: 10 jan. 2020.

² Ainda que esse conceito seja amplo e aplicado de diferentes formas pela literatura, via de regra dialoga com a ação de política criminal "linha dura" como resposta pública à percepção de insegurança por parte da sociedade. Segundo Dammert (2019a), o populismo punitivo surgiu na América Latina em meio à grande crise política, e marcado por "(i) desconfiança de funcionários em todos os ramos do governo, bem como de especialistas; (ii) erosão das barreiras tradicionais entre a política eleitoral e a política de justiça criminal; (iii) igualar punição efetiva com severidade; e (iv) a natureza emotiva da retórica política" (p. 265, tradução nossa).

dos mecanismos de controle, da desmilitarização e do respeito aos direitos humanos e a garantias fundamentais.

Esses pilares seguiram guiando as discussões nos anos 2000 e, entrando na terceira década do milênio, é certo que há um rol de iniciativas de reformas que se propuseram a enfrentar a tarefa da superação do desafio da compatibilização democrática e da otimização das polícias, mas este permanece sem resposta definitiva no continente latino-americano.

A América Latina é marcada por uma multiplicidade de estruturas e modelos de instituições policiais. Há as polícias nacionais, como é o caso da Colômbia e do Chile, as regionais, como no Brasil e na Argentina, e até mesmo as de comando municipal. Ainda, há polícias de ciclo completo, ou seja, que exercem tanto a tarefa preventiva-ostensiva quanto a jurídico-investigativa, e as polícias de ciclo partido, que realizam apenas uma dessas competências. Por fim, quanto à sua natureza, há as polícias militares e as civis.

Por mais que haja essa diversidade de modelos, também se compartilham muitas semelhanças institucionais nas polícias latino-americanas. Dammert (2020) chama atenção para seis delas: (i) o caráter hiper hierarquizado com altos níveis de concentração de poder e tomada de decisões que possuem as instituições, inclusive as de natureza civil, bem como as suas muitas divisões internas que consolidam subculturas policiais; (ii) os limitados níveis de formação e capacitação que diferem de acordo com a posição hierárquica no interior das instituições, e a valoração do conhecimento "das ruas", que se sobrepõe às técnicas baseadas em evidências; (iii) a baixa ou nula participação feminina, e a destinação das tarefas realizadas por mulheres a nichos específicos, como o trânsito ou o atendimento da violência contra a mulher; (iv) o aumento dos salários dos policiais em praticamente toda região, mas os mecanismos de assistência social como seguro de vida ainda precários; (v) a ausência de mecanismos de transparência real da informação policial no período democrático; e (vi) a baixa cooperação entre as diferentes instituições policiais e demais órgãos que compõem o sistema de persecução penal ou segurança pública. Portanto, no que tange aos problemas e às limitações, as polícias latino-americanas compartilham realidades, ainda que todos esses tópicos se manifestem de maneiras distintas e com diferentes intensidades em cada território.

Na literatura sobre polícias na América Latina, há o registro de diferentes tipos de intervenção nas instituições. Neste trabalho, será abordado o conceito de "reforma policial" de maneira ampla, referindo-se a processos de transformação, sejam eles de ordem estrutural, cultural, formativa ou estratégica. De outro lado, reconhece-se que nem toda novidade introduzida pode ser considerada como reforma. Há uma série de aprimoramentos e

modificações pontuais que não têm força e não pretendem alterar a dinâmica da instituição desde uma perspectiva geral. Nesse sentido, tomamos como reforma aquelas iniciativas que entendiam a mudança como uma necessidade sistêmica.

Optamos, pois, por utilizar a divisão apontada por Dammert (2015) quanto às mudanças das polícias no último período, que se dá em quatro eixos: "a criação de novas instituições policiais em países que sofreram guerras civis, como El Salvador; as reformas parciais, ocorridas na Argentina e na Colômbia; iniciativas de policiamento comunitário (Chile, Guatemala e Brasil), e as iniciativas inovadoras, desenvolvidas por diversas instituições da região" (p. 57, tradução nossa). Nesta pesquisa, abordaremos experiências que se localizam em dois desses eixos: as reformas parciais e o policiamento comunitário. Além disso, tem-se o intuito de identificar o atual estágio do debate acerca das reformas estruturais – que dependem de mudança constitucional – nas polícias estaduais brasileiras.

As reformas parciais visaram reorganizar a polícia e lidar com problemas enraizados na instituição, como a corrupção, a precariedade de treinamento, além de envolver a sociedade civil nos processos relacionais com a polícia (controle, participação, cooperação etc.). Segundo Dammert (2005), esse é o principal tipo de reforma executada na região e está relacionado "a esforços parciais de mudança, em termos de doutrina e gestão policial" (p. 12, tradução nossa).

Já a "polícia comunitária" surgiu na década de 1960 nos Estados Unidos da América, como uma tentativa para relegitimar a polícia aos olhos da sociedade, em especial das camadas mais pobres, renovando a relação estabelecida pelas partes e repactuando acordos e expectativas. Monjardet (2002) aponta quatro princípios que articulam a ação da polícia comunitária. Em primeiro, a descentralização organizacional e a reorientação dos patrulhamentos a fim de facilitar a comunicação entre polícia e público. Esse princípio reconhece a necessidade de conceder autonomia ao policial "da ponta", para que seja possível a adequação da ação à necessidade apresentada no aqui e agora. Em segundo, a "resolução de problemas" consiste na capacidade de identificar categorias maiores que englobem situações pontuais, ou, ainda, que possam fornecer uma causa para uma série de eventos. Ao se identificar a causa, é mais simples chegar à raiz do problema, impedindo a repetição em cascata do ocorrido. Também possibilita que a polícia entenda o que é de sua responsabilidade e o que compete a outros serviços. Em terceiro, o princípio de dar prioridade aos cidadãos dispõe que a comunidade precisa ser ouvida e respeitada ao eleger os principais problemas do território. É necessário que a polícia entenda a dinâmica local e se disponha a ser útil no que importa às pessoas que pretende proteger, e não atuar a partir de um entendimento unilateral da instituição.

Respeitar essa relação de prioridade reforça a credibilidade e a confiança na polícia, fazendo com que cheguem até ela informações essenciais ao seu trabalho. Por fim, segundo o quarto princípio, da coprodução da segurança, o policiamento comunitário deve reconhecer que a segurança não é de sua alçada exclusiva e, por isso, precisa estar integrado com outros órgãos locais, como as associações de moradores.

Essa estratégia ganhou força na América Latina no período pós-democratização, quando a relação entre comunidade e polícias precisava ser ressignificada. O discurso do policiamento comunitário foi incorporado em toda a região, resultando em uma multiplicidade de iniciativas heterogêneas, por vezes distorcidas, adaptadas e modeladas de acordo com prioridades locais – por vezes, utilizadas apenas como retórica corporativa ou governamental. Embora esses processos tenham aberto uma agenda de pesquisa na região (FRÜHLING, 2009), são recentes e estão em permanente transformação, sendo necessário seu estudo e aprofundamento.

Analisaremos processos de reformas nas polícias Colombiana, Argentina e Chilena a partir da década de 1990. No caso do Chile, tratamos com mais detalhe da implementação do Plano Quadrante de Segurança Preventiva, executado pelos Carabineros de Chile. No caso argentino, abordamos duas reformas da Polícia da Província de Buenos Aires, a primeira realizada em 1997, e a segunda em 2004. Por fim, quanto à Colômbia, tratamos de dois momentos de reformas na polícia nacional, o primeiro em 1993, e o segundo, dez anos depois, em 2003. Além disso, debatemos como as experiências de reformas reverberaram regionalmente, tomando como objeto de análise as cidades de Bogotá e Medellín. Esse estudo será baseado em revisão bibliográfica, bem como em consulta a documentos oficiais.

Quanto ao Brasil, este possui uma pluralidade de iniciativas no campo das polícias estaduais, o que é potencializado por cada uma das 27 unidades federativas possuírem dinâmica própria e desenvolverem iniciativas com pouca integração ou diálogo nacional. A maior parte dessas experiências ainda carecem de documentação, pesquisa e avaliação. Considerando esse cenário, escolheu-se trabalhar sob dois eixos principais: o policiamento comunitário e as propostas de reforma estrutural. Quanto ao primeiro eixo, citaram-se dois projetos executados na cidade do Rio de Janeiro: o policiamento comunitário de Copacabana e as Unidades de Polícias Pacificadoras. Quanto ao segundo eixo, esquadrinhou-se o atual estágio do debate na Câmara dos Deputados. Com esse fim, analisaram-se os andamentos dos trabalhos de quatro Comissões da Câmara dos Deputados, sendo elas: a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania; a Comissão Especial de Estudo Unificação das Polícias Cíveis e Militares; e a Comissão Especial sobre a Competência

Legal para Investigação. As duas primeiras são Comissões Permanentes, e delas se analisaram os projetos legislativos em tramitação, categorizando-os por assuntos, usando como ferramenta de busca o *site* oficial do Congresso Nacional. As duas últimas são Comissões Especiais, uma já finda e outra em atividade. Da Comissão Especial de Estudo Unificação das Polícias Cíveis e Militares, analisou-se o Relatório Final entregue pelo deputado relator em 2018, disponível no *site* oficial. Da Comissão Especial sobre a Competência Legal para Investigação, analisou-se o conteúdo integral de 10 audiências públicas e a sessão de instauração, que ocorreram entre os dias 20 de outubro de 2019 e 10 de março de 2020. Em ambos os casos, examinaram-se os discursos proferidos pelos representantes das principais entidades de Segurança Pública no país, bem como de representantes da sociedade civil e dos próprios deputados federais. Nessa fase do estudo, pretendeu-se identificar: a) as possibilidades de reformas estruturais das polícias aventadas no atual contexto brasileiro; b) o posicionamento de cada instituição (se contrário ou favorável); e c) os principais argumentos que sustentam as posições.

Por fim, ressalta-se que o presente trabalho não propõe um estudo comparado. A opção de se analisar casos vizinhos se fez, tão somente, com o intuito de melhor compreender como foi possível para esses países reformarem suas instituições e quais reflexões esses processos de erros e acertos poderiam suscitar para o caso brasileiro. De fato, todas essas experiências partilham semelhanças no contexto, mas acentuadas diferenças na execução. De maneira geral, identificou-se que as reformas que visam remodelar as competências das instituições (a exemplo do Ciclo Completo de Polícia ou a Unificação) ganham mais destaque no caso brasileiro, o que aponta alto nível de disfuncionalidade do modelo atual. Ainda que na América Latina haja diferentes tipos de conformação, o caso único da polícia brasileira, em termos de desenho institucional, demonstra-se como o mais ineficiente. Sob essa perspectiva, poder-se-ia dizer que estamos um "passo atrás" dos países vizinhos. Possuir um modelo potencialmente mais eficiente não resolve todos os problemas da polícia. A exemplo disso, Chile, Argentina e Colômbia possuem desenhos não questionados, em regra, pela literatura, e de toda forma seguem enfrentando desafios e tensionamentos das mais diversas ordens nesse campo. Todavia, esse aparenta ser o ponto de partida para a melhora. O desenho institucional das polícias define toda a possibilidade de trabalho por elas desenvolvido. Se ele não funciona, como poderá o que advém dele funcionar? Nesse sentido, tem-se que o Ciclo Completo de Polícia ou a própria Unificação das polícias cível e militar, em teoria, corresponderiam a um modelo com maior chance de sucesso (dizemos em teoria pois a dinâmica orgânica das instituições é complexa e transforma conclusões "a priori"). A utilização de outras estratégias de policiamento, como a

comunitária ou de proximidade, tem dificuldade de demonstrar nexos causais da sua implementação e diminuição dos níveis de criminalidade. Mesmo as experiências mais consolidadas, como a do Chile, são lacunares, e suas avaliações apontam nós de tensão a serem resolvidos. Entretanto, sugere-se, neste trabalho, que esse já um estágio posterior de consolidação democrática das instituições, na medida em que se discute o aprimoramento de uma estratégia comunitária já enraizada na cultura local.

Reformar as polícias é uma tarefa complexa, mas não impossível. É um desafio prioritário para estados democráticos e que, em especial no Brasil, vem sendo tratado com timidez e medo. A onda conservadora, punitiva e de traços fascistas, que tomou o país desde as eleições presidenciais de 2018, deu novos contornos à razão neoliberal e não nutre expectativas de mudanças nas polícias, ao menos, nenhuma que não seja acordada e imposta pelas próprias. A tarefa de apontar os caminhos possíveis, desde os marcos da democracia, segue central e mais importante do que nunca.

1 AS POLÍCIAS NO BRASIL

A história do Brasil, em espelho à história da América Latina, é escrita pela colonização europeia, pelo genocídio dos povos originários e pelo longo período de escravatura de indígenas e indivíduos sequestrados do continente africano. Resultou em uma nação patriarcal, estruturada pelo racismo e subjugada pelo estrangeiro, do ponto de vista político, econômico e cultural. Nas próximas sessões, abordaremos o percurso histórico do surgimento à consolidação da instituição policial no Brasil, bem como a sua configuração final após a Constituição Federal de 1988.

1.1 O PERCURSO DAS POLÍCIAS NO BRASIL

Desde a chegada dos portugueses ao continente, começa a se organizar o controle do território, sendo as Capitânicas Hereditárias (1534) um dos primeiros instrumentos usados para tanto. Esse método de repartição territorial, por meio do qual se concederam faixas de terras aos nobres de confiança do rei D. João III, não foi bem sucedida. Portanto, implantou-se o Governo-Geral, em 1549, sob a responsabilidade de Tomé de Sá, com o principal objetivo de povoar e administrar o Brasil. Também nesse momento chegam as Companhias de Jesus – os Jesuítas – com a intenção evangelizar os indígenas. Com uma economia marcada primeiro pelo extrativismo do pau-brasil, e em seguida pelo cultivo da cana-de-açúcar, a descoberta do ouro e a produção do café, sedimentaram-se os latifúndios, e, assim, eram talhadas as marcas de uma sociedade que se erguia a partir da mão de obra escrava.

Sobre a embrionária constituição de uma polícia nesse momento, Spaniol (2016) aponta as figuras do Capitão-mor (1567), criado pela Governo-Geral, bem como a organização dos quadrilheiros (1626), que eram homens escolhidos pelas comunidades para exercerem função de polícia, com mandatos de três anos. Ainda aponta o Capitão do Mato, serviçal dos engenhos e das fazendas que capturava os escravos fugidos, sendo uma figura reforçada pela Coroa Portuguesa com prerrogativas e permissões oficiais.

Nas sessões seguintes, será visto com mais detalhes o desenvolvimento das polícias no Brasil a partir da chegada da Coroa Portuguesa na Colônia até sua atual configuração a partir da Constituição Federal de 1988.

1.1.1 A chegada da Coroa Portuguesa e o Império (1808-1889)

Com a transferência da coroa portuguesa, há a criação tanto da Intendência Geral de Polícia (1808) quanto da Guarda Real de Polícia (1809), consistindo esta em um ponto de fundação da polícia brasileira. Seriam esses os primeiros organismos públicos a carregarem em seu nome a concepção de polícia, ainda que, naquele momento, a ideia de polícia comportava uma visão muito mais ampla de gestão da ordem, envolvendo tarefas que mais tarde seriam atribuídas a outros órgãos do Estado (BRETAS; ROSEMBERG, 2013).

Costa (2005 *apud* SPANIOL, 2016) chama atenção, nesse sentido, para a vasta gama de poderes com que contava o Intendente Geral de Polícia, posto que determinava quais atos seriam crime, estabelecia as punições, ordenava a prisão, julgava e acompanhava a pena. Esse ator possuía competência para guiar o processo do início ao fim, aglutinando os poderes legislativo, executivo (de polícia) e judiciário.

Percebe-se que, desde aí, o aparato policial construiu para si uma estrutura burocrática e passou a criar certa independência dos interesses locais, galgando as polícias militarizadas alguma autonomia em relação aos governos e poderes regionais, o que se acentuou a partir da Guerra do Paraguai (1864-1870). Bretas e Rosemberg (2013) ressaltam dois pontos sobre esse momento de conformação das polícias. O primeiro deles é que, a partir da constatação de uma sedimentação burocrática destas, "pode-se perceber um movimento concreto da imposição — gradual, precária e ambivalente — de um espaço público liberal; liberal, no sentido de que regras universais sob a égide da tutela estatal têm possibilidade de vigorar" (p. 170). O segundo ponto é a ampliação da autonomia que adquirem as estruturas policiais, em especial em sua vertente militarizada. Essa autonomia se dá em relação à esfera do político, quando as polícias passam a se desvincular em parte das pressões do Palácio Real e dos senhores de escravos, abrangendo o escopo de sua atuação à maior parte da população.

Paulatinamente, desenvolve-se um processo de construção da atividade policial enquanto profissão, com identidade e interesses próprios, ainda que os traços mais sólidos desse movimento só venham a surgir anos mais tarde, durante a Primeira República. De toda forma, constata-se desde o Império a dualidade das polícias, que foi preservada até os dias atuais: a Intendência de Polícia viria a constituir a Polícia Civil, e a Guarda Real de Polícia, a Polícia Militar.

1.1.2 A Primeira República (1889-1930)

O período da implementação da República, iniciado pela sua proclamação em novembro de 1889, foi marcado pelo crescimento da autonomia governamental dos estados, pelo desenvolvimento dos centros urbanos das principais cidades e, sucessivamente, por um avanço industrial embrionário no país. Todas essas mudanças eram percebidas em um contexto recente da abolição da escravatura, que foi oficializada em 1888. Para Sousa e Morais (2011), essas novas conformações sociais impuseram transformações profundas no aparato policial, que, com o fim da escravatura, "reinterpretaram sua função na estrutura de controle social. Uma das primeiras tarefas impostas ao aparelho policial foi o controle da população rural que migrou em massa para os principais centros urbanos" (p. 6).

De acordo com Ribeiro (2011), nesse momento houve uma organização das polícias militarizadas nos âmbitos estaduais, fortemente alicerçada na descentralização decisória que caracteriza tal momento da federação. Este movimento se apresentava também como uma demonstração de poder local frente às possíveis verticalizações de comando do governo federal proclamado. Fortalecem-se, portanto, agrupamentos de polícias militarizadas estaduais, às quais se darão diferentes nomenclaturas a depender da região. Entre os estados que contavam com maior projeção de suas polícias militares, encontram-se São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Frente a esse cenário de fragilização em relação aos poderes locais, a União responde com uma série de iniciativas que visam devolver à federação controle político. No campo do poder coercitivo, é quando se formaliza a ligação das PMs com o exército brasileiro, conforme pondera Ribeiro (2011, p. 6): "a União também cria a Lei federal nº 3216, que abre um caminho para a vinculação das polícias militares ao exército brasileiro, o que encaminha as polícias militares dos estados como "forças auxiliares do Exército brasileiro"".

A Primeira República foi marcada por revoltas populares, heterogêneas nas suas reivindicações. Elementos de desigualdade social, violência estatal e disputas regionais foram ingredientes para acontecimentos como a Revolta da Vacina, a Guerra do Contestado, a Guerra de Canudos, a Revolta da Chibata. Nesse momento, foi protagonista o papel da Polícia Militar, bem como das Forças Armadas:

O que podemos concluir é que no período que corresponde à primeira República, a polícia militar teve intensa participação na luta contra as rebeliões e revoltas ocorridas no território nacional nesse período, ou seja, vemos a ação dessas forças de polícia desde os primeiros anos da República com a luta contra o movimento de Canudos, passando por ações no Contestado ao sul e na revolução de 1924 em São Paulo e também na sustentação da Revolução de 1930. (RIBEIRO, 2011, p. 8).

Já a Polícia Civil teve a sua profissionalização concretizada de forma mais lenta em comparação à militar, e, conforme apontam Rosemberg e Bretas (2016), este é um processo complexo e ainda pouco estudado. Nesse sentido, "tanto as atividades de investigação — comissários, detetives, investigadores — como a gestão da polícia judiciária pelos delegados se especializam muito lentamente, não sendo vistas como atividades regulares, até bem adiantado o século XX" (ROSEMBERG; BRETAS, 2016, p. 172).

Na Primeira República, portanto, consolidou-se o papel repressor da Polícia Militar contra o inimigo interno, assumindo a tarefa de ser o 'braço armado' do estado em intermináveis guerras contra a própria população, bem como o fortalecer um controle estadualizado nesse tema.

1.1.3 A Era Vargas (1930-1945)

Getúlio Vargas chega ao poder em 1930, por meio de um movimento armado, liderado pelos estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul, dando fim ao período da Primeira República. Distribuía promessas de uma nova era, com um Estado forte para conduzir a sociedade à moralização dos costumes políticos e sociais. Sobre esse período, Costa (2003, p.126) afirma que foi "marcado pela excessiva centralização no plano federativo e pela limitação dos canais de participação no plano partidário". O governo também conseguiu fazer com que a população se mantivesse receptiva ao programa apresentado, investindo no fortalecimento de instrumentos de agitação e propaganda, como o uso do rádio e até mesmo do cinema para disputar as consciências, bem como na criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP).³

Assim como no período Republicano, a ação policial se desenvolvia conjuntamente ao crescimento populacional nos centros urbanos do país e, conseqüentemente, à consolidação de um novo mercado de trabalho, sendo os polos principais nesse momento os estados do Rio de Janeiro e de São Paulo. Essa nova massa de trabalhadores que se formava era percebida pelo governo como perigosa pela sua potencialidade de organização e eventual contestação social.

Conforme afirma Cancelli (1994), o governo Vargas foi marcado por complexas relações com as polícias, que controlavam de maneira autônoma e paralela à lei. Houve um

³ Em 1931 foi criado o Departamento Oficial de Publicidade (DOP), e em 1934 o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC). Então, em dezembro de 1939, a criação do Departamento de Inteligência e Propaganda substituiu os seus antecessores e aprimora a capacidade de penetração social da propaganda do governo, sendo utilizado também com objetivo de censura das manifestações culturais que não estivessem de acordo com o regime de Vargas.

completo reaparelhamento das instituições, que envolveu a recomposição do quadro de delegados, substituição dos chefes de polícia, e que se demonstrou essencial para a sustentação política da situação. Batista Luzardo foi o primeiro chefe de polícia nomeado por Vargas, sendo o responsável pelo trabalho de recomposição de todo quadro de delegados distritais e auxiliares. A estrutura de polícia nesse momento contava com sete setores distintos: 1) delegacias auxiliares; 2) Diretoria Geral de Expediente e Contabilidade; 3) Diretoria Geral de Investigações; 4) Diretoria Geral de Publicidade;⁴ 5) Diretoria Geral de Segurança Pública e Social; 6) Colônia Correccional de Dois Rios; 7) Inspetoria Geral de Polícia (CANCELLI, 1994).

Em janeiro de 1933, Vargas decretou que a polícia do Distrito Federal estava subordinada ao Presidente da República, sob a superintendência do Ministro da Justiça e Negócios Interiores. As polícias estaduais passaram a ser diretamente subordinadas à polícia do Rio de Janeiro, que tinha o chefe de polícia nomeado pelo presidente. Iniciativas como estas, de reorganização do aparato coercitivo, faziam parte de um projeto muito rígido encadeado por Getúlio de convergência dos poderes na sua figura.

Nesse sentido, também era parte do intento centralizador o desmantelamento das Polícia Militares estaduais:

As lições de 1932, quando a Força Pública de São Paulo enfrentou o Exército, foram rapidamente assimiladas. A constituição federal de 1934 declarou que polícias militares eram forças de reserva do Exército e assegurou a competência privativa da União para legislar sobre organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos estados. Tais medidas vieram atender um velho anseio dos militares do Exército de se consolidarem como força militar hegemônica no plano nacional. (COSTA, 2003, p. 129).

Em 1934, é criado o Conselho Superior de Segurança Nacional; em 1936, o Tribunal de segurança Nacional. Esses órgãos facilitaram a ingerência na justiça e contribuíram para fomentar um sentimento de temor na população, sinalizando uma intensificação da vigilância, do controle e da repressão por parte do Estado (CANCELLI, 1994). Os julgamentos do Tribunal de Segurança Nacional cumpriam um papel essencialmente político, visando criminalizar aqueles que se opunham ao regime, mas também passaram a julgar casos diversos, como

⁴ Em 1934, a Diretoria Geral de Publicidade é transformada em Diretoria Geral de Publicidade, Comunicações e Transportes, que teve como atribuições o licenciamento de casas de show e apresentações culturais em geral, a censura do teatro e de demais manifestações artísticas, bem como o contato com as polícias estaduais e internacionais para a troca de informações (CANCELLI, 1994).

aqueles que se percebiam como atentados contra a economia popular, convertendo-se em ameaças diretas à Segurança Pública.⁵

O primeiro período de governo Vargas, que durou 15 anos, foi marcado por uma polícia que trabalhava para alterar radicalmente a noção de cidadania que havia sido sedimentada até então:

A polícia não era nada menos do que o elemento que fundamentava o poder de Vargas, porque mantinha o terror nas ruas, fazia com que a sociedade como um todo se sentisse impotente. Escolhia os novos inimigos a serem perseguidos e seguia, às cegas, as diretrizes impostas por Getúlio Vargas quanto aos caminhos serem seguido pela nação. (CANCELLI, 1994, p. 215).

Dos inimigos eleitos pelo Estado nesse período, os comunistas eram os mais proeminentes, justificando a repressão policial em nome do combate a uma ideologia que era caracterizada como aberração política, que desrespeitava os valores cristãos. Durante toda a Era Vargas, o comunismo serviu de "inimigo do povo", sendo parte importante da estratégia do governo criar um mito de permanente conspiração que legitimava a ação polícia com objetivo de dizimar os grupos críticos ao poder vigente.

Em outubro de 1945, Getúlio Vargas renuncia à presidência, em meio à crise política e à iminência de sofrer um golpe militar, mas, no mesmo ano, candidata-se e é eleito senador. Nesse momento, elege-se, com seu apoio, o militar Eurico Gaspar Dutra para presidente, cargo que exerce até 1950, quando Vargas volta a governar o país, eleito por voto direto.

Da chamada "Era Vargas", conclui-se que a esfera das polícias e do poder coercitivo do Estado foi centralizadora e interventora, com comando extremamente verticalizado e com uso declaradamente político das instituições policiais. Na análise de Cancelli (1994), a polícia adquire uma dimensão especial, desvinculando-se completamente da sua origem ligada ao bem público ou de uma dimensão burguesa pós-Revolução Francesa, de agente armado para repressão de crimes e desmando, passando a cumprir um papel legal de "intervenção direta sobre o cidadão das multidões e sua psique" (p. 32).

1.1.4 Os governos de Dutra, Vargas, Goulart e Quadros (1946-1964)

⁵ Cancelli (1994) nos traz o exemplo do julgamento de Nilo Lopes Pinheiro, empregado de armazém, indiciado por ter vendido um quilo de erva-mate acima da tabela oficial, e de Neif Abdo, acusado da venda ilegal de um tonel de gasolina.

Em 1946, o Brasil vivia uma frágil e instável democracia que engatinhava seus primeiros passos. O governo de Gaspar Dutra é marcado por uma política de continuidade e herdava da Era Vargas uma polícia política formada a partir da lógica antidemocrática. O plano da economia foi marcado por uma abertura ao capital estrangeiro, objetivando o estreitamento das relações com os Estados Unidos da América.

É durante esse período, em 1949, que é criada a Escola Superior de Guerra, "que pretendia ser um centro de pesquisas sobre segurança e desenvolvimento do Brasil, e estava diretamente subordinada ao ministro de Estado, chefe do Estado-Maior das Forças Armadas" (BRASIL, 2014, p. 88).

Em 1950, em uma eleição de resultados controversos,⁶ Getúlio Vargas volta à presidência do Brasil, recorrendo novamente à relação com os militares para a sustentação de sua vitória. Sobre a posição dos militares nesse momento:

De maneira geral, a politização da corporação militar, para além das divisões em frações ideológicas e partidárias, indicava uma posição de relativa autonomia institucional, com as Forças Armadas se impondo aos demais atores da política nacional como uma interlocutora do poder Executivo (monitorava crítica de seus atos e grupos de pressão ou de apoio), e não como parte subordinada desse poder. Reforçava-se um desequilíbrio institucional, foco de tensões, que seria uma característica fundamental da Realpolitik da década de 1950 e que viria a ter desdobramentos nos diversos movimentos insurgentes iniciados por oficiais militares, culminando com o golpe de 1964. (BRASIL, 2014, p. 88).

O segundo governo de Vargas é marcado, na economia, pelo fortalecimento de um mercado interno e da indústria brasileira, pela criação do BNDES, que passou a financiar boa parte dos investimentos na indústria e na infraestrutura, e pela criação das companhias Vale do Rio Doce e Siderúrgica Nacional e da Petrobrás (SAVIANI FILHO, 2013). Também reposicionou o tema do trabalho, impulsionado pela criação da Consolidação das Leis do Trabalho durante o Estado Novo. O governo Vargas, com João Goulart à frente do Ministério do Trabalho, atuou pela valorização do salário-mínimo e deu maior liberdade às organizações sindicais e aos grupos posicionados ao campo da "esquerda" política.

Essas medidas desagradaram profundamente a ala dos militares, e o grupo antigetulista começa a se movimentar de forma mais consistente tendo como objetivo a queda do presidente. Nesse sentido, em 1954, é encaminhado ao Congresso um pedido de impeachment de Vargas,

⁶ As eleições de 1950 foram fortemente contestadas principalmente por integrantes da União da Democracia Nacional (UDN), que argumentavam que a Constituição vigente exigia, na sua correta interpretação, que o candidato vitorioso tivesse a maioria absoluta de votos.

que todavia é derrotado com vantagem confortável. Percebe-se o início da sedimentação de um campo que virá a legitimar o golpe militar dez anos mais tarde.

A tentativa de assassinato do jornalista e então candidato a deputado federal Carlos Lacerda (UDN), na qual admitiu estar envolvido o chefe da guarda pessoal de Getúlio, acirra profundamente a crise política e dá força extrema aos opositores de Vargas, culminando na aliança do alto oficialato do exército, que lança um manifesto exigindo a renúncia do presidente. Em 24 de agosto de 1954, o presidente dá um tiro em seu peito.

O suicídio de Getúlio gerou grande comoção popular e retardou os planos dos militares de assumirem o governo, tendo o vice Café Filho assumido o posto. Nas eleições de 1955, Juscelino Kubitschek foi eleito Presidente da República. O resultado das eleições é novamente questionado pelos opositores, sendo uma dessas vezes parte das Forças Armadas, que sistematicamente reivindicavam para si a legitimidade de intervir na vida pública, a despeito das normas constitucionais (BRASIL, 2014). Durante o governo de Kubitschek, haveria uma recorrente disputa interna às Forças Armadas entre apoiadores e opositores do presidente.

Nas próximas eleições, em 1960, Jânio Quadros é eleito presidente e João Goulart reeleito vice.⁷ Meses depois, surpreendentemente, Jânio renuncia o cargo, gerando grande crise política, pois os militares não aceitavam a posse do vice Goulart. Por meio de um amplo movimento chamado "Campanha da Legalidade", o campo favorável à João Goulart vence a disputa e chega à presidência do Brasil em 1961. Ainda que esse tenha sido o desfecho, nesse ano, os militares quase tiveram sucesso na tomada do poder, o que tentaram fazer durante a instabilidade política instaurada – sendo um ensaio para o golpe que se concretiza três anos depois.

Em 1964, a efervescência social era grande, nacional e internacionalmente. A Guerra Fria se fazia presente na América Latina, que é observada de perto pelos Estados Unidos da América. O presidente João Goulart, no mês de março, realiza um emblemático discurso, em que defende reformas como a encampação de refinarias privadas de petróleo e a desapropriação de terras por interesse social (BRASIL, 2014). Cinco dias depois, ocorre no Rio de Janeiro a Marcha da Família com Deus pela Liberdade, um movimento que se replicou em outros estados do país, de resposta ao pronunciamento de Jango. Os dias seguintes foram de marchas, revoltas e articulações de ambos os lados, situação e oposição, que tiveram como desfecho a vitória da ala do exército contrária ao governo.

⁷ Nesse momento, permitiam-se candidaturas de presidente e vice-presidente por chapas separadas, e esse foi o caso concretizado em 1960.

1.1.5 A Ditadura Militar (1964-1985)

Em 31 de março de 1964, os militares por meio de golpe de Estado, afastam o presidente João Goulart, e o novo governo é reconhecido pelo presidente norte-americano, Lyndon Johnson, poucas horas após a chegada ao poder (BRASIL, 2014).

A Ditadura Militar no Brasil durou 21 anos e teve 5 mandatos: Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967); Artur da Costa e Silva (1967-1969); Emílio Garrastazu Médici (1969-1974); Ernesto Geisel (1974-1979); e João Batista Figueiredo (1979-1985). Durante o regime de exceção, foram instituídos 16 atos institucionais – decretos e normas emitidos pelos militares que tinham a força da lei. O ato institucional 1 determinou o fim das eleições diretas. O ato institucional 2 decretou o fim de todos os partidos políticos, exceto a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), passando a imperar o regime do bipartidarismo. O ato institucional 5, que talvez seja o mais conhecido da Ditadura Militar, por inaugurar sua era mais dura, fechou o Congresso Nacional por tempo indeterminado, decretou estado de sítio, cassou mandatos de prefeitos e governadores, suspendeu direitos políticos e proibiu reuniões de pessoas.

Do percurso histórico apresentado até aqui, conclui-se que a Ditadura Militar não inventou as práticas de perseguição, tortura e violência policial, pois esses elementos sempre estiveram presentes na história do nosso país, desde a sua colonização. Mas sim, é verdade, a Ditadura reforçou e fortaleceu as práticas de polícia de exceção, e fez isso com o comando absoluto das Forças Armadas, o que também era inédito no Brasil.

Ao tomarem o poder em 1964, os militares se preocuparam em criar rapidamente um órgão de informações eficiente; em junho, nasce o Sistema Nacional de Informações (SNI), que ganhará grande penetração de atuação. Especificamente na área militar, o serviço de informação era já tradicionalmente delegado à 2ª seção das unidades militares de cada força. Ocorre que essa dinâmica foi, paulatinamente, apontada como insuficiente e burocrática, culminando na criação do Centro de Informações do Exército (CIE). Também a marinha e a aeronáutica criaram ou reformularam órgãos próprios com esse teor. Conjuntamente aos órgãos de inteligência dos militares, da marinha e da aeronáutica e aos sistema de informação composto pelos militares da 2ª seção, surgiram outros, como a Operação Bandeirantes (OBAN), que tinha o objetivo direto de perseguição e combate a grupos de oposição ao regime, usando métodos

reconhecidamente violentos. Gradativamente, todo esse sistema foi se sofisticando, e, por fim, converteu-se em um verdadeiro rolo compressor da repressão política.

Em julho de 1969, a OBAN é extinta, para dar lugar aos Centros de Operações de Defesa Interna (CODIs) e ao Destacamento de Operações de Informações (DOI) – sendo o último subordinado ao primeiro. Suas funções eram realizar o planejamento das ações de defesa interna, estabelecer o diálogo entre os órgãos de defesa e coordenar os meios utilizados para os fins almejados nessa seara. São conhecidos até hoje como "DOI-CODI", ainda que fossem órgãos distintos, o que demonstra a sua simbiose na prática. Foi sob o comando desses órgãos que milhares de opositores do regime foram presos, cruelmente torturados e, em muitos casos, assassinados pelo Estado.

Como é comum nos governos que institucionalizaram a tortura e a execução, as forças armadas não reconheceram oficialmente métodos empregados por seus subordinados, ainda que fossem amplamente denunciadas e comprovadas as suas ocorrências.⁸ No trabalho organizado por D'Araujo, Soares e Castro (1994), constam entrevistas com militares que estavam na linha de frente dos aparelho repressivos do regime, como o DOI e os CODIs. Nas respostas, quase todos os entrevistados sustentam, de forma mais ou menos evasiva, que os métodos violentos, a tortura e as execuções não passariam de mentiras dos presos ou do comunismo. Quando admitem sua existência, atribuem a equívocos ou a excessos não autorizados e não conhecidos pelos superiores, como se depreende dos trechos das entrevistas a seguir:

Com grande profissionalismo, sem nenhum ato de que possamos nos envergonhar. Eu nunca vi por parte do general Reinaldo - da minha parte, posso declarar o mesmo - qualquer política ou atuação que inspirasse violência, que inspirasse tortura. Não tinha nada disso. Fazíamos tudo muito tecnicamente. (D'ARAÚJO; SOARES; CASTRO, 1994, p. 244).

A nossa gente do Exército, acho que sempre foi a mais correta. Agora, há tantas histórias nesses livros dos subversivos que, de vez em quando, fico pensando: como é que isso nunca aconteceu durante o nosso período? Eu nunca vi nada daquilo.⁹ (Ibid., p. 249).

Mas tudo isso é do interesse dessas organizações, como o é dos próprios advogados, que conseguiam anular vários processos alegando a tortura, porque não podiam

⁸ Para mais informações sobre os torturados, assassinados e desaparecidos políticos da Ditadura Militar ver: <https://www.torturanuncamais-rj.org.br>. Acesso em: 15 dez. 2020.

⁹ Trecho da entrevista de Leônidas Pires Gonçalves. Em 1964, era Tenente-Coronel e servia no Estado-Maior do Exército. Foi designado, em 1974, para a chefia do Estado-Maior do Exército, cujas atribuições incluíam a responsabilidade pelo Centro de Operações de Defesa Interna (CODI).

provar. Então, creio que essa campanha contra a tortura foi uma arma política orquestrada contra aqueles que eram encarregados da repressão.¹⁰ (Ibid., p. 74).

Houve, segundo se vê nos órgãos de comunicação patrulhados pela esquerda. Mas nunca tive uma prova de tortura. Tivemos conhecimento de um mínimo de excesso. Mas não vinha a público, porque isso envolve uma questão psicológica.¹¹ (Ibid., p. 97).

Quando comandeí a 8ª Região Militar, eu tinha um DOI, e a minha orientação firme, repetida foi: "Não admito tortura, não admito violência com os presos." Não deixava. E como eu não deixava, eles não faziam. O problema é do chefe.¹² (Ibid., p. 174).

Nunca houve tortura. Nunca. Nem precisa. Com o tempo e um interrogatório inteligente, bem-feito, o sujeito cai em contradições, nas armadilhas, e fala. Sem querer, ele fala. Eu cansei de ver isso. Os comunistas aproveitaram esse mote da tortura para fazer sua campanha, viram que dava resultado.¹³ (Ibid., p. 237).

É certo que nunca houve uma retratação por parte das Forças Armadas sobre os horrores ocorridos nos porões da Ditadura. Os arquivos do DOI-CODI nunca foram encontrados, e, no Arquivo Nacional Brasileiro, apresentam-se poucas folhas de documentos, às quais se refere como "raridades".¹⁴ O principal material de prova que resta como importante registro do passado, além da materialidade dos desaparecidos, são os relatos dos sobreviventes. Estes são profundamente perturbadores. Traz-se aqui trecho do relatório entregue à OAB por Inês Etienne Romeu, líder de uma organização de esquerda e única sobrevivente do centro de execução chamado "Casa da Morte", no Rio de Janeiro, onde foi estuprada e barbaramente torturada pelos militares:

torturaram-me quase que ininterruptamente. Quando não me submetiam a torturas físicas, destroçavam-me mentalmente. Nessa ocasião, aplicaram-me na veia uma droga qualquer, dizendo ser o soro da verdade. Sentí o corpo entorpecido e não consegui manter os olhos abertos, mas permaneci lúcida. Dr. Roberto, um dos mais brutais dos torturadores, me arrastou pelos cabelos, tentou me estrangular e só parou quando perdi os sentidos. Esbofetearam-me e me deram pancadas na cabeça. Me colocavam completamente nua, no cimento molhado, quando a temperatura estava

¹⁰ Trecho da entrevista de Adyr Fiúza de Castro. Em 1964, era Tenente-Coronel e servia no Estado-Maior do Exército. Foi um dos criadores do Centro de Informações do Exército (CIE). Em 1972, foi promovido a Chefe do Centro de Operações de Defesa Interna (CODI).

¹¹ Trecho da entrevista de Carlos Alberto da Fontoura. Em 1964, era Coronel e servia no III Exército, sediado em Porto Alegre. Em 1967, tornou-se chefe do Estado Maior do III Exército, posto em que permaneceu até 1969. Foi, então, nomeado Chefe do Serviço Nacional de Informações (SNI).

¹² Trecho da entrevista de Ivan de Souza Mendes. Após o golpe militar, foi nomeado interventor da Prefeitura de Brasília, tendo servido, em seguida, no Gabinete Militar da Presidência da República, chefiado pelo general Ernesto Geisel. Em 1974, foi promovido a General de Brigada, posto em que comandou a 8ª Região Militar.

¹³ Trecho da entrevista de José Luis Coelho Netto. Em 1964, era Major e estava na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Foi subcomandante do Centro de Informações do Exército (CIE) durante o governo Médici e serviu na Agência Central do SNI no governo Geisel. Comandou, depois, a 4ª Divisão do Exército.

¹⁴ Disponível em: <http://www.arquivonacional.gov.br/br/difusao/arquivo-na-historia/696-doi-codi.html>. Acesso em: 15 dez. 2020.

baixíssima. [...] Fui várias vezes espancada e levava choques elétricos nos pés, nas mãos e nos seios. (D'ARAÚJO; SOARES; CASTRO, 1994, p. 229).

Por não ter me matado fui violentamente castigada: uma semana de choques elétricos, banhos gelados de madrugada, "telefones", palmatórias. Espancaram-me no rosto até ficar desfigurada. A qualquer hora do dia ou da noite sofria agressões físicas e morais. 'Márcio' invadia minha cela para 'examinar' meu ânus e verificar se 'Camarão' havia praticado sodomia comigo. [...] Durante esse período, fui estuprada duas vezes por 'Camarão' [...]. (Ibid., p. 230).

Posteriormente, a partir do trabalho desenvolvido pela Comissão Nacional da Verdade – instaurada em 2012 –, apresentado em três volumes (BRASIL, 2014), obteve-se uma análise mais profunda do silenciado sobre a Ditadura Militar, possibilitando o conhecimento público das violações aos Direitos Humanos durante esse período. Nesse trabalho, consta o reconhecimento de alguns militares, em depoimentos prestados à CNV, das práticas bárbaras e criminosas do Estado.¹⁵ Também foram realizadas muitas entrevistas com os presos políticos da Ditadura, que tiveram oportunidade de serem ouvidos oficialmente.

A partir das informações prestadas, o Relatório da CNV dividiu as práticas de tortura entre física, psicológica e violência sexual. Entre as práticas mais recorrentes de tortura física, apontaram-se: choque-elétrico; cadeira do dragão; palmatória; afogamento; "telefone"; corredor polonês; utilização de produtos químicos; sufocamento; enforcamento; crucificação; "geladeira"; "pau de arara"; utilização de animais; "coroa de cristo"; "churrasquinho"; asfixia; roleta russa; amarrar a lanchas e arrastar pela água; amarrar pênis para não urinar; forçar a ingestão de água da latrina; chicotear; cuspir; manter em isolamento em celas molhadas, frias, sem iluminação e sujas; martelar dedos; enterrar vivos; forçar a prática de exercícios físicos; cortar orelha; mutilar; entre outras.

Entre as práticas recorrentes de tortura psicológica, reconheceram-se ameaças dos mais variados tipos, a familiares ou amigos, "inclusive mulheres grávidas e filhos crianças – ou, ainda, torturar familiares e amigos na frente do supliciado, para que este sentisse culpa pela ação dos torturadores e pelo sofrimento daqueles que lhe eram queridos" (BRASIL, 2014, p. 278). São muitos os relatos de sobreviventes e testemunhas sobre as mais perversas atrocidades cometidas pelos agentes do Estado nesse período:

Eu não sei bem o que se passou quando eu voltei. As lembranças são confusas. Eu não sei muito bem como era possível, mas eu sei que tudo ficou pior. Eles estavam histéricos, eles sabiam que precisavam extrair alguma coisa em 48 horas, se não perderiam o meu contato. Gritavam, me xingavam, me puseram de novo no pau de

¹⁵ A exemplo do depoimento do coronel Paulo Malhões e do major Walter da Costa Jacarandá, quando reconhecem a existência da tortura tal qual é descrita pelos sobreviventes (BRASIL, 2014, p. 344-345).

arara. Mais espancamento, mais choque, mais água e dessa vez entraram as baratas. Puseram baratas passeando pelo meu corpo, colocaram uma barata na minha vagina. Hoje parece loucura, mas um dos torturadores, de nome de guerra Gugu, tinha uma caixa onde ele guardava as baratas amarradas por barbantes e através do barbante ele conseguia manipular as baratas pelo meu corpo. (BRASIL, 2014, p. 374).

Eu acuso o coronel da reserva Paulo Malhães, que, em recente entrevista ao jornal O Globo, no dia 26 de agosto de 2012, afirmou que em 1970 trouxe do rio Araguaia cinco jacarés e levou para o quartel da PE, na rua Barão de Mesquita, no Rio de Janeiro, para atemorizar os presos políticos. Uma delas fui eu. (Ibid., p. 374).

Pela manhã, o próprio comandante major Carlos Alberto Brilhante Ustra foi retirar-me da cela e ali mesmo começou a torturar-me [...]. Espancamentos, principalmente no rosto e na cabeça, choques elétricos nos pés e nas mãos, murros na cabeça quando eu descia as escadas encapuzada, que provocavam dores horríveis na coluna e nos calcanhares, palmatória de madeira nos pés e nas mãos. [...] o interrogado foi obrigado a se sentar em uma cadeira, tipo barbeiro, à qual foi amarrado com correias revestidas de espumas, além de outras placas de espuma que cobriam seu corpo; que amarraram seus dedos com fios elétricos, dedos dos pés e mãos, iniciando-se, também, então uma série de choques elétricos; que, ao mesmo tempo, outro torturador com um bastão elétrico dava choques entre as pernas e pênis do interrogado. (Ibid., p. 368).

De fato, a tortura e a execução, diferentemente do alegado por muitos militares, eram conhecidas por todos do aparato da repressão, que utilizaram delas como instrumento de combate aos "inimigos de guerra", mas que era também executada e permitida em casos de puro sadismo, como alega Forte em seu relatório entregue à Ordem dos Advogados do Brasil ([1979]). A tortura foi utilizada como método sistêmico, havendo, nas dependências militares, inclusive aulas com cobaias humanas em que se estudava e se aprimorava a prática (BRASIL, 2014). Militares também participaram de cursos no exterior para aperfeiçoar técnicas e tiveram assessoria de países como Estados Unidos da América e Inglaterra.

Nos casos em que se foi possível denunciar, nada foi feito no sentido de investigar o que havia ocorrido ou, posteriormente, julgar os torturadores identificados:

Não obstante a ampla demonstração da prática corriqueira da tortura pelo regime militar brasileiro, não foram criados, durante a ditadura ou após o seu final, foros apropriados para o recebimento de denúncias de tortura, nem foram instaurados procedimentos específicos de investigação. A investigação efetuada pela CNV permite comprovar a mesma conclusão de levantamentos anteriores, no sentido de que a prática da tortura era deliberada e difundida, constituindo uma peça fundamental do aparelho de repressão montado pelo regime. (BRASIL, 2014, p. 348).

Portanto, a partir de 1964, o governo brasileiro passou a adotar a tortura e o assassinato como políticas de Estado em controle das Forças Armadas, visando conter os opositores do regime, mas também como forma de disseminar medo e terror na população e garantir estabilidade ao regime ditatorial. Foi um período em que se buscou estudar, aprimorar e evoluir

os rituais de violência e repressão, tornando-os essência da instituição militar brasileira e enraizando ainda mais práticas contrárias aos direitos humanos, justificando tais ações como uma guerra contra o terrorismo comunista. As práticas das polícias e do exército eram de amplo conhecimento e foram utilizadas de forma sistêmica por diversos órgãos públicos.

O Brasil lidou de forma insatisfatória com as feridas deixadas pela repressão. A Lei da Anistia de 1979 igualou os perseguidos aos perseguidores, promovendo a anistia aos algozes e torturadores, servindo mais como mecanismo de conciliação pragmática e instrumento para a impunidade e o esquecimento, legitimando a permanência dos autores das ações violadoras dos direitos humanos em cargos oficiais. Por meio da Lei dos Desaparecidos, promulgada em 1995, o Estado brasileiro formaliza sua responsabilidade pelos crimes cometidos durante a ditadura e estabelece o direito dos familiares dos desaparecidos a requerer atestados de óbito e das vítimas buscarem indenizações, representando um pequeno avanço. Todavia, essa lei determina que caberia aos próprios familiares provarem que os desaparecidos teriam sido vítimas do regime, uma nítida demonstração de que o Estado brasileiro faria o mínimo possível para proporcionar alguma justiça a seus cidadãos (KOERNER; ASSUMPÇÃO, 2009).

Apesar da extenuante luta dos Organismos e Movimentos em defesa à Memória, Verdade e Justiça,¹⁶ muito pouco conseguiu a sociedade brasileira avançar no entendimento coletivo do que significaram os anos de Ditadura Militar no Brasil e seu profundo impacto, não só na reestruturação de aparatos coercitivos marcados pela ação bárbara e ilimitadamente violenta, mas também na desconstrução do pouco que havia sido acumulado sobre cidadania e civilidade.

1.2 A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (1987-1988)

O regime militar teve seu fim de forma paulatina, a partir de um cenário de desgaste interno do governo, crise econômica e insatisfação popular. Já no governo de Geisel (1974-1979), inicia-se o processo chamado pelos próprios militares de "abertura lenta, gradual e segura", quando se abrandam os discursos de repressão. Os anos de 1984 e 1985 foram marcados pela campanha das "Diretas Já", que exigia eleições presidenciais pelo voto direto, mas que foi vencida por uma proposta de eleições indiretas. Assim, é eleito por meio do Colégio

¹⁶ Aqui se cita mais alguns acontecimentos fruto do engajamento dos ativistas pelos direitos humanos, como: o lançamento, em 1995, do *Dossiê de mortos e desaparecidos políticos a partir de 1964*; o lançamento, em 2007, do livro *Direito à memória e à verdade: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos*; a sanção da lei nº 12.528/2011, que criou a já mencionada Comissão Nacional da Verdade; e o julgamento pela Corte Internacional dos Direitos Humanos do caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil.

Eleitoral, em 1985, Tancredo Neves para a condução da transição democrática. Todavia, quem viria assumir seria seu vice, José Sarney, em virtude da súbita morte de Neves.

Já em 1985, o Presidente José Sarney envia ao Congresso Nacional o seu projeto de Assembleia Nacional Constituinte, em meio a grande debate em torno do caráter da constituinte que viria: se esta seria uma Constituinte Congressual (proposta do campo conservador) ou uma Constituinte Exclusiva (proposta do campo progressista). A proposta que prevalece é a primeira, de um Congresso Constituinte (Emenda Constitucional nº 26). É preciso dizer que o processo de transição da Ditadura Militar para a democracia burguesa se deu em meio a uma profunda crise econômica, de protestos, manifestações e greves de diferentes setores da sociedade. Em fevereiro de 1986, o presidente José Sarney lança o Plano Cruzado, com o objetivo principal de estabilizar a economia, controlando a inflação. De forma semelhante ao caso argentino, que também adotou um plano de estabilização da economia nesse período histórico, o Plano Cruzado visava sensibilizar a população em torno de um projeto nacionalista de proteção da pátria, atribuindo uma responsabilidade fiscalizadora do projeto governamental ao cidadão (LIMA, 2002). Ainda com as dificuldades que foram encontradas na implementação do plano, quando da votação da Constituinte, o governo Sarney detinha alto índice de aprovação popular, de 92% (KOSHIBA; PEREIRA, 1993, p. 380 *apud* LIMA, 2002, p. 60).

Pode-se dizer que, em 1968, ao momento da eleição do Congresso Constituinte, o campo político identificado ou com o regime militar ou com a direita conservadora estava forte e bem articulado para não deixar com que seus interesses prioritários fossem questionados no momento da elaboração constitucional. De maneira ágil, foram formadas alianças de entidades que apresentavam similitudes com os personagens que haviam articulado e participado ativamente do Golpe Militar de 1964, como o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), o Instituto Liberal, a Confederação Nacional das Instituições Financeiras, a União Democrática Ruralista (esta que tinha objetivo central impedir a aprovação da Reforma Agrária), a Associação Brasileira da Defesa da Democracia (composta exclusivamente por militares, muitos destes com serviços prestados à Ditadura Militar), entre outros (LIMA, 2002).

Esses setores apresentaram candidatos para concorrer às eleições e financiaram amplamente as suas campanhas, numa intensa operação de obter uma maioria política segura nesse momento histórico. Assim, em novembro de 1986, foram eleitos 559 Congressistas, sendo $\frac{2}{3}$ de parlamentares que, de alguma forma, representavam o campo ligado à situação, e $\frac{1}{3}$ de parlamentares que se identificavam como oposição. Todavia, ainda que houvesse uma tendência conservadora no perfil dos Congressistas Constituintes, seria difícil falar em

obediência inabalável ao governo, uma vez que os eleitos, na sua maioria, representavam *lobbies* e grupos específicos, que poderiam, eventualmente, ser conflituosos na percepção de prioridades e que não necessariamente compartilhavam um entendimento aprofundado sobre os objetivos da Constituinte ou um projeto de nação. Por outro lado, a oposição também era fragmentada, constituída por diversos Partidos Políticos, que possuíam diferentes elaborações de programa, ainda que tivessem referência nas lutas populares e trabalhistas. A composição do Congresso Constituinte nos mostra que nenhum grupo tinha força para aprovar sozinho o seu programa, sendo necessário negociar e fazer concessões aos que estavam mais próximas de suas plataformas e, por vezes, de forma mais inusitada, também daqueles que estavam mais distantes de suas concepções políticas (LIMA, 2002).

Os trabalhos da Constituinte se deram, como já dito, em um momento histórico de ascensão de movimentos e lutas populares, que reivindicavam direitos relacionados a jornadas de trabalho, reajuste salarial etc. As greves desse período foram duramente reprimidas pelo aparato coercitivo do Estado, com grande presença das Forças Armadas, com total anuência do governo Sarney, o que poderia demonstrar a dificuldade com que nos adaptamos a uma abertura democrática, bem como um movimento dos militares de mandar um nítido recado de que não aceitariam mudanças constitucionais que alterassem o seu papel de responsáveis pela "ordem social".

Em meio a esse contexto, o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte foi aprovado pelo presidente nacional em 25 de março de 1987, determinando a formação de Comissões e Subcomissões aglutinadoras de temas. Eram elas: 1) Ordem Social; 2) Organização do Estado; 3) Ordem Econômica; 4) Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições; 5) Sistema Tributário, Orçamentos e Finanças; e 6) Sistematização. Esta última era considerada de maior importância, posto que dela era extraído o texto final de todas as demais. Formaram também 24 subcomissões, dentre elas a Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, ligada à Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições.

A Assembleia Constituinte, desde sua instauração, perpassando pelos longos debates e períodos de votação, durou 18 meses, e a então nova Constituição Federal foi aprovada em 22 de setembro de 1988 e promulgada em 5 de outubro de 1988. Desacordos marcaram o final desse processo, a exemplo do Partido dos Trabalhadores ter votado contra a Carta Final,¹⁷ tendo

¹⁷ Em 2010, José Genoíno (PT-SP) fez uma intervenção na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), declarando que o PT assinou a Carta Constitucional, apontando as assinaturas dos parlamentares na ata de promulgação: "Nós

justificado tal posição o congressista Luiz Inácio Lula da Silva declarando que o texto final não era favorável à classe trabalhadora e regredia em aspectos como a intocabilidade dos militares e a permanência ao latifúndio, não sendo compatível com o defendido no programa do Partido (LIMA, 2002). De forma geral, entende-se que a nova Constituição, chamada de "Cidadã" por Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte, foi recebida pela sociedade como positiva e necessária.

1.2.1 O Debate da Segurança Pública na Constituinte Brasileira de 1987/88

Ter sido o tema da Segurança Pública tratado no âmbito da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, por si só, consistiu em manobra vitoriosa das Forças Armadas e seus aliados. Isso porque a questão originalmente competia à Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, mas foi deslocada, pois o perfil do redator desta não era compatível com os interesses militares (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009). O relator da Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e de Garantia das Instituições era o deputado Prisco Viana, do PMDB, que, nada obstante, era profundamente ligado ao regime militar, enquanto o relator da Comissão de Organização dos Poderes era o deputado Egídio Ferreira Lima, também do PMDB, mas identificado como um progressista.

Os principais objetivos das Forças Armadas, nessa Subcomissão, eram garantir a sua atribuição Constitucional como protetoras da Segurança Nacional, bem como a manutenção do serviço militar obrigatório, a preservação da jurisdição especial para crimes de natureza militar, o veto às propostas de criação de um Ministério da Defesa (MD), e a manutenção das Polícias Militares e sua subordinação ao Exército (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009). De outro lado, o campo que se identificava como progressista e que compunha o bloco histórico de oposição à Ditadura Militar não possuía uma proposta hegemônica para as polícias ou para a Segurança Pública, parecendo não configurar uma das preocupações centrais das discussões internas desses setores. Desde aí já se falava no tema da desmilitarização, mas essa não era uma pauta protagonista para a esquerda. Poder-se-ia esperar que o setor de oposição no Regime Ditatorial estaria especialmente preocupado em pensar o papel justamente do aparato militarizado na nova ordem constitucional, mas ocorreu que as atenções foram voltadas para outras arenas de disputa:

assinamos sim a Carta Magna. O partido, no entanto, fez ressalvas ao texto porque entendíamos que era possível avançar mais na ordem social, nos direitos trabalhistas, na questão da reforma agrária, na Defesa Nacional e nas atribuições das Forças Armadas". Disponível em: <https://ptnacamara.org.br/>. Acesso em: 20 dez. 2020.

Porém, ainda em razão dos traumas do período autoritário, o tema era bastante indigesto, em especial para os intelectuais de esquerda, não assumindo relevância política e a consequente centralidade legislativa. Mudanças de fato substantivas exigiriam que a lógica da atividade policial cambiasse do registro de braço armado, do poder político, para o registro do serviço público – o que jamais poderia ser conseguido apenas com a boa vontade dos constituintes democratas, mesmo que ela fosse imensa, na medida em que seriam necessárias transformações na arquitetura institucional das forças policiais, capazes de dotar os dirigentes políticos de capacidade de governança sobre elas. (LIMA; PROGLHOF, 2013, p. 31).

Dessa forma, a subcomissão foi composta majoritariamente por aqueles que defendiam a manutenção do arranjo institucional modelado no período ditatorial. Isso se evidencia também a partir da análise da composição de atores envolvidos nas discussões realizadas pela comissão. Dos 22 convidados chamados para contribuir com os debates em reuniões e audiências públicas, eram: quatro policiais militares; quatro da Escola Superior de Guerra (ESG); cinco oficiais das Forças Armadas; três profissionais da Polícia Federal; um delegado de polícia; um oficial do Corpo de Bombeiros; e dois integrantes do Conselho de Segurança Nacional (CSN) (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009, p. 141).

É importante ressaltar que a Constituição de 1988 é a primeira que incluiu um tópico específico denominado "Segurança Pública",¹⁸ ainda que esteja incluso em um título que une os temas da Defesa Nacional e da Segurança Pública, reforçando uma mistura de competências e objetivos que muito ocorreu na nossa história nacional. Por muitas vezes, confundem-se ou propositalmente se equiparam o exercício da defesa do Estado com a segurança dos cidadãos:

Assim, a CF de 1988, de forma emblemática, abandona a expressão “segurança nacional” e passa a tratar da “segurança pública”, numa mudança não só terminológica, mas indicativa da premência de uma teoria da atividade policial, com a qual o monopólio do uso legítimo da violência, que caracteriza o Estado moderno, estivesse nas mãos de organizações que não provocassem medo na população, mas fossem vistas como instrumentos de garantia de direitos e de paz. (LIMA; PROGLHOF, 2013, p. 32).

Ainda, da redação constitucional, percebe-se que tanto às Forças Armadas (artigo 142, CFB/88) quanto às demais Polícias (artigo 144, CFB/88) foram atribuídos os objetivos da "garantia da ordem", expressão essa que, de sentido potencialmente tão amplo, pode ser preenchida por diferentes significados, atuando para finalidades variadas e, por vezes, opostas.

¹⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 dez. 2020.

Por outro lado, a redação da Constituição estabeleceu também um rol taxativo daqueles atores que poderiam exercer a Segurança Pública, sendo eles: I – Polícia Federal; II – Polícia Rodoviária Federal (PRF); III – Polícia Ferroviária Federal; IV – Polícias Civis; V – Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. Só da análise destes representantes, percebe-se que a redação constitucional escolheu uma abordagem focada na coerção e no controle pelos aparatos policiais, conforme nos apontam:

Chama atenção, ainda, que o capítulo dedicado à segurança pública trate tão somente de órgãos de natureza policial e não incorpore o papel do Ministério Público (MP), do Judiciário ou dos agentes penitenciários neste campo de atuação do Estado. Isto corrobora uma visão de segurança como repressão policial, que pode ser avaliada como limitadora e produtora de políticas pouco eficientes, porque restritas. E talvez se explique em alguma medida pela própria inserção do tema na organização do texto constitucional (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009, p. 145).

De fato, não sendo eleita como prioridade de transformação pelos grupos de oposição ao Regime Militar ou ao *establishment* governamental, não houve ruptura entre o período ditatorial para o democrático no que tange ao aparato e à organização das estruturas às quais se destinou a função da Segurança Pública.

Desenha-se um quadro de mera transposição das estruturas de repressão do Estado do Regime Militar Ditatorial para a nova Ordem Democrática (PINHEIRO, 1991, p. 51). Entre algumas das continuidades que foram maior alvo de debate posterior à promulgação da Constituição, estão: i) o modelo dualizado de polícia, que permaneceu dividido em Polícia Militar e Polícia Civil; ii) a permanência da Polícia Militar como força auxiliar do Exército Brasileiro; e iii) a permanência da justiça militar. Sobre esse momento histórico:

a transição democrática não se estendeu ao campo da segurança pública, até hoje confinado em estruturas organizacionais ingovernáveis, incompatíveis com as exigências de uma sociedade complexa e com os imperativos do Estado democrático de direito. (SOARES, 2019, p. 24).

1.3 A CONFIGURAÇÃO DAS POLÍCIAS APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O artigo 144 da Constituição Federal de 1988 elenca as polícias que são responsáveis pelo desempenho da Segurança Pública. São elas: i) a Polícia Federal; ii) a Polícia Rodoviária Federal; iii) a Polícia Ferroviária Federal; iv) polícias civis; v) polícias militares e corpos de bombeiros militares; e vi) polícias penais federal, estaduais e distrital.¹⁹ Assim, no âmbito de

¹⁹ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104 de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc104.htm. Acesso em: 20 dez. 2020.

competência da União, a polícia federal exerce as funções de polícia judiciária, marítima, aeroportuária e de fronteira, apurando infrações penais contra a ordem e os interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, bem como prevenindo e reprimendo o tráfico de entorpecentes e drogas afins, do contrabando e do descaminho. Ainda na competência federal, encontram-se previstas as polícias rodoviárias federais, responsáveis pelo patrulhamento das rodovias federais, e a Polícia Ferroviária Federal, destinada à realização do patrulhamento das ferrovias federais (SILVA; GURGEL, 2016, p. 145). Já na esfera estadual, o Brasil possui a Polícia Militar (ostensiva-preventiva) e a Polícia Civil (judiciária-investigativa). Há também as guardas municipais, com competência para a proteção de seus bens, serviços e instalações.

1.3.1 A dualidade das polícias estaduais

No âmbito de competência estadual, o Brasil possui hoje um modelo único no mundo de formatação das polícias. Consiste no modelo de polícia de ciclo partido, ou seja, duas instituições distintas – Polícia Civil e Polícia Militar – que cumprem, cada uma, parte das funções policiais. A Polícia Civil atua principalmente no âmbito investigativo (polícia judiciária), e a Militar atua em atividades ostensivas, na prevenção e na repressão dos crimes:

Temos duas "meias" polícias para realizar a atividade policial básica (policamento ostensivo e de investigação). Essa estrutura anacrônica do sistema surgiu no período imperial e se manteve com o surgimento da República. Essa dualidade produziu uma disputa entre as instituições policiais estaduais e uma "mistura" de atribuições. É comum a polícia investigativa (Polícia Civil) realizar policiamento ostensivo e a polícia ostensiva (Polícia Militar) realizar investigação. (MARIANO, 2013, p. 113).

Sobre as dificuldades apresentadas pelo modelo, afirma Soares:

Deve-se ao Artigo 144 da Constituição, que nos torna um caso único de país com duas polícias. A Polícia Militar é a mais numerosa, a mais atuante nas ruas e a mais pressionada a combater o crime. Mas a PM é proibida de investigar, porque isso é atribuição da Polícia Civil. Para mostrar serviço, resta à PM prender em flagrante. Os crimes mais passíveis de prisão em flagrante são aqueles que não envolvem organização criminosa ou planejamento – o combate aos vendedores de drogas. Polícia Civil e Polícia Militar, instituições que deveriam cooperar, são inimigas fideias. (SOARES, 2017, on-line).

Conforme já abordado neste trabalho, as polícias civil e militar existem no Brasil desde o século XIX, mas durante o Regime Militar, instaurado em 1964, houve um fortalecimento no papel dado à Polícia Militar. Reconhece-se isso, por exemplo, na Emenda Constitucional

1/1969, que instituiu como papel das PMs a manutenção da ordem pública, já que até então possuíam competência apenas em questões de segurança interna (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2017, p. 138). É nítido, pois, que a polícia ganhou novos contornos na Ditadura Militar, efetivando-se uma maximização da lógica militarizada e a ampliação formal das competências da Polícia Militar. Silva e Gurgel (2016) apontam que, mesmo com a nova ordem democrática constituída, não houve no Brasil a separação entre as funções militares e civis, uma vez que a Constituição manteve inalterada a prerrogativa dos militares de intervir na gestão da segurança interna do país.

Tal modelo de divisão da polícia firmou-se como um dos temas mais recorrentes nos debates sobre Segurança Pública no Brasil.²⁰ São muitos os autores que exploram as dificuldades que essa conformação traz ao desempenho das funções. Saporì (2016) expõe que poucos ignoram o fato de que a dualidade das polícias se tornou um foco crônico de ineficiência na atuação do Estado no campo da Segurança Pública. A regra tende a ser a não cooperação e diálogo entre as duas instituições, os constantes conflitos de competência e de distribuição de recursos orçamentários, bem como a desarticulação operacional são fenômenos persistentes que impedem um bom combate à criminalidade. Ainda que ambas sejam interdependentes no trabalho, percebem-se como quase autônomas, e por vezes como competidoras.

Ainda que houvesse certa expectativa com a pactuação democrática de que as polícias passariam a atuar nos marcos dos direitos humanos e da legalidade, a Polícia Militar ainda age de forma discricionária e marcada pela violência. A Polícia Civil permanecesse tendo como principal instrumento de investigação o Inquérito Policial, criado durante o Império, em 1871, e perpetuado pelo Código de Processo Penal (CPP) de 1941. Segundo Fontoura, Rivero e Rodrigues (2009), o inquérito policial persiste apesar de contradizer princípios de nosso ordenamento jurídico, como o direito ao contraditório e a ampla defesa. O modelo inquisitorial se caracteriza pela possibilidade de grande arbitrariedade das autoridades policiais, em especial os delegados de polícia, que concentram grande poder decisório e pouco controle interno e externo. Além disso, este é extremamente burocratizado e se mostra cada vez menos efetivo para a real otimização da apuração criminal.

Outra característica relevante reafirmada pela Constituição de 1988 é em relação às Polícias Militares permanecerem como força auxiliar do Exército. A subordinação teve origem ainda na Constituição de 1934, todavia, antes de 1964, as PMs eram aquarteladas e tinham

²⁰ Como exemplo, ver Beato Filho(1999), Bretas (1997), Soares (2019) e Costa (2003).

função de segurança interna, "que não executavam atividades típicas de patrulhamento (estas ficavam a cargo das guardas e polícias civis), empenhando-se sobretudo na vigilância de pontos sensíveis e no controle de distúrbios políticos" (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p. 51). O movimento de transformar a Polícia Militar em agente de segurança pública, mas mantê-la vinculada às Forças Armadas, acaba por tornar os propósitos e as diretrizes que orientam essa prestação de serviço mal esquadrihados. Percebe-se, pois, que "a confusão entre polícia para defender o cidadão e polícia para defender o Estado permanece – ou seja, teríamos continuidade da lógica da doutrina de segurança nacional, como colocado anteriormente" (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009, p. 152).

Os princípios constitucionais inauguram uma nova fase na história brasileira e demonstram, formalmente, a intenção de uma sociedade em democratizar as suas instituições, almejando assegurar direitos e garantias fundamentais aos indivíduos e à coletividade. Nesse sentido, a transposição da polícia militarizada, agora sobre duplo comando (estado-maior do exército e executivo estadual), para uma ordem democrática, suscita dúvidas sobre a sua adequação, na medida que, em tempos de paz democrática e no âmbito de segurança de civis, é adequado que se espere a atuação de uma Polícia, justamente, Civil. Essa vinculação dual das Polícias Militares importa também à construção de uma identidade própria, que fica no meio do caminho entre soldado ou policial. Sobre isso destrincha Soares:

Há portanto, duas cadeias de comando, duas estruturas organizacionais, convivendo no interior de cada Polícia Militar (PM), em cada estado da federação. Uma delas vertebrava a hierarquia ligando as praças aos oficiais, ao comandante geral da PM, ao Secretário de Segurança e ao governador; a outra vincula o comandante geral da PM ao comandante do Exército, ao ministro da Defesa e ao presidente da República. Apesar da autoridade estadual sobre "orientação e planejamento", a principal cadeia de comando é a que subordina as PMs ao exército. Não é difícil compreender o primeiro efeito da duplicidade assimétrica: as PMs estaduais constituem, potencialmente, poderes paralelos que subvertem o princípio federativo. (SOARES, 2019, p. 32).

Outro elemento que contribui para o *status* híbrido da PM é a permanência da Justiça Militar, que consiste em foro privilegiado aos militares estaduais e federais, que são julgados em justiça própria, pelos próprios colegas de profissão:

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

da população nos agentes de segurança pública, por outro lado (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009, p. 155-156).

Conclui-se que a dualidade das polícias brasileiras, aliada ao método de "ciclo partido", bem como a permanência de uma identidade militarizada ao policiamento ostensivo – que se fortalece a partir da vinculação das PMs às forças armadas e à manutenção da Justiça Militar – apresentam desafios para a ordem democrática. São estruturas que conservam grande similitude às utilizadas e formuladas pelos períodos autoritários e de exceção no Brasil, não trazendo, na sua essência constituinte, a garantia de direitos e liberdades dos cidadãos, o entendimento dos direitos humanos como princípio inviolável ou a permanente consciência de que a outorga do uso da força deve ser estritamente limitada pela legalidade.

1.3.2 Os órgãos de controle da atividade policial

Os mecanismos de controle da atividade policial são os instrumentos pelos quais se exerce validação ou reprovação da ação policial, tendo grande importância para mediar as relações das instituições com a sociedade civil e podem ser um mecanismo de sistematização de conhecimento das práticas policiais quando fortalecidos. Estes podem ter caráter interno ou externos às instituições e pretender exercer função complementar.

1.3.2.1 O controle interno

Tanto a Polícia Civil quanto a Militar possuem estatutos e regimentos disciplinares que visam exercer o controle interno das instituições. Para além destes, há as Corregedorias de Polícia, que são responsáveis pela investigação de crimes e infrações na esfera administrativa envolvendo policiais. Esses órgãos se subordinam aos comandos das corporações, que podem escolher como melhor entenderem os policiais que exercem a função de chefia (LEMGRUBER, MUSUMECI, CANO. 2003, p. 90).

Os fatos apreciados podem ser de natureza administrativa e disciplinar ou criminais, sendo que, no segundo caso, há abertura de um inquérito policial, eventualmente encaminhado ao Ministério Público. Em ambas as polícias, os casos de transgressões disciplinares são classificados como leves, médios ou graves e têm previstas uma gama de penalidades, conforme elencam Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), referente à Polícia Militar, encontram-se as possibilidades de advertência, repreensão, detenção, prisão administrativa (disciplinar) e

exclusão, e, na Polícia Civil, advertência, repreensão, multa, suspensão, demissão simples, demissão agravada e cassação de aposentadoria.

Os autores também afirmam que a tarefa da Corregedoria de Polícia é vista, nas duas instituições, como mal quista, tendo o policial que aceita integrar essa equipe a pecha de deduzido, e a atividade gera infinitas indisposições com a categoria. São usualmente apontados como sérios problemas ao desempenho da função o volume trabalho, a dificuldade em encontrar profissionais com o perfil adequado, a rotatividade da equipe, a falta de estrutura em geral (equipamento, espaço físico para o trabalho etc.) e, por fim, as recorrentes relações pessoais existentes entre os investigadores e os investigados.

Por fim, é possível afirmar que o modelo das corregedorias consiste em um mecanismo de controle autorreferido, em que domina uma perspectiva corporativista e defensiva da instituição, que repele a possibilidade de atuação de não policiais na atividade de controle.

1.3.2.2 O controle externo

1.3.2.2.1 O Ministério Público

O artigo 129, VII, da Constituição Federal de 1988 dispõe que "São funções institucionais do Ministério Público [...] exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior". A legislação complementar abrange "o monitoramento de todos os estágios do trabalho policial, o exame de todos os documentos e procedimentos relacionados às investigações, e a denúncia de tortura, crimes, abusos e violações de direitos dos cidadãos" (LEMGRUBER, MUSUMECI, CANO. 2003, p. 122).

Todavia, diversos autores²¹ apontam que esse poder fiscalizador nunca ocorreu de fato, sendo uma temática sistematicamente colocada em segundo plano pelo órgão público:

Como instituição do campo do sistema de justiça, o MP tem garantido a sua legitimidade atuando em áreas congêneres à acusação no processo penal, como é o caso do combate à corrupção, a responsabilização penal de empresas pela destruição do meio ambiente, o oferecimento de representação contra adolescentes que praticaram ato infracional e assim sucessivamente. É, portanto, uma elite que está mais preocupada em construir a sua credibilidade perante a opinião pública do que com a transformação da sociedade e, por isso, seus membros não se ocupam em priorizar o controle externo de uma das polícias mais letais do mundo, a supervisão da quarta maior população prisional do planeta e a defesa dos direitos de segmentos sociais tradicionalmente excluídos da política pública nacional, como é o caso das minorias étnicas e sexuais. (RIBEIRO, 2017, p. 77).

²¹ Ver Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), Costa (2003) e Ribeiro (2017).

Talvez até hoje não se tenha delimitado com precisão o conteúdo de "controle externo" que se atribui ao Ministério Público em relação às polícias. Como todos os conceitos amplos, acabou-se possibilitando um alto nível de discricionariedade na sua interpretação, e o seu preenchimento material restou condicionado, na prática, à vontade circunstancial e ao entendimento construído acerca da importância do objeto, o que perpassa por uma gama complexa de fatores, entre eles a relação entre instituições e dinâmicas políticas. Nesse sentido, o que vem sendo acumulado até então, como visão do Ministério Público, é que lhe caberia uma fiscalização de caráter mais minimalista, atendo-se principalmente à análise técnica dos inquéritos policiais. Em intenção comparativa, destaca-se que a compreensão do órgão Ministerial em outros campos de fiscalização vem sendo de atuação "maximizadora", como na matéria de corrupção.

Nos casos de controle das polícias, pode-se apontar como elemento dificultador o corporativismo, pois veem com grande hostilidade a tarefa de fiscalização de seu trabalho por agentes externos, característica esta que se desenvolveu paulatinamente durante os séculos de profissionalização da atividade, impulsionada pelos curtos momentos de estabilidade democrática no Brasil.

1.3.2.2.2 As Ouvidorias de Polícia

As Ouvidorias de Polícia são relativamente recentes no Brasil – sendo a primeira delas criada no ano de 1995, no estado de São Paulo, por meio do Decreto-lei nº 39.900 –, e a sua existência vem sendo gradualmente ampliada, tendo atuação focada nas capitais. As suas funções principais consistem em receber denúncias e queixas dos cidadãos referentes a abusos e a violações de direitos e ilegalidades cometidas pelas polícias, tendo competência para investigar e encaminhá-las para o saneamento das eventuais irregularidades.

No ordenamento brasileiro, as Ouvidorias integram o âmbito do executivo, sendo o ouvidor nomeado pelo governador monocraticamente ou por lista tríplice. Zaverucha (2008) aponta que, nas democracias sólidas, as Ouvidorias se localizam institucionalmente no legislativo, em que a influência político-partidária se apresenta de modo descentralizado.

Outro ponto que se sobressai é a dificuldade de formação das equipes. Da mesma forma como ocorre nas Corregedorias, os policiais têm grande resistência em participar de tais atividades por ficarem vistos como traidores da corporação, sendo submetidos a

constrangimentos e preteridos nos momentos de promoção profissional. Lemgruber, Musumeci e Cano (2003) identificaram grande precariedade e informalidade na composição dos órgãos, demonstrando ausência de formação adequada e quaisquer metodologias para o desempenho das atividades:

Em suma, idealismo e envolvimento com os Direitos Humanos decerto são ingredientes fundamentais do trabalho em órgãos dessa natureza. Mas, pelo que se constatou na pesquisa, as Ouvidorias de Polícia brasileiras carecem hoje de outros ingredientes também fundamentais, entre eles o profissionalismo na seleção e no preparo dos quadros responsáveis pelas tarefas, muitas vezes complexas e delicadas, necessárias para o exercício de um efetivo controle externo sobre as polícias. (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p. 134).

A ausência de metodologias e protocolos adequados para o desenvolvimento do trabalho se desdobrava, naquele momento, de muitas outras maneiras. Não havia um sistema organizado de proteção à identidade dos denunciante nem de sigilo dos documentos que integram as queixas, estando estes muitas vezes vinculados aos próprios sistemas informatizados das polícias.

Passados 17 anos desde essa pesquisa sobre as Ouvidorias de Polícia (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003), é certo que se avançou em aspectos importantes. O desenvolvimento tecnológico, que possibilita denúncias on-line, bem como o aumento de informações disponíveis sobre a função das Ouvidorias na Internet podem ser apontados como pontos positivos. Observa-se também que atualmente todos os estados federação possuem Ouvidorias, ainda que com certa heterogeneidade de modelos. Há estados que possuem Ouvidorias de Segurança Pública, onde estão aglomerados os órgãos que compõe as SSPs (Brigada Militar, Polícia Civil, Superintendência dos Serviços Penitenciários, Instituto Geral de Perícias e Departamento Estadual de Trânsito). Em outros casos, há Ouvidoria da Polícia Militar e Ouvidoria da Polícia Civil, com equipes diferentes. Ainda, há estados que possuem espaço específico para a polícia na Ouvidoria Geral do Estado²², sendo que algumas Ouvidorias Gerais foram recentemente criadas, a exemplo da do Amazonas (2014) e da do Piauí (2015).

²² Disponível em: <https://ouvidoriageral.rs.gov.br/ouvidoria-seguranca>;
<http://www.seguranca.pr.gov.br/Ouvidoria>; <http://www.ssp.sp.gov.br/ouvidoria/denuncia.aspx>;
<http://www.ouvidoriageral.mg.gov.br/ouvidorias-especializadas/ouvidoria-de-policia>;
<https://www.ssp.to.gov.br/institucional/estrutura/assessoria-tecnica-e-de-planejamento-/ouvidoria-da-seguranca-publica-/>; <http://www.ssp.am.gov.br/institucional/ouvidoria-geral-2/>; <http://www.segup.pa.gov.br/ouvidoria>;
<https://www.seguranca.go.gov.br/ouvidoria>; <https://www.seguranca.go.gov.br/ouvidoria>;
<https://www.ssp.ma.gov.br/ouvidoria-secretaria-seguranca-publica/>; <http://www.rondonia.ro.gov.br/ouvidoria/>.
Acesso em: 21 dez. 2020.

Ainda que de maneira incipiente, é possível notar progresso nas estruturas de ouvidorias, devido à preocupação de se estabelecer procedimentos próprios à atividade. A Ouvidoria Geral de Polícia do Rio de Janeiro, por exemplo, dispõe, em meios virtuais de acesso público, relatórios mensais com informações – referentes à Polícia Civil – de atendimentos prestados, andamento dos protocolos, análise dos dados, bem como explicitação dos métodos utilizados.²³

Aponta-se como um marco importante para a consolidação das Ouvidorias a criação, em 2006, por meio de Decreto Presidencial, do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia (FNOP), vinculado à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. O colegiado é composto por Ouvidores e Ouvidorias de Segurança Pública ou Defesa Social dos estados brasileiros, ou seja, aquelas ouvidorias que realizam o controle social da atividade policial e realizam reuniões ordinárias, tendo travado debates políticos importantes no último período no campo da preservação dos Direitos Humanos, bem como contribuído para a estabilização e padronização de métodos e intenções. Sobre o seu papel, consta na página oficial do FNOP:²⁴

Por sua vez, as ouvidorias de polícia, segurança pública ou defesa social têm poderes mais restritos, que complementam este papel do Ministério Público, com uma diferença fundamental: em graus mais ou menos elevados, as ouvidorias brasileiras têm envolvido a sociedade civil na defesa da cidadania. Em muitos casos, além de receber e encaminhar denúncias, publicam relatórios, dialogam com a sociedade civil para definir as orientações e recomendações a serem levadas às autoridades, participam de audiências públicas com as comunidades afetadas e, de modo geral, contribuem para a conscientização pública.

Uma das atribuições do FNOP é sistematizar as experiências de controle social das ouvidorias estaduais, e definir padrões mínimos de qualidade dos serviços que cada ouvidoria deve oferecer a cidadãs e cidadãos.

Em 2008, foi lançado o Programa de Apoio Institucional a Ouvidorias de Polícia e Policiamento Comunitário desenvolvido pela SEDUH, que apresentava, entre seus objetivos:

desmistificar a atuação das Ouvidorias de Segurança Pública a partir da conquista da confiança da população ao exercer o trabalho de fiscalização externa permanente sobre a atuação policial. A proposta é tornar as Ouvidorias instrumentos de proteção aos Direitos Humanos a partir da construção de um modelo de Segurança Pública com participação social, respeito e transparência. (ZAVERRUCHA, 2008, p. 229).

O programa, que contou com o financiamento da União Europeia, visava, sobretudo, legitimar o modelo das Ouvidorias como efetivo controle externo das polícias. Tinha como

²³ Disponível em: <http://www.policiacivilrj.net.br/relatorios-ogp.php>. Acesso em: 21 dez. 2020.

²⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/forum-nacional-de-ouvidores-de-policia-fnop/apresentacao-o-que-e-o-fnop>. Acesso em: 21 dez. 2020.

diretrizes a capacitação profissional do Ouvidor de Polícia e sua equipe técnica, o aumento da credibilidade desses órgãos, propunha-se a elaboração de proposta de projeto de lei federal para aprovação de estatuto jurídico para as Ouvidorias de Polícia e a criação de um banco de dados nacional e um sistema de informatização para as Ouvidorias de Polícia.

Apesar de serem importantes iniciativas, os maiores objetivos desses programas têm dificuldade em se concretizar ainda hoje: não há lei federal que normatize estatuto para as Ouvidorias; não há banco de dados nacional organizado; a capacitação técnica das equipes ainda é bastante desnivelada, apresentando grandes diferenças regionais de método; as Ouvidorias de Polícia não têm recebido orçamento relevante para o desenvolvimento de suas atividades; e, ainda que não haja pesquisa recente que aprofunde o tema, não parecem ter as Ouvidorias se convertido em grande canal de fiscalização democrática e cidadã, com força de remodelar as atividades policiais por meio do controle externo.

Ademais, Zaverucha (2008) aponta como dificuldades a rivalidade percebida por vezes entre as Corregedorias e Ouvidorias de Polícia, o papel meramente reativo das Ouvidorias, que não possuem capacidade de participação ativa em procedimentos disciplinares, para além da já apontada subordinação ao executivo.

1.3.3 A carreira e a formação das polícias estaduais

1.3.3.1 A Carreira das polícias

Conforme já exposto, a Constituição de 1988 manteve a conformação de duas polícias estaduais com atribuições distintas, a Polícia Militar e a Polícia Civil. Trataremos agora, de forma breve, sobre as estruturas de carreiras de ambas as instituições. Tanto as Polícias Militares quanto as Polícias Civis possuem duas portas de entrada para cada instituição, que são caracterizadas com funções, salários e progressão de carreira diferentes.

As Polícias Militares seguem o modelo do exército, sendo compostas de dois círculos hierárquicos: oficiais e praças. Dentre os oficiais, dividem-se os cargos, progressivamente, em segundo-tenente, primeiro-tenente, capitão, major, tenente-coronel e, por fim, coronel. Dentre as praças tem-se cabo, soldado, terceiro-sargento, segundo-sargento, primeiro-sargento e subtenente. Os oficiais são responsáveis pela gestão estratégica e organizacional da corporação, e as praças pelo patrulhamento cotidiano nas ruas. Essas duas carreiras, praça e oficial, possuem acesso por concursos diferentes: para o primeiro, é exigido nível médio de formação; e para o segundo, nível superior, ainda que essa realidade venha se modificando gradualmente nos

últimos anos, tendo diversas polícias passado a exigir formação em ensino superior como critério de seleção dos seus quadros inferiores.²⁵

As distintas formas de ingresso na profissão tornam improvável que as funções superiores de comando e inteligência sejam, eventualmente, ocupadas por policiais que ingressam na carreira como praças. Lemgruber, Musumeci e Cano (2003) apontam algumas dificuldades apresentadas por essa configuração da PMs, entre elas a alta burocratização e centralização dos processos decisórios – que tornam os procedimentos menos eficazes tanto do ponto de vista da ação na rua quanto sobre os instrumentos de controle interno –, e também a própria existência de duas carreiras distintas, o que dificulta a coesão institucional.

A Polícia Civil também é dividida entre dois níveis hierárquicos, sendo o primeiro composto de delegados e peritos, e o segundo de investigadores e escrivães. Os delegados presidem os inquéritos policiais, formalizando as provas apresentadas pelos investigadores.

Assim, para além do ciclo partido de policiamento que concede competência fracionada a cada policial estadual, também há, no Brasil, tanto nas PMs como na PC, duas portas de entrada na profissão, que configuram planos de carreira estanques, não sendo possível progredir, via de regra, dos níveis inferiores aos níveis superiores.

1.3.3.2 A Formação das polícias

Nas últimas décadas, foram desenvolvidas algumas pesquisas com objetivo de analisar o processo formativo das polícias no Brasil. Dentre elas, aponta-se aqui os trabalhos de Albuquerque e Machado (2001), Muniz (1999), Poncioni (2005), Rudnicki (2007), Soares (2008) e Lima (2019), sendo que, na temática da formação policial, percebe-se ser mais comum tratar da Polícia Militar.

Uma das mais importantes características da formação das polícias estaduais no Brasil é justamente a ausência de padronização. Diferentemente de outras carreiras, ambas a Polícia Civil e a Polícia Militar não possuem método ou conteúdo nacionalizado de treinamento, traduzindo-se em dezenas de cursos, podendo ser profundamente distintos, no que se refere tanto às diretrizes teóricas quanto ao próprio tempo de duração (SOARES, 2019, p. 72). Ainda assim, há similitudes estruturantes que podem ser reconhecidas, como a utilização das Academias de Polícias estaduais para a formação.

²⁵ Conforme aponta Riccio (2017, p. 1116): "A Polícia Militar do Distrito Federal foi a primeira a exigir nível superior para o ingresso na carreira de soldado. O mesmo foi observado na Polícia Civil do Distrito Federal para o cargo de investigador. A Polícia Civil do Amazonas adotou o mesmo critério em 2009".

Em pesquisa realizada em 2013, com Academias de Polícia da PM (oficiais e praças) e da Polícia Civil, apontou-se tempo médio de formação de 6 a 12 meses. Em 81% dos casos, os currículos se apoiavam em diretrizes do SENASP, e em 69% dos casos, buscava-se um equilíbrio entre teoria e prática. Quando há reformulação dos currículos, em 54% dos casos quem o faz são os integrantes das corporações cuja, em 87% dos casos, maior parte dos professores eram policiais (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2013).

Poncioni (2003, p. 120), ao tratar do caso da Polícia Civil do Rio de Janeiro, aponta o que segue como objetivos da Academia de Polícia Civil:

o planejamento, a promoção e a orientação de cursos, pesquisas e técnicas concernentes à polícia civil; o recrutamento, a seleção e a formação de pessoal para provimento de cargos policiais, o ensino superior e técnico-profissional do policial civil; o recrutamento e seleção de policiais para matrícula em cursos de especialização e aperfeiçoamento no país ou no exterior; a realização de cursos e estágios de treinamento, aperfeiçoamento, especialização e outras atividades de ensino destinados ao serviço policial e administrativo; a seleção e treinamento de policiais para fins de ascensão; a manutenção de intercâmbio com órgãos similares do país e do exterior; a concessão de prêmios por trabalhos que visem ao aprimoramento do serviço policial; o exame de candidatos e a expedição de certificados de habilitação técnica para tiro e manuseio de arma de fogo; a promoção da divulgação da doutrina da polícia civil.

Cada carreira dentro da Polícia Civil possui curso de formação que precisa ser realizado como etapa eliminatória e classificatória do concurso público de ingresso. Tanto para a carreira de Inspetor de Polícia quanto de Delegado de Polícia, Poncioni (2003) aponta prevalência do estudo da dimensão organizacional das instituições e chama atenção para a ausência de disciplinas voltadas ao preparo do policial para a interação social, seja entre os pares de profissão, seja com o público usuário das Delegacias de Polícia.

Da mesma forma, a Polícia Militar possui cursos distintos para suas carreiras internas, sofrendo significativas variações de formato em cada estado brasileiro. Um dos pontos relevantes para pensar os recentes cenários de manutenção ou atualização dos currículos é ter se tornado requisito, em muitos estados, o curso superior para ingresso na PM. Essa novidade muda profundamente o perfil do sujeito que ingressa na instituição para ser moldado a partir do ensino militar. Tomando-se o estado do Rio Grande do Sul como exemplo, desde 1996 é requisito possuir diploma em Direito para se tornar oficial da Brigada Militar. O currículo que formou a turma de 2004, já composta de graduados de Direito, possuía muitas lacunas e descompassos, e tanto os alunos quanto os militares no comando da formação aparentavam estar desconfortáveis com a intersecção das realidades. O grau de escolaridade dos ingressos, muitas vezes superior ao dos militares antigos, demonstrou intensificar uma postura mais crítica

e reflexiva quanto ao exposto na Academia de Polícia (RUDNICKI, 2007). Nessa mudança, também havia uma aposta, de ambos os lados, de que essas novas turmas se formariam menos violentas. Isso era visto tanto como algo positivo quanto negativo, sendo que a primeira visão era predominante dos ingressantes e a segunda nos já formados.

Quanto à formação da Polícia Militar, Muniz (1999) caracteriza, com profundidade, uma espécie de saber adquirido pela prática, o "saber da rua". Esse tipo de conhecimento só é obtido a partir do exercício da profissão, em especial ao trabalho das praças, que é permeado de situações singulares, imprevisíveis e, portanto, sem fórmula para pronta resolução. Nesse contexto, há a valorização da experiência pessoal adquirida por cada policial, que desenvolve paulatinamente um "perfil de trabalho" a partir do acúmulo de vivências empíricas e da avaliação das ações executadas. Esse saber prevê que, ainda que as ações sejam regidas por princípios gerais, os elementos circunstanciais que dão ritmo ao cotidiano policial não podem ser negligenciados:

[...] o "mundo da lei" precisa ser interpretado e, por sua vez, ajustado as diversas realidades com compõem as "leis do mundo". Mesmo que fosse possível imaginar que todo o pessoal da linha de frente da PM pudesse ser regularmente treinado e reciclado dentro da doutrina e das técnicas de policiamento adotadas, ainda assim persistiria o desafio colocado pelos fatores circunstanciais que conformam uma dada ocorrência policial. (MUNIZ, 1999, p. 168).

Importante ressaltar que a autora não entende que, necessariamente, a atenção a um saber prático corresponde à negação de um saber teórico. Essas fontes diversas, uma vez em comum, compõe um saber híbrido que é composto tanto pelo aprendizado que os militarizados apreendem nas academias de polícia quanto por aquilo que advém de conflitos e embates das ruas. Sob outra perspectiva, esse saber prático que vai se construindo e modelando a cada nova experiência tem força de preencher as lacunas deixadas pelo ensino formal.

Aliado a esse saber prático, reconhece-se presente no *fazer policial* uma dimensão afetiva, que pode ser mais comumente verbalizada como "emotiva" ou "intuitiva". São constituintes da profissão policial a violência, os picos de adrenalina, um permanente estado de alerta. Coloca-se a serviço da manutenção da ordem, e a potencialidade de perigo se dá sempre em relação a outros seres humanos. Nesse caldeirão de sentimentos, a intuição é uma das características mais valoradas pelos policiais, sobretudo para aqueles que desempenham a função ostensiva.

a intuição policial é chamada a contribuir de forma decisiva não apenas para reduzir a insegurança quanto à forma de intervenção adequada, mas também para justificar o procedimento utilizado frente a um futuro questionamento da decisão policial adotada. Diante da precariedade das instruções relativas às técnicas de gestão de crise e de mediação de conflitos, os PMs apelam intuitivamente para o que eles interpretam como sendo o amplo e nem sempre harmônico universo do "bom senso". (MUNIZ, 1999, p. 173).

O trabalho policial ostensivo é pautado pela discricionariedade de decisões. Isso quer dizer que os policiais, devido principalmente à multiplicidade de situações com que se deparam diariamente, possuem liberdade para tomar decisões, sem estarem vinculados a um grande número de restrições de conteúdo que limitem o escopo de suas possíveis ações. Essa ação discricionária, que em parte é necessária para o bom desempenho do trabalho e em parte é perigosa se efetivada de maneira extremada, costuma ter pouca visibilidade. Segundo Muniz (1999, p. 175), isso ocorre porque "se centra principalmente em torno da vida de pessoas cujas vozes contam muito pouco no fórum da opinião pública". Os eventos que costumam ter atenção da Polícia Militar envolvem os atores de pouco apreço social: são os marginalizados, os excluídos, os habitantes dos territórios periféricos. Por outro lado, esse o mesmo perfil dos que decidem tornarem-se policiais militares, na sua maioria oriundos da classe média baixa, com baixos níveis de escolaridade, residentes das regiões pobres e periféricas, que veem na carreira militar uma chance de obter a estabilidade de uma carreira pública (MUNIZ, 1999).

Por fim, a formação da Polícia Militar, em especial das praças, é, muitas vezes, apontada como uma experiência violenta e violadora de direitos. Em pesquisa realizada em 2013,²⁶ 38,8% dos policiais militares afirmaram já terem sido vítimas de tortura dentro ou fora da instituição, 64,3% afirmaram já terem sido humilhados pelos seus superiores, e 41,6% disseram terem tido seus direitos trabalhistas desrespeitados. São muitos os relatos pessoais publicizados sobre abusos no treinamento e utilização de tortura com os ingressantes, inclusive havendo denúncias sobre policiais que acabaram sendo mortos pela perversidade dos métodos introduzidos nas práticas de formação.²⁷ Em síntese, os estudos desenvolvidos sobre o tema, bem como os relatos dos próprios agentes públicos, apontam que a formação das policiais estaduais no Brasil é heterogênea, marcada pela violência, pela militarização e com foco em um saber constituído "nas ruas".

²⁶ Pesquisa "Opinião dos Policiais Brasileiros sobre Reformas e Modernização da Segurança Pública", promovida pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, pelo Centro de Pesquisas Jurídicas.

²⁷ Dá-se como exemplo o livro *Como Nascer os Monstros*, um relato autobiográfico do ex-policial militar Rodrigo Nogueira.

2 HISTÓRICO DE REFORMAS POLICIAIS NA AMÉRICA LATINA

Segundo Dammert (2017), as reformas policiais na América Latina permanecem como uma tarefa pendente. Ainda que muitos países tenham implementado inovações das instituições nos últimos anos, principalmente firmados em um ideário de consolidação democrática, não se pode apontar resultados coesos ou bem delineados. A escalada da violência na região, que se traduz em uma das maiores preocupações das populações, segue desafiando o poder público a acumular novas respostas para a questão. A polícia, por certo, corresponde apenas a uma parte do quadro geral que se deve tomar em consideração quando falamos sobre Segurança Pública. Sobre isso, aponta Dammert (2007, p. 153, tradução nossa):

Assim, tem-se limitado o desenvolvimento de uma perspectiva sistêmica e integrada que inclua pelo menos programas e iniciativas dedicadas a: (1) prevenção do crime (educação, proteção à criança e bem-estar da família, recreação, emprego, patrulhamento de rotina e conscientização da comunidade, entre outros); (2) repressão e investigação de crimes (policiais uniformizados ou não uniformizados, criminalistas forenses, inteligência criminal), (3) ações judiciais (promotores públicos, tribunais, inclusive juízes e cargos administrativos, advogados de defesa); (4) sistema penitenciário (construção, manutenção, vigilância); e (5) reabilitação penitenciária e pós-penitenciária (emprego, assistência pessoal e familiar, tratamento antidrogas).

Na América Latina, os processos de reforma são complexos e não lineares e têm como desafios combinar a luta contra a criminalidade e a consolidação democrática das instituições. Ao analisar essa realidade, Dammert (2019e, p. 104, tradução nossa) afirma que "reformular a polícia é um processo de redefinição do poder local e nacional", chamando atenção para as muitas dimensões que se relacionam e determinam o agir policial, sejam elas de ordem econômica, política ou social.

A transição democrática de diversos países do subcontinente, que se completou na década de 1990, traz uma possibilidade interpretativa de que todas as instituições componentes dessas sociedades, já que transpostas à nova ordem constitucional, estariam devidamente democratizadas. Diversos autores, por outro lado, apontam as dificuldades de implementação de uma materialidade democrática nas polícias, que transportaram consigo um legado de autoritarismo (HINTON, 2006; DAMMERT, 2019d; SOARES, 2019). Nesse sentido, a concepção de reforma policial, na ordem democrática, vem sendo concebida como se "promovesse a consolidação democrática, já que melhoraria a convivência e o exercício pleno da cidadania" (GORGAL, 2015, p. 6, tradução nossa).

Nesse campo, tem-se tomado como modelo de reformas policiais aquelas implementadas em países de democracias antigas e consolidadas, que possuem realidade socioeconômica distintas da latino-americana. Casos como o da Espanha, com a transformação da polícia a partir do fim da ditadura de Franco em 1976, e o da cidade de Nova York, com o método conhecido como "Janelas Quebradas", são recorrentemente citados – tendo sido os idealizadores deste último contratados em diferentes cidades da América Latina para incidir sobre a região, atuando como assessores governamentais e apontando protocolos de ação. Dificilmente essas experiências conseguem ser adotadas de maneira completa, na medida em que possuem pontos de partida bastante diferentes de acordo com as realidades locais. Ainda, de maneira mais recorrente, é possível identificar iniciativas de reformas policiais que são denominadas como policiamento comunitário, oriundas também de exemplos norte-americanos ou europeus:

O conceito "policiamento comunitário" tem sido usado para nomear experiências diversas e até distantes do objetivo do policiamento comunitário desenvolvido nos Estados Unidos ou a "polícia de proximidade" francesa. De fato, na maioria dos casos latino-americanos, existe dentro da instituição policial um pequeno grupo dedicado à "comunidade" e o restante da investidura é mantido com as mesmas práticas do passado. Em muitos casos, esse "plano piloto" não é assumido como uma verdadeira mudança de paradigma, mas como uma maneira de cumprir a nova perspectiva institucional. (DAMMERT, 2007, p. 155, tradução nossa).

É preciso considerar que o complexo emaranhado de expressões sociais que se desenvolvem a partir de processos históricos particulares implicam em como o fenômeno da violência se apresenta. Portanto, a dificuldade em traçar paralelos entre localidades distintas pode se agudizar em perspectiva: se é custoso o estudo comparado entre cidades de um mesmo país, potencialmente o é em maior grau o estudo entre países do mesmo continente, e entre países de continentes distintos, e assim sucessivamente.

As experiências das grandes potências mundiais quanto às reformas das polícias, que se traduziram em um desempenho profissional mais eficaz, com taxas de criminalidade reduzidas e maior compatibilidades com direito e princípios constitucionais, são de extrema importância para a qualificar a reflexão e o avanço no conhecimento sobre o tema, instigando possibilidades para outras regiões. Por outro lado, também é fundamental analisar e investigar as experiências concretizadas por países vizinhos, que compartilham similitudes no processo de formação social do Estado, como a colonização, a escravatura e, mais recentemente, as ditaduras militares. Há riqueza em se pensar as possibilidades de mudança de uma instituição como a polícia – de constituição visceralmente imbricada aos processos sociais que constituem uma

sociedade – a partir de experiências realizadas por países que enfrentam desafios, em alguma medida, correlatos.

Reconhece-se que as motivações das reformas empreendidas nas polícias são bastante distintas na realidade anglo-saxônica e na América Latina. No último caso, as reformas foram encadeadas, recorrentemente, pela pressão popular impulsionada por casos midiáticos, de escândalos e comoção pública. São esses os casos: de Honduras, com o assassinato do filho do reitor da principal universidade do país pelas mãos de policiais, em 2011; da Argentina, com o sequestro e o assassinato do estudante universitário Axel Blumberg, em 2004; da Colômbia, com o assassinato da menina de três anos dentro da estação de polícia em Bogotá em 1993, e quando se tornaram públicos casos de corrupção, enriquecimento ilícito e a apropriação de mais de duas toneladas de cocaína por policiais, apreendidas de traficantes de drogas no norte do país, em 2003; do Chile, com as centenas de cegos oriundos da repressão às manifestações populares de 2019, que desencadeia um processo de reforma constitucional. Na realidade anglo-saxônica, as reformas foram impulsionadas, em grande parte dos casos, pelo desejo dos governos de "desempenharem maior controle e disciplina financeira das instituições" (DAMMERT, 2019e, p. 103, tradução nossa).

Por mais fundamentais que sejam os casos paradigmáticos de reformas policiais consideradas de sucesso, é necessário sempre refletir acerca da sua implantação em regiões que possuem dinâmica histórica, social e política profundamente distintas. Apenas a importação acrítica dessas práticas para contextos distintos desemboca em processos limitados de transformação institucional, com chances diminutas de êxito a longo prazo.

Segundo Dammert (2007), os processos de reforma policial na América Latina nos últimos anos podem ser divididos em quatro grandes categorias: criação de novas instituições policiais; reformas parciais da instituição; experiências de policiamento comunitário; e demais iniciativas inovadoras desenvolvidas por diversas instituições na região.

Essas iniciativas têm sido marcadas pela sua diversidade de forma e objetivo, podendo partir de "fora" das instituições, desde uma intervenção governamental, eventualmente aliada à sociedade civil e a especialistas na matéria (como o caso das reformas argentinas no início da década de 1990), ou de "dentro" das instituições, liderada por agentes policiais que reconhecem a necessidade de mudanças (como o caso das reformas chilenas e colombianas do último período). Outro elemento compartilhado é o da contrarreforma, que se expressa como reações organizadas às mudanças postas em andamento. É certo que não há experiência de reforma que

tenha respondido por completo às preocupações que a originaram, sendo todas elas alvo de críticas e não havendo um consenso dentre as bibliografias sobre o resultado que obtiveram.

Ainda assim, as várias experiências latino-americanas nos mostram que reformar as polícias não é uma tarefa impossível, ainda que tenhamos um longo caminho a percorrer na consolidação de resultados satisfatórios. Nas sessões subsequentes, analisaremos com mais profundidade o caso chileno, com foco na nacionalização do modelo de polícia comunitária, e os casos colombiano e argentino de reformas parciais, com objetivo de detalhar esses processos, bem como as possíveis interpretações de seus resultados.

2.1 O CASO CHILENO

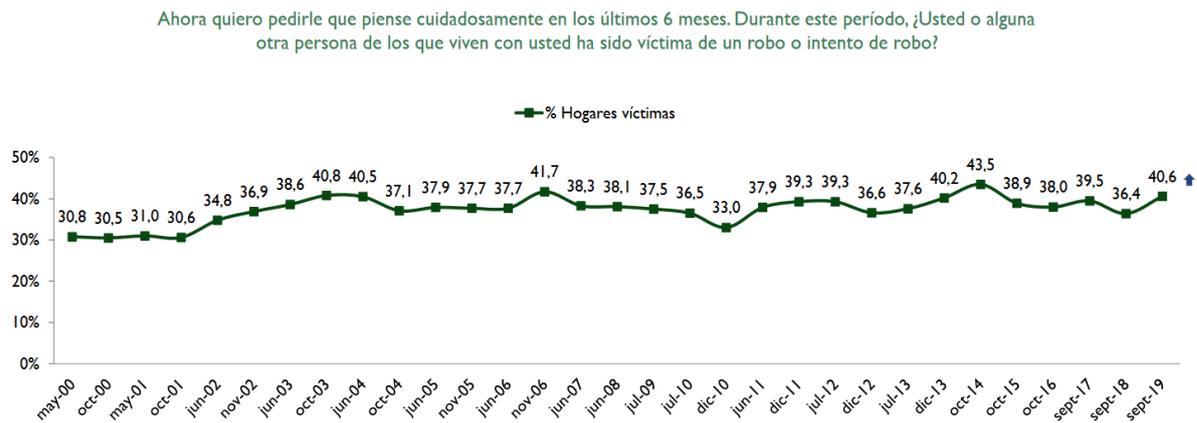
2.1.1 Violência e Segurança Pública no Chile

O Chile viveu uma das Ditaduras Militares mais longas da América Latina. Foram 17 anos de Governo Pinochet (1973-1990). Como tantos outros governos militares, o período foi marcado pela violência extrema, pela repressão e pela incessante violação dos direitos humanos. A participação da polícia nesse regime foi de grande expressão, tendo sido protagonista tanto na esfera administrativa quanto na efetivação das ações repressivas.

Pós-democratização, o tema da insegurança ganhou espaço na discussão pública chilena, se convertendo nas últimas décadas como a principal preocupação social, ainda que o país consistentemente venha apresentando bons números no campo da criminalidade. Concomitantemente, a polícia chilena passou a contar com um dos maiores níveis de confiança da população. Todavia, o rótulo recorrentemente recebido de "país mais seguro da região" apresenta problemas, sendo um deles a dificuldade de se realizar comparações internacionais devido à precária qualidade dos dados e das diferenças metodológicas utilizadas nas investigações empíricas no campo da Segurança Pública na América Latina (DAMMERT, 2009). Diferentemente dos indicadores demográficos e econômicos, que já avançaram em termos de consenso e padronização internacional, os dados produzidos em matéria criminal permanecem fragmentados e inconstantes.

De toda forma, levando em consideração as limitações comparativas, o Chile apresenta, desde a década de 1990, índices satisfatórios quanto à criminalidade. O documento elaborado pela Fundación Paz Ciudadana (2019), chamado "Índice de Temor Cidadão", traz alguns números importantes, a exemplo da taxa de vitimização de núcleo familiar (Gráfico 1) que variou nos últimos 19 anos, de 30,8% (2000) a 40,6% (2019).

Gráfico 1 – Taxa de vitimização de núcleo familiar



Fonte: Fundación Paz Ciudadana (2019).

Ainda, quanto à pergunta sobre roubos cometidos com ou sem violência, os dados mostram uma estabilidade nas respostas, com extrema prevalência de roubos cometidos sem violência. Em 2004, dentre as vítimas, apenas 24,8% declararam ter sido alvos de delitos com violência, e em 2019, 25,9%, oscilação pouco significativa (FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA, 2019). Na pesquisa "Global Peace Index",²⁸ publicada em 2019, que analisa dados de dezenas de Estados e territórios independentes e os classifica de acordo com seu nível de paz, o Chile ficou como 27º colocado geral e o primeiro colocado na América Latina, sendo um dos únicos países que demonstrou melhoras, tendo o restante da região se deteriorado.

2.1.2 A confiança nas Polícias Chilenas

O Chile vem sendo tratado, nos estudos sobre a polícia latino-americana, como uma exceção ao quadro recorrente da insuficiência do aparato de segurança pública no subcontinente. Recorrentemente, considera-se não possuir a estrutura de policiamento chilena características estruturantes de corrupção, além de apresentar bons níveis de profissionalização (EATON, 2008).

No país, existem as instituições policiais dos Carabineros de Chile e a Polícia de Investigações. A primeira é responsável por tarefas investigativas e pela prevenção e pelo controle do delito, possuindo maior efetivo policial e com características militarizadas. A

²⁸ Disponível em: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/06/GPI-2019-web003.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2020.

Polícia de Investigações tem natureza civil, judiciária e técnico-científica, possuindo como atribuição exclusiva a investigação criminal. Sobre a percepção positiva das polícias chilenas nas últimas décadas:

Desde o retorno à democracia, o Chile é um país atípico nos estudos de segurança cidadã. Primeiro, os níveis de violência não cresceram exponencialmente como no resto da América Latina, especialmente em crimes violentos. Em segundo lugar, apesar da aparente tranquilidade, os níveis de medo da população estavam em níveis semelhantes a países que enfrentam uma verdadeira epidemia homicida. Terceiro, a polícia era a instituição mais confiável do país.

De todos os cantos da região, foi visto com suspeita (e ele também inveja) este modelo social que tinha conseguido construir uma polícia eficiente, profissional e querida pelos cidadãos. (DAMMERT, 2019b, p. 149, tradução nossa).

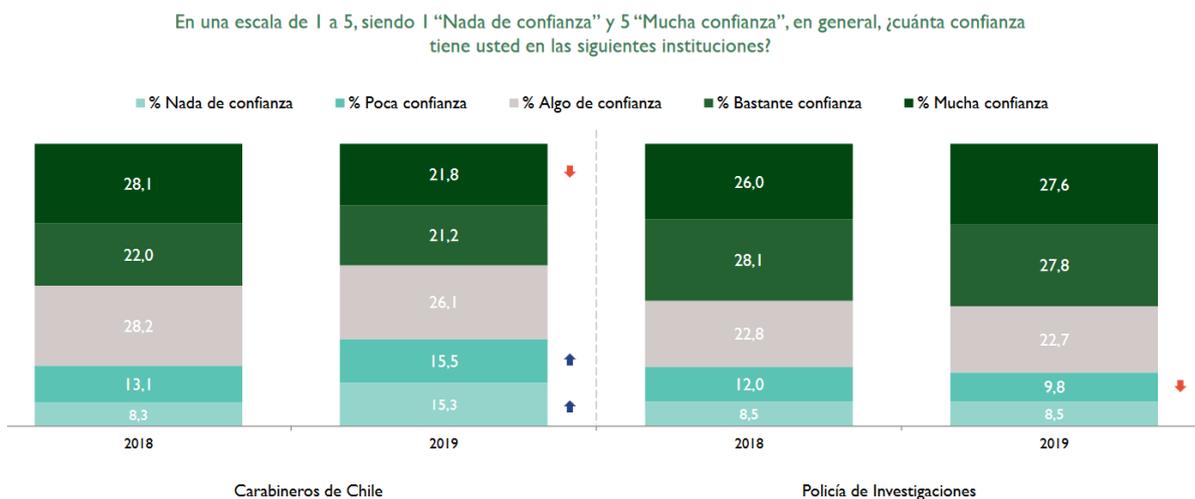
Esse quadro é recorrentemente atribuído às reformas efetivadas desde o período da redemocratização do país, que ocasionaram um forte laço de reconhecimento e confiabilidade por parte da população em relação ao aparato policial. No Chile, a confiança na polícia, geralmente, supera todas as instituições governamentais, além da Igreja Católica e dos meios de comunicação (DAMMERT, 2016).

Segundo as pesquisas de opinião desenvolvidas pela Fundación Paz Ciudadana, entre 1999 a 2019, os Carabineros e a Polícia de Investigações foram as instituições mais bem avaliadas no âmbito do combate à criminalidade,²⁹ ficando acima dos governos, dos prefeitos, dos senadores, dos deputados e do judiciário – a partir de 2015, surgem dados que incluem a Defensoria Pública no quadro comparativo.³⁰ Pela quase nula oscilação nos dados de avaliação das polícias nas últimas duas décadas, depreende-se que a população pouco atribui a elas a responsabilidade pelo sentimento de insegurança, que se apresenta como uma grande preocupação nacional. Os dados mais recentes sobre o tema apontam que, em 2019, 43% da população tinha muita ou bastante confiança nos Carabineiros, e 55,4% da população tinha muita ou bastante confiança na Polícia de Investigações, tendo a última pelo terceiro ano consecutivo ultrapassado a primeira nos índices de confiabilidade, conforme o Gráfico 2.

²⁹ Em 2001 e 2003, a avaliação da Polícia de Investigações e dos Prefeitos tiveram igual índice, mantendo os Carabineiros como instituição mais bem avaliada.

³⁰ Informações extraídas dos relatórios anuais da Fundación Paz Ciudadana. Disponíveis em: <https://pazciudadana.cl/>. Acesso em: 20 dez. 2020.

Gráfico 2 – Nível de confiança nos Carabineros de Chile e na Polícia de Investigações



Fonte: Fundación Paz Ciudadana (2019).

Por outro lado, é importante ressaltar que esses números não realizam distinções acerca de quem está respondendo o questionamento. Assim, não entram em detalhes sobre se há diferença na confiança policial entre moradores dos bairros nobres e periféricos, ou ainda de acordo com a idade, sexo ou cor do entrevistado. Em outra pesquisa elaborada pela Fundación Paz Ciudadana, de Avaliação do Plano Quadrante de Segurança Pública, projeto desenvolvido pelos Carabineiros, os resultados apontaram que as pessoas que tiveram contato com os Carabineiros, por qualquer motivo, e avaliaram o tratamento como "muito ruim" se concentram em regiões de nível socioeconômico mais baixos (C3 e D). Ainda, constatou-se que aqueles que possuem "muita confiança" nos carabineiros moram territórios com baixos índices de vitimização, são adultos de 60 anos ou mais e de nível socioeconômico mais elevado (ABC1) (FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA, 2012). Portanto, há indícios de que a prestação de segurança pública seja percebida como mais precária justamente pela população mais pobre.

Ainda, Dammert (2020) aponta que a confiança da população nos Carabineiros acaba por se converter em uma espada de dois gumes, pois se, por um lado, sustenta a legitimidade do trabalho policial, de outro, acaba por inibir a ação de atores políticos e sociais para implementação de mudanças ou reformas institucionais que pudessem aprimorar as instituições. Em outras palavras, os casos tidos como de sucesso acabam por impedir a sua própria revisão.

Foi apenas com as manifestações que iniciaram em 18 de outubro de 2019 e colocaram em curso uma grande efervescência social no país que os traços remanescentes de autoritarismo e violência das polícias voltaram à tona como tema de discussão pública e institucional. Aponta-se como elemento relevante de propagação da crise a dura repressão protagonizada pelos

Carabineros a estes protestos, que eram compostos majoritariamente por estudantes secundaristas que se levantaram contra o aumento da tarifa no transporte público (aqui nota-se similaridade com as primeiras pautas das manifestações brasileiras de 2013). As manifestações de outubro ganharam força, atingindo número superior a um milhão de manifestantes nas ruas. A pressão popular forçou o presidente Sebastián Piñera a abrir-se ao diálogo e, logo em seguida, a concretizar uma reforma governamental, que incluiu a exoneração dos ministros do interior e de segurança pública.

A repressão policial exercida pelos Carabineros resultou em centenas de manifestantes brutalmente feridos e cegos, total ou parcialmente, fato este que teve força para chocar a população e repercutir internacionalmente por meio da imprensa.³¹ Também foram denunciados ao Ministério Público assassinatos de autoria atribuída à polícia. O Human Rights Watch (HRW) denunciou os Carabineiros pelo uso abusivo e desproporcional da força, em relatório que apontou a prática de atos como o espancamento e o abuso sexual por parte dos agentes policiais. Após um ano da onda de protestos, em outubro de 2020, novamente os Carabineiros voltaram a estar no centro do debate nacional, quando foi amplamente divulgado, em redes sociais, um vídeo que mostra um policial empurrando um jovem manifestante de 16 anos de uma ponte, em Santiago. Em 19 de novembro, após um incidente em um orfanato na cidade de Talcahuano, a 429 quilômetros de Santiago, onde policiais atiraram em um jovem de 16 e um de 14 anos, o presidente Sebastián Piñera destituiu o então Chefe de Polícia, o general Mario Rozas, cuja sustentação estava fragilizada desde o início das manifestações de 2019.

Em meio a essa efervescência social, que segue reverberando intensamente, o presidente Sebastián Piñera chegou a um acordo histórico com os partidos da oposição para a realização de um plebiscito consultivo sobre a redação de uma nova Constituição Federal. Os defensores da proposta retomaram o argumento de que a Constituição chilena resta da época de Pinochet, representando o legado da Ditadura Militar, sendo, portanto, necessária sua reformulação. O resultado do plebiscito foi a vitória da elaboração da nova Constituição por 78% dos votos válidos. Ainda, a população decidiu que a Assembleia Constituinte será formada em um novo pleito em abril de 2021, com paridade de gênero (50% mulheres e 50% homens) e composta inteiramente por novos membros eleitos.³² A totalidade das razões e dos desdobres das

³¹ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/11/repressao-violenta-da-policia-chilena-a-protestos-deixa-dezenas-de-pessoas-cegas>; <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-50512093>. Acesso em: 20 dez. 2020.

³² Conforme apresentado no Capítulo 1, essa era a proposta do campo de esquerda do Brasil para a elaboração da Constituição Federal de 1988.

manifestações que se iniciaram em outubro de 2019 continuará sendo terreno fértil para análises, descobertas e diálogos. Araújo (2019) sugere que seu entendimento perpassa pela compreensão dos sujeitos desta sociedade, que hoje se reconhecem como detentores de direitos e valorizam os princípios democráticos:

a sociedade chilena conta com indivíduos mais fortes; com maiores expectativas de horizontalidade; com a convicção de poder agir sem as instituições; com maiores expectativas sobre o valor mínimo vital; indivíduos com elevada sensibilidade ao abuso e desrespeito; decepcionados e/ou distanciados dos princípios, valores e normas que regem a convivência; com grande rejeição ao exercício autoritário da autoridade, mas com grande apego ainda ao uso de formas autoritárias em suas próprias práticas. (ARAÚJO, 2019, p. 33, tradução nossa).

Assim sendo, sem a pretensão de analisar o fenômeno de maneira isolada, a repressão social desempenhada pelos Carabineiros evidencia de maneira chocante e escancarada que mesmo um dos países com as forças policiais mais bem avaliadas no subcontinente ainda apresenta desafios gigantescos a serem superados em busca de um aparato estatal que esteja preparado para agir de acordo com as garantias democráticas e os direitos fundamentais dos indivíduos. Nesse sentido, toma-se como hipótese que a dinâmica entre repressão policial e sociedade civil foi um importante ingrediente para o início do levante popular que colocou na agenda política, primeiramente, a necessidade de reformas policiais no Chile e, de maneira mais ampla e aprofundada posteriormente, a proposta de uma nova Constituição Federal.

2.1.3 Histórico de reformas processuais

No fim da década de 1990, após um período de quase duas décadas da Ditadura Militar de Pinochet, travava-se no país o debate sobre quais eram os melhores caminhos para a polícia chilena e as medidas mais efetivas para a diminuição das taxas de delitos. Protagonizados pelas forças políticas em disputa na época, de um lado, localizava-se o discurso de uma polícia mais dura, aliada a leis severas para delitos de menor potencial ofensivo e diminuição da maioria penal, defendido pelo campo de centro-direita. De outro lado, surgia a defesa de incentivos às práticas de prevenção para a diminuição da criminalidade, encabeçadas pelo campo progressista (DAMMERT, 2016). Esse tema entrou ainda mais em destaque no período das eleições presidenciais, uma vez que a insegurança era pauta recorrente da agenda política, percebendo-se cada vez mais acentuada a polarização entre as narrativas de prevenção e controle.

Percebe-se que a corrente punitivista teve mais força na disputa, como ficou evidente no conteúdo aprovado das leis sobre Segurança Cidadã durante o governo do Presidente Lagos (2000 a 2006). O próprio Código de Processo Penal, vigente desde o ano 2000, durante o seu governo, foi modificado diversas vezes, apostando nas ferramentas de acréscimo de poder coercitivo da polícia, como ampliação das previsões de estado de flagrância e o prolongamento da duração legal do processo (MORALES PEILLARD, 2012).

Na reforma processual penal que se concretizou durante o governo de Ricardo Lagos, o sistema inquisitivo foi substituído pelo modelo acusatório e oral, que fora chamado de "sistema adversarial". Nele, as audiências foram eleitas como meio mais eficaz para a resolução de conflitos e tomada de decisões, privilegiando a exposição da controvérsia exposta pelas partes litigantes. Sobre isso, afirma Morales Peillard (2012, p. 102, tradução nossa):

Paralelamente, iniciou-se neste período um debate em torno da necessidade de uma ampla reforma da justiça processual, especialmente em matéria penal, cujo corpo orgânico datava de 1906 e que instituíra um sistema inquisitorial totalmente setecentista. Assim, a elaboração do novo Código de Processo Penal foi confiada a alguns especialistas, e sua discussão legislativa teve início em meados da década de 1990, agora com base no modelo contraditório. O importante nesse processo é que nele convergiu uma aliança de interesses. Assim, para o governo a reforma significou implementar um modelo que respeite as garantias processuais dos arguidos, enquanto para a oposição significou gerar um processo penal mais eficaz. Essa reforma seria finalmente implementada sob o governo do presidente Ricardo Lagos.

Ao Ministério Fiscal, ficou resguardada a atribuição de investigação e, ao Poder Judiciário, as funções decisórias. O sistema contempla uma série de mecanismos de negociação da pena e outras alternativas, que dão conta de mais de 20% das decisões judiciais (AZEVEDO, 2017). O Ministério Fiscal do Chile foi criado tendo como objetivo prioritário a persecução penal pública, sendo ele uma instituição autônoma, hierarquizada e sem funções jurisdicionais. Este conta com a ajuda das duas polícias, os Carabineros de Chile e a Polícia de Investigações, para realizar quaisquer diligências necessárias para a apuração do delito. Em posse das informações e materiais colhidos sobre o delito ora investigado, posiciona-se sobre apresentar a denúncia ao juízo ou arquivar a demanda.

No ano de 2005, essas mudanças já haviam sido implementadas em todas as regiões do país e tiveram como resultado uma redução da vitimização geral de 4,7% em comparação com o ano de 2003, segundo pesquisa do Ministério do Interior, tendo começado de outro lado uma escalada nos números do encarceramento, que passaram a subir sistematicamente (AZEVEDO, 2017). O governo de Bachelet se elegeu com a proposta de criação de um Ministério da

Segurança Cidadã, que seria responsável pelas duas instituições policiais. Todavia, a ideia sofreu alterações e, depois um longo debate, acabou sendo aprovada a criação de uma Subsecretaria de Prevenção do Delito, pela promulgação da Lei nº 20.502 de 2011 (MORALES PEILLARD, 2012).

2.1.4 O Plano Quadrante de Segurança Preventiva

Concomitantemente às reformas processuais penais, no final dos anos 1990, iniciou-se o debate acerca do que viria a ser o "Plano Quadrante de Segurança Preventiva", entendido hoje como a mais importante estratégia dos Carabineros para combater a insegurança e prevenir delitos. Articulado em 2001 como um plano piloto na Prefeitura de Santiago do Chile, foi enraizado em 2006 no território nacional. Em 2010, o programa alcançava mais de 100 comunas (menor subdivisão administrativa no Chile), sendo que em 2019 o número chegou a 150, abrangendo 85% da população nacional (FERNÁNDEZ, 2019).

O Plano Quadrante foi progressivamente expandindo, tanto em relação ao território abarcado no seu escopo de atuação quanto aos recursos humanos e verbas públicas destinadas à sua execução, consolidando-se como uma política pública abraçada por todos os governos em matéria de Segurança Pública. Ainda que não haja um marco normativo único, o principal instrumento regulatório é o Manual Operacional do Plano Quadrante de Segurança Preventiva (Despacho Geral nº 1.960, de 14 de setembro de 2010). O programa se caracteriza como uma estratégia operacional dos Carabineros de Chile de focalização da ação em unidades territoriais delimitadas, chamados "quadrantes". Visando desenvolver seu trabalho de maneira conjunta e coordenada com organizações de bairro e moradores do setor, alicerçou-se considerando a realidade sociocriminológica apresentada em cada quadrante, para definição de técnicas, distribuição de recursos e eleição das prioridades de ação (AZEVEDO, 2017). Em relatório oficial da Assessoria Técnica Parlamentar do Chile (2019),³³ são expostos cinco objetivos principais do projeto:

Fortalecer a vigilância policial preventiva em termos de uma maior e progressiva alocação de recursos humanos e logísticos, com os meios disponíveis e aos quais vão sendo incorporados gradativamente;
Dinamizar o gerenciamento operacional, para fornecer uma resposta oportuna e eficaz aos requisitos da comunidade;

³³ Disponível em:

https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26924/2/BCN_GF_Plan_Cuadrante_editpar_PG.pdf. Acesso em: 20 dez. 2020.

Disponibilizar e implantar meios institucionais, readequando-os e aumentando a cobertura da vigilância policial preventiva, de acordo com o nível de risco atribuído a cada quadrante;

Melhorar a gestão preventiva de cada Quadrante, através de uma identificação progressiva entre os Carabineros responsáveis por cada setor e seus vizinhos;

Garantir que a comunidade perceba Carabineros comprometidos, acessíveis e profissionais no exercício de suas funções.

Conforme se depreende dos objetivos elencados, o Plano Quadrante possui características semelhantes a outras experiências de "policimento comunitário" ou "policia cidadã", apresentando como denominador comum a intenção de estabelecer maior contato com a comunidade local que se pretende proteger, passando a conhecer a realidade cotidiana daquele território, dando ênfase à perspectiva da prevenção da criminalidade. Medidas como realização de pesquisas frequentes sobre o desempenho das funções, integração com organização da sociedade civil que se articulam no perímetro de atuação e iniciativas de formação educacional dos agentes de ponta são algumas das características tornam o projeto de fato modernizador, ainda que não tenha força para alterar estruturalmente o funcionamento da corporação policial.

Como exemplo disso, nos apresenta Arellano (2013, p. 141, tradução nossa) que a polícia chilena ainda baliza sua atuação a partir de metas de detenção: "Contam os fiscais que quando os policiais precisam alcançar número de detentos ao fim do mês, saem às praças públicas buscando pessoas consumindo algum tipo de droga ou buscando pessoas com ordens de detenção pendentes".

Ainda que com limitações e necessidades de contínuo aperfeiçoamento, o Plano Quadrante, em alguma medida, respondeu o crescente sentimento de insegurança que ganhou força na década de 1990 e, ao mesmo tempo, otimizou recursos e dirimiu déficits da corporação:

No primeiro caso, o alcance dos resultados responde à ação conjunta de uma série de atores, não sendo possível com as informações disponíveis determinar a contribuição específica do Plano do Quadrante. No segundo caso, o Plano Quadrante vem reformular a modalidade de prestação de serviços policiais (a partir de uma aproximação ao policiamento comunitário, pelo menos no sentido de caminhar para uma maior integração Carabineros-comunidade); o estabelecimento de critérios de gestão policial com objetivos e responsáveis nas unidades territoriais; e a implementação de uma modalidade de serviço de ação preventiva. A experiência internacional (especificamente o caso da Polícia de Nova York) nos permite sustentar que a estratégia do Plano Quadrante representa um esforço consistente com outros semelhantes fora do Chile, visando tornar o trabalho policial mais eficiente e eficaz, embora de forma particular. e de acordo com as idiosincrasias nacionais e institucionais (SALAS; FERNANDEZ; MUÑOZ, 2014, p. 5, tradução nossa).

Ainda que seja difícil de concluir o quão isoladamente participou a influência da nova forma de policiamento dos Carabineiros, há dados que mostram a coincidência da

implementação do Plano Quadrante com uma estabilização ou uma diminuição dos índices de criminalidade.³⁴ De fato, não há notícias de pesquisas que tenham utilizado metodologia que possibilitasse assegurar umnexo causal entre redução da criminalidade e a execução do Plano Quadrante:

A teoria de que o Plano Quadrantes reduz o crime ou melhora a segurança não é diferente a esse respeito da teoria da seleção natural de Darwin. Ambos levantam a hipótese de uma relação de causa e efeito. Ambos, portanto, requerem experimentos para testar a hipótese, examinando se ela é verdadeira ou falsa. Nesse sentido, testar uma teoria é muito diferente de testar um "palpite" sobre o que será encontrado quando uma medição for feita. (SHERMAN, 2012, p. 89).

Ainda que se possa relacionar apenas de forma correlata o Plano Quadrante aos índices de criminalidade, há dados que apontam avanços na prestação do serviço de Segurança Pública a partir dessa estratégia. Nesse sentido, a avaliação do Plano Quadrante, realizada pela Fundación Paz Ciudadana,³⁵ que avaliou os Carabineiros no território de Santiago e região metropolitana, entre os anos de 2006 e 2011, constatou diversos pontos fortes do projeto.

O primeiro aspecto relevante foi a apuração de que os processos de execução de serviços e tarefas são definidos e documentados, evidenciando uma visão completa de todo o processo. Isso representa um grande avanço em um cenário em que há reiterada dificuldade de registro e transparência das ações policiais. Em segundo, apontou-se que o desenvolvimento da carreira profissional dos Carabineiros está indexado a treinamentos e cursos de formação, o que permite o permanente aperfeiçoamento do quadro de servidores. Em terceiro, reconheceu-se como avanço que se utiliza como insumo informação atualizada do perfil criminológico do quadrante tanto para o cálculo de recurso humano para o quadrante quanto para a determinação dos meios de vigilância. Nesse cenário, considera-se o aspecto da prevenção na alocação de recursos, sendo capaz de otimizá-los. Em quarto, o Plano Quadrante abriu novas áreas específicas de trabalho, atribuídas à polícia com perfis apropriados para isso (delegado de quadrante, encarregado de crimes de violência intrafamiliar, encarregado de cuidar das vítimas etc.), o que especializou e qualificou a prestação de serviços.

Outro ponto interessante desse estudo é que, ao ouvir os Comissários, Coronéis e Generais, estes destacam a existência de capital social do Plano Quadrante, qualificando isso

³⁴ Exemplo disso é a pesquisa ENUSC, que apontou que, desde 2003, houve uma tendência à queda da taxa de vitimização, com poucas exceções (2006, 2008, 2011) (SALAS; FERNANDEZ; MUÑOZ, 2014).

³⁵ Disponível em: <https://pazciudadana.cl/biblioteca/documentos/analisis-del-plan-cuadrante-de-seguridad-preventiva-de-carabineros-de-chile-en-comunas-de-la-region-metropolitana-de-santiago/>. Acesso em: 20 dez. 2020.

como uma força que tipifica um posicionamento como "marca". Essa afirmação evidencia a estabilidade conquistada pelo Plano desde sua implementação, que se constitui verdadeiramente como uma estratégia de país com tratamento supragovernamental, estando menos vulnerável às volatilidades das conjunturas políticas.

É claro que, como resultado dessa mesma pesquisa, foram apontados pontos de tensão e desafios a serem trabalhados, sendo um dos principais deles a maior integração entre a comunidade e os agentes policiais, sendo necessário, para isso, a permanência das mesmas equipes nos quadrantes, de forma ser possível o estreitamento dos laços de relacionamento. Esse fato já havia sido levantado em outro relatório apresentado pela Fundación Paz Ciudadana em 2014 (SHERMAN, 2014). Como todo projeto público de envergadura nacional, o Plano Quadrante pode e deve ser permanentemente revisado e aprimorado. De qualquer forma, os seus pontos fortes são de constatação objetiva e abundantes.

Por fim, um fator talvez mais central em relação à implementação do Plano Quadrante é a sua continuidade ao longo do tempo, posto que, por muitas vezes, as reformas policiais na América Latina são marcadas pelo elemento da contrarreforma, pelo abandono por parte do executivo durante a implementação ou, ainda, pelo término em virtude da alternância de poder governamental, apresentando dificuldades em se constituir enquanto política pública. No presente caso, houve a manutenção e a expansão do projeto, confiando nessa metodologia para o policiamento de todo o país. Ainda que os primeiros anos tenham focado apenas na incorporação das comunas com maior índice de população urbana, com o passar do tempo, houve uma inclusão gradual de comunas com alto nível de ruralidade (SALAS; FERNANDEZ; MUÑOZ, 2019). Logicamente, pode-se inferir que foi apenas o investimento ao longo do tempo que possibilitou que o programa fosse estudado, revisado e melhorado.

2.2 AS REFORMAS E AS CONTRARREFORMAS POLICIAIS NA ARGENTINA E NA COLÔMBIA

Muitas das reformas policiais que se concretizaram na América Latina nas últimas décadas foram parciais, ou seja, visavam à remodelação de partes da instituição e se desenvolveram de maneira gradual. Esses processos foram marcados por avanços e retrocessos do ponto de vista da consolidação das propostas de transformação discutidas e não apresentaram resultados de todo conclusivos. Entendem-se serem esses os casos da Argentina e da Colômbia.

2.2.1 O caso argentino

A Argentina teve sua história marcada por regimes ditatoriais, que moldaram o Estado nacional e suas instituições, conforme aponta Sozzo (2016, p. 553, tradução nossa):

na Argentina, entre 1930 e 1983 houve 6 golpes de estado e em 24 desses 53 anos houve regimes ditatoriais instituídos e administrados pelas Forças Armadas, com o apoio de diversos setores sociais. As experiências ditatoriais de 1966-1973 e 1976-1983 - com um breve e convulsionado interregno democrático - caracterizaram-se - especialmente esta última - por níveis extraordinários de brutalidade e crueldade - em comparação com os próprios precedentes nacionais -, articulando níveis de violência e repressão por meio do uso do aparato estatal diante da dissidência política, que gerou sua caracterização como produção de um genocídio.

Desde seu último regime ditatorial militar (1976-1983), diversas reformas institucionais foram postas em curso, sendo a transformação do papel das Forças Armadas uma das mais radicais, convertendo-se em um exemplo positivo na América Latina. Eaton (2008, p. 7, tradução nossa) aponta que as ações incluíram "julgamentos de oficiais militares, cortes profundos nos orçamentos militares, a privatização de empresas pertencentes a militares e a orientação dos militares da segurança interna para a externa pacificação". Todavia, as reformas policiais, após a democratização, em que pese tenham se concretizado, enfrentaram maiores dificuldades em perdurar ao longo do tempo, sofrendo processos de reversão, ou de "contrarreforma".

Com o fim da Ditadura Militar, o debate acerca da criminalidade tornou-se protagonista na sociedade argentina. Este quadro foi intensificado no final dos anos 1990, com um drástico aumento das taxas de delinquência e uma crescente insatisfação popular em relação ao tema da segurança pública (GORGAL, 2015). A população, em parte, atribuía essa situação ao problema do desemprego e, por outro lado, à incapacidade da polícia em conter o delito. Eram recorrentes os casos que tomavam os noticiários ilustrando casos de brutalidade e corrupção policial:

De fato, as extensas práticas de brutalidade policial produziram muitas vítimas de tortura e casos "gatilho fácil" naqueles anos, especialmente de jovens urbanos pobres. Atividades de inteligência contra estudantes, professores e sindicalistas, entre outros, surgiram em 1993. Além disso, certas práticas policiais de corrupção - como extorsão, suborno e proteção ilegal - foram descobertas publicamente. Todo esse tipo de informação influenciou a imagem da POLBAIRES, que passou a ser vista como uma grande instituição policial ineficiente, livre de mecanismos de responsabilização e com elevados níveis de autonomia e, portanto, impunidade. Conseqüentemente, a desconfiança na polícia atingiu níveis muito altos. (GORGAL, 2015, p. 25, tradução nossa).

Na Argentina, cada uma das 23 províncias possui força policial própria, que desempenha tanto o papel de investigação quanto o de prevenção ao delito (EATON, 2008). A permanência, nessas instituições, de práticas corriqueiras nos períodos ditatoriais, usadas agora como instrumento para o desempenho da Segurança Pública, demonstrou a necessidade de transformações. Nesse contexto, "diversas províncias do país enfrentaram iniciativas para a reforma da instituição policial (Santa Fé, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza são apenas alguns exemplos)" (DAMMERT, 2005, p. 8, tradução nossa). Trataremos especificamente das reformas realizadas na Polícia da Província de Buenos Aires (POLBAIRES) – a primeira em 1997 e a segunda em 2004 –, considerando que esta província corresponde a mais de um terço da população argentina e pode ser tomada como um caso paradigmático. Esses processos, em linhas gerais, visavam aperfeiçoar o desempenho do trabalho policial e estavam imersos em debates que traçavam paralelos entre reformas das polícias e a consolidação democrática na região. Muitas vezes, o diálogo entre esses dois eixos não se deu de maneira nítida, conforme aponta Gorgal (2015, p. 6, tradução nossa) ao afirmar que "enquadrar a reforma policial na Argentina dentro do processo de consolidação democrática foi teoricamente lógico, mas na prática confuso".

Outro ponto central que compõe o debate sobre as polícias argentinas é o da corrupção, que, desde o início do século XX, vem sendo elemento de preocupação dos órgãos públicos e impulsionador de mudanças institucionais (BARRENECHE; GALEANO, 2013). A exemplo disso, Eaton (2008) aponta a recorrente ligação ilícita entre policiais e políticos como um dos mais relevantes empecilhos para a manutenção de mudanças nas instituições e afirma que todos os três líderes reformadores da polícia da Argentina, na última década, denunciaram laços ilegais entre a sociedade política e a polícia.

Como é recorrente na história da América Latina, a primeira reforma policial argentina pós-democratização foi desencadeada a partir de um caso de grande repercussão sobre a má conduta dos agentes. Em 1997, é descoberta e publicizada a participação de policiais da POLBAIRES no sequestro, na tortura e no assassinato do fotógrafo José Luís Cabezas, após ter feito a foto que tirou do anonimato Alfredo Yabrán, mafioso com forte influência no governo de Eduardo Duhalde (1991-1999).³⁶ Como autores do crime, vieram a ser indiciados Gustavo Prellezo, Aníbal Luna, Sergio Camaratta, policiais de Pinamar e Alberto "La Liebre" Gómez, Comissário de Polícia do mesmo município.

³⁶ Disponível em: https://www.clarin.com/sociedad/23-anos-crimen-jose-luis-cabezas-documental-netflix-haria-olviden-dice-hermana_0_N8voG0Ba.html. Acesso em: 20 dez. 2020.

Esse caso cria uma crise política na província, que se alastra a nível nacional, aglutinando insatisfações da sociedade civil, imprensa, dirigentes políticos, órgãos nacionais e internacionais com ênfase nos grupos defensores dos direitos humanos, impondo à agenda política a necessidade de medidas que visem reformar as instituições policiais. Partindo de uma premissa de que muitos dos problemas encontrados na POLBAIRES provinham da grande liberdade concedida para pensar sua própria conduta, a reforma de 1997 inicia-se com o governador Duhalde convocando um grupo de especialistas da sociedade civil, conhecidos nos movimentos de Direito Humanos na Argentina, para projetar um plano de ação para a polícia. Em um segundo momento, determinou a dissolução formal da Polícia de Buenos Aires e estabeleceu uma intervenção civil da força policial, que durou aproximadamente quatro meses. Esse processo se seguiu de um movimento de demissões em massa de policiais:

Em abril de 1998, o Governador Duhalde decidiu criar o cargo de Ministro da Justiça e Segurança e nomear Arslanián como ministro, a fim de executar o Plano anteriormente elaborado e aprovado. O ministro começou com uma retirada massiva de 4.000 chefes de polícia para enviar uma mensagem não apenas à própria POLBAIRES, mas também à sociedade: a prioridade era lutar contra a corrupção da polícia e assumir o controle de sua condução. Outras oito demissões em massa ocorreram durante o período da primeira reforma, o que produziu um movimento interno de oposição às medidas, formado por policiais expulsos denominados "Los Sin Gorra". (GORGAL, 2015, p. 26, tradução nossa).

O movimento da reforma, que foi intitulado de "El Plan", fundamentou-se nos seguintes eixos estruturantes: i) tomar o controle da Polícia de Buenos Aires a fazê-la prestar contas aos funcionários eleitos e aos cidadãos; ii) reduzir a brutalidade policial e fazê-la respeitar os princípios dos direitos humanos e constitucionais fundamentais; iii) democratizar o sistema de segurança pública e envolver a comunidade na sua gestão; iv) reduzir a corrupção policial e estabelecer um novo sistema de assuntos internos; v) estabelecer um novo e eficiente modelo de organização e formação; e vi) difundir um novo sistema de valores inspirado nos princípios estabelecidos pela reforma (GORGAL, 2015). Assim descritos, os objetivos da reforma de 1997 pairavam muito no eixo de uma mudança cultural da instituição, com garantia de um desempenho do serviço público que fosse transparente, honesto e que agisse dentro da ordem constitucional, com ênfase no eixo da formação e da conduta profissional.

A partir da análise do El Plan, nota-se a preocupação com a questão da corrupção policial e a discricionariedade ilimitada para a tomada de decisões sem a devida prestação de contas à sociedade. Foi um plano de profunda reestruturação da instituição policial, e não uma apenas a implementação de uma determinada estratégia de policiamento com padrões distintos

dos adotados até o momento. Tratava-se de uma espécie de refundação da polícia da Província de Buenos Aires, com ênfase na identidade civil, em contraposição a uma ideologia militarizada. Os cargos do alto escalão foram eliminados, o código de ética alterado conforme orientações da ONU e táticas de policiamento comunitários postas em prática. Foi criada uma pasta de Assuntos Internos composta integralmente por civis, responsáveis por processar e julgar condutas policiais, e o currículo da formação dos agentes foi reformulado, sendo acrescentadas disciplinas de direitos humanos e ciências sociais. Outra importante modificação, de ordem estrutural da Polícia da Província de Buenos Aires durante a reforma de 1997, foi a separação das atividades de prevenção e de investigação. A última ficou sob responsabilidade da nova Polícia Judicial Argentina, e a primeira seguiu sendo executada pela antiga POLBAIRES, mas agora com responsabilidades divididas entre trânsito, prevenção e transporte de detentos:

Na tentativa de reforma de 1997-1999 na província de Buenos Aires, por exemplo, o cargo de chefe de polícia provincial foi abolido, a responsabilidade exclusiva pelas investigações criminais foi transferida para um novo ministério provincial (Ministério Público Fiscal) e uma nova força policial investigativa (Polícia Judicial Argentina) foi estabelecida dentro desse ministério. As funções que permaneceram sob o Ministério da Segurança foram então separadas em forças policiais distintas sob estruturas de comando distintas: prevenção do crime, transporte e transferência de detidos. Depois de 1999, entretanto, os oponentes da reforma minaram com sucesso a separação funcional dos serviços preventivos e investigativos ressuscitando, sob um novo nome, a figura de um único chefe provincial. (EATON, 2008, p. 12, tradução nossa).

Desde seu início, o projeto contou com relativo apoio político e social e, apesar das medidas agressivas adotadas durante o período, não encontrou grandes barreiras para a sua implementação. Eaton (2008) aponta que a maior resistência se deu por parte das autoridades municipais, que enxergaram o projeto como um possível enfraquecimento de seus poderes, principalmente pela criação dos departamentos de polícia distrital que, na prática, inseriram uma nova unidade administrativa entre os níveis provincial e municipal. Os prefeitos também dificultaram a criação de uma figura da reforma chamada de defensores municipais, que atuariam como uma espécie de ouvidoria da polícia e seriam independentes do poder municipal.

Apesar de ter se observado uma correlação com o curso da reforma e a redução dos índices de criminalidade (GORGAL, 2015), passou-se a enfrentar dificuldades para se sustentar no tempo. Curiosamente, nas eleições seguintes para a província de Buenos Aires, o discurso adotado pelo candidato do mesmo partido de Duhalde, e que o faria ganhar a disputa, é contrário à recente reforma. Sua vitória significou a interrupção do processo reformista e a dissolução do

grupo de trabalho que vinha atuando nessa pasta, com iniciativas revertidas em direção a outra concepção de segurança pública. Cargos de polícia foram recriados, ocasionando a reunificação das atividades de prevenção e investigação, voltou-se a ampliar os poderes discricionários da instituição e a restringir a participação cidadã, seja pelo desmantelamento do sistema de Assuntos Internos, seja pelo enfraquecimento da estratégia de policiamento comunitário.

O debate sobre as reformas foi reaberto em 2002, quando manifestantes foram assassinados pela polícia durante um protesto. A comoção social teve força para fazer que o curso da "contrarreforma" fosse interrompido, dando lugar a um período de transição para uma política de segurança pública que superasse as más heranças carregadas. Todavia, é apenas com o sequestro e o assassinato do universitário Axel Blumberg, em 2004, que se implementa um movimento de retorno à reforma que havia sido proposta (e abandonada) em 1997, no então governo de Felipe Solá (2002 e 2007).

O objetivo geral era resgatar aquele processo, aprofundando a visão, os valores e as linhas estratégicas então desenhadas para aprimorar as práticas policiais (GORGAL, 2015). Um ponto interessante de inovação foi a criação de uma nova polícia, partindo-se da compreensão de que a POLBAIRES possuía limitações insuperáveis em certos aspectos do desempenho do serviço. A Lei 13.202 de 2004, portanto, criou a Polícia de Buenos Aires 2, voltada às atividades de prevenção do delito, conforme dispõe o Artigo 4:

Art. 4º - A Polícia Buenos Aires 2 atuará na prevenção do crime, de ofício ou a requerimento. Não realizará tarefas de custódia para objetivos fixos ou pessoas e não abrigará detidos em suas instalações.

É proibido aos servidores da Polícia Buenos Aires 2 realizar qualquer outra diligência que não seja de patrulhamento e de realizar ações estritamente preventivas no âmbito das atribuições determinadas nesta Lei.

Não poderá fazer intimações ou notificações judiciais, ou ações equivalentes, ou realizar qualquer tarefa administrativa alheia ao funcionamento deste próprio corpo policial.³⁷

Outra mudança que El Plan II introduziu foi a reestruturação da hierarquia pessoal. Segundo Gorgal (2015, p. 32, tradução nossa), um dos aspectos mais importantes desse ponto "foi a unificação dos agrupamentos de oficiais/sargentos, um legado da marca militar com a qual foram organizados a polícia na Argentina".

A preocupação com uma mudança cultural nas polícias da Província de Buenos Aires se manteve protagonista, tendo sido novamente retomadas disciplinas ligadas à matéria dos

³⁷ Tradução com base em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-13201-123456789-0abc-defg-102-3100bvorpyel/actualizacion>. Acesso em: 20 dez. 2020.

direitos humanos nos currículos de formação, bem como desenvolvidas parcerias com universidades – como a criação de cursos técnicos no campo da segurança pública. Por fim, quanto ao controle interno e externo das atividades policiais, identificou-se a necessidade de elaboração de um sistema mais amplo, com ação combinada da CompStat, Gabinete de Auditoria Geral de Assuntos Internos do Ministério e o conteúdo aprovado na Ley de Emergencia de la Policía al Ministro (GORGAL, 2015).

A segunda experiência obteve dados mais animadores quanto à correlação com a diminuição das taxas de criminalidade, "alcançando o nível mais baixo desde o final da década de 1980" (GORGAL, 2015, p. 28, tradução nossa). Perfazendo o mesmo movimento da década de 1990, também se concretizou uma contrarreforma, a partir de 2007, que buscou desestruturar o processo consolidado até então. Essa escolha política foi marcada principalmente pela troca de governo da Província de Buenos Aires e teve característica de ainda maior radicalidade na mudança de paradigma adotado.

Assim, fica marcada a grande dificuldade das reformas das polícias da província de Buenos Aires se manterem no tempo. Alguns pontos são comuns a ambas reformas: a) os processos foram desencadeados por eventos de grande repercussão midiática, que impulsionaram a opinião pública em apoiar processos de transformação como resposta à revolta social; b) as condições de implementação foram favoráveis, principalmente em 2004, já que havia apoio político, popular, engajamento da sociedade civil; c) a preocupação que dirigiu os Planos era a polícia "em si", ou seja, dava ênfase às suas características de corrupção e desrespeito aos direitos humanos, não direcionando o debate diretamente à melhora dos índices de criminalidade; e d) houve cumprimento de um plano previamente elaborado e discutido por especialistas na área. Como diferenças entre os processos, aponta-se que, no El Plan II, houve maior aporte de recursos devido a uma melhor fase da economia nacional, ao apoio do governo federal e a uma aceitação mais dócil da polícia (GORGAL, 2015).

Os motivos apontados como responsáveis por fazerem com que as reformas, de certa forma, fracassassem, são diversos. Föhrig e Pomares (2013) afirmam que as políticas de segurança requerem estados e atores políticos com estabilidade e grande capacidade de implementação de políticas públicas, o que raramente foi o caso no país. Eaton (2008) chama atenção ao fato de que os esforços de reforma em um determinado nível de governo na Argentina têm sido sabotados por funcionários que atuam em outros níveis de governo, em especial as relações entre província-município, federação-província e federação-município. Por outro lado, Gorgal (2015) se afasta de uma responsabilização preponderante dos fatores

políticos, argumentando que as reformas postas em curso possuíam graves defeitos em seu próprio desenho, e que este foi o real motivo que minou sua capacidade de sustentabilidade. Segundo o autor, essas falhas estão relacionadas à incapacidade das políticas de "reconfigurar a dinâmica político-institucional a seu favor, por um lado, e promover “feedbacks” positivos que adiram a reforma ao ambiente social, político e/ou institucional, por outro" (GORGAL, 2015, p. 35, tradução nossa).

2.2.2 O caso colombiano

A história recente da Colômbia é marcada por uma grande preocupação acerca da violência urbana, que tem vivenciado uma escalada da criminalidade desde os anos 1980, focalizada especialmente nos seus grandes centros urbanos, as cidades de Bogotá, Medellín e Cali (VELASQUEZ; PINZÓN, 2008). Em termos de Segurança Pública, o país, nos últimos 30 anos, passou por significativas transformações, que modificaram de maneira expressiva a instituição policial e a percepção do fenômeno da violência. Tendo sua história recente marcada pelo desenvolvimento do narcotráfico e pelo conflito armado, hoje recebe atenção regional e internacional num clima de otimismo (LLORENTE; LEÓN, 2013, p. 163).

A relação entre o conflito armado, o narcotráfico e os índices de violência no país tem se estreitado desde a década de 1980, tendo seu ápice durante os anos 1990. O tráfico de drogas na Colômbia foi introduzido em todas as suas esferas, pautando a totalidade da agenda social, econômica e política. Entende-se, portanto, como os processos de transformação da ação do narcotráfico no país reverberaram diretamente nos índices de violência coletados ao longo das últimas décadas.

Considerando esses elementos e entendendo a enorme abrangência do tema, pretende-se, nesta seção, abordar dois momentos de reformas das polícias colombianas: o primeiro em 1993, durante o governo de Gaviria; e o segundo, dez anos depois, em 2003, durante o governo de Uribe. Por fim, debate-se como as experiências de reformas nacionais reverberaram regionalmente, tomando como objeto de análise as cidades de Bogotá e Medellín.

2.2.2.1 Os debates de reformas policiais em 1993 e 2003

No início da década de 1990, a Colômbia lutava contra uma íngreme escalada da violência. No ano de 1991, a taxa nacional de homicídios chegou a um ponto crítico, quando, de acordo com dados da Polícia Nacional, foram da ordem de 79 por 100.000 habitantes, o que

colocou o país como um dos mais violentos do mundo (LLORENTE; LEÓN, 2013). O governo de Gaviria (1990-1994) enfrentava um sério problema com o ápice da atuação do narcotraficante Pablo Escobar, que se entregou à polícia em 1991 e fugiu em 1992, mas seguiu continuamente gerenciando ataques terroristas e orquestrando o tráfico de drogas, por meio do Cartel de Medellín. Dupuy (2005) também aponta como desafios políticos enfrentados as marchas e as greves camponesas, o surgimento de novos grupos fora da lei (como os chamados paramilitares) e o recrudescimento de seus confrontos com guerrilheiros tradicionais. A situação da polícia colombiana nesse período era frágil e incapaz de responder a todos os eventos: ao mesmo tempo que era assassinada na guerra entre os cartéis, também era, em parte, corrompida por estes.

Nesse contexto, o estopim para a primeira reforma no campo da Segurança Pública foi o estupro e o assassinato de uma menina de 9 anos dentro da Terceira Delegacia localizada no centro de Bogotá.³⁸ A partir desse fato, o presidente Gaviria incumbiu o então Ministro da Defesa Rafael Pardo Rueda à tarefa, o que se deu inicialmente por meio da criação de duas Comissões Consultivas – espécie de grupos de trabalho que visavam discutir e elaborar um plano de ação para a reestruturação da instituição policial. Uma era composta de policiais (interna) e outra de membros da sociedade civil e funcionários do estado (externa). Após 40 dias de trabalho, apresentaram um diagnóstico comum que apontava diversos déficits e críticas à formação, à organização e à coesão interna das polícias.

Todas as recomendações das comissões instituídas foram aceitas e acolhidas pelo Governo Nacional e resultaram em uma lei e cinco decretos sancionados. A Lei nº 62 de 1993 expediu normas sobre a Polícia Nacional e criou uma série de Conselhos, Comandos e Comissões, tendo em vista a superação dos problemas encontrados. Uma das novidades introduzidas foi o Conselho Nacional de Polícia e Segurança Cidadã, composto por Presidente da República, Ministro do Governo, Ministro da Defesa, Ministro da Justiça, Diretor Geral da Polícia Nacional, Comissário Nacional da Polícia, um governador e um prefeito. Segundo Dupuy (2005), esta conformação procurou harmonizar as altas decisões de política e a gestão da instituição com a política criminal e as necessidades das entidades locais. Foram criados Comandos Municipais, que pretendiam desenvolver maior cooperação e coerência entre os policiais e as necessidades dos municípios. Com foco no estreitamento da relação entre polícia e comunidade, foi criado o Sistema Nacional de Participação Cidadã, que tinha instâncias

³⁸ Disponível em: <https://pacifista.tv/notas/sandra-catalina-un-caso-para-no-olvidar-la-violencia-contra-la-ninez/>. Acesso em: 20 dez. 2020.

nacional, departamental e municipal. Sobre a esfera nacional, aponta Dupuy (2005, p. 16, tradução nossa):

A Comissão Nacional era composta por 24 membros que representavam o governo e a sociedade civil. Vale destacar que, apesar de ser uma Comissão muito grande, sua finalidade era justamente coletar em todos os níveis as opiniões, inquietações e sugestões dos principais usuários do serviço policial. Para se ter uma ideia da ampla representatividade existente naquela Comissão, vale destacar, entre outros, os representantes de Organizações não governamentais, dos sindicatos, dos grêmios, dos indígenas, dos camponeses, das universidades, das organizações de mulheres, dos direitos humanos, dos aposentados da polícia, dos prefeitos, dos governadores etc. Obviamente, foi presidida pelo Ministro da Defesa e Diretor Geral da Polícia.

Entre as atribuições do Sistema, estavam: propor políticas para fortalecer a ação preventiva da polícia; promover a participação cidadã; e recomendar o desenho de mecanismos, planos e programas para a polícia (Lei 62/1993, Art. 28). No âmbito do controle interno da polícia, também foram criados fóruns e cargos que tinham como objetivo impulsionar a transparência da instituição e a autonomia para realizar investigações sobre a ação policial. Na perspectiva da profissionalização da carreira, a partir das considerações trazidas pelas Comissões Consultivas, o governo elaborou um novo plano de carreira, que continha como principal mudança porta de entrada única à instituição e a necessidade de Ensino Superior (DUPUY, 2005). A primeira versão do plano não foi bem recebida pela categoria, sendo necessária sua reformulação, em que as inovações descritas acima não se sustentaram, mas houve a fusão entre as carreiras de agente e suboficial, enquanto o escalão dos Oficiais permaneceu o mesmo (AZEVEDO, 2017). O processo, iniciado em 1993, desenvolveu um sistema de participação e controle cidadão importantes para a democratização da instituição. Todavia, acabou sendo absorvida com muita limitação por parte da própria polícia, que percebeu essa mudança polarizada a partir dos interesses dos civis, e não da corporação.

Em agosto de 1994, toma posse como presidente Ernesto Samper, em meio a denúncias da sua relação com o narcotráfico. Já em 1995, a polícia passava a contar com grande prestígio por sua bem sucedida atuação no combate aos cartéis de drogas, em especial o Cartel de Cali. Foi esse reconhecimento que possibilitou que a própria polícia colocasse em curso novas mudanças para a instituição, que compuseram o denominado Programa de Transformação Cultural e Melhoramento Institucional. Segundo aponta Dupuy (2005), esse projeto se alicerçou em sete eixos principais: Plano de Transparência; Participação Cidadã para Mudança; Aprimoramento de Conhecimento; Pesquisa por Vocação e Talento Policial; Uma Nova Cultura de Trabalho; e Desenvolvimento de Gestão. Nesse contexto, diversas mudanças foram

colocadas em curso: deu-se mais discricionariedade para que o Diretor da Polícia demitisse seus inferiores; intensificaram-se alguns projetos específicos de policiamento comunitário; e estabeleceram-se parcerias com universidades.

Esse movimento pode ser lido como "contrarreforma", sob a perspectiva de que se contrapôs drasticamente ao programa posto em prática em 1993. Muitas das instâncias criadas naqueles momentos foram eliminadas ou esvaziadas, a exemplo da Comissão Nacional de Participação Cidadã e dos Comandos Municipais. Um dos grandes impactos do "Programa de Transformação Cultural e Melhoramento Institucional" foi frear a descentralização decisória e relacional das questões referentes à polícia, além de remodelar a compreensão do que seria uma polícia comunitária:

Por outro lado, os programas de Transformação Cultural contribuíram para mudar completamente a forma de entender as relações com os cidadãos. Conforme descrito no ponto anterior, a nova abordagem da participação cidadã era de fato muito diferente da proposta pelas Comissões Consultivas de 93, pois entendia a participação cidadã como apoio ou voluntariado à gestão policial, mas não dava qualquer conotação formal de fiscalização e controle da gestão da instituição aos cidadãos, uma vez que sua participação era feita por meio de programas cívicos controlados integralmente pela Polícia. (DUPUY, 2005, p. 36, tradução nossa).

Restou marcado no discurso da contrarreforma uma concepção da polícia como empresa privada, em que a busca de profissionalização dos agentes se deu a partir da lógica "gerencial", restando tal fato exemplificado pelos projetos desenvolvidos com as universidades na perspectiva de uma formação de administração de negócios.

O segundo processo de reforma policial se iniciou na Colômbia em 2003, novamente impulsionado por escândalo na corporação envolvendo a apropriação, por parte de policiais, de cerca de duas toneladas de cocaína apreendidas do narcotráfico. É importante frisar que esse fato se encontrava imerso a um quadro geral de altos índices de violência e respostas insuficientes no campo da Segurança Pública. É formada, portanto, mediante Decreto, uma Missão Especial, composta de seis civis especialistas na área, cujos objetivos eram "fazer um diagnóstico da situação da polícia, especialmente de seus mecanismos de controle e fazer recomendações relevantes para corrigir as falhas encontradas" (DUPUY, 2005, p. 45, tradução nossa). Nesse segundo momento, o foco da ação se deu a partir de uma perspectiva de controle disciplinar e administração de recursos e pessoal. Ao serem entregues as recomendações elaboradas pela Missão Especial, a resistência para a sua implementação se deu mais proeminentemente por parte do governo, e não da própria instituição policial. Os apontamentos que dependiam apenas da polícia foram implementados, ao passo que os que necessitavam

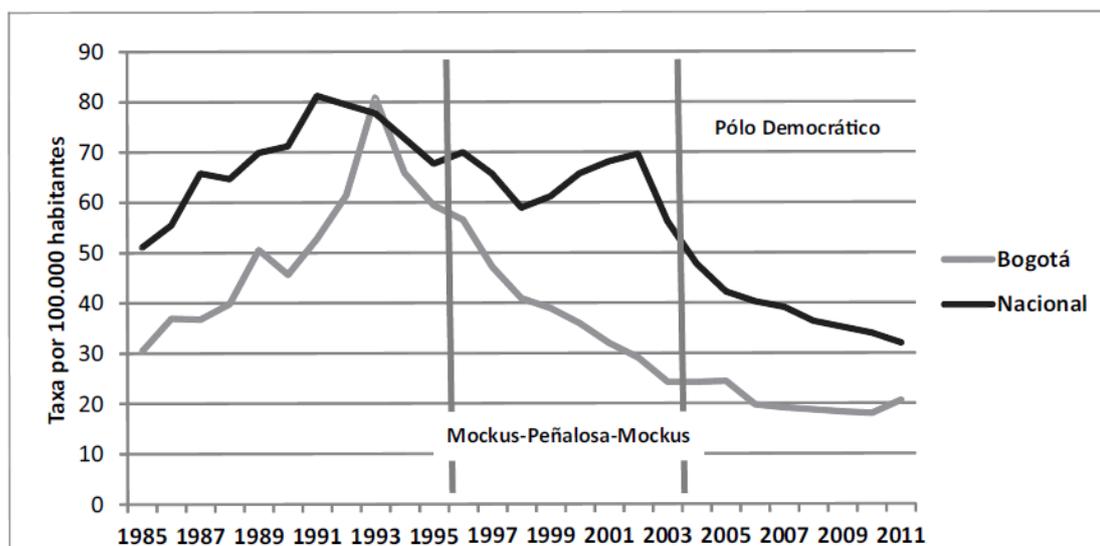
iniciativa governamental acabaram por ficar apenas no papel. Portanto, a Missão Especial de 2003 foi impulsionada por uma iniciativa do governo, que convocou especialistas para acumularem e produzirem recomendações sobre o assunto, todavia o próprio governo se recusou a adotar a maior parte destas recomendações.

2.2.2.2 Expressões regionais: os casos de Bogotá e Medellín

Ainda que com limitações, os processos nacionais de reformas das polícias compuseram um quadro de importantes transformações, que se desdobraram de diferentes formas a partir de contextos regionais. Em especial, os casos das cidades de Bogotá e Medellín têm ganhado destaque enquanto exemplos com características positivas no campo da Segurança Pública.

No caso da capital Bogotá, durante o período de 1995 a 2003, foram implementadas uma série de iniciativas a nível municipal que visavam contribuir para o controle da criminalidade e a para percepção de insegurança por parte da população. No início dos anos 1990, a cidade era considerada desordenada e insegura, tendo registrado um pico dos índices de homicídios no ano de 1993, correspondente a 80 homicídios por cada 100.000 habitantes. Esse padrão ascendente, todavia, se interrompeu nesse ano, passando a diminuir de maneira bastante expressiva, conforme se observa no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Taxa de homicídios em Bogotá (1985-2011)



Fonte: Llorente e León (2015, p. 166).

A diminuição da taxa de homicídios foi acompanhada pela de outros índices de criminalidade, como os que se referem aos crimes contra a propriedade, como o furto a pessoas,

residências, comércio e roubo de veículos. É possível se valer de múltiplas abordagens no esforço de explicar as causas de tal avanço. Um dos aspectos para o qual Llorente e León (2015) chamam atenção é a ascensão, nesse período, ao governo municipal de prefeitos que colocaram políticas de redução da violência como prioridade na agenda política, sendo eles Antanas Mockus e Paul Bromberg (1995-1997), Enrique Peñalosa (1998-2000) e Antanas Mockus (2001-2003).

Velázquez e Pinzón (2008) apontam que, durante o governo de Mockus, Bogotá passou por uma transformação significativa no tratamento do tema da segurança pública, quando diversos programas e medidas foram implementados, com objetivos como o fortalecimento institucional, a conquista de maior orçamento nacional na área, bem como a construção de consensos no sentido de que o tema deveria permanecer no centro da atenção governamental. Sendo o tema das polícias de competência nacional, tratou-se de compreender as abordagens do fenômeno da violência como plurais e transversais, não restritas apenas ao aparato coercitivo do Estado. Nesse sentido, trabalhou-se na perspectiva de consolidar uma cultura cidadã, com ênfase em políticas preventivas.

Já no governo de Peñalosa, ocorreu a manutenção de algumas perspectivas adotadas até então, todavia com um redirecionamento do discurso para uma ideia de segurança "mais forte", inspirado no modelo das "Janelas Quebradas", oriundo da cidade de Nova York (EUA). Desse recorte teórico, prevaleceu especial atenção ao cuidado e à revitalização dos espaços públicos como forma de destamar conflitos e tensões de convivência social (LLORENTE; LEÓN, 2015). Assim, os governos de Markuz e Peñalosa ficaram marcados como um período de construção de um projeto de segurança pública desde uma perspectiva cidadã, colocando em destaque o papel da administração municipal nesse contexto.

Também na cidade de Medellín, que possui a segunda maior população da Colômbia, observou-se, no início da década de 1990, taxas exorbitantes de criminalidade, tendo sido berço do Cartel de Medellín que, durante muitos anos, protagonizou a guerra do narcotráfico. Após o ano de 1992, conforme apresentam Llorente e León (2015), foi possível constatar um declínio da violência; todavia, até 2003, as taxas de homicídios permaneceram entre 350 e 150 por 100.000 habitantes. Portanto, o que se demonstra é que, mesmo com a dissolução do Cartel de Medellín, em 1993, não houve diminuição drástica dos marcadores de criminalidade, conforme poderia ser esperado. Ainda, dinâmica do governo local durante toda a década de 1990, que realizou uma espécie de retirada do Estado, priorizando a estratégia de conceder liberdade aos

grupos armados para negociarem e resolverem conflitos, pode ter sido um dos elementos que ocasionou a redução lenta e gradual da violência em Medellín (LLORENTE; LEÓN, 2015).

Apenas a partir do ano de 2003 que mudanças mais significativas se concretizam, havendo uma redução drástica nos números de crimes violentos na localidade. Durante o governo de Sergio Fajardo (2004-2007), acelera-se a diminuição de tais índices, chamando atenção nacional e internacional para o projeto no campo da Segurança Pública implementado:

No plano de desenvolvimento "Medellín, un compromiso de toda la ciudadanía 2004-2007", a segurança e a convivência constituem um dos eixos principais da linha do programa de governo denominado "Medellín gobernable y participativa". No diagnóstico dos problemas da cidade, a violência é apontada como um dos mais graves, por isso são propostos programas de prevenção da violência, gestão do espaço público de convivência, transformação e modernização dos órgãos de segurança e justiça, atendimento à população carcerária infratora e levando em consideração o grave impacto do conflito armado na cidade, um programa de paz e reconciliação que estimula os processos de desmobilização de membros de grupos armados ilegais e sua reintegração na sociedade. É importante destacar que o eixo segurança e convivência faz parte de uma linha do programa de governo que inclui também a cultura cidadã, a participação cidadã e a transparência e o desenvolvimento institucional. (VELÁZQUEZ; PINZÓN, 2008, p. 267).

Dessa forma, assim como no caso de Bogotá, são postas em curso medidas alicerçadas na prevenção do delito, com estímulo à cultura, à revitalização de espaços públicos e à ocupação de territórios, sendo uma nítida contraposição à política de retirada do Estado que vinha se concretizando até o momento. Um dos programas do Governo Fajardo que ganhou maior destaque foi o Programa Paz y Reconciliación (PPR), voltado à ressocialização daqueles indivíduos que deixaram de fazer parte dos grupos paramilitares da região e à capacitação de jovens de baixa renda. Ainda que seja um processo complexo e de muitas nuances, o PPR representou uma alternativa para a reinserção à legalidade de ex-combatentes, sendo inclusive replicado posteriormente a nível nacional em 2006 para atender à população desmobilizada de grupos armados irregulares no resto do país (LLORENTE; LEÓN, 2015).

Os casos de Bogotá e Medellín vêm sendo apontados como experiências bem-sucedidas para a redução da violência, mas precisam ser lidas em conjunto às iniciativas nacionais, especialmente por a competência do aparato repressivo Estatal na Colômbia ser de ordem nacional. Assim, conforme chamam atenção Llorente e León (2015, p. 181), a experiência da cidade de Bogotá foi precedida por uma "política explícita do governo do Presidente César Gaviria (1990-1994), que procurou incentivar as autoridades locais para exercerem a liderança que lhes deu a constituição de 1991 perante estas questões". Já no caso de Medellín, também é evidente a contribuição direta de medidas nacionais para a diminuição da taxa de homicídios, a

exemplo das grandes operações da polícia colombiana, conjuntamente a outros órgãos, de desmantelamento e contenção de grupos paramilitares, incluído o Bloco Cacique Nutibara (BCN) em dezembro de 2003.

Portanto, desde uma perspectiva local, tem-se que tanto Bogotá quanto Medellín foram palco de execução de projetos no campo da Segurança Pública, que privilegiaram uma perspectiva de participação cidadã, focados na prevenção do delito e no fortalecimento das redes de troca e convivência popular. Tais estratégias são consideradas por muitos "modelos de sucesso", que devem ser observados e replicados a outras realidades. Todavia, em um contexto tão complexo como o da Colômbia, quaisquer alterações nos índices de criminalidade dependem da análise de uma vasta gama de fatores, que não se restringem apenas ao contexto local. Nesse sentido, ainda que a agenda de uma cultura cívica tenha tido grande importância para a consolidação de uma narrativa alternativa ao combate à criminalidade, ela isoladamente não tem força para justificar a redução dos índices de violência nas regiões.

3 POSSIBILIDADES PARA O CASO BRASILEIRO

3.1 O PERCURSO DO DEBATE SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA NO GOVERNO FEDERAL

Como tratado ao longo Capítulo 1, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, muito pouco mudou no que tange à Segurança Pública no Brasil. Demos as boas-vindas à nova era democrática com o modelo de polícias estaduais de ciclo partido, com rivalidade mútua, irracionalidade administrativa, limitação tecnológica e tradição avessa ao respeito de direitos e garantias, revitalizada pelo passado ditatorial recente. Se de um lado não houve a reforma estrutural, de outro também não veio de imediato a política pública nacional articulada e coesa, com força para orientar a ação das polícias em cada uma das unidades federativas.

Assim, foi apenas no segundo mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) que conhecemos o primeiro Plano de Segurança Pública Nacional. Ainda que tenha sido coordenado de maneira tímida e limitada, representou avanço, já que, antes dos governos FHC, esse campo "marcara-se por indiferença e imobilismo, resignando-se os gestores federais a dar continuidade a práticas tradicionais, adaptando-as ao novo contexto democrático, consagrado pela Constituição de 1988" (SOARES, 2007, p. 86).

Já no caso do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), o Plano Nacional de Segurança Pública foi gestado antes da eleição e apresentado ainda enquanto candidato como compromisso de campanha. Uma vez eleito, pôs-se o plano em curso e, apesar de consistir em um documento inovador, elaborado em colaboração com especialistas na área e preocupado com diagnósticos e propostas fundadas na ciência, teve dificuldade de ser abraçado pelo próprio Governo Federal, pelos tensionamentos e pelos riscos políticos que se apresentaram no caminho. Especificamente sobre as polícias estaduais, o plano propunha a desconstitucionalização, ou seja, transferir "aos Estados o poder para definirem, em suas respectivas constituições, o modelo de polícia que desejam, precisam e/ou podem ter" (SOARES, 2007, p. 90), sendo possível a implementação do ciclo completo, a unificação, a criação de polícias municipais ou a manutenção do modelo vigente. Tal proposta acabou não sendo concretizada, como diversas outras contidas no Plano.

No segundo mandato presidencial de Lula, foi lançado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), pela Medida Provisória 384, que pretendia casar a agenda de direitos humanos com eficiência policial, desde uma perspectiva multidisciplinar. Sobre isso, discorrem Azevedo e Santos (2018, p. 199):

Pode-se dizer que as políticas de segurança pública aplicadas pelo Ministério da Justiça em parceria com outros Ministérios através do PRONASCI são fruto do processo de amadurecimento democrático, que desde a segunda metade dos anos 90 vem ocorrendo no Brasil, com a elaboração dos Planos Nacionais de Segurança Pública I e II, ainda no Governo Fernando Henrique Cardoso, e do Plano Nacional de Segurança Pública III, já no governo Lula. O principal avanço do PRONASCI, além de uma concepção mais acabada sobre as políticas públicas de segurança, foi a vinculação orçamentária para a implementação dos programas, uma vez que havia o reconhecimento de que o problema dos planos anteriores era fundamentalmente a baixa capacidade de implementação do Estado brasileiro, em suas várias instâncias de governo.

Durante a sua condução pelo Ministro da Justiça Tarso Genro (2007-2010), o Programa contou com alto financiamento e executou uma multiplicidade de iniciativas que visavam responder de maneira complexa e articulada o fenômeno da violência. Citam-se: os Territórios da Paz, que incentivavam a polícia comunitária e a aproximação das instituições com a população local; o Bolsa-Formação, incentivo para a educação dos agentes de Segurança Pública; o Programa Nacional de Habitação aos Servidores da Segurança Pública; o Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável; e o Projeto Mulheres da Paz. Por pretender uma ação ampla e difusa, o programa de ordem nacional dependeu da articulação de uma grande gama de atores sociais. O PRONASCI é entendido como uma importante iniciativa que se propôs a atuar "a partir de duas frentes, diversas e complementares, a serem manejadas de forma combinada e simultânea: a de natureza social e a de natureza policial" (AZEVEDO; SANTOS, 2018, p. 207). Todavia, a partir do primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014), o programa foi perdendo protagonismo e, conseqüentemente, financiamento, o que prejudicou a sua continuidade de maneira potente, como se propunha até então, percebendo-se um giro de foco às pautas antidrogas e penitenciárias.

Em outubro de 2018, com Luiz Inácio Lula da Silva – que, em agosto, figurava em primeiro lugar nas pesquisas de intenção de voto – preso e impedido de disputar as eleições,³⁹ é eleito para a Presidência da República Jair Bolsonaro, candidato do PSL, partido de direita conservadora. Bolsonaro se elege dando destaque ao tema do combate à violência, apresentando soluções simples e radicalizadas, de endurecimento penal, militarização e repressão policial, incorporando uma retórica abertamente oposta aos direitos humanos. Em seu plano de governo, afirma que uma das possíveis soluções para a questão da violência no Brasil é o acesso da população a armas de fogo, visando à reforma do Estatuto do Desarmamento. Para tanto,

³⁹ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/08/22/pesquisa-datafolha-lula-39-bolsonaro-19-marina-8-alcckmin-6-ciro-5.ghtml>. Acesso em: 2 jan. 2021.

fundamenta que "as armas são instrumentos, objetos inertes, que podem ser utilizadas para matar ou para salvar vidas. Isso depende de quem as está segurando: pessoas boas ou más".⁴⁰ Ainda, defende que a origem da criminalidade está centrada nas políticas elaboradas pelos governos do campo progressista. No que se refere ao encarceramento, o plano apresentado pelo candidato guia-se pelo mote "Prender e deixar na cadeia salva vidas", com intenção de acabar com a progressão de regime e saídas temporárias. Entre outras propostas, encontram-se a redução da maioria penal para 16 anos e a introdução de excludente de ilicitude aos policiais como resguardo jurídico para a atuação profissional. Portanto, Bolsonaro se elege apresentando mudança ideológica radical para o campo da Segurança Pública, que agora se faz abertamente punitivista e armamentista.⁴¹

Passados dois anos de governo, pode-se dizer que Bolsonaro se manteve fiel às diretrizes apresentadas no Plano de Governo. A flexibilização das armas foi, de fato, uma das grandes preocupações, mas acabou sendo tratada majoritariamente por decretos e portarias, demonstrando a complexidade do mérito caminhar por acordo dos blocos políticos no Congresso Nacional,⁴² tendo em vista que Bolsonaro e seus aliados não compuseram maioria no legislativo. O Atlas da Violência, publicado pelo Fórum Nacional de Segurança Pública, chama a atenção para a priorização que o governo federal vem dando a esse tema, bem como às sérias consequências que essas medidas acarretam:

Em um ano e meio, desde 2019, já foram editados, pelo menos, onze decretos, uma lei e quinze portarias do Exército que trarão como consequência a fragilização dos instrumentos de controle e fiscalização de armas de fogo e munições, o aumento do número de armas em circulação no país, a obstaculização do combate ao tráfico ilegal dessas armas e a facilitação de sua obtenção por criminosos, como traficantes e milicianos. Dos onze decretos publicados em 2019, seis continuam em vigor. Das quinze portarias do Exército, incluídas aqui as publicadas em conjunto com o Ministério da Justiça, sobre munições, pelo menos cinco foram revogadas, três delas justamente as que foram editadas após reuniões técnicas com o Tribunal de Contas da União (TCU), a Polícia Federal e o Ministério Público Federal (MPF). A quantidade de revogações totais ou parciais dos textos aponta para a ausência de reflexão, embasamento técnico e avaliação de impactos em sua produção. (CERQUEIRA *et al.*, 2020, p. 74).

⁴⁰ Disponível em: https://flaviobolsonaro.com/PLANO_DE_GOVERNO_JAIR_BOLSONARO_2018.pdf. Acesso em: 30 jan. 2021.

⁴¹ Mesmo que essa lógica também vigorasse em governos anteriores, enfrentava maior resistência e não era adotada como um discurso institucional.

⁴² A relação difícil com o Congresso Nacional também ficou demonstrada pelo processo de aprovação do Pacote Anticrime, de autoria do à época ministro Sérgio Moro, cujo texto foi enfraquecido significativamente nos debates congressuais, sendo o resultado aprovado bastante distinto da proposta inicial.

Levando em consideração os diminutos esforços empenhados pelo executivo para a construção de políticas públicas no campo da Segurança, bem como próprio o esvaziamento da Secretaria de Segurança Pública, entende-se que a opção do governo Bolsonaro foi, até então, de operar por meio de decretos e portarias, de maneira pontual. Já que, nos primeiros dois anos de governo, não foi composta maioria no Congresso para a aprovação de leis, é por meio dos instrumentos citados acima que o Planalto se movimentou⁴³. Poder-se-ia concluir, portanto, que especificamente quanto às polícias estaduais, não estaria na agenda Bolsonaro a intenção de fomentar um debate que questione o seu modelo.

Todavia, em janeiro de 2021, veio à tona a discussão sobre duas leis orgânicas que o Congresso Nacional estaria na iminência de votar, e que limitam o poder de governadores sobre as forças policiais dos estados. Dentre as propostas, quanto à Polícia Civil o foco se dá na configuração das carreiras, bem como impõe novas regras para a exoneração do Chefe da Polícia Civil. Já para a Polícia Militar há mais alterações. Prevê-se que os "comandantes gerais das corporações sejam nomeados por ato do governador, mas a partir de uma lista tríplice elaborada pelos próprios oficiais, o que não acontece hoje em dia" (Lima e Saporì, 2021⁴⁴). Ainda, caracterizam as PM's como autônomas administrativa e financeiramente, enfraquecendo o vínculo entre a instituição e o governo estadual. De maneira geral, o projeto torna ainda mais estreita a relação das polícias militares com as forças armadas, afastando um ideário de "civilização" da prestação do serviço de segurança pública - ou seja, não dá protagonismo às capacidades civis da corporação. Sobre isso, afirmam Lima e Saporì:

O que justifica esse estímulo é o regime jurídico constitucional que define as PMs como forças auxiliares e de reserva do Exército. Daí a consequente simetria com as organizações estatais destinadas à defesa nacional. O foco, portanto, não está na segurança pública. Por essa lógica, as polícias militares passariam a ter dezenove postos hierárquicos, que incluiriam o quadro de oficiais gerais. No entanto, a proposta não diz como um brigadeiro-general e demais PMs de alta patente contribuiriam para melhorar a atividade de segurança pública nos estados. (2020⁴⁵)

Há também a intenção de criar-se um Conselho Nacional de Comandantes Gerais de Polícia Militar (CNCGPM), órgão que teria atribuições deliberativas, assento e representação

⁴³ É importante ressaltar que em fevereiro de 2021, o candidato de Bolsonaro foi eleito para a Presidência da Câmara dos Deputados com 308, ou seja, no primeiro turno. Esse fato aponta para um esforço do executivo nacional em adquirir maior incidência na casa legislativa e pode vir a representar, nesse sentido, uma mudança na linha política adota até então.

⁴⁴ Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/o-perigo-da-independencia/>. Acesso em: 12 jan. 2021

⁴⁵ Idem.

no Ministério da Defesa e da Justiça e Segurança Pública. Sobre isso, Saporì chama atenção que “seria uma instância acima de governadores, que poderá tomar decisões sobre todas as polícias militares do país”, sendo mais uma face do fortalecimento de autonomia radical das polícias e maior vinculação com o ente federal. Ao comentar o projeto supracitado, Muniz defende que “é essencial que se tenha uma autonomia compatível com o exercício da sua competência operacional, mas é diferente da inamovibilidade institucional, que é o que estão pedindo, (...) esvaziando o poder do governador” (2021, min 16m25⁴⁶).

Chama-se atenção ao fato de que essas propostas não são novas ou inéditas, tendo registro no formato de Projeto de Lei já em 2001 (PL 4363/2001), no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Todavia, tendo em vista o momento político que vivemos, bem como a rapidez com que a proposta foi posta em curso no início de 2021 - considerando que esse debate não estava na agenda colocada pelas próprias instituições policiais - foi um movimento recebido com certa surpresa e receio por pesquisadores. Alcadipani, em entrevista recente, chamou atenção ao viés corporativista das iniciativas, à ênfase da autonomia desenfreada da polícia, que está cada vez mais alinhada com uma ideologia conservadora ou de extrema direita e, ainda, apontou uma preocupação sobre qual será o papel das polícias em uma eventual derrota de Bolsonaro em 2022 (2021⁴⁷).

O governo Bolsonaro, desde seu início, manteve relações muito conturbadas com os governos estaduais. Esse tensionamento se intensificou consideravelmente desde o início da pandemia causada pelo Covid-19, tendo o Presidente da República manifestado em 2020 que o país estava em guerra com os governadores⁴⁸. Esse tipo de relação é uma novidade em relação aos governos federais anteriores, que priorizavam manter boas relações com os governos locais. Nesse sentido, o teor das iniciativas de alteração da lei orgânica das polícias compõe mais uma página dessa história de desgastes, na medida que é uma iniciativa de retirada de poder estadual sobre suas forças policiais. Até o momento, as iniciativas não foram votadas pela Câmara dos Deputados.

3.2 EXPERIÊNCIAS IMPLEMENTADAS A NÍVEL ESTADUAL

⁴⁶ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ovLnkbT50cA&t=3797s>

⁴⁷ Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/o-projeto-para-fazer-das-pms-milicias-sem-controle/>

⁴⁸ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/05/e-guerra-tem-que-jogar-pesado-com-governadores-diz-bolsonaro-a-empresarios.shtml>

A competência das polícias, conforme já abordado anteriormente, é definida pela Constituição Federal. Assim, ainda que as polícias estaduais, por força constitucional, estejam submetidas aos governos estaduais, os poderes que os governos locais possuem se limita à organização e à manutenção das polícias (o que perpassa a definição de estratégias de ação, priorização de recursos estaduais, execução de projetos no campo da Segurança Pública etc.), restando vedadas reformas que alterem suas competências. Sendo o Brasil um Estado federativo com 27 unidades distintas, com polícias civil e militar de competência estadual, a complexidade em se analisar com detalhe as experiências locais é gigantesca. Levando essa premissa em consideração, elegeram-se dois processos desenvolvidos nas últimas décadas para analisar nesta seção: o policiamento comunitário em Copacabana e as Unidades de Polícias Pacificadoras, ambos no Rio de Janeiro. A escolha desses casos se deu por haver estudos de fôlego que permitem compreender o que foi concretizado, bem como entender que tais iniciativas tinham grande potência enquanto estratégias de policiamento distintas da tradicional e militarizada.

O projeto de policiamento comunitário, desenvolvido em Copacabana, bairro nobre do Rio de Janeiro, na década de 1990, foi fruto de uma parceria do movimento Viva Rio com uma das polícias, a militar. Mais especificamente, para esse programa, foi formado um regimento especial que ficou responsável pela sua execução, composto de 2 sargentos e 52 soldados. O projeto-piloto pretendia desenvolver um policiamento de proximidade, com a participação dos moradores e ênfase ao trabalho de prevenção. Concebeu-se uma rede de participação a partir de 6 conselhos de área, compostos por indivíduos articulados pelo movimento Viva Rio, e soldados. Apesar de terem tido resultados iniciais positivos, sentiram dificuldades para a manutenção do seu quórum, sendo posteriormente unificados em espaço único abrangendo a discussão das questões de todo o bairro de Copacabana.

Durante seu período de vigência, o policiamento comunitário atuou sobre campo de 28 quarteirões, das 8h às 20h. Aponta-se o limitador de não se estender até o período da noite e, em decorrência disso, haver maior dificuldade de convívio com atores sociais que transitavam no território em horário noturno, seja no caso dos moradores que voltavam do trabalho ou de trabalhadores e usuários de bares, restaurantes e boates.

Quanto às dificuldades na implementação do projeto, Muniz *et al.* (1997) organizam-nas em três eixos principais: 1) o acesso às "comunidades" do bairro; 2) a busca de colaboração de outras agências públicas; e 3) o ambiente institucional da Polícia Militar. Nesse arcabouço, chama-se atenção para a ausência de um compromisso político de cooperação entre as esferas federativas, nesse caso municipal e estadual. Para além disso, constatou-se que tal dificuldade

atingiu os mais diferentes setores da administração pública, como as secretarias, os órgãos e as agências, convertendo-se em uma das maiores fraquezas do projeto.

Sobre a resistência interior da Polícia Militar, percebeu-se que os policiais que não faziam parte do programa desprezavam a patrulha comunitária, seja por não concordarem com a concepção de prestação de serviço que estava sendo construída (considerando o trabalho de prevenção como sinônimo de covardia e comodismo), seja pelos privilégios que esses agentes recebiam, como turno de trabalho mais curto. A concepção da polícia comunitária é diferente da do policiamento tradicional de estratégia fundamentalmente militarizada: ela pressupõe uma discricionariedade decisória maior do agente que está na ponta, devendo ele ser capaz de identificar problemas e traçar soluções em diálogo e cooperação com a comunidade local. Essa proposta de flexibilização de uma ação hiper hierarquizada mexeu com o modo que a polícia militar está habituada a trabalhar e foi, conforme esperado, alvo de desconforto e resistências internas.

Outro ponto interessante a ser ressaltado foi o parco planejamento e registro das ações desempenhadas pelo projeto quando da sua atuação "na ponta". Conforme apontam Muniz *et al.* (1997), a prática de documentação sistemática e habitual do trabalho desenvolvido nos quarteirões de Copacabana, elemento central para avaliação específica desse tipo de programa, não foi incorporada pelos agentes, "prevalecendo os indicadores tradicionais – número de ocorrências registradas, sobretudo de flagrantes e prisões –, inadequados ao caráter processual e preventivo do policiamento comunitário" (p. 208). A possibilidade de inaugurar um novo método de avaliação e, a partir dele, de aprendizado do fazer policial, era um dos elementos mais importantes para o funcionamento desse tipo de policiamento. Tendo sido ele nulo, grande parte da atuação desenvolvida por este batalhão restou inviabilizada, principalmente no interior da corporação, que não recebia notícias do tipo de atividade diversa do modelo tradicional desenvolvida pelos colegas.

Quando da implementação do projeto, havia a expectativa de que, após a sua consolidação no bairro-modelo, expandir-se-ia a iniciativa a outros territórios da cidade do Rio de Janeiro; todavia, isso não se concretizou. A experiência de policiamento comunitário em Copacabana se desmantelou antes de completar um ano de vigência, em maio de 1995. Dentre as razões fornecidas para a interrupção, cita-se a necessidade urgente de lutar contra o crime organizado e as facções criminosas, e a polícia comunitária não cumpria esse papel, representando, segundo Muniz *et al.* (1997), uma vitória de setores que se opunham a transformações na doutrina e nas formas tradicionais de atuação policial e que entendiam "as

práticas puramente repressivas como verdadeira, senão único, “trabalho de polícia” (p. 198). Ainda que tenha sido um projeto de curta duração, a experiência de Copacabana traz interessantes elementos para pensarmos a reforma da polícia ou, ainda, a sua atuação a partir de marcos distintos do militarizado.

Implementadas na cidade do Rio de Janeiro, sendo um projeto de maior impacto e repercussão, as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) passaram a ser concretizadas a partir do ano de 2008. Nesse caso, houve investimento e sustentação prolongada do projeto, ainda que oscilante. As UPPs foram concebidas como uma estratégia de intervenção estatal para retomar territórios em condição de vulnerabilidade social, que se encontravam dominados pelo narcotráfico e pelas milícias. O grande desafio era não apenas conseguir entrar nas comunidades, mas nelas permanecer, a partir de uma perspectiva de polícia comunitária ou de proximidade.

Ainda que à época tenha havido contato entre agentes públicos do Rio de Janeiro e da Colômbia, com intuito de compreender a experiência que lá estava sendo desenvolvida no campo da Segurança Pública – inclusive com treinamento de policiais fluminenses no país vizinho –, o então Secretário de Segurança do Rio de Janeiro José Mariano Benincá Beltrame afirma que as UPPs não foram concebidas à luz das experiências de Bogotá ou Medellín, ressaltando o caráter único e local do projeto (MORAES; MARIANO; FRANCO, 2015).

O primeiro território ocupado pela polícia foi o Morro de Santa Marta, situado na Zona Sul, em 19 de dezembro de 2008. Nota-se que, neste momento, não havia ainda a formalização do programa, consistindo essa ocupação inicial mais em uma ação isolada da Secretaria de Segurança Pública do que em uma iniciativa articulada por todo o governo estadual. Com a ocupação dos próximos dois territórios, a Cidade de Deus e o Morro do Batan, decidiu-se centrar esforços na elaboração e na aprovação formal do projeto das UPPs e convocar maior inserção do restante do aparelho estatal para atender a demanda social das comunidades. Portanto, esta foi uma iniciativa que se oficializou depois de ter sido concretizada e ter obtido, num primeiro momento, boa avaliação: a polícia conseguiu de fato “entrar e permanecer”; e havia uma repercussão positiva propagada pela mídia quanto aos resultados da operação. Foi em 21 de janeiro de 2009 que o governador do Rio de Janeiro formalizou a existência da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) por meio do Decreto nº 41.650. De 2008 a 2014, foram inauguradas 38 UPPs, sendo 37 na capital e uma na Baixada Fluminense.

Por ter sido esse o caminho trilhado, os policiais destacados para as primeiras inserções possuíam apenas formação tradicional da Polícia Militar, que ensina na perspectiva da guerra,

especialmente quando pensamos na abordagem direcionada a comunidades pobres e periféricas, como o Morro de Santa Marta, a Cidade de Deus, o Morro do Batan e os demais territórios que viriam a ser ocupados e que eram o foco de trabalho das UPPs. Tal tipo de treinamento não fornecia os instrumentos necessários para desenvolver o trabalho desde a estratégia do policiamento comunitário, o que ensejou a rediscussão do currículo das Academias. Segundo pesquisa realizada com policiais que trabalhavam nas UPPs, no ano de 2012, cerca de metade dos entrevistados (50,9%) considerou que a formação na PM, de modo geral, não os preparou adequadamente para trabalhar na UPP. Os tópicos que os policiais sentiram maior dificuldade em responder quanto à formação se referiam a "armamento menos letal, procedimentos para violência doméstica, prática de policiamento cotidiano em favela, mediação de conflitos e relacionamento com o público" (MUSUMECI *et al.*, 2013, p. 6), elementos fundamentais para o bom desenvolvimento de um policiamento comunitário.

Após mais de uma década de vigência das UPPs, a bibliografia que pretende analisá-las é vasta, tornando-se um dos temas mais recorrentes de pesquisadores do campo da Segurança Pública (CANO *et al.*, 2012; SILVA, 2016; MORAES; MARIANO; FRANCO, 2015). Inicialmente recebida com entusiasmo geral, com o passar do tempo, acumularam-se críticas que evidenciaram as suas contradições. Do ponto de vista da redução da criminalidade, no ano de 2012, estudos apontavam "a drástica redução dos homicídios e da violência armada em geral, não só no interior das comunidades mas também no seu entorno" (CANO *et al.*, 2012, p. 3951). Outros fatores eram levantados, como a diminuição da ostentação do porte de armas de fogo por parte dos narcotraficantes, o declínio do medo e da insegurança e a redução do estigma de se morar em favela. No entanto, as fraquezas do projeto foram gradualmente se agudizando, gerando questionamentos sobre as práticas policiais, a falta de uma contraprestação de investimentos na comunidade e o caráter indeterminado da implementação do projeto, que pode levar a que esses territórios sejam perpetuamente ocupados por uma força militar.

Já em 2013, o desaparecimento e a morte do pedreiro Amarildo de Souza,⁴⁹ morador da favela da Rocinha, e o posterior indiciamento do major Edson Santos (então comandante da UPP da Rocinha) como mandante do crime geraram revolta da população dessas comunidades e tiveram relativa projeção midiática. Em 2018, houve extinção de unidades constituídas; em 2019, foi aprovado, pela Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, em primeira votação,

⁴⁹ Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/10/11/ascensao-e-queda-seis-momentos-marcantes-da-gestao-beltrame-no-rio.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 20 dez. 2020.

projeto de lei que prevê a extinção das UPPs.⁵⁰ Dentro do campo daqueles contrários à permanência do programa, estão tanto os que entendem que o tipo de policiamento proposto é ineficiente e muito brando para lutar contra a criminalidade quanto os que acreditam consistir apenas em ocupação militar de territórios marginalizados, permitindo ainda mais excessos impunes por parte dos agentes públicos.

Ainda que as UPPs tendam a ser consideradas um monolítico, a verdade é que cada comunidade "pacificada" comporta uma realidade particular e, portanto, relação única entre moradores e agentes policiais (RIBEIRO; VILAROUCA, 2018). Todavia, de maneira geral, é possível determinar que a retórica bélica, traduzida no próprio título das unidades – "Polícia Pacificadora" – permaneceu presente como repertório da linguagem da violência urbana e sua metáfora da guerra (SILVA, 2015). É discutível, portanto, a compreensão da UPP como iniciativa de policiamento comunitário na prática, ainda que o tenha sido, em alguma medida, na sua concepção. Permanece uma estratégia em disputa, reivindicada por algumas comunidades e rechaçada por outras (RIBEIRO; VILAROUCA, 2018).

O Rio de Janeiro vem sendo o berço de experimentos no campo da segurança pública há algumas décadas, dentre outros motivos, pelos altos níveis de violência, pela presença do narcotráfico e das facções criminosas e, por outro lado, por ser o maior cartão postal brasileiro, havendo especial preocupação com as consequências políticas e econômicas da insegurança. As experiências de policiamento comunitário acima expostas e brevemente analisadas, com seus limites e contradições, fazem parte deste esforço das autoridades locais.

Atualmente, diferentemente do início da década de 1990, há uma grande difusão do termo "polícia comunitária". Encontra-se nos *sites* oficiais de todas as Polícias Militares brasileiras braços de atuação que se intitulam a partir desse rótulo.⁵¹ Na maioria destes programas que se identificam como comunitários, não é nítida sua diferenciação da estratégia tradicional de polícia ostensiva militarizada. Ou seja, apenas pelos registros oficiais disponíveis, não é possível afirmar que haja de fato uma transformação de metodologia neste policiamento ou se consiste apenas em uma ferramenta retórica.

⁵⁰ Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/deputados-do-rio-aprovam-projeto-de-lei-que-preve-o-fim-das-upps/>. Acesso em: 20 dez. 2020.

⁵¹ Como exemplo disso, toma-se o programa de policiamento comunitário da Brigada Militar no Rio Grande do Sul. O *site* oficial da corporação apresenta como objetivos da Polícia Comunitária "Exercer sua atribuição constitucional de forma transparente e descentralizada, integrando as políticas públicas de segurança, através da interação com as comunidades, com participação no planejamento e na avaliação, na garantia do pleno exercício da cidadania". Todavia, não parece haver real diferenciação entre esse tipo de policiamento e tradicional da BM. No caso do Estado de São Paulo, grande parte do policiamento ostensivo é compreendido como comunitário, sendo nebulosos, novamente, os critérios que os distanciam da polícia de viés militarizado.

3.3 O DEBATE NO CONGRESSO NACIONAL

A decisão de levar a cabo reformas na segurança pública e no papel das polícias é tomada no complexo terreno da política. No caso brasileiro, reformas estruturais, que alteram o caráter e a competência das polícias, têm berço ou passagem obrigatória pelo Congresso Nacional, uma vez que a atual configuração das instituições de segurança pública brasileiras possui fundamento constitucional. Para ilustrar o atual estágio do debate político em torno do tema, faremos um panorama da discussão na Câmara Federal, em razão desta ser a Câmara congressual de representantes imediatos do povo, na qual tem início a maioria das proposições legislativas.^{52,53} Adotaremos como objeto de análise o trabalho de quatro comissões desta casa, duas permanentes e duas temporárias especiais, respectivamente: a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania; a Comissão Especial de Estudo Unificação das Polícias Cíveis e Militares; e a Comissão Especial sobre a Competência Legal para Investigação. Ao fim desta seção, espera-se ter delineado os principais contornos do atual estágio do debate acerca das reformas policiais no Brasil.

O Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (CEDI) aponta que, até o ano de 2018, haviam sido propostos quinze projetos para a unificação das Polícias Militar e Civil desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.⁵⁴ Em 2002, foi formada uma Comissão Mista composta de parlamentares da Câmara Legislativa e do Senado para discutir esse tema. Em 2015, foi implementada a Comissão Especial de Estudo Unificação das Polícias Cíveis e Militares, que teve mais de dois anos de duração. Em 2019, instaurou-se a Comissão Especial sobre a Competência Legal para Investigação.

3.3.1 A Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado

A Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado foi criada em 2002 e debate e vota os seguintes temas: a) assuntos atinentes à prevenção, à fiscalização e ao

⁵² Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/o-papel-do-poder-legislativo>. Acesso em: 20 dez. 2020.

⁵³ Também no Senado, tramitam Propostas de Emendas Constitucionais sobre o tema das reformas policiais. A PEC 51/2013 versa sobre a reestruturação do modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial. A PEC 102/2011 propõe a unificação das polícias e sua consequente desmilitarização e discute outros tópicos, como a criação de conselhos e cargos. Ambas estão arquivadas.

⁵⁴ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/unificacao-das-policias-civil-e-militar/documentos/outros-documentos/relatorio-final>. Acesso em: 30 jan. 2021.

combate ao uso de drogas e ao tráfico ilícito de entorpecentes ou atividades conexas; b) combate ao contrabando, ao crime organizado, ao sequestro, à lavagem de dinheiro, à violência rural e urbana; c) controle e comercialização de armas, proteção a testemunhas, vítimas de crime e suas famílias; d) matérias sobre segurança pública interna e seus órgãos institucionais; e) recebimento, avaliação e investigação de denúncias relativas ao crime organizado, ao narcotráfico, à violência rural e urbana e a quaisquer situações conexas que afetem a segurança pública; f) sistema penitenciário, legislação penal e processual penal, do ponto de vista da segurança pública; g) políticas de segurança pública e seus órgãos institucionais; h) fiscalização e acompanhamento de programas e políticas governamentais de segurança pública; e i) colaboração com entidades não-governamentais que atuem nas matérias elencadas nas alíneas deste inciso, bem como realização de pesquisas, estudos e conferências sobre as matérias de sua competência.

Atualmente, há em tramitação na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) 267 propostas legislativas, divididas entre: a) Emendas de Plenário (11); b) Projeto de Decreto Legislativo de Acordos, tratados ou atos (1); c) Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo (10); d) Projeto de Lei (175); e) Proposta de Fiscalização e Controle (2); Requerimento (46); Requerimento de Audiência Pública (19); e Requerimento de Participação ou Realização de Eventos fora da Câmara (3).⁵⁵

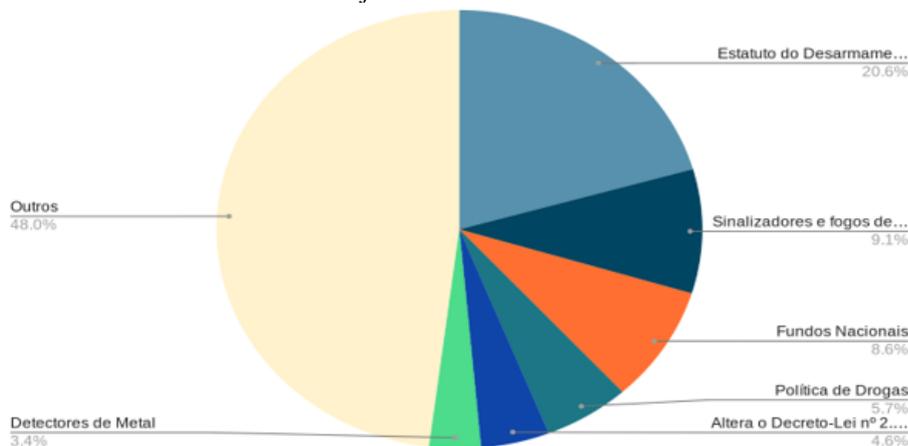
Foram analisados os Projetos de Decreto, os Projetos de Lei, os Requerimentos e os Pedidos de Audiência Pública em trâmite na Comissão. Como metodologia de análise e separação dos Projetos de Decreto (PDs) e dos Projetos de Lei (PLs) em trâmite, adotou-se a divisão de acordo com seus temas. Para adequação de uma proposta a um tema, consideraram-se as palavras-chave da ferramenta de busca do *site* da Câmara dos Deputados. Identificaram-se as categorias "Estatuto do Desarmamento", com assuntos pertinentes ao uso, à posse, à destinação e à munição de armas de fogo, entre outros. Também se identificou a categoria "Política de Drogas", "Sinalizadores e fogos de artifício" e "Fundos Nacionais" como as mais predominantes na casa.

Dentre os PDs (10), nota-se a predominância da matéria acerca do Estatuto do Desarmamento, correspondendo a 50% do total, seguida da Política de Drogas, correspondendo a 30%. O mesmo se depreende da análise dos PLs, sendo que a categoria do Estatuto do

⁵⁵ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/busca-portal?contextoBusca=BuscaProposicoes&pagina=1&order=relevancia&abaEspecific=true&filtros=%5B%7B%22emTramitacao%22%3A%22Sim%22%7D%5D&q=estados.codOrgao%3A5503>. Acesso em: 15 dez. 2020.

Desarmamento ocupa 20,6% do total, seguida de projetos que dispõem sobre Sinalizadores ou Fogos de Artifícios, com 9,1%, projetos sobre a destinação de Fundos Nacionais (FUNAD, FUNPEN, FUNCAB, FNSP), com 8,6%, e projetos sobre a Política de Drogas, com 5,7%. Entre as demais propostas, encontram-se alterações no Código Penal, questões relativas a detectores de metal, e outros temas isolados.

Gráfico 4 – Temas dos Projetos de Lei em trâmite na CSPCCO em 2020



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do Congresso Nacional.

Quanto aos Requerimentos que atualmente estão em tramitação, a maioria consiste em convites para prestar esclarecimentos sobre assuntos determinados⁵⁶ e solicitações para visitas ou missões especiais de membros da CSPCCO a instituições ou eventos. Quanto ao último, chama-se atenção a quatro pedidos de Missões Oficiais para países estrangeiros, a fim de conhecer os respectivos modelos policiais em vigor. Tanto o Requerimento de nº 168/2019, de autoria do Deputado Federal Capitão Augusto (PL-SP), quanto o Requerimento de nº 167/2019, de autoria do Deputado Federal Gurgel (PSL-RJ), indicam Inglaterra e Portugal como países de destino. O Requerimento de nº 133/2019, de autoria do Coronel Tadeu (PSL-SP) e do Deputado Capitão Alberto Neto (REPUBLIC-AM), indica visita às sedes das Instituições Policiais de Portugal e da França. Por fim, o Requerimento de nº 123/2019, de autoria do Deputado Federal

⁵⁶ Dentre os Convites para Prestar Esclarecimentos, alguns de grande repercussão em 2019 foram: o Requerimento de nº 97, que convoca a política Manuela D'Ávila para prestar esclarecimentos sobre seu envolvimento com os *hackers* acusados de praticar crimes ao invadirem ilicitamente celulares de autoridades públicas; e o Requerimento de nº 79, que convoca o Sr. Glenn Greenwald, representante legal do *website* The Intercept, a prestar esclarecimentos sobre a suposta prática de crimes contra Ministro de Estado. Ainda, chama-se atenção para o Requerimento de nº 88, que convoca o Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) Sr. Augusto Heleno para prestar esclarecimentos sobre o sargento da Aeronáutica, membro da comitiva presidencial, preso por transportar 39kg de cocaína.

Capitão Augusto (PL-SP), demanda a aprovação de visita técnica à Colômbia com o objetivo de compreender e aprender com o modelo de combate ao crime daquele país.

Ainda, quanto aos pedidos de audiência pública, encontra-se o Requerimento de nº 09/2019, de autoria do Deputado Capitão Alberto Neto (REPUBLIC-AM), que visa discutir o modelo do "Ciclo Completo de Polícia e sua eficiência na gestão e integração dos órgãos de Segurança Pública no país", sendo o único que aborda a matéria da reforma das polícias estaduais. Quanto à autoria das propostas em tramitação, nota-se um protagonismo do bloco de situação composto por PSL, PP, PSD, MDB, PL, REPUBLICANOS, DEM, PSDB, PTB, PSC, PMN, correspondendo a 187 das 267 iniciativas totais.

A partir da análise das propostas em trânsito na CSPCCO, nota-se a centralidade de temas que envolvam armas de fogo, intensificado a partir do ano de 2019. Essa pauta voltou a ganhar força na discussão pública desde as eleições de 2018, por meio da agenda política apresentada pelo então eleito Presidente da República Jair Bolsonaro (sem partido), que sempre defendeu uma perspectiva armamentista, inclusive colocando como solução à crise da Segurança Pública o armamento em massa da população.⁵⁷ Desde o início de seu mandato, além de ter ganhado destaque na Câmara de Deputados, impulsionado principalmente pelos parlamentares do Partido Social Liberal (PSL), antigo partido do Presidente, questões concernentes às armas de fogo vêm sendo impulsionadas por meio de Decretos Presidenciais e Portarias, algumas delas questionadas em âmbito judicial.

Debates sobre a atuação das polícias estaduais aparecem em segundo plano, levantando temas como a vitimização dos policiais e propostas de inovações pontuais, por exemplo, a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância e GPS no interior dos veículos das polícias civil e militar. De maneira geral, uma das iniciativas mais recorrentes são os pedidos de visitas a outros países, na maioria europeus, para realização de estudos e observação das práticas policiais estrangeiras.

3.3.2 Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

As propostas de alterações estruturais quanto à competência das polícias Militar e Civil se constituem na forma de Emendas Constitucionais, sendo os debates de tal natureza travados na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Essa comissão debate e vota os seguintes temas: a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos,

⁵⁷ Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/acoes-bolsonaro-armas/>. Acesso em: 20 dez. 2020.

emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões; b) admissibilidade de proposta de emenda à Constituição; c) assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão, ou em razão de recurso previsto neste Regimento; d) assuntos atinentes aos direitos e às garantias fundamentais, à organização do Estado, à organização dos Poderes e às funções essenciais da Justiça; e) matérias relativas a direito constitucional, eleitoral, civil, penal, penitenciário, processual, notarial; f) Partidos Políticos, mandato e representação política, sistemas eleitorais e eleições; g) registros públicos; h) desapropriações; i) nacionalidade, cidadania, naturalização, regime jurídico dos estrangeiros, emigração e imigração; j) intervenção federal; l) uso dos símbolos nacionais; m) criação de novos estados e territórios; incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de estados ou de territórios; n) transferência temporária da sede do Governo; o) anistia; p) direitos e deveres do mandato, perda de mandato de deputado, nas hipóteses dos incisos I, II e VI do art. 55 da Constituição Federal, pedidos de licença para incorporação de Deputados às Forças Armadas; e q) redação do vencido em Plenário e redação final das proposições em geral.⁵⁸

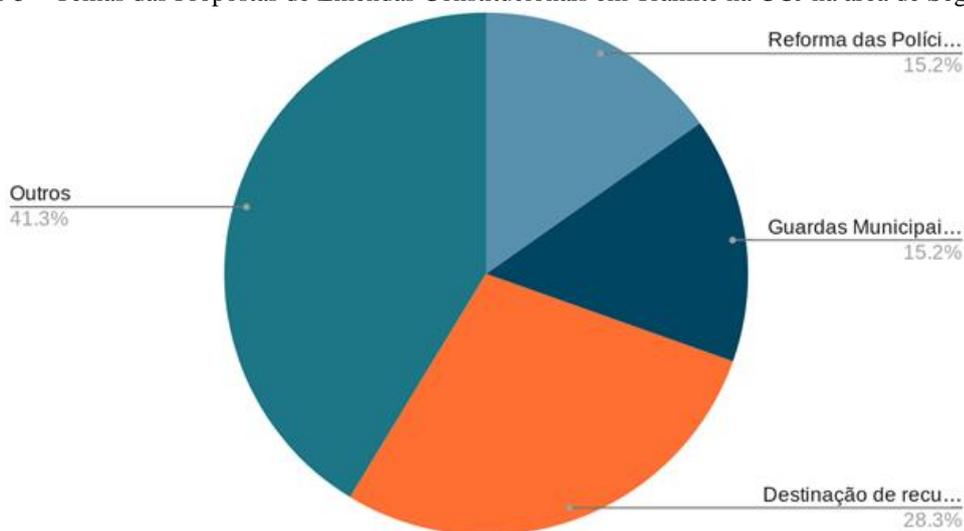
No tema de "Segurança", tramitam atualmente na Comissão 1024 propostas,⁵⁹ divididas entre: Emenda de Plenário (8); Projeto de Decreto Legislativo de Acordos, tratados ou atos internacionais (2); Projeto de Decreto Legislativo de Referendo ou Plebiscito (4); Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo (10); Projeto de Lei (924); Projeto de Lei Complementar (12); Projeto de Resolução de Alteração do Regimento e outros (1); Proposta de Emenda à Constituição (46); Recurso contra apreciação conclusiva de comissão (Art. 58, § 1º c/c art. 132, § 2º, Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD) (1); Recurso contra devolução de proposição (Art. 137, § 2º, RICD) (4); Recurso contra devolução de requerimento de CPI (Art. 35, § 2º, RICD) (2); Redação para o segundo turno (1); Requerimento (3); Requerimento de Audiência Pública (4); Requerimento de Convocação de Ministro de Estado na Comissão (2). Utilizando a mesma metodologia do ponto 4.2.1 de classificação por palavra-chave na ferramenta de busca deste *site*, e filtrando inicialmente as emendas que são classificadas pela palavra "Segurança" no portal da Câmara dos Deputados, identificaram-se as categorias de "Destinação de Recursos", "Guardas Municipais" e "Reformas das Polícias Estaduais" como predominantes.

⁵⁸ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ccjc/atribuicoes>. Acesso em: 20 dez. 2020.

⁵⁹ Consulta realizada em 18 de dezembro de 2020.

Dentre as 46 Emendas à Constituição em tramitação, classificadas com o tema "Segurança", percebe-se a predominância do tema de destinação de recursos, com iniciativas de criação de Fundos Nacionais ou determinação de aplicação de recursos mínimos pela União para a área de Segurança Pública. Em segundo lugar, vêm as iniciativas que debatem a ampliação de competências das Guardas Municipais ou a criação de Polícias Municipais, seguidas de propostas de reformas das polícias estaduais (Gráfico 5).

Gráfico 5 – Temas das Propostas de Emendas Constitucionais em Trâmite na CCJ na área de Segurança



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do Congresso Nacional.

Quanto às Propostas de Emendas Constitucionais sobre reformas das polícias que tramitam na CCJ, estas transitam entre os debates da unificação das polícias civil e militar e da implementação do Ciclo Completo de policiamento. A seguir, analisamos de maneira breve a ementa e as justificativas das PECs que propõem mudanças dessa ordem.

A PEC 430/2009, de autoria de Celso Russomanno (PP-SP), à qual encontram-se apensadas as PECs 432/2009 e 321/2013, trata da implementação do Ciclo Completo de Polícia, afirmando que a proposta "não se trata de unificação das polícias, mas do nascimento de uma nova polícia", que seria chamada de Polícia do Estado e com Direção Geral, pelo período de dois anos, alternadamente, de Delegado de Polícia e Oficial da Polícia Militar remanescentes das extintas instituições. Já a apensada PEC 432/2009, de autoria de Marcelo Itagiba (PMDB-RJ), Celso Russomanno (PP-SP), Capitão Assunção (PSB-ES) e João Campos (PSDB-GO), aponta a existência de duas polícias a nível estadual como uma "anomalia" no sistema de segurança pública sendo necessária a unificação e, ainda, argumenta que o governo federal e os governos estaduais, via de regra, não têm uma "ideia clara de como deveria ser um modelo

funcional de polícia, nem de como isso seria importante para maior eficácia no controle da criminalidade, e ficam reféns do *lobby*".⁶⁰ Também nesse documento, citam-se como modelos de polícia a serem observados os do Chile, da Argentina, da Colômbia, dentre outros. Por fim, a PEC 321/2013, de autoria de Chico Lopes (PCdoB-CE), propõe a existência de apenas uma polícia estadual, de natureza civil, além da criação das polícias municipais. Na justificativa apresentada, aponta-se como um ponto problemático a "dualidade das polícias civil e militar que atuam separadamente, no chamado "ciclo incompleto",⁶¹ mas, por vezes, usurpando as atribuições uma da outra". Essas propostas aguardam parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

A PEC 423/2014, de autoria de Jorginho Mello (PR-SC), à qual constam apensadas atualmente 6 outras – PEC 431/2014; PEC 127/2015 ; PEC 89/2015: PEC 198/2016, PEC 273/2016 e PEC 319/2017 –, propõe alteração dos dispositivos da Constituição Federal para permitir à União e aos Estados a criação de "polícia única, consistente no ciclo completo de ação policial na persecução penal, exercendo cumulativamente as polícias administrativa, ostensiva, preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência policial".⁶² Em apenso, a PEC 273/2016, de autoria do Subtenente Gonzaga, (PDT-MG), propõe nova redação ao art. 144 da Constituição Federal, a fim de instituir carreira com ingresso único para integrantes dos órgãos de Segurança Pública, arguindo que:

As peculiaridades da carreira militar, que se baseia em disciplina e hierarquia, não podem, no entanto, expressar a consolidação de valores antidemocráticos. Repetir um passado antidemocrático que se reflete na manutenção do desenho organizacional tanto dos órgãos militares quanto nos órgãos submetidos ao regime jurídico dos servidores civis ainda que enredados em atividades com as peculiaridades das atividades de natureza policial. Nesse sentido é que propugnamos pela carreira de acesso único, no âmbito das polícias militares e das polícias civis estaduais.⁶³

⁶⁰ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=715709&filename=PEC+432/2009. Acesso em: 20 dez. 2020.

⁶¹ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1148886&filename=PEC+321/2013. Acesso em: 20 dez. 2020.

⁶² Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01ejhu6u4kucz61nwnju9qq8ql16599150.node0?codteor=1270494&filename=PEC+423/2014. Acesso em: 30 jan. 2021.

⁶³ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1509729&filename=PEC+279/2016. Acesso em: 30 jan. 2021.

A fundamentação da proposta entende que a existência de diversas carreiras, no âmbito das polícias civil e militar, vai de encontro à intenção do legislador original – posto que a redação do Artigo 144, da Constituição Federal, é de "carreira" no singular – e consolida diferenças de tratamento entre seus membros, causando desdobres desorganizadores do trabalho em conjunto. Portanto, o intuito da PEC 273/2016 é tornar todas as carreiras policiais, civis ou militares, no âmbito de cada ente federativo, únicas, com ingresso por concurso público em classe inicial, propiciando que seus integrantes alcancem, isonomicamente, o topo da estrutura. A apensada PEC 198/2016, de autoria do Cabo Sabino (PR-CE), propõe nova redação aos artigos 24 e 144 da Constituição Federal para prever a competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre as polícias militares e os corpos de bombeiros militares e especificar princípios sobre a carreira nestas corporações.

Já a PEC 431/2014, também de autoria do Subtenente Gonzaga (PDT-MG), versa sobre implementar o ciclo completo de policiamento, a ambas as polícias Civil e Militar, sem propor a sua unificação. Na sua justificativa, aponta que esse seria o ponto de convergência entre as propostas de reforma:

Apesar de convergirmos com a visão daqueles que defendem uma nova arquitetura para a segurança pública no Brasil, identificamos que há um ponto de convergência em todas as propostas, em especial as PECs 102, de 2011, e 51, de 2012, ambas tramitando no Senado Federal: a adoção no Brasil de Polícia de Ciclo Completo.⁶⁴

A proposta é que se ampliem as competências das polícias já consolidadas no caput do artigo 144, de forma a permiti-las exercer o Ciclo Completo sem, no entanto, obrigá-las a fazê-lo. Nesse aspecto, diferencia-se das demais PECs na medida em que propõe o Ciclo Completo isoladamente, sem concebê-lo como decorrência da criação de nova polícia ou da unificação das já existentes.

A PEC 127/2015, de autoria de Reginaldo Lopes (PT-MG) e Rosângela Gomes (PRB-RJ), oriunda da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas, razões, consequências, custos sociais e econômicos da violência, morte e desaparecimento de jovens negros e pobres no Brasil (CPIJOVEM), dispõe também acerca da implementação do Ciclo Completo pelas polícias já existentes e introduz mudanças quanto às Guardas Municipais, bem como disposições sobre a vinculação de receita de impostos.

⁶⁴ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1283094&filename=PEC+431/2014. Acesso em: 30 jan. 2021.

A PEC 89/2015, de autoria de Hugo Leal Melo da Silva (PSB-RJ), dispõe sobre a autonomia das perícias, os juizados de instrução e o Ciclo Completo. Por fim, a PEC 319/2017, de autoria de Major Olimpio (SD-SP) tem como objeto os requisitos de ingresso nas polícias militares e nos corpos de bombeiros militares, determinando a necessidade de ensino superior.

As Propostas de Emenda à Constituição em tramitação na CCJ demonstram que o tema das reformas das polícias estaduais não é novo na casa, protagonizando múltiplas propostas na última década, e que alcança amplo espectro político, já que os titulares são de partidos políticos diversos (PSB, PT, SD, PRB, PDT, PR, PCdoB, PMDB, PP, PSDB e outros). Os enunciados principais giram em torno do Ciclo Completo de Polícia e da unificação das polícias civil e militar, com a perspectiva desmilitarização da última. Também se nota que as PECs apensadas nem sempre possuem conteúdo semelhante, em que pese estejam no grande escopo de reformas policiais. Como veremos a seguir com mais detalhe, a partir das discussões travadas nas Comissões Especiais, existem propostas potencialmente em atrito, do ponto de vista de quem as defende. É o que recorrentemente ocorre, por exemplo, com o Ciclo Completo de Polícia e a Desmilitarização: há grupos que defendem o primeiro e são contra o segundo, e vice-versa. Assim, muitas vezes há o esforço por parte dos parlamentares para desapensar PECs e, assim, potencializar o seu andamento.

3.3.3 Comissão Especial de Estudo Unificação das Polícias Cíveis e Militares

Nesta seção, pretende-se analisar os trabalhos realizados pela Comissão Especial de Estudo da Unificação das Polícias Cíveis e Militares, a partir dos dados apresentados no Relatório Final, que foi entregue em julho de 2018.⁶⁵ Esse documento descreve, de maneira resumida, as atividades desenvolvidas, desde a sua instauração, perpassando pelas Audiências Públicas, Seminários Nacionais e Internacionais, Missões a outros países e ao Brasil, finalizando com nova Proposta de Emenda à Constituição.

A Comissão foi criada em setembro de 2015, com o objetivo principal de estudar e apresentar propostas de unificação das polícias civil e militar. Na composição, estavam o Deputado Delegado Edson Moreira (PR-MG), como presidente, o Deputado Rocha (PSDB-AC), como 1º Vice-Presidente, o Deputado Cabo Sabino (AVANTE-CE), como 2º Vice-Presidente, o Deputado Reginaldo Lopes (PT-MG), como 3º Vice-Presidente, e o Deputado

⁶⁵ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/unificacao-das-policias-civil-e-militar/documentos/outros-documentos/relatorio-final>. Acesso em: 20 dez. 2020.

Vinicius Carvalho (PRB-SP), como relator – além dos demais membros e suplentes. No discurso de abertura, o relator justificou a criação da Comissão pela necessidade de refletirmos se o modelo policial brasileiro "está conseguindo fazer frente ao aumento da criminalidade e que mudanças são necessárias" (Relatório, p. 6). Os trabalhos foram desenvolvidos em três fases, dezembro de 2015 a julho de 2016, agosto a dezembro de 2016 e janeiro de 2017 até junho de 2018, por meio de Audiências Públicas, seminários nacionais e internacional, Missões Oficiais ao Exterior e Missões Oficiais no Brasil.

Durante o processo, houve a realização de onze Audiências Públicas que ouviram representantes da Polícia Militar, da Polícia Civil, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Sociedade Civil. A primeira e a terceira ouviram oficiais e praças da Polícia Militar, respectivamente, sendo que ambos apresentaram ser desnecessária a unificação das polícias, entendendo ser mais eficiente o modelo do ciclo completo de policiamento, permitindo, assim, que as PMs realizassem, além do policiamento preventivo-ostensivo, o judiciário-investigativo. Para esses atores, a militarização não representa um problema. A segunda e a quarta audiências ouviram Delegados e Agentes da Polícia Civil, respectivamente. Ambos se posicionaram contrários à implementação do Ciclo Completo de Polícia e reticentes quanto à unificação, entendendo a última como um obstáculo para discutir temas mais importantes e imediatos. Tanto os representantes da PM quanto os da PC apresentaram que as polícias, por si só, não são a causa dos altos níveis de criminalidade e que iniciativas como o aumento dos recursos para a Segurança Pública, o nivelamento interno de cada uma das polícias quanto aos postos e a implementação de políticas públicas eficientes seriam estratégias mais adequadas para o combate à violência.

Representações das Defensorias Públicas Estaduais e Federais, ouvidas na quinta audiência, manifestaram-se favoráveis à unificação das polícias, chamando atenção ao fato que o debate perpassa a desmilitarização da instituição, o que seria um passo fundamental para a Segurança Pública brasileira. Ouvidos na oitava audiência, representantes do Ministério Público manifestaram posicionamentos divergentes. O Procurador de Justiça de São Paulo Dr. Edgar Moreira da Silva opinou que a unificação, naquele momento, não seria uma opção adequada, tendo em vista os profundos atritos entre as corporações, além de ser medida onerosa ao ente público. Os demais representantes, por outro lado, manifestaram-se favoráveis à unificação, argumentando que ela potencializa a racionalidade administrativa e reduz a disputa por recursos entre as corporações. Ainda, apresentaram que a discussão sempre fica muito dependente de interesses corporativos, e os objetivos da Segurança Pública em si acabam secundarizados.

Nas demais audiências, ouviram-se representantes da sociedade civil. Fernando Carlos Wanderley Rocha, Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados, manifestou-se contrário à unificação, levantando diversas problemáticas que a medida acarretaria, além de questionar a "origem ideológica" que estaria por trás da iniciativa que resultaria na desmilitarização. Luis Flávio Sapori, Coordenador do Centro de Estudos e Pesquisas em Segurança Pública (CEPESP), enfatizou a necessidade da implementação do Ciclo Completo de Polícia, o que poderia ser realizado tanto com a unificação ou com a ampliação de competências das polícias já existentes. Eduardo Cerqueira Batitucci, pesquisador, argumentou que unificar as polícias responde pouco aos problemas mais amplos ou a uma realidade viável. Na mesma esteira, Ricardo Gennari, pesquisador, frisou a possibilidade de uma polícia ser "engolida" pela outra em um processo de unificação, entendendo que a questão do ciclo de polícia deve ser tratada primeiro.

Do conteúdo das Audiências Públicas realizadas pela Comissão, conclui-se que há prevalência da opinião contrária ou reticente quanto à unificação das polícias estaduais. Esse entendimento foi apresentado pelos representantes de ambas as polícias – traduzindo uma forte resistência corporativa à medida – e por todos os convidados da Sociedade Civil, a maioria pesquisadores do tema, que apontaram a implementação do Ciclo Completo de Polícia como estratégia mais eficaz. Por outro lado, a iniciativa possui a simpatia do Ministério Público e das Defensorias Públicas.

No âmbito da Comissão, também foram realizados 24 Seminários Nacionais, quando foram convidados representantes das polícias Civil e Militar, da sociedade civil, autoridades locais e outros segmentos para discutir a viabilidade da unificação das polícias. Quanto às interlocuções internacionais, foi realizado Seminário Internacional que visou discutir os modelos de polícias de outros países como a Alemanha, Chile, França e Áustria com autoridades convidadas dos respectivos países. Também foram realizadas Missões Oficiais a Alemanha, Itália, França, Estados Unidos, Canadá, Áustria, Chile, Colômbia e Japão.⁶⁶ Nessas

⁶⁶ Nessas missões, as seguintes perguntas foram encaminhadas às embaixadas locais: 1) O modelo de organização das polícias é matéria definida pela Constituição ou por leis esparsas? 2) Como se dá a divisão de competências entre as polícias existentes no país? 3) Quais são as responsabilidades de regiões/províncias/estados/departamentos em matéria de Segurança Pública? 4) O governo federal edita normas de caráter geral a serem seguidas pelas regiões/províncias/estados/departamentos em matéria policial? Há um código único de polícia? 5) Como ocorre a divisão de tarefas (policimento ostensivo/polícia judiciária) dentro das corporações policiais? 6) Qual a forma de acesso nas corporações policiais? Como é a formação e o treinamento dos policiais? Como se dá a progressão na carreira? 7) As polícias seguem estatuto civil ou militar? Por quê? 8) Como funciona o julgamento de policiais que cometem delitos em serviço? Há uma justiça especializada própria para esses casos? 9) O modelo atual pode ser considerado eficiente? Por quê? 10) Há ideias de mudança na estrutura policial? Quais? 11) Qual o gasto

oportunidades, as representações nacionais expuseram características gerais das suas polícias e se debateu sobre os principais desafios atuais nesse campo.

Ao fim dos trabalhos da Comissão, foi apresentada como resultado, pelo Deputado Vinicius Carvalho, proposta de Emenda Constitucional que dispõe sobre a criação de um novo modelo de polícias estaduais, uma de ciclo completo e outra investigativa, ambas de carreira única, de caráter civil e com desvinculação total com as Forças Armadas, com controle interno da atividade policial realizado por ouvidorias e corregedorias independentes. A proposta sugere a seguinte redação para o artigo 144 da Constituição Federal:

Art. 144.
IV – polícias estaduais investigativas; (NR)
V – polícias estaduais; (NR)
VI – corpos de bombeiros estaduais;
.....
§ 4º As polícias estaduais investigativas, estruturadas em carreira única, destinam-se, ressalvada a competência da União, à apuração de infrações penais de alta complexidade definidas em lei. (NR)
§ 5º As polícias estaduais, estruturadas em carreira única, destinam-se ao policiamento ostensivo, à preservação da ordem pública e, ressalvada a competência da União, à apuração de infrações penais de qualquer natureza. (NR)

Ainda, propõe a criação dos arts. 144-A e 144-B na Constituição Federal, com a seguinte redação:

Art. 144-A. Os Estados e o Distrito Federal poderão unificar as suas forças policiais em uma única corporação.
Parágrafo único. Os Estados que optarem por uma estrutura unificada de polícia assegurarão, na transposição dos cargos, a irredutibilidade de vencimentos e, quando possível, a situação funcional e hierárquica, com a equivalência entre os cargos e os vencimentos das atuais polícias civis e militares.
Art. 144-B. O regime previdenciário dos agentes de segurança pública deverá respeitar o disposto no art. 40, §4º, II.

Portanto, a proposta da Comissão institui o ciclo completo de policiamento a um tipo de polícia, chamado "estadual", e mantém uma polícia unicamente investigativa, deixando a caráter discricionário do ente estatal ou do Distrito Federal a unificação ou não das forças policiais. Esse modelo é bastante semelhante ao Chileno, onde há a Polícia de Investigações, que tem como objetivo, principalmente, cuidar de casos de alta complexidade, e os Carabineiros de Chile, que são polícia essencialmente ostensiva, mas também desempenham a função investigativa de maneira residual. Guarda a diferença, entretanto, de possibilitar a

aproximado para manter as corporações policiais no modelo atual? As regiões/províncias/estados/departamentos arcam com parte dos custos?

experimentação simultânea de diferentes modelos policiais, na medida em que outorga essa decisão às unidades federativas. Propõe também a extinção da justiça militar, a criação de um Fundo Nacional de Segurança Cidadã, uma Escola Nacional de Segurança Pública, um Centro Nacional de Estatísticas e um Conselho Nacional de Segurança Cidadã – nesse ponto, há semelhança com as reformas da Polícia Colombiana, que também instaurou Fóruns e Comissões Nacionais com temas semelhantes.

O relatório final da Comissão Especial de Estudo da Unificação das Polícias Civis e Militares foi entregue em julho de 2018, sob a presidência do Deputado Delegado Edson Moreira (PR-MG) e a relatoria do Deputado Vinicius Carvalho (PRB-SP). Todavia, o relatório não chegou a ser votado, tendo sido adiada a votação por diversas vezes.

3.3.4 Comissão Especial sobre a Competência Legal para Investigação

Em outubro de 2019, foi instalada nova Comissão Especial que visa discutir a implantação do ciclo completo da polícia, o acesso único de carreira e a autonomia da perícia, com eleição de chapa única com seguinte composição: o Deputado Subtenente Gonzaga (PDT-MG) como presidente; o Deputado Kim Kataguirí (DEM-SP) como segundo vice-presidente; o Deputado Delegado Marcelo Freitas (PSL-MG) como terceiro vice-presidente; e o deputado Nelson Pellegrino (PT-BA) como quarto vice-presidente. Dentre as ações implementadas até o momento pela Comissão, constam nos registros oficiais a realização de dez audiências públicas e uma mesa-redonda, entre o 20 de outubro de 2019 a 10 de março de 2020, bem como o Lançamento da Frente Parlamentar do Ciclo Completo de Polícia, em fevereiro de 2020.⁶⁷

Durante as audiências, foram ouvidos representantes da Polícia Militar, da Polícia Civil, da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, do Ministério Público e do Judiciário Federal, Peritos Criminais Federais, pesquisadores da área, entre outras autoridades. A partir dessas contribuições, travou-se na casa debate com os parlamentares federais. Nesta seção, pretende-se analisar o atual estágio da discussão a partir da análise dos discursos que se deram ao longo da sessão de instauração e eleição da comissão, bem como de 10 audiências públicas convocadas,⁶⁸ com a intenção de identificar os posicionamentos das instituições e os atores

⁶⁷ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/competencia-legal-para-investigacao/apresentacoes-em-eventos>. Acesso em: 20 dez. 2020.

⁶⁸ Ao todo, foi analisado material de 29h20min referente à Sessão de Instalação e às Audiências Públicas.

sociais convidados e esquadriñar como o tema vem sendo trabalhado na Câmara dos Deputados.

O Presidente da Comissão Especial, Deputado Subtenente Gonzaga (PDT), expõe ao início de diversas Audiências Públicas que se trata de uma Comissão Temática que possui como objetivo central, além de aprofundar os conhecimentos acerca do tema e fomentar o debate com a sociedade, construir uma maturidade com os demais deputados federais para que seja possível aprovar a admissibilidade de eventual Proposta de Emenda Constitucional sobre o tema na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o que não foi possível até o momento. Ainda que a matéria seja discutida com certo protagonismo desde 2015 no Congresso Nacional, tendo sido naquele ano realizadas 12 audiências públicas sobre o tema, além de à época este ainda ser um tema muito desconhecido pelos parlamentares da casa, não houve contexto político favorável, segundo o deputado Gonzaga, para que se votassem as PECs. Sobre isso, relata:

mas naquele momento a agenda Cunha já não deixou, porque o Cunha já estava no Conselho de Ético e já estava interferindo na pauta da CCJ, não estava dando quórum, enfim, não votamos 2015. 2016 por conta do impeachment, o presidente só instalou as comissões permanentes em maio, e aí o Ministro Jungmann deixou a relatoria, foi ser Ministro. Nós voltamos à estaca zero. E até buscar outro relator, o Deputado Marcos Rogério, conseguimos entregar o relatório no final do ano, não tinha mais como pautar um tema desses. Em 2017 a pauta política também não deixou, não foi prioridade do presidente e nós perdemos 2017. 2018, intervenção no Rio de Janeiro, e prevaleceu a tese de que nem a CCJ não poderia aprovar [PECs], nós ficamos um ano sem possibilidade de avançar. E esse ano também não conseguimos pautar. (16/10/2019, 49min).⁶⁹

Assim, no ano de 2019, houve apelo ao presidente da casa Rodrigo Maia para que fosse autorizada e criada a Comissão Especial sobre a Competência Legal para Investigação, tendo como resultado esperado dos trabalhos "outra PEC ou apoio à PEC que já está no plenário, que já está na CCJ" (Deputado Gonzaga, 16/10/ano?, ver min).

As Audiências Públicas iniciaram com a oitiva dos convidados, cuja presença era solicitada por meio de requerimento dos deputados federais aprovado em sessão anterior, que discursavam por 20 minutos. Após a explanação, abria-se a palavra aos parlamentares que teciam comentários ou dirigiam perguntas aos palestrantes. O tema central debatido foi o Ciclo Completo de Polícia, seguido do acesso único à carreira policial e da autonomia das perícias. Conforme trabalhado na Seção 2.3.1, a ideia base do Ciclo Completo de Polícia é conceder à

⁶⁹ Todas as transcrições foram elaboradas pela autora, com base nos vídeos de Audiências Públicas, que estão publicados no canal do YouTube da Câmara de Deputados. Disponível em <https://www.youtube.com/channel/UC-ZkSRh-7UEuwXJQ9UMCFJA> Acesso em: 12 fev. 2021.

mesma instituição policial tanto a função ostensiva e de repressão quanto a competência de investigação. Essa proposta altera, fundamentalmente, a distribuição de poder institucional, na medida que estende atribuições e reconfigura a prestação do serviço de Segurança Pública. Portanto, o debate sobre o Ciclo Completo de Polícia, historicamente, é travado em ambiente tensionado por interesses corporativos, em especial, na relação entre Polícia Civil e Polícia Militar, que se opõem radicalmente no entendimento do tema. Nesse sentido, diversos deputados se manifestaram:

Fabio Henrique Santana de Carvalho (PDT-SE): Esse é um debate em que os interesses corporativos tendem a ganhar uma importância do que o principal interesse que todos nós, Deputado Paulo, devemos ter aqui, que é o interesse da sociedade, que é o interesse de atender a população. [...] Quiçá daqui saia um texto que possa agradar não aos policiais federais, aos delegados, aos policiais rodoviários, aos policiais militares, mas a sociedade que é quem tá pagando um preço muito caro por esse modelo absolutamente falido que nós temos de Segurança Pública hoje no Brasil. (29/10/2019, 1h33min).

Deputado Federal Ubiratan Sanderson (PSL-RS): [...]. Fazer esse debate, e o momento é propício para isso, retirando-se questões classistas que não podem permear a discussão. Se botar questões classistas, ah, mas esse vai ganhar, o delegado vai ganhar, vai perder, o promotor vai ganhar, vai perder. Daí nós não caminhamos. Tendo em mente então essa questão pragmática, para usar uma palavra que tem sido muito usada nos últimos dias, pragmatismo na ação do poder público vai ser fundamental pra nós estabelecermos o Ciclo Completo e entregarmos mais do que hoje tem sido entregue. (29/10/2019, 1h49min).

Deputado Reginaldo Lopes (PT-MG): [...] nós convocamos aqui o Defensor Público, o Diretor Geral da Polícia Civil, o Comandante das Polícias Militares, o Ministério Público, e também alguns responsáveis, alguns juizes. E fizemos um debate, uma mesa e fizemos algumas perguntas. Quando você vai cobrar que tem que ter eficiência na Segurança Pública, infelizmente naquela audiência pública ficou evidenciado que cada um defendeu o seu interesse privado, interesse corporativo. Eu fiz uma pergunta para o Comandante da Polícia Militar de um dos Estados o que ele achava da Polícia de Investigação de Ciclo Completo. Na hora defendeu, quando você pergunta o diretor da Polícia Civil o que ele acha, ele acha um absurdo, cada um na sua competência. (16/10/2019, 18min).

Deputado Paulo Ganime (NOVO-RJ): E propor como resultado final dessa comissão, uma solução para esse problema, é claro que aqui é um ambiente também político e que esse ambiente muitas vezes vai ser também contaminado por visões corporativistas, mas eu espero sim que tenhamos coragem e também tenhamos bom senso de que o debate técnico baseado em fatos, baseado em posições concretas e números prevaleça. (16/10/2019, 1h8min42s).

Deputado Aluísio Mendes (Podemos-MA): Não é possível que o Brasil conviva com um sistema que está falido. E eu só vejo uma razão para isso: é uma questão muito mais corporativa dos delegados de polícia do que uma questão técnica. (03/12/2019, 1h19min49s).

Quanto aos posicionamentos sobre o Ciclo Completo de Polícia, mostraram-se favoráveis ou simpáticos os representantes da Polícia Militar, da Polícia Federal, da Polícia

Rodoviária Federal, os agentes da Polícia Civil, bem como os pesquisadores da área, constituindo uma maioria. Contrários, encontram-se os Delegados de Polícia. A maior parte dos argumentos favoráveis à proposta centra-se nos seguintes eixos: a) os insatisfatórios índices relativos à segurança pública, com ênfase aos de resolução de crimes; b) a necessária diminuição de gastos; c) maior celeridade e desburocratização; d) as experiências de outros países. Já o argumento contrário, recorrentemente, estrutura-se nos seguintes pontos: a) o modelo de persecução penal funciona, o que falta é investimento; b) a violência como fenômeno complexo, não sendo possível atribuir culpa a uma instituição; c) o questionamento de dados sobre a Segurança Pública; d) a falta de formação adequada da Polícia Militar para realizar a tarefa de investigação; e) o não reconhecimento de modelos estrangeiros para aplicação no Brasil. Analisaremos com maior detalhe esses argumentos a seguir.

Via de regra, os defensores ou simpatizantes do Ciclo Completo iniciam suas sustentações apresentando um painel geral da Segurança Pública no Brasil e apontam que há um consenso de que o modelo atual não vem apresentando respostas satisfatórias para a crise da violência:

Humberto Fabretti, Professor da Universidade Mackenzie de São Paulo: Me parece que, ao menos nos meios acadêmicos, que há um certo consenso que o modelo atual é um modelo que não tem funcionado. Os números de qualquer análise que a gente faça sobre os dados da Segurança Pública e os dados capturados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública deixam isso muito claro. (18/02/2020, 25h09min).

Por outro lado, os contrários a esta reforma argumentam que a violência é um fenômeno complexo, mas que se elegeu como culpada, equivocadamente, a investigação criminal, que quem realiza é a Polícia Civil. Apontam a falta de investimento nas instituições, bem como a descontinuidade de políticas públicas na área. É preciso dizer que há grande desacordo quanto aos dados apresentados por ambos os posicionamentos: os favoráveis ao Ciclo Completo de Polícia reivindicam recorrentemente o índice de 8% de elucidação de crimes de homicídio em nível de investigação policial; e os contrários, o índice de 95% de resolução de inquéritos pela Polícia Federal. De um lado, tenta-se argumentar que o modelo está falido; de outro, que o modelo funciona e tem potencial de apresentar bons índices caso seja operado de maneira adequada. Em todos os casos, questionam-se a fonte dos dados, a metodologia utilizada nas pesquisas, os dados brutos e se sugere manipulação dos números. Sobre isso, discorrem os Delegados de Polícia:

Delegado Edvandar Félix de Paiva, Presidente da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Nacional (ADPF): "A gente foi procurar a fonte desse 8% e a gente não encontra em lugar nenhum. A fonte foi uma – eu tentando fazer uma pesquisa tentando encontrar qual fonte era essa, perguntei várias vezes aos interlocutores sobre que fonte era essa, de onde vem esse número –, daí fomos ver que era de um trabalho feito pelo instituto Sou da Paz no ano de 1992, referente aos homicídios ocorridos em uma comunidade do estado do RJ. E outros dizem que a fonte é o número de denúncias feitas pelo Ministério Público, não sei em que recorte de tempo ou que recorte de espaço. Mas a grande verdade é que não tem essa fonte. (05/11/2019, 54min).

Rafael de Sá Sampaio, Representante da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Judiciária (ADPJ): Então nós vemos, muitas vezes somos acusados de ineficiência do sistema de persecução, nós somos acusados de números baixíssimos de resolução de homicídios e eu posso afirmar pros [sic] senhores: isso não é verdade. Por que não é verdade? Porque nós não temos um alinhamento nacional de estatística. De onde surgiu esse número de 8%? Isso é uma criação do Ministério Público na disputa para realizar a atividade de investigação policial e a quebra do *check and balance*, dos pesos e contrapesos. (10/12/2019, 39min).

Por outro lado, contesta o agente da Polícia Federal dados apresentados pelos Delegados da mesma instituição:

Luis Antonio Araujo Boudens, Presidente da Federação Nacional dos Policiais Federais (FENAPEF): A primeira coisa é o trabalho hercúleo para ocultar número. A Segurança Pública virou um gueto de ocultação de números e de modificação, manipulação de dados de pesquisas feitas. Nosso Deputado Paulo Ganime protagonizou uma situação que inclusive viralizou entre os grupos de policiais, onde ele fazia uma análise rápida de uma pesquisa do CNJ, onde [sic] chegaram aqui dizendo que 95% dos crimes investigados pela polícia federal tinham tido sucesso. É óbvio que, se eu pegar um período de dois anos, e só instaurar aqueles procedimentos que eu sei que eu vou conseguir relatar, que eu sei que vou conseguir finalizar, vai dar 100%. Então essa seletividade que o grupo de contenção utiliza é um absurdo. E graças a Deus nós temos parlamentares para perceber que ali há uma maquiagem, há uma tentativa de convencimento para mostrar que o modelo atual funciona.⁷⁰ (12/02/2020, 41min48s).

Outra arena de enfrentamento se localiza no tema de experiências estrangeiras. Os defensores do Ciclo Completo invocam o fato deste ser o modelo utilizado em praticamente todas as polícias no mundo, tornando-se até mesmo difícil, segundo alguns palestrantes, a tentativa de explicar para autoridades policiais internacionais o funcionamento das polícias brasileiras. Sobre isso, discorrem os Policiais Militares:

Subtenente Luis Cláudio Coelho de Jesus, Diretor Jurídico da Associação Nacional das Entidades Representativas dos Militares e Pensionistas dos estados do Brasil: Os únicos países do mundo que não possuem Ciclo Completo eram três. A Guiné Bissau

⁷⁰ O dado a que se refere o orador foi apresentado em publicação trimestral produzida pela ADPF. Reportagem na revista apresenta os resultados de uma pesquisa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que apurou que 94,67% dos inquéritos de combate à corrupção foram solucionados. O lançamento na Câmara dos Deputados ocorreu no dia 29 de outubro de 2019 e contou com a participação de integrantes da corporação e parlamentares.

na África ocidental, o Brasil e, o terceiro, Cabo Verde. Cabo Verde agora inclusive, recentemente, em 2019, implantou o Ciclo Completo de polícia. [...] Guiné Bissau se tornou independente em 1973, com as menores rendas per capita do mundo. (12/11/2019, 24min).

Coronel Marco Antônio Nunes De Oliveira, Presidente do Conselho Nacional dos Comandantes Gerais: O Brasil é o único país que trabalha com esse sistema de meia polícia, polícia de Meio Ciclo. Nós não encontramos isso em outro país. [...] Com mais de 30 anos de polícia, viajando vários países, podemos perceber que sequer os policiais entendem, as pessoas, os operadores de outros países conseguem entender como é o nosso sistema de segurança. Demora pra [sic] você explicar, porque nenhum país trabalha desse jeito. (04/02/2020, 12min).

Um dos países mais reivindicados como exemplo comparativo é o Chile, por conta de os Carabineiros serem polícia de Ciclo Completo e o país apresentar bons índices de criminalidade no contexto latino-americano. Os delegados discordam da aproximação, argumentando que ambos os países comportam realidades por demais distintas, de ordem cultural e de estruturação de estado:

Delegado Edvandar Félix de Paiva, Presidente da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Nacional (ADPF): "Ah, mas no resto do mundo ocorre de outras formas". Nem sempre. E tem uma situação no resto do mundo. Questões culturais. O Brasil tem questões culturais de violação de direitos humanos enormes. Nós temos um histórico de confusões internas enormes. De regimes diferentes enormes. Eu não vou simplesmente modificar. Eu digo o seguinte, quando trouxer modelos de fora traga a cultura de fora pra [sic] cá também. [...] Apresentaram o Chile, que é um país do tamanho do – acho que agora não apresentam mais, porque o Chile não tá [sic] mais na prateleira dos exemplos –, mas apresentaram o Chile, mas o Chile é do tamanho da Bahia, não, menor que a Bahia. (05/11/2019, 1h7min).

Rafael De Sá Sampaio, Representante da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Judiciária - ADPJ: Nós vemos se comparar muito com o Chile. Com todo o respeito, o Chile não é muito parecido com o Brasil. Nós mandamos um ofício até para os membros dessa comissão. O Brasil ele é 9 vezes maior do que o Chile, ele tem 10x a população, dez vezes menor, tem uma renda per capita quase duas vezes melhor, né, o Brasil é uma federação, ele é um estado unitário, ou seja, não tem repartição de estados e o grau de liberdade do regime político dele avaliado pela ONU é muito maior do que o nosso. (10/12/2019, 50min).

Portanto, de um lado, apontam-se experiências bem-sucedidas, inclusive em países vizinhos; de outro, a questão se complexifica, chamando atenção às profundas diferenças inerentes a estados nacionais distintos. De qualquer forma, os favoráveis à proposta reivindicam que, ao menos de maneira embrionária, o Ciclo Completo de Polícia vem ocorrendo no Brasil, por meio da realização do Termo Circunstanciado de Ocorrência.

O Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) está previsto no artigo 69 da Lei nº 9.099/95 como substitutivo do inquérito policial, nas infrações penais de menor potencial ofensivo, podendo ser encaminhadas diretamente à autoridade judicial. Nas manifestações

proferidas nas Audiências Públicas, ele foi apresentado, em especial pelos Policiais Militares, como um ponto de partida para o Ciclo Completo de Polícia, na medida em que é entendido como ampliação de poderes às autoridades policiais, em geral, para a lavratura de ocorrências. Um dos problemas recorrentemente trazidos pelos policiais militares e federais é a grande dificuldade de encontrar delegacias para encaminhar as diligências, realidade pulsante principalmente no interior do país. Assim, quando necessário registrar a ocorrência derivada de abordagem nas ruas, muitas vezes o agente precisa percorrer longos trajetos, de até centenas de quilômetros, para chegar a uma delegacia. Durante esse período, o município de origem fica desguarnecido da patrulha. Além da celeridade no processo, argumenta-se que a competência ampla para a realização dos termos circunstanciados concederia aos delegados o tempo necessário para a condução de investigações de crimes mais complexos, na medida em que hoje os crimes de menor potencial ofensivo acabam por sobrecarregar e engessar a categoria. Sobre isso, discorrem:

Coronel Marco Antônio Nunes De Oliveira, Presidente do Conselho Nacional dos Comandantes Gerais: O TCO é uma pequena parcela, é um embrião desse trabalho do ciclo completo, mas se mostra muito efetivo nos estados onde são realizados. (04/02/2020, 23min55s).

José Rovalim Calacante, Procurador Regional da República: O Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ou seja, os estudiosos que passam a vida estudando sobre os números de Segurança Pública, se posicionam há muitos anos que o TCO seja lavrado por qualquer um e que a questão do ciclo completo de Polícia avance. (29/10/2019, 2h09min).

Marcelo Azevedo, Diretor Jurídico da Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais: Inicialmente, também no estado de Santa Catarina, foi o primeiro estado que a PRF iniciou a lavratura dos termos circunstanciados. Atualmente, nós também já implementamos a lavratura de termo circunstanciado de crimes de competência da justiça estadual em todo país, e, em todas 27 unidades da federação, a PRF já realiza a lavratura dos termos circunstanciados. Somente em dois estados – Amazonas e Alagoas, onde já havia sido feito essa implementação –, houve uma suspensão por decisão do TJ. [...] Crimes de competência federal nós realizamos em todo país. (05/11/2019, 1h31min).

Tenente-Coronel Lázaro Tavares de Melo Da Silva: Sobre o TCO, que, a meu ver, particularmente, nem é Ciclo Completo. É só um embrião. O Ministro Peluso já decidiu na ADI 2862/SP, e eu não gosto da lógica da ADI 3614/PR [...] que é utilizada como verdade absoluta pela classe dos delegados. Mas a [ADI] 2863 de São Paulo, essa ADI nos mostra que o TCO de fato é só um registro, é um mero registro, ele pode ser feito por qualquer autoridade policial, seja civil, seja militar. (04/02/2020, 1h06min32s).

A competência de outras polícias além da Civil para realizarem o TCO foi questionada em ações de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, movidas por entidades

representativas dos Delegados, todavia sem êxito; atualmente, diversos estados realizam o Termo Circunstanciado. A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2862, que pretendia discutir a possibilidade de os Policiais Militares lavrarem Termos Circunstanciados a serem encaminhados à autoridade judicial, não foi conhecida pelo STF por entender que se tratava de matéria infraconstitucional. O mesmo ocorreu no julgamento da ADI 2618.

Em relação à prática, os Delegados alegam que não vem sendo efetiva, posto que os termos acabam retornando para a Polícia Civil para o desenvolvimento de novas diligências, como a oitiva de testemunhas, representando um "retrabalho" (fato este que também é contestado pelas outras polícias):

Rodolfo Queiroz da Testa, 1º Vice-Presidente Parlamentar da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL): Por resolução, aplica-se o Termo Circunstanciado com objetivo de desburocratizar. Ok. Só que o MP lá em SC devolve 60% dos TCOs para as delegacias para retomar algumas diligências. E a cadeia de custódia desses materiais apreendidos? Vai tudo para a delegacia. (12/11/2019, 50min).

Deputado Federal Marcelo Freitas (PSL-MG): O que temos de cotas envolvendo o Ministério Públicos. Porque particularmente, na Polícia Federal, a análise, e eu exerço a função de delegado de polícia federal, a análise tem sido absolutamente desastrosa, porque, em todos os casos, todos os casos, o Ministério Público Federal, ele retorna os Termos Circunstanciados de Ocorrência para que se possa alguma diligência complementar, especialmente, a oitiva formal dos envolvidos no Termos Circunstanciado de Ocorrência. E daí eu pergunto, para obrigar o MP a oferecer a denúncia de pronto, sem obrigar, sem requisitar a polícia, essa diligência de se oitivar aquela pessoa. [...] Eu afirmo categoricamente que esses TCOs que são feitos e que são encaminhados ao MPF retornam como cota à Polícia Federal. (05/11/2019, 1h53min).

Outro argumento empenhado pelos Delegados, tanto para o questionamento da feita do TCO quanto da implementação do Ciclo Completo em si, é o fato da ausência de formação jurídica por parte dos demais agentes policiais. Nesse sentido, defende-se que, para a realização da tipificação das condutas, seria imprescindível a formação jurídica dos agentes, requerimento este que não é exigido para o ingresso em algumas carreiras policiais, sendo que a realidade é bastante variável de acordo com a unidade federativa analisada:

Delegado Edvandar Félix de Paiva, Presidente da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Nacional (ADPF): não vamos banalizar, é muito perigoso banalizar uma atuação, o conhecimento jurídico, parece que conhecer direito no Brasil basta ir ali na esquina passar 20 dias com um Deputado já chegou a dizer [...] fazendo um curso de Direito numa EAD e vai ter capacidade de defender os direitos fundamentais do cidadão e os direitos da sociedade numa investigação, num flagrante. Não é bem assim, gente. O grande problema do TCO, que a gente questiona, e nós já apresentamos inclusive soluções. Nós concordamos que nós temos de resolver que a polícia, a polícia ostensiva tem que ficar muito tempo nas delegacias, que ela tem que

se deslocar. Para isso existe tecnologia, tá aí [*sic*] a tecnologia. Mas é necessária a manutenção de um policial que entenda do direito. Porque quando esse direito é aplicado a quem você não conhece, bota essa cara na cadeia, vamos processá-lo. Mas quando é com a gente, o direito fundamental nosso, aí já é diferente. Nós queremos o melhor, o que mais conhece direito, o que mais está preparado para aquilo, como nós queremos quando estamos doentes que o melhor médico nos atenda. Nós não queremos o enfermeiro. (05/11/2019, 1h01min).

Rodrigo Bueno Gusso, Delegado da Polícia Civil de Santa Catarina: Assim é visível perceber a panaceia a ser criada. Agentes sem formação técnica e jurídica tipificando uma conduta ilícita e decidindo sobre a privação ou não da liberdade do cidadão. Seríamos, todos nós, autuados e investigados por policiais guardas, dentre outras forças, sem a devida qualificação legal, por exemplo, agentes graduados em Geologia, Biologia, Educação Física, Engenharia Civil, Gastronomia, Enfermagem etc. Isso quando essa atuação não for exercida por policiais que sequer tenham concluído o nível superior. [...] Ainda, temos policiais que não possuem sequer o ensino médio. (04/02/2020, 1h33min).

Os policiais, em especial de ordem militar, respondem a esse questionamento sob duas perspectivas. A primeira é que tal exigência não é requerida em quase nenhum outro local do mundo onde se aplica o Ciclo Completo. A segunda é que a maior parte dos agentes policiais, inclusive da base como as praças, possuem formação superior na área de Ciências Jurídicas, número este que é percebido como cada vez mais significativo. O primeiro argumento apresenta-se com mais força, posto que pretende demonstrar que o sucesso do modelo não depende da formação universitária específica dos agentes, sendo isso demonstrado pela experiência de dezenas de outros países. Já o segundo é mais frágil, pois reconhece, de maneira derivada, a importância de tal formação para a execução da tarefa investigativa, na medida que reivindica que seus policiais cursaram Direito, além de trabalhar com dados, em verdade, pouco conhecidos e fragmentados em virtude das múltiplas realidades estatais.

Perpassando a questão da formação de maneira ampla, existe uma preocupação percebida pelos pesquisadores da área de Segurança Pública e por representantes de Movimentos Sociais a respeito da ampliação de competências de uma polícia já, sob certo prisma, disfuncional. Quanto à Polícia Militar, em especial, retoma-se o antigo e vasto debate acerca do uso excessivo da força e a discricionariedade na ação, principalmente contra corpos jovens, negros e de moradores da periferia. Há, portanto, uma grande preocupação quanto a qual seria o resultado de dar mais poder a uma polícia de formação militarizada, à qual são atribuídos diversos casos de desrespeito aos direitos fundamentais. Deriva-se, potencializada por este cenário, a necessidade de discutir sobre os mecanismos de controle interno e externos das instituições, assunto este que não é abordado pelas instituições policiais:

Thiago Turbay Freiria, Coordenador-Adjunto do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais: Se a decisão for de criar o Ciclo Completo, quais são os instrumentos de controle dessa atividade [...], o que ocorre que se eu não especializar esse tipo de função, eu tenho uma sobreposição ou eu tenho um mar de deslizes e abusos que podem correr e isso deixa ainda mais descoberto. A preocupação do instituto é que, se eu tenho um sistema disfuncional, não posso ampliar esse sistema sem prever quais outras disfuncionalidades que ocorrerão. (04/02/2020, 3h20min).

Rosilene Torquato, Representante da Coalizão Negra por Direitos e dos Agentes de Pastoral Negros: E isso é pra justificar que o Estado Brasileiro está fazendo alguma coisa, que está pegando armas lá na comunidade, daí aparece no jornal de meio-dia, tanto fuzil, tanto quantidade bala, e a cara do jovem que aparece lá ou o sangue dele escorrendo, é quem? É mais um preto. [...] Tem que pensar. Porque se não pensar o que essa comissão vai estar fazendo é dar carta branca para policiais ou instituições que já estão fazendo isso. Esse papel não só de investigador mas também de juiz, porque ali mesmo ele encerra o ciclo. Ali mesmo ele termina o trabalho. [...] Esse modelo que vocês estão colocando aqui hoje, se for implementado amanhã, quem vai ser atingido e quem vai ser punido vai continuar sendo a população negra. [...] Hoje os órgãos de Polícia estão preparados para essa mudança? (12/02/2020, 1h3min)

Humberto Fabretti, Professor da Universidade Mackenzie de São Paulo: Qual seria o modelo para um país que tem, infelizmente, a marca da violência policial? Que tem, dentro das suas características, a polícia que mais mata no mundo. Isso tem dados estatísticos comprovados. Como a gente faz esse controle dentro desse modelo? Essa é a questão que eu acho que fica pra *[sic]* gente estabelecer: como definir as atribuições e como realizar esse controle. (18/02/2020, 41 min).

A questão da militarização das polícias, ponto muito levantado quando se trata da forma que a polícia ostensiva atua, não aparece como uma questão na Comissão Especial sobre a Competência Legal de Investigação. Em verdade, há um esforço por parte do Presidente em demarcar que esse não é o foco dos trabalhos ali desenvolvidos, na medida que entende que "a desmilitarização passou a ser uma agenda diferente da agenda da eficiência da polícia no ponto de vista da investigação" (29/10/2019, 1h05min). Por diversas vezes, ele declara que não espera que o Ciclo Completo de Polícia resolva todos os problemas da Segurança Pública, sendo essa uma ferramenta pensada especificamente para otimizar a investigação policial, trazendo maior eficácia à elucidação de crimes, o que por si só traria, de maneira colateral, outros benefícios.

A resistência em tocar no tema da desmilitarização é a mesma quando se cita a unificação das polícias, objeto de enfoque de outra Comissão Especial, que foi tratada na seção anterior. Se de um lado os Delegados são radicalmente contrários ao Ciclo Completo de Polícia, de outro, os Oficiais Militares são absolutamente avessos ao debate da desmilitarização e da unificação. Isso porque, para além dos muitos argumentos apresentados em cada ponto, as propostas de reformas são sempre entendidas como um enfraquecimento das instituições sob algum aspecto: ou os delegados perdem o monopólio da investigação, ou a PM perde sua essência militarizada e é "engolida" pela outra polícia em eventual fusão. Ainda que se

reivindique muito o contrário, o debate é naturalmente alicerçado por interesses corporativos. Sobre a pretendida isenção de posicionamento:

Rafael de Sá Sampaio, Representante da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Judiciária (ADPJ): Eu vou trazer para apresentar ao relator uma proposta de ciclo completo com unificação e desmilitarização, que, na minha visão, eu tenho certeza de que é o melhor pra [sic] sociedade. E daí vamos ver se há corporativismo nesse debate ou não. (10/12/2019, 2h21min).

Por outro lado, os Delegados são acusados de obstruir a implementação de uma proposta já consensuada pelos demais atores sociais. Em fala mais incisiva, Luis Antonio Araujo Boudens, presidente da Federação Nacional dos Policiais Federais (FENAPEF), nomeia de "Grupo da Contenção" os desfavoráveis ao Ciclo Completo e os imputa, inclusive, de ameaçar parlamentares e governantes no sentido do não prosseguimento da proposta:

E é um grupo [o de contenção] cada vez mais elitizado, cada vez mais afastado do cidadão comum, é um grupo que está vindo de uma outra casta social, ele tem um outro tipo de relacionamento. **Eles pressionam governadores, pressionam parlamentares, de maneira aviltante às vezes, com dossiês, então não é um grupo pra [sic] se brincar, não é um grupo para se desconsiderar, é um grupo extremamente organizado, nós somos a imensa maioria**, mas eles têm a questão de Inquérito Policial ainda das amarras que a nossa legislação propiciou. Nós temos duas leis em nosso conjunto normativo que passaram a imperar para esse grupo de contenção atual com muita força: a lei do Ficha Limpa e a lei de responsabilidade fiscal. Essas leis, principalmente a de responsabilidade fiscal, ela acoa os políticos que assumem cargos no poder executivo, as prefeituras, os governos estaduais e principalmente à presidência. É muito "fácil" sujar a ficha de alguém, e o primeiro que "suja" a ficha de um político é o delegado de polícia. Então nós temos que criar mecanismos de proteção, e o nosso congresso, dessa vez renovado, já iniciou com pouquíssimos parlamentares respondendo algum tipo de inquérito ou processo, então ele tem total liberdade de agir na área de segurança pública sem ter esse temor. E não é história. Nós já tivemos contatos com parlamentares que nos contaram abordagens constrangedoras para aprovar ou não aprovar certos tipos de projetos. (12/02/2020, 47min15s, grifo nosso).

Apesar da ampla complexidade imbricada nos debates e do tensionamento entre as partes, o Presidente da Comissão e alguns deputados federais se mostraram otimistas com o andamento da proposta, assinalando que esse é um dos poucos temas em que há consensos entre todo o espectro político:

Deputado Federal Kim Kataguiri (DEM-SP): Conversava com um parlamentar do PSOL aqui, que é um tema tão evidente que temos um sistema esquizofrênico da nossa polícia e que temos um sistema cartorial que direita e esquerda concordam que precisamos trabalhar num modelo de Ciclo Completo de polícia. [...] Nós temos um sistema que é absolutamente ineficaz e é a razão pela qual não temos a maior parte dos crimes solucionados. (16/10/2019, 10min30s).

Deputado Reginaldo Lopes (PT-MG): Nós precisamos construir uma agenda no tema Segurança Pública suprapartidária, para que nós possamos unificar uma pauta em busca da melhoria da eficiência da segurança pública no Brasil. Acho que esse é o grande dilema e grande tarefa que está colocada. (16/10/2019, 17min05s).

Deputado Federal Ubiratan Sanderson (PSL-RS): O ciclo completo para mim é uma tendência. Prevendo aqui a composição da Câmara vejo que o Ciclo Completo tem toda a condição de passar. (29/10/2019, 1h44min).

Ainda que a ideia ampla no Ciclo Completo de Polícia tenha boa aceitação, à exceção dos Delegados de Polícia, as especificidades de configuração ainda não estão maduras. Citam-se aqui algumas das possibilidades aventadas: a) tornar todas as polícias de Ciclo Completo, concedendo-as a ampliação de competência, seja ostensiva, seja investigativa; b) Ciclo Completo a partir do flagrante ou de quem chegar primeiro na ocorrência; c) Ciclo Completo por divisão territorial; e d) Ciclo Completo por tipo penal, separando a competência das polícias para investigação de acordo com o crime. Sobre esse último, o tipo mais comentado nas falas das audiências analisadas é a ampliação da atribuição investigativas para outras polícias quanto aos crimes de menor potencial ofensivo.

Os demais pontos que se apresentam elencados como objeto da Comissão, quais sejam, a autonomia da perícia e o acesso único de carreira, fizeram-se presentes de maneira secundária. Quanto à perícia, foi exposta a necessidade de mecanismos que garantam autonomia no desempenho da função. Segundo Marcos de Almeida Camargo, Presidente da Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais, é necessário que as unidades periciais tenham, por exemplo, "a devida autonomia para receber requisições externas [...] da Polícia Militar, da Polícia Rodoviária Federal, do Ministério Público e que possam também dialogar diretamente com esses órgãos" (03/03/2020, 1h). Todavia, expõe que a categoria decidiu que pretende permanecer nos quadros da Polícia Federal, com autonomia e parâmetros de imparcialidade.

A pauta do acesso único de carreira nas polícias é trazida como um passo rumo à consolidação democrática das instituições, prevendo a perspectiva de alcançar o topo da estrutura, via promoção (desenvolvimento funcional) entre cargos ou postos da mesma carreira. Sobre os posicionamentos acerca da proposta, afirma o Presidente da Comissão:

Deputado Subtenente Gonzaga (PDT-MG): Nós sabemos que tem uma divergência de posicionamento que, se nós fossemos colocar do ponto de vista de classes de categorias profissionais, ou de nível hierárquico, nós sabemos que o conjunto dos delegados tem uma posição radicalmente contra o acesso único, e que, na Polícia Militar e Corpo de Bombeiros, eu posso dizer que não há uma oposição radical, mas ainda não houve manifestação oficial sobre o acesso único. (03/03/2020, 2h04min16s).

Ao fim, observou-se que a discussão é feita essencialmente por homens, brancos e integrantes das instituições de Segurança Pública. Durante as 10 audiências, compareceu ao debate como convidada apenas uma mulher, representando o Movimento Social Negro – e há poucos registros de falas de Deputadas Federais ao longo dos trabalhos. Ainda que tenha sido baixa a participação da Sociedade Civil, nos momentos em que ela ocorreu, complexificou-se o debate, na medida que trouxe pontos de tensão não trabalhados pelas posições polarizadas contrária e favorável.

A argumentação dos policiais que concordam com a proposta do Ciclo Completo é sempre muito semelhante, e o mesmo ocorre com o discurso da parte contrária, os Delegados de Polícia. Há um roteiro delimitado de provocações e respostas entre as partes, numa dialética pouco mutável, sendo pouco relevante o indivíduo orador. Isso demonstra que, em verdade, a corporação fala por meio de seus representantes, a partir de pontos unificados no interior das instituições e preparados para a exposição pública.

3.3.5 Unificação das Polícias Civil e Militar x Ciclo Completo de Polícia

Nos últimos cinco anos, os temas que tiveram mais destaque na Câmara dos Deputados no que tange a reformas policiais foram a Unificação das Polícias Estaduais e o Ciclo Completo de Policiamento. Conforme exposto nas seções anteriores, ambos os debates são antigos e amadurecidos principalmente nas instituições de Segurança Pública. Existem muitas Propostas de Emendas Constitucionais apresentadas nesse sentido (PEC 423/2014, a ela apensadas as PEC 431/2014, PEC 127/2015, PEC 89/2015, PEC 198/2016, PEC 273/2016 e PEC 319/2017; também a PEC 430/2009, e apensados a ela as PEC 432/2009 e PEC 321/2013).

Essas PECs, todavia, encontram grande dificuldade de prosseguimento, sendo que até o momento mesmo a admissibilidade na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania encontra-se prejudicada. Com o intuito de recolocar o debate em evidência dentro da casa e de angariar apoios para o andamento das propostas, foram autorizadas e instaladas duas Comissões Especiais recentes, uma já finalizada, que apresentou seu relatório final em 2018, e outra que se encontra em andamento. A primeira tratou do tema da Unificação das Polícias Estaduais, e a segunda aborda a competência legal para investigação, fomentando o debate acerca do Ciclo Completo de Polícia. Ainda, é importante ressaltar a formação dos Presidentes das comissões: o Deputado Edson Moreira (PR-MG), presidente da Comissão sobre unificação, é delegado; e

o Deputado Gonzaga (PDT-MG), presidente da Comissão sobre ciclo completo, é Subtenente da Polícia Militar. Considerando a enorme rivalidade percebida entre as categorias, a origem da presidência já aponta em que campo da disputa partiu a intenção de cada Comissão Especial.

Do material analisado (o relatório da Comissão sobre Unificação das Polícias Estaduais e as 10 Audiências Públicas da Comissão sobre Competência Legal para a Investigação), é interessante notar que houve mudanças de posicionamento das instituições dos debates entre 2015 e 2020. Na primeira Comissão Especial, havia maior resistência geral às propostas: todo o quadro da Polícia Civil se manifestou contra tanto a unificação das polícias quanto o ciclo completo. Isso já foi diferente nos debates mais recentes, na medida em que os agentes da Polícia Civil se mostram favoráveis ao Ciclo Completo de polícia. Verifica-se, portanto, que houve uma alteração de entendimento de parte da instituição nos últimos anos, movimentação que acabou por isolar os Delegados de Polícia na posição contrária ao Ciclo Completo. Nesse sentido, ainda que as opiniões das categorias pareçam engessadas, há algum espaço para mudanças.

Os oficiais da Polícia Militar permaneceram, nas duas oportunidades, contrários às propostas de unificação e de desmilitarização. Já os pesquisadores e a sociedade civil – absoluta minoria nesses debates – manifestam simpatia pelas reformas, todavia as ponderando e complexificando sua viabilidade e seus resultados. Em alguns momentos, foi apontada uma dicotomia entre proposta ideal e proposta possível. Há diversos atores que entendem como proposta ideal a unificação das polícias, porém também possuem a compreensão de que tal medida não é realista e de que, na prática – por conta da profunda rivalidade, das diferenças culturais e das formativas das polícias Militar e Civil –, ela jamais seria possível. Portanto, toma-se a proposta do Ciclo Completo como a mais pragmática, indicando o Termo Circunstanciado de Ocorrência como embrião desta.

3.4. REFLEXÕES À LUZ DE REFORMAS LATINO-AMERICANAS

3.4.1 Um passado compartilhado

A América Latina compartilha um passado. Esse passado, que aqui se aponta, inicia-se nos descobrimentos pelos países europeus, com a colonização das terras, a extração dos recursos naturais, o genocídio dos povos originários, a subjugação dos sobreviventes e a escravização de corpos negros. Como disse Galeano (2009), nossa riqueza sempre gerou nossa pobreza por nutrir a prosperidade alheia. Portanto, restamos um subcontinente chamado de

subdesenvolvido, com profundas desigualdades econômicas e sociais. As ditaduras militares da década de 1960 também vieram em bloco, atingindo o Brasil, a Bolívia, o Chile, a Argentina e o Uruguai, revigorando as práticas autoritárias e violentas pelas quais se forjaram os estados nacionais.

A partir de 1980, inicia-se, em diversos países latino-americanos, o processo de redemocratização dos Estados, convertendo-se em "um dos elementos estruturantes da história recente da região" (SOZZO; AZEVEDO, 2016, p. 553). É nesse contexto, de democracias jovens e cambaleantes, que nos propomos a pensar sobre o aparato repressivo do Estado: as polícias. Um denominador comum entre os países estudados é que houve enorme dificuldade em se refundar as polícias nesse período, com mecanismos de controle eficazes e objetivos traçados desde uma perspectiva da Segurança Pública para cidadãos. Nos casos do Brasil, do Chile e da Argentina, essas instituições foram apenas transpostas para a nova ordem (DAMMERT, 2012; SOZZO; AZEVEDO, 2016; GORGAL, 2015; BURLAMAQUI; RIBEIRO, 2019; SOARES, 2019), demonstrando que, quando se trata das polícias, pouco se conseguiu fazer. No caso Colombiano, em que pese não ter havido golpe de estado desde a década de 1950, o país viveu, em seu passado recente, uma complexa disputa de poderes com os grupos paramilitares e os cartéis do narcotráfico. A literatura enfatiza o lugar da polícia na formação do Estado colombiano, tendo a violência como um elemento estruturante de formação (LÓPES-ALVES, 2003).

Desde a década de 1980, a pauta da insegurança ganhou centralidade na preocupação popular e na agenda política dos países latino-americanos. À medida que os índices de criminalidade aumentavam, os governos eram desafiados a fornecer respostas eficazes para um problema complexo. As instituições de Segurança Pública, ainda que fossem consideradas o grande instrumento para lidar com a imediatez do crime, não estavam preparadas, equipadas ou treinadas para esse cenário. Ao contrário, por muitas vezes, foram elas as consideradas responsáveis "por altos níveis de violência, demonstrar baixos níveis de eficácia e buscar estratégias gerais de policiamento com base em traçar o perfil dos mais desfavorecidos da sociedade" (DAMMERT, 2019a, p. 259, tradução nossa).

No contexto latino-americano, a reforma das polícias permanece uma agenda pendente, posto que, apesar dos esforços realizados nas últimas décadas, "os processos de reforma policial seguem sendo incompletos" (DAMMERT, 2020, p. 7, tradução nossa).

Nas seções seguintes, serão abordados quatro aspectos marcantes do atual cenário: a) o movimento pendular de reformas e contrarreformas; b) a multiplicidade da Polícia Comunitária

na região; c) a dinâmica dos interesses corporativos quanto às reformas estruturais; e d) as perspectivas futuras, em especial para o caso brasileiro.

3.4.2 Os processos de reformas e contrarreformas policiais

Reformar as polícias não é tarefa fácil, mas manter a reforma pode ser ainda mais complexo. Nos casos analisados, à exceção do Chile, foi recorrente o movimento pendular de reformas e contrarreformas. A resistência corporativa e a costumeira descontinuidade das políticas públicas de acordo com os ânimos eleitorais são dois importantes ingredientes para a impermanência das mudanças nas instituições. Nesse aspecto, os casos do Brasil, da Argentina e da Colômbia se assemelham. Contudo, sob outro enfoque, é possível apontar diferenças: os processos de reforma tanto da POLBAIRES quanto da Polícia Nacional Colombiana se pretenderam estruturantes e propunham alguma ruptura com o modelo antigo. Ainda que tenham sido mitigados posteriormente, os processos de reforma desafiaram as velhas práticas cristalizadas na corporação: a dissolução formal da Polícia de Buenos Aires com a demissão em massa de mais de 4 mil policiais e a criação das Comissões Consultivas para a reestruturação da instituição policial na Colômbia com ampla participação da sociedade civil (as quais apresentaram, em 40 dias, um plano de reforma) ilustram esse ponto.

O Plano Quadrante de Segurança Preventiva, no Chile, é um dos poucos exemplos de introdução de nova estratégia policial que se manteve ao longo do tempo, perseverando a sua intenção original e, ademais, ampliando o seu escopo de atuação. De fato, não há estudos até o momento que apontem que o programa tenha, por si só, logrado uma melhora nos índices de criminalidade ou que seja ele o responsável pelos altos níveis de confiança nos Carabineros de Chile presentes nas pesquisas até 2019. Em um contexto regional, onde qualquer proposta de trabalho que enseje inovações nas polícias – em especial aquelas que se proponham a transformar a lógica da guerra – é recebida com tanta resistência e grande chance de fracasso, ter o Plano Quadrante perdurado ao longo das décadas é um fato relevante. O movimento de ampliação sem deturpação do ideário original do projeto ter sido avaliado por pesquisas de institutos consolidados e pelo próprio Estado chileno e o diagnóstico ali apresentado⁷¹ ter sido debatido formalmente são feitos que outras experiências desenvolvidas por países vizinhos não puderam concretizar. Não se pretende tecer quaisquer conclusões avaliativas do Plano, apenas

⁷¹ Disponível em: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-139801_r_ejecutivo_institucional.pdf. Acesso em: 20 dez. 2020.

sugerir que, no bojo de iniciativas latino-americanas com inspiração no policiamento comunitário, essa experiência deu passos importantes e, por vezes, inéditos na região.

Ao pensarmos conjuntamente as experiências do Plano Quadrante e do Viva Rio (Seção 4.1), nota-se que compartilham similitudes no seu nascedouro: ambas iniciaram como projetos-piloto com expectativa de expansão em uma grande cidade do país (Santiago e Rio de Janeiro); continham a perspectiva do policiamento comunitário e da divisão dos territórios para a ação ostensiva, empregando-se diretrizes específicas para tal; e eram executados pela polícia militarizada (Carabineros e Polícia Militar). Todavia, o Viva Rio foi desarticulado antes de completar um ano de existência, ao passo que o Plano Quadrante se tornou o mais importante programa dos Carabineiros, sendo hoje uma espécie de "marca da instituição".

No campo das diferenças, aponta-se que os Carabineros de Chile são polícia de Ciclo Completo, enquanto a Polícia Militar é apenas polícia ostensiva, ainda que não haja, na literatura, menção desse fator ter interferido no fracasso ou no sucesso dos projetos. Ademais, os contextos de violência eram distintos, uma vez que o Rio de Janeiro já empenhava esforços para conter o narcotráfico e os altos índices de criminalidade, enquanto Santiago, em que pese tenha vivido uma ascensão do fenômeno da violência como preocupação popular, é a capital do país considerado um dos mais seguros da região (DAMMERT, 2009).

3.4.3 A multiplicidade de facetas da Polícia Comunitária

A Polícia Comunitária é uma estratégia que nasceu na Europa e nos Estados Unidos (MONJARDET, 2012), sendo reconhecida por melhorar a relação da população com as instituições policiais e diminuir a sensação de insegurança em grandes cidades dessas regiões (DAMMERT, 2019c). Desde a década de 1980, essa estratégia foi recorrentemente importada para a ação das polícias latino-americanas, com diferentes pontos de partida e expectativas, mas inserida em um contexto de redemocratização do Estados e de tentativas de reconstrução da confiança cidadã nas instituições.

Na Colômbia, esteve em disputa a compreensão sobre o significado de polícia comunitária, sendo esse conceito incorporado tanto nos momentos de reforma quanto nos de contrarreformas. À exemplo disso, Dupuy (2015) chama atenção para o fato de que os programas de Transformação Cultural, postos em curso em 1995, tratavam a participação cidadã de forma profundamente distinta das Comissões Consultivas instaladas na reforma de 1993, porém ambas mantinham algo chamado "policiamento comunitário". Na Argentina, nas

reformas policiais de 1998 e 2003 (El Plan I e El Plan II), foi implementada a prática do policiamento comunitário (GORRAL, 2015, p. 26, tradução nossa), iniciativa rapidamente enfraquecida nos momentos de contrarreforma. No Chile, há um caso bem delimitado de polícia comunitária: o projeto do Plano Quadrante de Segurança Preventiva desempenhado pelos Carabineiros. Todavia, em avaliações realizadas,⁷² apontam-se pontos de tensão, como o não aprofundamento da relação da polícia com a comunidade e a falta de informações empíricas para verificar a eficiência do plano, principalmente por este não se diferenciar, na maior parte dos dados oficiais, do restante da instituição policial.

No Brasil, há notícias da filosofia do policiamento comunitário ter chegado ao Rio de Janeiro ainda no início da década de 1980, durante os governos de Brizola (1983-1995) (RIBEIRO; MONTANDON, 2015, p. 63). Todavia, a primeira experiência avaliada formalmente foi a do policiamento comunitário em Copacabana/RJ em 1994, de duração breve, em uma parceria com a ONG Viva Rio (FRÜHLING, 2009). Na mesma cidade, anos depois, iniciou-se o projeto das Unidades de Polícias Pacificadoras (UPPs), que traziam no seu discurso o intuito de ocupar os territórios controlados pelo narcotráfico, reivindicando técnicas de aproximação com a comunidade local, com o acompanhamento de políticas públicas para atender as demandas da região. As UPPs não acabaram formalmente, porém foram enfraquecidas e esvaziadas de seu caráter comunitário, além de gerarem profundo debate sobre o que significam, de fato, para os territórios marginalizados pelo Estado.

Atualmente, bem mais difundido, o rótulo de polícia comunitária foi incorporado por grande parte das Polícias Militares estaduais. Por terem comando local, essas experiências são diversas e heterogêneas, não seguindo diretrizes comuns. É difícil afirmar se o que se entende ou se pratica como policiamento comunitário em cada unidade federativa consiste em mudança real de estratégia ou representa apenas a adoção de nome mais carismático para a corporação. Dado que o processo de transformação estrutural das polícias brasileiras depende de mudança constitucional, na esfera estadual, a implementação de estratégias como a do policiamento comunitário foi bastante utilizada quando se pretendeu transformar, principalmente desde um viés cultural, as instituições.

Em verdade, o conceito de Polícia Comunitária se estendeu pela América Latina quase como uma inspiração, um recipiente que poderia ser preenchido com diferentes ingredientes,

⁷² Ministério da Defesa Chileno. Subsecretaria de Carabineros. *Evaluación Final 2007*; Fundación Paz Ciudadana. *Encuesta de percepción e evaluación del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva*. Collect-GFK: Santiago, 2009; Fundación Paz Ciudadana. *Análisis de plan Cuadrante de seguridad preventiva de Carabineros de Chile en comunas de la región metropolitana de Santiago*: informe final.

ou isto ou aquilo. Portanto, tendo em vista a multiplicidade das instituições analisadas, os seus contextos de implementação e, ainda, a insuficiente avaliação científica dessas experiências – realidade muito comum na região –, resta como questionamento até que ponto esses casos nacionais se aproximam ou se distanciam. São projetos que pretendem, desde uma mudança de estratégia, resolver problemas complexos e antigos, que dialogam com passados violentos e ditatoriais, instituições militarizadas, interesses corporativos e uma opinião pública que, por muitas vezes, é simpática à perspectiva "linha dura", em contraposição ao discurso da polícia comunitária.

Outro fator relevante é que, na medida em que são estratégias, dependem de manutenção a longo prazo e de contínuo investimento, também da perspectiva financeira, mas essencialmente da perspectiva de ideário a ser respaldado. A realidade de descontinuidade de políticas públicas percebida na América Latina é mais um fator que contribui para o desconhecimento sobre a eficácia de projetos dessa ordem. As iniciativas tendem a ser iniciadas e interrompidas, deturpadas de sua intenção original e/ou gradualmente estagnadas ou esvaziadas, seja por terem os ventos da política mudado, seja por elas não terem apresentado resultados imediatos, gerando um ciclo vicioso.

A polícia comunitária é uma ferramenta profundamente rica para a região latino-americana. Sua aplicação ainda carece de reflexão, investigação e grande aprimoramento. O Brasil foi um dos pioneiros na introdução dessa prática, mas suas múltiplas experiências carregam grandes contradições (FRÜHLING, 2003). Portanto, longe de se descartar o instrumento, é necessário aprofundar as ainda frágeis experiências de policiamento comunitário na região, com compromisso real de metodologia e sustentação ao longo do tempo.

3.4.4 Os interesses corporativos como protagonistas nas dinâmicas políticas

As transformações ensejam resistência, uma vez que reconfiguram o poder e as práticas estabelecidas. A história pendular de reformas e contrarreformas das polícias latino-americanas foi permeada por inúmeros obstáculos impostos às instituições, que dificilmente se convencem da necessidade de mudanças, ainda mais se as iniciativas partem de fora delas (COSTA, 2003). Nesse sentido, "após duas décadas de democratização, resta claro que as reformas planejadas sem o envolvimento da polícia tiveram pouco ou nenhum sucesso" (DAMMERT, 2019a, p. 267, tradução nossa).

Na região, são muitos os casos de reformas policiais provocadas a partir de escândalos de grande repercussão midiática. Como abordado na Subseção 3.4.3, na Argentina, no Chile e na Colômbia, esse tipo de evento inaugurou ou recolocou em pauta uma agenda de reformas nas instituições. No Brasil, todavia, essa relação não parece ser tão direta – não que os casos nos faltem ou apareçam com menor frequência,⁷³ mas, até o momento, não tiveram a força de colocar nos trilhos uma perspectiva transformadora das instituições. Quando há alguma resposta a casos de grande comoção social, recorrentemente se fomenta possibilidades de aumento de penas, potencializado pelo discurso de endurecimento penal que reivindica que o crime ocorre devido à ausência de punição adequada. Todavia, esses casos envolvem pessoas de classes mais altas e não se confundem com a ação policial violenta e ilegal nos territórios pobres.⁷⁴

A polícia brasileira contém esse nível de complexidade: os próprios policiais entendem o modelo como falido (SOARES, 2015), mas os debates oficiais travados pelas instituições apenas cogitam mudanças que lhe concedam mais poder. Os oficiais da Polícia Militar não aceitam se desmilitarizar nem se unificar com a Polícia Civil. Os delegados não aceitam o Ciclo Completo de polícia. Sem o convencimento dessas categorias, o debate parece travar por completo no âmbito legislativo. Por outro lado, um eventual atropelamento desses interesses corporativos pela dinâmica política, motivado por uma significativa priorização da pauta, não esteve no horizonte dos governantes desde a democratização e não parece estar à vista.

O debate sobre reformas das polícias na Câmara dos Deputados nos últimos cinco anos aponta alguns indícios de como os representantes do povo vêm trabalhando o assunto, que ganhou certa repercussão a partir das discussões inauguradas em 2015 e da instalação das Comissões Especiais sobre temas de reformas, mas ainda é novo para muitos parlamentares. Os policiais são a extrema maioria dos convidados para expor opinião, parecendo ser o maior objetivo desses espaços uma espécie de convencimento à exaustão das instituições. Nesse sentido, os deputados federais que participam dos debates são, na maioria, eles próprios oriundos das polícias e se manifestam de acordo com o interesse da sua instituição. O caso

⁷³ Para casos de grande repercussão ver: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/02/caso-amarildo-juiza-condena-13-dos-25-policiais-militares-acusados.html>; <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52985308>; <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/09/23/entenda-como-foi-a-morte-da-menina-agatha-no-complexo-do-alemao-zona-norte-do-rio.ghtml>; <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/03/arrastada-por-carro-da-pm-do-rio-foi-morta-por-tiro-diz-atestado.html>; <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/07/chacina-da-candelaria-sobrevivente-ainda-tem-pesadelos-diz-irma.html>; <https://www.brasildefato.com.br/2020/04/17/massacre-de-eldorado-do-carajas-completa-24-anos-um-dia-para-nao-esquecer>. Acesso em: 20 dez. 2020.

⁷⁴ Disponível em: <https://extra.globo.com/casos-de-policia/apos-morte-de-juiza-cnj-quer-tipificar-crime-de-perseguido-24814565.html>; <https://oglobo.globo.com/rio/daniella-perez-20-anos-do-assassinato-que-mudou-lei-7125130>. Acesso em: 20 dez. 2020.

brasileiro repete um sintoma da região, onde se percebe o afastamento de atores civis como protagonistas nos debates de mudança estrutural das instituições policiais. Dammert (2020) aponta a urgência em desenvolver capacidades civis em matéria policial e afirma que a consolidação democrática depende de que partidos políticos e movimentos sociais tomem para si também esse tema e se proponham a formar quadros técnicos sérios "que possam propor iniciativas de políticas públicas baseadas em evidências e com apoio político de longo prazo" (p. 8, tradução nossa).

Aponta-se também que, apesar de haver um aparente acordo entre diferentes blocos políticos da casa (da esquerda à direita), ao menos sobre a questão do Ciclo Completo de Polícia, nenhuma PEC conseguiu ser votada até o momento. Os motivos para tal não são nítidos ou uníssonos, mas algumas hipóteses foram elencadas ao longo das sessões analisadas da Comissão Especial Sobre a Competência Legal para Investigar, atualmente em curso. O seu presidente, o Deputado Subtenente Gonzaga, cita inúmeros fatores políticos que advieram nos últimos anos – o processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff, a agenda imposta pelo ex-deputado Eduardo Cunha e a intervenção militar no Rio de Janeiro – como entraves para o avanço das propostas.

Ainda, a força da pressão das corporações sobre a política certamente desempenha papel fundamental no demonstrado travamento da pauta da reforma das polícias na Câmara dos Deputados. Evidência disso é a fala do presidente da Federação Nacional dos Policiais Federais (FENAPEF) na audiência pública no dia 02 de fevereiro de 2020, na qual afirma que a proposta que ali se discutia (Ciclo Completo de Polícia) não avançava pois o "grupo de contenção" (aqueles contrário à proposta, composto basicamente pelos Delegados de Polícia) pressionava governadores, prefeitos e deputados, inclusive os chantageando com dossiês que poderiam inviabilizar a vida política desses sujeitos em virtude da Lei da Ficha Limpa e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ainda que seja apenas uma fala em Audiência Pública, instiga a pensar sobre as movimentações não documentadas que ocorrem nessa arena de enfrentamentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, evidenciou-se serem profundas as raízes da disfuncionalidade das polícias brasileiras. O embrião das polícias no Brasil remonta às primeiras décadas da chegada dos portugueses ao continente, com figuras do Capitão-mor e do Capitão do Mato. A partir da transferência da Coroa Portuguesa para a colônia, passam a se desenvolver as primeiras instituições com competência policial. Paulatinamente, desenvolve-se a atividade policial enquanto profissão e se consolida uma burocracia própria. A Primeira República, marcada por revoltas populares, foi um momento de ênfase numa organização regionalizada das polícias, em especial, as militarizadas, tensionando a relação com a União, que pretendia recuperar a abrangência de seus poderes. Essa nova centralização do ente federativo é retomada na Era Vargas, que manteve complexas relações com as polícias, com características de aparelhamento e intervenção.

Em 1964, os militares, por meio de golpe de Estado, afastam o então presidente João Goulart, iniciando o que viria a ser um dos mais tenebrosos capítulos da história brasileira. A Ditadura Militar não inventou as práticas de perseguição, tortura e violência policial, pois já carregávamos um passado repleto de abusos. Todavia, ela redimensionou essas as práticas de polícia de exceção, legitimando-as e modelando as instituições a partir desse marco. Um fato significativo na história do Brasil foi não termos conseguido realizar um processo de transição democrática que lidasse de maneira adequada com as feridas abertas no período ditatorial. Tanto a Lei da Anistia de 1979 quanto a Lei dos Desaparecidos de 1995 foram insuficientes, ora igualando torturadores e torturados, ora incumbindo à família deveres do estado.

Finda a Ditadura Militar (de maneira "lenta e gradual"), instaurou-se, em 1987, a Assembleia Nacional Constituinte, em um contexto de ampla influência das forças armadas e seus aliados. A pauta específica da Segurança Pública não foi uma das prioridades do campo progressista, e conseguiu-se transpor do período democrático todo o aparato repressor do Estado com o mesmo desenho institucional para a nova ordem democrática. O artigo 144 da Constituição Federal, promulgada em 1988, manteve a existência das duas polícias estaduais – objeto central de análise desse trabalho – com a adoção do Ciclo Incompleto. A Polícia Militar continuaria a realizar a tarefa ostensiva-preventiva, e a Polícia Civil a tarefa investigativa-judiciária.

Esse modelo, único do mundo, de duas polícias de Ciclo Incompleto é uma das grandes chaves de investigações hoje no debate da reforma das polícias brasileiras, sendo considerado

um foco crônico de ineficiência na prestação de serviço. Há grande rivalidade entre as instituições, o que impede o trabalho em conjunto e intensifica a desarticulação operacional. Na prática, observam-se misturas e confusão de competências e má distribuição dos recursos orçamentários. A carreira policial também é deficitária, possuindo mais de uma porta de entrada para a instituição. Esse método torna impossível, para quem começou dos níveis mais baixos da carreira, chegar ao topo e tensiona ainda mais as relações institucionais. A formação policial, nesse contexto, é extremamente fragmentada, não possuindo método ou conteúdo nacionalizado de treinamento.

A Polícia Militar seguiu tendo dupla subordinação com a sua permanência como força auxiliar do exército. Para além disso, toda a carga cultural da instituição hipermilitarizada e a lógica de guerra ao inimigo, redimensionada a partir da Ditadura Militar, restam intocadas. Aliás, o inimigo eleito para ser aniquilado se transforma: deixa de ser o opositor político, e passa a ser os jovens pobres e negros, habitantes das periferias dos grandes centros urbanos. Os instrumentos de controle da polícia – sejam eles internos ou externos, corregedorias, ouvidorias ou Ministério Públicos – são ineficientes, mal documentados ou nulos em sua efetividade.

Dado esse cenário, tomou-se como premissa deste trabalho que a reforma das polícias brasileiras, além de possível, é necessária. Ao se tratar do contexto mais amplo da América Latina, essa constatação não é diferente. A tarefa de compatibilizar as polícias com as democracias contemporâneas e de apresentar respostas mais eficazes ao aumento da criminalidade, a partir da década de 1990, segue desafiando o poder público na região. Neste trabalho, analisamos reformas pontuais de três países latino-americanos, além do Brasil. Os casos do Chile, da Argentina e da Colômbia demonstram os complexos contornos que a reforma das polícias vem apresentando.

O Chile viveu 17 anos de ditadura militar (1973-1990) com grande participação das forças policiais. No período pós-democratização, foram implementadas mudanças tanto na persecução penal quanto na atuação policial. As polícias chilenas, desde então, vêm sendo tratadas como exceção no contexto latino-americano: não são percebidas como corruptas, além de possuírem bons níveis de profissionalização. Tanto os Carabineros do Chile quanto a Polícia de Investigações contam com altos níveis de confiança da população, ultrapassando instituições como a igreja e a mídia. Foi apenas com os protestos de 2019 que a ação das polícias – em especial a ostensiva – passou a ser contestada com maior relevância. A violência desproporcional e o desrespeito aos direitos e às garantias fundamentais por parte dos Carabineros, que deixaram centenas de manifestantes cegos, ganharam grande repercussão na

mídia e na comunidade internacional. Isso desencadeou um momento histórico de realização de um plebiscito consultivo sobre a redação de uma nova Constituição Federal, que terá o início dos seus trabalhos no ano de 2021.

Neste trabalho, a experiência chilena analisada com mais detalhe quanto às polícias foi o Plano Quadrante de Segurança Preventiva. Com início em 2001, na cidade de Santiago do Chile, foi enraizado em 2006 no território nacional. O programa se caracteriza por uma estratégia operacional dos Carabineros de Chile de focalização da ação em unidades territoriais delimitadas, chamados "quadrantes". É alicerçado nos princípios do policiamento comunitário, buscando maior proximidade com a comunidade local, dinamismo na utilização de recursos e otimização da resolução dos problemas. Como toda experiência de mudança na ação policial na América Latina, não possui resultados bem delineados ou definitivos. Não se encontraram pesquisas, por exemplo, que apontassem nexos causais entre o exercício do Plano com uma diminuição dos índices da criminalidade, ainda que haja pontos de correlação. Todavia, há alguns aspectos que diferenciam esse programa de outros implementados na região. Aqui apontam-se: a) a existência de pesquisas periódicas, elaboradas por institutos confiáveis, que procuram realizar um balanço sério entre fortalezas e deficiências e apontam recomendações para o aprimoramento do programa; b) a consolidação do Plano como "marca" positiva da instituição, com confiança e aprovação da população (ainda que seja preciso avançar nos recortes específicos dessa aprovação a partir de marcadores de idade, gênero, raça e condição socioeconômica); e c) a continuidade e a expansão do Plano ao longo dos anos, fato importante em um contexto latino-americano de interrupções e abandonos de iniciativas no campo da Segurança Pública. É certo que o Plano Quadrante de Segurança Preventiva possui lacunas, e é difícil concluir qual seria o quadro atual caso ele nunca houvesse existido. Contudo, argumenta-se aqui que os pontos apresentados acima se revelaram enquanto mudanças na regra estudada na realidade local e, por isso, merecem atenção.

A Argentina também tem sua história marcada por experiências ditatoriais, tendo vivido seu último regime militar de 1976 a 1983. No período democrático, os índices crescentes de criminalidade, bem como os debates sobre as forças policiais como instrumento de combate à violência ganharam destaque no cenário nacional. A Polícia da Província de Buenos Aires (POLBAIRES), maior força policial do país, foi objeto de análise no caso argentino. Estudaram-se dois processos de reforma, a primeira em 1997 e a segunda em 2004. Esses eventos, assim como ocorrido em outros países da América Latina, foram desencadeados por escândalos de má conduta dos agentes que ganharam grande repercussão nas mídias. No caso Argentino, a

corrupção policial historicamente é um elemento de preocupação dos órgãos públicos e impulsionador de mudanças institucionais. Na primeira reforma, em 1997, combater a corrupção e estabelecer mecanismos eficientes de controle se estabeleceram como objetivos centrais. Esse processo, chamado de "El Plan", enfatizou a necessidade de uma intervenção civil nas forças policiais, culminando em medidas ousadas, como a dissolução formal da POLBAIRES e a demissão em massa de policiais. Apesar de contar com amplo apoio político e social, o programa posto em curso nesse momento foi abandonado pela gestão subsequente – curiosamente composta pelo mesmo partido político anterior. Dessa forma, houve uma regressão gradual ao *status quo* inicial.

A agenda de reforma policial foi reaberta em 2004, novamente em virtude de caso de grande repercussão e comoção social, implementando-se um movimento de retorno à reforma que havia sido proposta (e abandonada) em 1997. O El Plan II criou a Polícia de Buenos Aires 2, reestruturou a hierarquia interna da instituição, fundiu cargos, alterou o currículo de formação e retomou a ampliação dos mecanismos de controle. Todavia, novamente, em 2007, sofreu processo de "contrarreforma", impulsionado principalmente pela troca de governo da Província de Buenos Aires.

Apesar das iniciativas argentinas quanto às reformas policiais terem sido ambiciosas e potencialmente reestruturantes da instituição, estas possuem enorme dificuldade em se manterem ao longo do tempo, sofrendo reiterados processos de reversão. A bibliografia é diversa ao analisar as razões desses movimentos pendulares, sendo algumas hipóteses apontadas: a ausência de cooperação entre os diferentes órgãos e níveis de governo (EATON, 2008); a instabilidade política e a incapacidade dos governos de sustentarem processos de transformação (FÖHRIG; POMARES, 2013); e defeitos graves intrínsecos ao desenho de reformas, sendo a sua concepção em si o motivo do fracasso (GORGAL, 2015). Apesar desse cenário, apenas o fato de ter se dado início a processos tão ricos de transformação desde uma perspectiva estrutural já aponta uma diferença do caso brasileiro e é nesse sentido que deve ser levado em consideração.

No caso colombiano, em que pese não ter vivido uma ditadura militar recente como nos outros casos analisados, há marcada, em sua história, a presença dos conflitos com guerrilhas (FARC, ELN, M-19, entre outras), traficantes e grupos paramilitares. A relação do conflito armado, o narcotráfico e os índices de violência no país são estreitados desde a década de 1980, atingindo um ápice durante os anos 1990. A Polícia Nacional da Colômbia sofreu dois processos principais de reforma, o primeiro em 1993 e o segundo em 2003. A reforma de 1993

se deu em um contexto de aumento da criminalidade e ascensão dos cartéis do narcotráfico. A polícia, ao mesmo tempo que era assassinada na guerra entre os cartéis, também era corrompida por estes. Novamente, constata-se o desencadear da reforma a partir de um escândalo envolvendo policiais. O processo teve como ponto de partida a formação de Comissões Consultivas, compostas por agentes policiais e pela sociedade civil, que apresentou, em 40 dias, um diagnóstico e um plano de ação para a transformação da instituição. Foram propostas criações de Comissões, Conselhos e Fóruns que trabalhariam sobre a perspectiva de ampliação da participação democrática, do controle interno e externo, com ênfase em perspectiva preventiva do delito. Essas mudanças foram absorvidas com dificuldade pela instituição, que percebeu essa mudança polarizada a partir dos interesses dos civis, e não da corporação. Assim, esse movimento também sofreu uma contrarreforma, que visou obstaculizar o aprofundamento das mudanças e pôr em prática um programa distinto, com mais protagonismo corporativo. O debate de reforma da Polícia Nacional da Colômbia foi reavivado em 2003, a partir de novo caso de repercussão midiática envolvendo seus componentes – espelhando a história argentina. Também nessa oportunidade, foi formada uma Missão Especial para apresentar proposições; todavia, diferentemente do processo de 1993, quase nenhuma recomendação foi adotada pelo governo federal.

As experiências locais de Medellín e Bogotá vêm sendo reconhecidas como casos de sucesso na Colômbia por conseguirem apresentar melhoras nos índices de criminalidade, apesar de terem sido, na década de 1990, regiões marcadas por uma brutal violência. As razões para tal feito dialogam menos com as polícias em si, tendo em vista que elas são de competência nacional, e mais com a adoção de políticas públicas municipais que assumiram protagonismo em lidar com a questão da insegurança de maneira plural, transversal e integrada. Privilegiaram-se iniciativas de participação cidadã e de prevenção do delito, com estímulo à cultura e à revitalização de espaços públicos e ocupação de territórios, sendo uma nítida contraposição à política de retirada do Estado que vinha se concretizando até o momento. Esses esforços locais precisam ser lidos em conjunto às experiências de reformas nacionais e sugerem grande potencialidade da abordagem de Segurança Pública como um fenômeno complexo, que não se inicia nem termina nas forças de coerção do Estado. O repertório de reformas visando aumentar a eficiência e compatibilizar as polícias com as novas ordens democráticas em países da América Latina mostram ao Brasil, portanto, que sua implementação é possível, ainda que elas próprias apresentem limites e contradições.

No caso brasileiro, no período pós-democratização, não houve reforma estrutural das polícias estaduais e não houve, de imediato, uma política pública nacional articulada e coesa que apontasse uma linha de atuação para a Segurança Pública. Os Planos de Segurança Nacional, apresentados pelos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, apresentaram limitações principalmente na sua efetiva execução. No segundo mandato presidencial de Lula, a criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) foi uma medida importante e inovadora. Aqui, pode-se traçar paralelos à perspectiva adotada com sucesso nos casos de Medellín e Bogotá, na medida em que visava responder de maneira complexa e articulada o fenômeno da violência. Todavia, foi enfraquecido já no primeiro mandato de Dilma Rousseff. Já a partir de 2018, com a eleição de Jair Bolsonaro para a presidência, nota-se o esvaziamento do protagonismo do executivo federal na produção de políticas públicas para o campo da Segurança Pública, um foco na pauta punitivista e armamentista que se articula principalmente por meio de decretos e portarias.

Na esfera estadual, competência das polícias civil e militar, diversas iniciativas foram postas em curso nas últimas décadas, muitas desde a perspectiva do policiamento comunitário. Neste trabalho, analisaram-se o policiamento comunitário em Copacabana e as Unidades de Polícias Pacificadoras, ambos no Rio de Janeiro, com o intuito de contextualização e por haver profunda riqueza nas experiências. O primeiro, apesar de possuir projeto nítido e alicerçado em princípios bem definidos, teve dificuldades na sua aplicação – o que sempre foi esperado –, mas foi desarticulado de maneira absolutamente precoce, com menos de um ano de existência. O segundo se tornou um dos maiores focos de pesquisa na área, sendo elas concebidas como estratégia de intervenção estatal para retomar territórios em condição de vulnerabilidade social, que se encontravam dominados pelo narcotráfico e pelas milícias. As análises sobre o que significaram as UPPs no Rio de Janeiro são vastas e complexas, evidenciando necessidades e contradições. De qualquer forma, é um exemplo de proposta nítida de mudança na estratégia de atuação da polícia em contexto de altos níveis de violência.

A reforma estrutural das polícias brasileiras tem berço ou passagem obrigatória pelo Congresso Nacional, uma vez que a atual configuração das instituições de segurança pública brasileiras possui fundamento constitucional. Nesse trabalho, fez-se o esforço de esquadrihar o atual estágio do debate na Câmara dos Deputados. A análise dos trabalhos desenvolvidos na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado demonstrou grande fragmentação das demandas, orientadas centralmente a partir de interesses focais de corporações determinadas. O tema das armas de fogo – bandeira máxima do governo nacional

– e a destinação de recursos nacionais para as polícias se destacam. A intenção de localizar experiências estrangeiras de sucesso é bastante recorrente na casa; nessa comissão, exemplificasse pelos vários requerimentos de missões especiais às instituições policiais de países como Colômbia, França e Portugal. Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, são debatidas especificamente as possibilidades de reforma, ganhando destaque também as propostas sobre destinação de recursos e mudanças na competência das Guardas Municipais.

Há uma série de Propostas de Emendas Constitucionais sobre reformas das polícias que tramitam na CCJ, que transitam majoritariamente entre os debates da unificação das polícias civil e militar e da implementação do Ciclo Completo de policiamento. Esses dois temas motivaram a criação de duas comissões especiais. A primeira, a Comissão Especial de Estudo Unificação das Polícias Cíveis e Militares, foi instaurada em 2015 e teve o relatório final entregue pelo relator em 2018. Nela, já ficaram evidenciadas as muitas tensões corporativas que impedem o avanço de uma proposta consensuada de reforma. Resultou numa nova proposta de PEC que nunca chegou a ser votada. A segunda, a Comissão Especial sobre a Competência Legal para Investigação, foi instaurada em 2019, e tem como objeto central de discussão a implementação do Ciclo Completo nas polícias estaduais, além de debater o acesso único de carreira e a autonomia da perícia. Ainda que também fique evidente a profunda rivalidade institucional, há um consenso progressivo, na medida que a maioria dos representantes das entidades de segurança pública se mostraram simpáticos à adoção do Ciclo Completo de polícia.

Por fim, este trabalho nos permite concluir que reformar as polícias não é impossível, ainda que profundamente complexo. Na América Latina, essa questão ganhou contornos ainda mais desafiadores. Há enorme dificuldade na região de implementar mudanças que perdurem ao longo do tempo. Ainda que as reformas policiais sejam uma tarefa eminentemente política (DAMMERT, 2020), os partidos políticos que governaram desde a redemocratização, independentemente da posição ideológica, demonstraram ter pouca nitidez sobre um programa coeso para o campo da segurança pública, oscilando entre estratégias durante um mesmo mandato, interrompendo ou revertendo iniciativas de maneira precoce e, na maior parte das vezes, evitando pagar o custo de eventual instabilidade política que mexer nessas estruturas ameaçava causar. Analisando a história recente, parece pouco provável que os governos executivos escolham assumir papel de protagonismo nessa agenda.

O acordo permanece vago: do jeito que está não dá para ficar. No Brasil, essa frase é recorrentemente ouvida nas falas de policiais militares e civis, deputados, representantes de movimentos sociais, estudiosos e, por fim, é retumbante entre a população brasileira. Dentre o

universo de possibilidades de mudanças nas polícias, destacam-se, para o caso brasileiro, dois eixos principais: o primeiro parte de uma perspectiva estratégica e cultural, que vem se traduzindo nas experiências de Policiamento Comunitário; o segundo, desde um viés estrutural de reorganização de competências institucionais, elabora como principais propostas o Ciclo Completo de polícia e a unificação das polícias militar e civil, com adoção do caráter civil.

O primeiro eixo pode ser executado pelos governos estaduais, o que de fato ocorreu ao longo das últimas décadas. Experiências múltiplas foram e vêm sendo gestadas e concretizadas no território nacional. O policiamento comunitário no Brasil continental tem ação heterogênea focalizada, e seus resultados foram pouco avaliados por meio de estudos científicos. O segundo eixo só pode ocorrer por meio de alteração constitucional, no Congresso Nacional. O debate existe atualmente, sendo incerta a potencialidade de avanços nos próximos anos e se o Brasil deixará de ser o "estranho no ninho", com duas polícias de Ciclo Incompleto competindo entre si.

A preocupação quanto a mudanças do desenho institucional das polícias, envolvendo unificação, alteração de competências ou criação de novas instituições, ganha mais destaque no caso brasileiro. Por outro lado, a Polícia Nacional da Colômbia (única e de Ciclo Completo), os Carabineros e a Polícia de Investigações do Chile (a primeira primariamente preventiva-ostensiva e a segunda primariamente judiciária-investigativa, mas ambas de Ciclo Completo) e a Polícia de Buenos Aires (única e de Ciclo Completo) aportam debates centrais de outra ordem. Nesse sentido, as ações de reforma executadas nesses países não partiram do princípio de que o modelo em si de polícia era falido, mas sim que suas práticas deveriam ser refundadas – a corrupção, a relação de confiança com a população, a arbitrariedade das condutas, o uso excessivo da força e o desrespeito aos direitos fundamentais são exemplos disso. O controle da criminalidade também foi motivador igualmente importante, mas é interessante notar que os eventos que desencadearam reformas na Argentina e na Colômbia foram casos de abusos policiais, e isso, de maneira relevante, deu o tom desses processos.

Nesse sentido, conclui-se que o Brasil ainda está um passo atrás dos países vizinhos. Isso porque tem como ponto de partida um desenho institucional falido. Não se afirma que um modelo que potencialmente funcionasse adequadamente seria a solução de todos os problemas – basta considerar os demais casos aqui apontados, que possuem modelos não questionados desde sua competência institucional pela maior parte da literatura, mas enfrentam dilemas. Se pensarmos em uma máquina como metáfora da instituição policial, a reforma estrutural das polícias no Brasil significaria ajustar uma engrenagem que a move. Ainda que se pretenda trocar

a carcaça, colocar mais óleo, inserir mecanismos de proteção, toda e qualquer melhoria será atenuada ou anulada pelo mal funcionamento da engrenagem. Nesse sentido, o Brasil já inicia o debate em desvantagem, porque casa a necessidade dos debates de refundação do modelo de polícia com os debates de formação, estratégia e compatibilização democrática. A reforma policial advinda de mudança constitucional deve ser entendida como parte de um processo a longo prazo, e dela não se pode esperar transformações mágicas e instantâneas. Com todas essas ressalvas, entende-se que a sua realização é central para o avanço do estado democrático brasileiro.

Portanto, temos um longo caminho a percorrer, como os pesquisadores da área de Segurança apontam, ao menos, desde a redemocratização do país. As experiências dos países vizinhos mostram que as reformas são possíveis. São complexas, encontram resistências, muitas vezes não conseguem se manter ao longo do tempo, mas são possíveis, seja em país de polícia unificada em contexto de narcotráfico e milícias paramilitares, seja em país de mais de uma polícia de Ciclo Completo, bem avaliada em comparação às demais da região, seja em país de polícia de abrangência provincial que tem a corrupção como marca histórica da instituição. Em todos esses casos, sempre com contradições e falhas, foi possível desencadear processos substanciais de mudanças. O Brasil também teve as suas experiências que, talvez em razão de seu caráter continental, restam muito pontuais. Os estudos realizados até o momento deixam indícios de que os demais países da América Latina contam com um debate mais aprofundado sobre as forças de segurança pública e se desafiaram mais a adequá-las à democracia.

No Brasil, ainda que a insegurança seja uma grande preocupação nacional, a opinião pública raramente inclui as polícias como parte central do problema da insegurança, o que é interessante se levarmos em consideração que a maior parte da população afirma sentir medo das polícias estaduais, apontando a fragilidade da confiança cidadã nas instituições.⁷⁵ Ainda assim, as soluções de grande repercussão para área seguem sendo "mais do mesmo", ou seja, mais armas, mais brutalidade, mais repressão, mais pessoas na cadeia. Em verdade, foi justamente esta a narrativa eleita em 2018, na figura de Jair Bolsonaro. O discurso "linha dura", recheado de jargões antigos, como o do "bandido bom é bandido morto" ou "prender e deixar morrer na cadeia" foram os motes de uma campanha política extremamente polarizada. Adentrando o terceiro ano de governo Bolsonaro, notam-se estabilizadas mudanças no tratamento da Segurança Pública, marcadas justamente pelo esvaziamento do executivo na

⁷⁵ Disponível em: <https://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/principais-problemas-do-pais-e-prioridades-para-2020/>. Acesso em: 20 dez. 2020.

construção de políticas públicas nesse campo. De outro lado, a discussão que ganhou força no início de 2021, sobre a proposta de mudança das leis orgânicas das polícias estaduais civil e militar, que enfraquece o poder dos governadores sobre estas instituições, aporta importantes reflexões. Em primeiro, compõe o quadro geral de animosidades entre o governo federal e os governos estaduais, estabelecido desde o início do mandato de Jair Bolsonaro. Em segundo, a proposta não tem como motivador oferecer respostas à questão da Segurança Pública no Brasil, mas sim visa oferecer uma autonomia irrestrita às polícias, que não estariam mais atreladas a nenhum tipo de controle. Em terceiro, em que pese propostas longamente discutidas e estudadas durante décadas por parlamentares, pesquisadores e sociedade civil não tenham conseguido avançar em absoluto dentro na Câmara dos Deputados, a proposta aqui em comento tramitou de maneira ágil, tendo sido incluída em pauta para votação no plenário da Casa. Talvez essa movimentação seja uma das mais nítidas ilustrações da afirmação de que transformar as polícias é um ato iminente político. Ainda que seja nítido que essa movimentação partiu dos aliados do governo Bolsonaro, não resta de todo nítido os objetivos por trás da proposta, sendo a opinião de alguns especialistas na área de que ela poderia, inclusive, caracterizar-se como prelúdio de um golpe de Estado.

Se de um lado se constata a urgência de ampliar a capacidade civil para a intervenção no debate sobre as polícias na América Latina, de outro, no Brasil, percebe-se o movimento contrário: a absoluta predominância dos interesses corporativos, a reivindicação de que só quem tem legitimidade para falar sobre as polícias são elas próprias – com a justificativa de que quem "não sente na pele" nunca poderá entender as fortalezas e as deficiências da instituição. Ao mesmo tempo em que as forças policiais obstaculizam cada vez mais o debate sobre elas mesmas por atores externos, elas ampliam a sua interferência em outros setores. Exemplo disso é o aumento vertiginoso de policiais eleitos em 2020 como prefeitos ou vereadores⁷⁶. Se pensarmos desde uma perspectiva de militarização da região, também é rico o dado que aponta que o governo Bolsonaro mais que dobrou a participação de militares da reserva e na ativa nas funções civis. Desde a sua posse, o presidente já se envolveu em diversos tensionamentos envolvendo a "sua compreensão" sobre a democracia. Recentemente, voltou a afirmar que "quem decide se um povo irá viver em uma democracia ou ditadura são as forças armadas".⁷⁷ Ao passo que o Chile, no final de 2020, aprovou, em plebiscito popular que reuniu milhões às

⁷⁶ Ver em Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-final.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2020.

⁷⁷ Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-quem-decide-se-o-povo-vai-viver-em-uma-democracia-ou-ditadura-sao-as-forcas-armadas,70003585731>. Acesso em: 20 dez. 2020.

ruas, uma nova Constituição Federal, que substituirá a Constituição herdada da ditadura de Pinochet, o Brasil segue com uma democracia cada vez mais fragilizada. Segundo Soares (2019, p. 216), o projeto bolsonarista "não disfarçou a exortação à barbárie e o elogio ao inominável: a tortura a chacina, a execução extrajudicial. [...] Numa inversão surpreendente, parece que quem entrou no armário, envergonhada, foi a Constituição".

Pensar a reforma das polícias sempre terá profunda complexidade, sem respostas absolutas ou lineares. Ao mesmo tempo, não parece haver contexto em que seja mais urgente encararmos esse tema como uma necessidade de aprofundamento e consolidação do Estado Democrático de Direito, reforçando caminhos como possibilidades reais de transformação.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Carlos de Linhares; MACHADO, Eduardo Paes. Sobre signo de Marte: modernização, ensino e ritos da instituição policial militar. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 5, p. 216-239, 2001.
- ARAÚJO, Kathya. Desmesuras, desencantos, irritaciones y desaparegos. *In: Hilos tensados: Para leer el octubre chileno*. Santiago: Editorial USACH, 2019. p. 15-36.
- ARELLANO, Eduardo Alcaíno. Persecución Penal de Delitos Complejos: Chile. *In: CABEZÓN, Andrea. (org.). Persecución de Delitos Complejos*. Santiago: CEJA, 2013. p. 141-142.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. **Ciclo Completo de Polícia: As experiências de reforma no Chile e na Colômbia; os sistemas da Espanha e Portugal; Perspectivas para o Brasil**. Relatório Sou da Paz, 2017.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli; SANTOS, Mariana Chies Santiago. **Políticas Públicas de Segurança no Brasil: Avaliação e perspectivas desde a experiência do PRONASCI**. *In: MELLO, Kátia Sento Sé; BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti; FILPO, Klever Paulo Leal. (org.). Potencialidades e Incertezas de Formas não Violentas de Administração de Conflitos no Brasil e na Argentina*. Porto Alegre: Evangraf/Palmarinca, 2018.
- BARRENECHE, Osvaldo; GALEANO, Diego. Notas sobre las reformas policiales en la Argentina, siglos XIX y XX. **Cuadernos de Seguridad**, v. 8, p. 73-114, 2008.
- BEATO FILHO, Cláudio C. **Políticas públicas de segurança e a questão policial**. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 13, n. 4, p. 13-27, dez.1999.
- BRASIL. Congresso Nacional. Assembleia Nacional Constituinte (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de Outubro de 1988**. Atualizada até a emenda constitucional 31/2000 e emenda constitucional de revisão nº 6/94. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração E Publicações, 2001a.
- BRASIL. Relatório da Comissão Nacional da Verdade. Volume I. **Comissão Nacional da Verdade**, Brasília, 10 dez. 2014. Disponível em: <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/>. Acesso em: 20 dez. 2020.
- BRETAS, Marcos Luiz. Observações sobre a falência dos modelos policiais. **Tempo social**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 79-94, maio 1997.
- BRETAS, Marcos Luiz; ROSEMBERG, André. A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas. **Topoi**, v. 14, n. 26, p. 162-173, jan./jul. 2013.
- BURLAMAQUI, Patrícia. RIBEIRO, Leandro. Trinta anos depois, os desafios são os mesmos? O debate sobre Segurança Pública na Assembleia Nacional Constituinte. **Locus - Revista de História**, v. 24, n. 2, p. 375-410, 2018.

CAMPOS, Marcelo da Silveira; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A ambigüidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 28, n. 73, e002, 2020.

CANCELLI, Elizabeth. **O Mundo da Violência: A Polícia da Era Vargas**. Brasília: Editora da UnB, 1994.

CANO, Ignacio *et al.* **Os donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. São Paulo; Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; LAV/UERJ, 2012.**

CERQUEIRA, Daniel *et al.* **Atlas da Violência**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Estado, polícia e democracia**. 2003. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

COSTA, Ivone Freire. **Polícia e Sociedade: gestão de segurança pública, violência e controle social**. Salvador: EDUFBA, 2005.

DAMMERT, Lucía. Challenges of police reform in Latin America. *In: SIEDER, Rachel; ANSOLABEHERE, Karina. **Routledge Handbook of Law and Society in Latin America***. Londres: Routledge, 2019a. p. 259-277.

DAMMERT, Lucía. Chile: ¿El país más seguro de América Latina? **Programa Seguridad y Ciudadanía**, FLACSO Chile, n. 2, maio 2009.

DAMMERT, Lucía. Confianza en la policía en Chile: Un arma de doble filo. **Civitas**. Porto Alegre, v. 16, n. 4, dez. 2016.

DAMMERT, Lucía. Dilemas de la Reforma Policial en América Latina. *In: Haydée Caruso; Jacqueline Muniz; Antônio Carlos Carballo Blanco (orgs.). **Polícia, estado y sociedad: prácticas y saberes latinoamericanos***. Rio de Janeiro: Viva Rio, 2007. p. 145-164.

DAMMERT, Lucía. La crisis de Carabineros: cuando no vemos lo evidente. *In: ARAÚJO, Kathya. **Hilos tensados: Para leer el octubre chileno***. Santiago: Editorial USACH, 2019b. p. 149-172.

DAMMERT, Lucía. ¿Marketing o efectividad? Policía comunitaria en Perú. **Utopia y Praxis Latinoamericana**, v. 24, n. 2, p. 50-67, 2019c.

DAMMERT, Lucía. Police reform in Latin America? *In: SIEDER, Rachel; ANSOLABEHERE, Karina. (eds.). **Handbook of Law and Society in Latin America***. Londres: Routledge, 2019d.

DAMMERT, Lucía. **Reforma Policial: Agenda (aún) pendiente en América Latina**. El Diálogo. Documento de Trabajo. 2020.

DAMMERT, Lucía. ¿Reformar sin gobernar? Desafíos institucionales de las policías en América Latina. **Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla**, Nueva Época, v. 13, n. 44, jul./dez. 2019e.

DAMMERT, Lucía. Reforma policial en América Latina. Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano, núm. 12, pp. 53-64. Universidad de Alcalá. Madrid, España. 2005.

D'ARAÚJO, Maria Celina. SOARES, Gláucio Ary. CASTRO, Celso (orgs). **Os Anos de Chumbo**: a memória militar sobre a repressão. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

DUPUY, Pablo Casas. Reformas y contrarreformas en la policía colombiana. In: DUPUY, Pablo Casas; RIVAS, Angela. (orgs.). **Seguridad urbana y policía en Colombia**. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2005. p. 2-80.

EATON, Kent. Paradoxes of Police Reform: Federalism, Parties, and Civil Society in Argentina's Public Security Crisis. **Latin American Research Review**, vol. 43, no. 3, p. 5–32, 2008.

FERNÁNDEZ, Guillermo. **Plan Cuadrante**: Antecedentes, evolución y cobertura. Asesoría Técnica Parlamentaria. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2019.

FÖHRIG, Alberto; POMARES, Julia. La seguridad pública en 30 años de democracia. **Sociedad Argentina de Análisis Político**, Buenos Aires, v. 7, n. 2, p. 283-288, 2013.

FONTOURA, Natália; RIVERO, Patricia; RODRIGUES, Rute. **Segurança pública na Constituição Federal de 1988**: continuidades e perspectivas. In: DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS SOCIAIS. Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal. Volume 3. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Mapeamento de modelos de ensino policial e de segurança pública no Brasil**. Organizado por Renato Sérgio de Lima. 2013.

FRÜHLING, Hugo. Research on Latin American police: where do we go from here? **Police Practice and Research**, v. 10, n. 5-6, p. 465-481, out./dez. 2009.

FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA. **Análisis del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva de Carabineros de Chile en comunas de la Región Metropolitana de Santiago, Santiago**. Santiago, 2012. Disponible em: <https://pazciudadana.cl/biblioteca/documentos/analisis-del-plan-cuadrante-de-seguridad-preventiva-de-carabineros-de-chile-en-comunas-de-la-region-metropolitana-de-santiago/>. Acesso em: 20 dez. 2020.

FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA. **Índice Paz Ciudadana**: Resultados del año 2019. Santiago, 2019. Disponible em: <https://pazciudadana.cl/proyectos/prevencion-del-delito/indice-paz-ciudadana-2019/>. Acesso em: 20 dez. 2020.

GALEANO, Eduardo. **As Veias Abertas da América Latina**. 49. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2009.

GORGAL, Diego. **Reformas policiales en riesgo: ¿por qué no duran en la Argentina? El caso de la provincia de Buenos Aires, 1997-2013.** Buenos Ayres: Universidad Católica Argentina y Konrad Adenauer Stiftung, 2015.

HINTON, Mercedes. **The State on the Streets: Police and Politics in Argentina and Brazil.** Denver: Lynne Rienner, 2006.

KOERNER, Andrei; ASSUMPÇÃO, San Romanelli. A Lei de Anistia e o Estado democrático de direito no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo , v. 24, n. 69, p. 194-197, fev. 2009.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. **Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo da Polícia no Brasil.** Rio de Janeiro: Record, 2003.

LIMA, Luziano. **A atuação da esquerda no processo constituinte (1986-1988).** 2002. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas. Campinas, 2002.

LIMA, Renato Sérgio. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo , v. 33, n. 96, p. 53-68, ago. 2019.

LIMA, Renato Sérgio; PROGLHOF, Patrícia Nogueira. (Re)estruturação da Segurança Pública no Brasil. *In*: MINGARDI, Guaracy. (org.). **Políticas de Segurança: Os Desafios de uma Reforma.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 31-42.

LLORENTE, Victoria. LEÓN, Sergio Guarín. Sucesso e Lendas dos "Modelos" de Segurança Cidadã na Colômbia: os casos de Bogotá e Medellín. *In*: MANAUT, Benítez; GUILLERMO, Raúl. **Para aonde vamos? Análise de políticas públicas de segurança Cidadã na América Latina.** São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2013.

MARIANO, Benedito. Formação cidadã para uma Guarda Civil Municipal cidadã. *In*: MINGARDI, Guaracy. (org.). **Política de segurança: os desafios de uma reforma.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 113-124.

MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia.** São Paulo: Edusp, 2002.

MORAES, Joysis; MARIANO, Sandra R. H.; FRANCO, Andrea Marinho de Souza. Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro: uma história a partir das percepções e reflexões do gestor responsável por sua implantação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro , v. 49, n. 2, p. 493-518, abr. 2015.

MORALES PEILLARD, Ana María. La política criminal contemporánea: Influencia en Chile del discurso de la ley y el orden. **Política Criminal**, Santiago , v. 7, n. 13, p. 94-146, 2012.

MUNIZ, Jaqueline. A crise de identidade das polícias militares brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional. **Security and Defenses Studies Review**, v. 1, p. 187-198, 2001.

MUNIZ, Jaqueline; LARVIE, Sean Patrick; MUSUMECI, Leonarda; FREIRE, Bianca. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. **Tempo Social**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 197-213, maio 1997.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Conselhos Federal, Comissão de Direitos Humanos. **Processo nº F-CDH - 017/80**. Inês Etienne Romeu. [1979].

PEREIRA, Yara Maria; GALIZA, Gabriela. A Polícia na Constituição Federal de 1988: apontamentos sobre a manutenção de um órgão militarizado de policiamento e a sua incompatibilidade com a ordem democrática vigente no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, n. 1, fev./mar. 2016.

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

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

PONTÓN, Daniel. Prólogo. In: DAMMERT, Lucía. (org.). **Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina**. Quito: Flacso. 2007.

RIBEIRO, Lucas Cabral. História das polícias militares no Brasil e da Brigada Militar no Rio Grande do Sul. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 26., São Paulo, 2011. **Anais [...]**. São Paulo: Associação Nacional de História, 2011.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. Ministério Público: Velha instituição com novas funções? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 113, p. 51-82, set. 2017.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; VILAROUCA, Márcio Grijó. “Ruim com ela, pior sem ela”: o desejo de continuidade das UPPs para além das Olimpíadas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 6, p. 1155-1178, nov./dez. 2018.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça; MONTANDON, Ana Maria Alemão. Reformar a polícia ou reformar o seu discurso? Uma análise da chegada da filosofia de policiamento comunitário a uma organização policial militar brasileira. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 9, n. 1, 2015.

RICCIO, Vicente. Diploma para quê? A educação superior e os praças da Polícia Militar de Minas Gerais. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 4, p. 1111-1126, dez. 2017.

RUDNICKI, Dani. **A formação social de oficiais da polícia militar**: análise do caso da Academia da Brigada Militar do Rio Grande do Sul. 2007. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

SALAS, Rodrigo; FERNANDEZ, Juan; MUÑOZ, Jorge. **Programa Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva**. Ministerio Del Interior y Seguridad Pública, 2014. Disponível em: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-139801_r_ejecutivo_institucional.pdf. Acesso em: 20

dez. 2020.

SAPORI, Luis Flávio. Como implementar o ciclo completo de polícia no Brasil? **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, p. 50-58, 2016.

SAVIANI FILHO, Hermógenes. A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 3, p. 855-860, dez. 2013.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Cartilha e guia de fontes para radialistas**: Conte para a Ouvidoria. Nós contamos com você. São Paulo: OBORÉ; IPFD, 2008.

SHERMAN, Lawrence. Analysis of the Crime Prevention Quadrant Plant of Carabineros of Chile in Districts of the Metropolitan Region of Santiago. *In*: FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA. **Informe Final**: Principales resultados y recomendaciones. Santiago: Fundación Paz Ciudadana, 2012. p. 82-97.

SILVA, Gabriela Galiza; GURGEL, Yara Maria Pereira. A polícia na Constituição Federal de 1988: apontamentos sobre a manutenção de um órgão militarizado de policiamento e a sua incompatibilidade com a ordem democrática vigente no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 1, p. 142-158, 2016.

SPANIOL, Marlene I. **Políticas municipais de prevenção à violência no Brasil**: desafios e experiências no campo da segurança pública. Porto Alegre: Editora PUCRS, 2016.

SOARES, Luiz Eduardo. Por que tem sido tão difícil mudar as polícias? *In*: **Desmilitarizar**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2019.

SOARES, Luiz Eduardo. Por que tem sido tão difícil mudar as polícias? **Margem Esquerda**, São Paulo, n. 24, p. 69-83, jun. 2015.

SOARES, Luiz Eduardo. Precisamos de integração entre as polícias e dentro das polícias. **Época**, São Paulo, 18 jan. 2017. Disponível em: <https://epoca.globo.com/brasil/noticia/2017/01/luiz-eduardo-soares-precisamos-de-integracao-entre-policias-e-dentro-das-policias.html>. Acesso em: 20 dez. 2020.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, 2007.

SOUSA, Reginaldo Canuto; MORAIS, Maria do Socorro Almeida. Polícia e sociedade: uma análise da história da segurança pública brasileira. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 5., 2011, São Luís. **Anais eletrônicos**. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2011.

SOZZO, Máximo. ¿Legados dictatoriales? Instituciones y prácticas policiales entre pasado y presente en América del Sur. **Civitas**, Porto Alegre, v. 16, n. 4, p. 552-574, out./dez. 2016.

TELES, Maria Amélia de Almeida. Violações dos direitos humanos das mulheres na ditadura. **Revista Estudos Feministas**, v. 23, n. 3, Florianópolis, p. 1001-1022, 2015.

VELÁZQUEZ, Alejo Vargas; PINZÓN, Viviana Garcia. Violencia Urbana, seguridad ciudadana, y política públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín (colombia) 1991-1997. **Pensamiento Iberoamericano: Revista De Economía Política**, v. 2, p. 249-270, 2008.

VIEIRA, Oscar V.; BARBOSA, Ana Laura. Do compromisso maximizador à resiliência constitucional. **DOSSIÊ 30 anos da constituição brasileira**. Novos estudos CEBRAP. São Paulo, v. 37, n. 03. 375-393. 2018.

ZAVERUCHA, Jorge. O papel da ouvidoria de polícia. **Sociologias**, v. 10, n. 20, p. 224-235, 2008.