

A desmilitarização das polícias e a legislação ordinária

Mateus Afonso Medeiros

Sumário

1. Introdução. 2. As Constituições brasileiras: entre o controle do crime e o controle da federação. 3. A desmilitarização das polícias brasileiras. 3.1. Organização. 3.2. Treinamento e códigos disciplinares. 3.3. Emprego. 3.4. Controle. 3.5. Inteligência. 3.6. Justiça. 4. Conclusão.

Introdução

Desde que se encerrou o ciclo de regimes autoritários na América Latina, um dos pontos em comum na agenda de reformas institucionais tem sido a desmilitarização dos órgãos de segurança interna. Em países como El Salvador e Haiti, a desmilitarização das polícias foi inclusive uma condição para o processo de abertura política (Cf. WOLA, 1995; NEILD, 1995). O maior objetivo dessas reformas era evitar que se repetissem os abusos contra os direitos humanos cometidos pelos regimes militares, promovendo-se a criação de forças civis de segurança (Cf. CALL, 2002; ISACSON, 1997).

No Brasil, com o processo de redemocratização “lenta e gradual”, controlado pelo próprio regime, o modelo de policiamento permaneceu intocado em suas características principais. Não obstante a intensa transformação da sociedade brasileira, duas polícias estaduais – uma civil, investigativa e judiciária, outra militar, ostensiva e fardada – permaneceriam como as principais organizações de segurança pública. Mais ain-

Mateus Afonso Medeiros é Analista Legislativo da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados. Mestrando em Ciência Política na Universidade de Brasília. Foi pesquisador-visitante do Instituto de Direitos Humanos da Universidade de Columbia (2001-2002) e professor-substituto de Filosofia do Direito da Universidade Federal de Ouro Preto (2001).

da, o modelo foi incorporado à nova Constituição Federal de 1988 (art. 144). Doravante seria ainda mais difícil transformá-lo.

Tornou-se lugar-comum o argumento de que, para desmilitarizar o policiamento ostensivo, é preciso emendar a Constituição Federal. Entretanto, a legislação federal ordinária que trata das polícias militares é dos anos de 1969 e 1983. Permanecem em vigor vários dispositivos legais, todos anteriores à redemocratização, que reproduzem o modelo policial da era autoritária. Além disso, uma polícia “militar” pode ser mais ou menos “militarizada”. A *Gendarmerie* francesa, por exemplo, é uma polícia “militar”. Entretanto, possui um comandante civil e seus membros não gozam de foro especial (justiça militar) em caso de crimes praticados contra civis. Sob esses aspectos, trata-se de uma polícia menos “militarizada” que as brasileiras.

Em outra oportunidade, desenvolvemos a idéia de que há seis dimensões fundamentais da militarização das polícias: organização, treinamento, emprego, controle, inteligência e justiça (Cf. COSTA; MEDEIROS, 2003). Este artigo parte daquelas categorias para abordar a desmilitarização do policiamento ostensivo brasileiro. Começaremos com uma breve análise histórica do arcabouço legal da organização policial militar. Isso nos permitirá situar e interpretar o atual ordenamento constitucional a partir de um padrão histórico. Como veremos, este padrão não foi inventado pelo regime militar, mas tem suas raízes em nossa organização federativa. Na última seção, aplicaremos as seis dimensões citadas às polícias brasileiras, sugerindo alterações infraconstitucionais as quais – mesmo sem alterar profundamente o padrão decisório – podem contribuir para a desmilitarização.

Cabe ressaltar que nosso tema não é a propaganda unificação das polícias militares e civis¹. “Desmilitarização” e “unificação” não são sinônimos. Como já dissemos, mesmo uma polícia civil – ou seja, uma polícia sem qualquer vinculação legal com as

forças armadas – pode ser altamente “militarizada”. Além da proposta da “unificação”, muito se ouve falar em “integração”: as polícias permaneceriam como duas organizações distintas, mas seriam obrigadas a trabalhar em conjunto (Cf. BRASIL; ABREU, 2002). Pode-se dizer que a “desmilitarização” proposta por este artigo segue a mesma estratégia da “integração”: propõe reformas sem a necessidade de alterações constitucionais. Desmilitarizar significa priorizar a segurança dos cidadãos, e não a do Estado. Ao mesmo tempo, contribui para a criação de organizações de segurança que estejam sob o efetivo comando da autoridade civil e que sejam melhor adaptadas à missão constitucional de garantia da ordem democrática.

2. As Constituições brasileiras: entre o controle do crime e o controle da federação

A preocupação com a criminalidade urbana é fenômeno recente na história brasileira e teve pouca influência na maneira como as polícias se estruturaram. Ao mesmo tempo, a preocupação com a unidade territorial e com o equilíbrio entre centro e periferia estiveram presentes em toda a nossa história política. O modelo policial e o federalismo brasileiro estão altamente relacionados.

Para afastar o constante risco da desintegração territorial, a elite política do Império se viu na necessidade de centralizar a máquina estatal (Cf. CARVALHO, 1981). Entretanto, dadas as condições da época e a vasta extensão territorial brasileira, a manutenção da lei e da ordem “não podia ser, senão minoritária e excepcionalmente, fruto da presença atual ou potencial do Estado” (CINTRA, 1974, p. 62), quanto mais de um Estado centralizador. Assim, a elite política nacional era obrigada a compactuar com os poderes locais (municipais). Os primeiros vinte anos do Império são marcados pela constante disputa por autoridade polí-

tica entre centro e periferia. O equilíbrio se deu no plano das províncias: aqui seriam organizadas as eleições, a tributação e as principais forças policiais e competências judiciais (FERREIRA, 1999, p. 30). As decisões seriam tomadas pelos presidentes de província (poder central), com influência dos proprietários rurais (poderes locais), mas desde que organizados em plano provincial, o que se deu pela formação das clientelas (Cf. GRAHAM, 1997). Sob o comando direto dos presidentes de província, surgem as organizações que seriam conhecidas como forças públicas e mais tarde polícias militares.

Na República Velha, inaugurada a forma federativa de organização política, o arranjo envolvia um reconhecimento da “hegemonia nacional de alguns estados, principalmente São Paulo e Minas Gerais, garantindo-lhes o controle da máquina do governo federal. (...) Nas regiões atrasadas ou em decadência, a dominação tradicional era mantida, apoiada pelo centro, em troca da manutenção da ordem interna e do apoio eleitoral” (CINTRA, 1974, p. 68-69). “O controle da política estadual alçava-se como troféu sedutor para os vários grupos, como fonte de empregos, benevolência fiscal, ajuda da força pública e do aparato policial nos confrontos com os oponentes (...)” (CINTRA, 1974, p. 66).

As forças públicas tinham como principal função atuar nesse conflito entre elites nacionais e locais, ou entre diferentes grupos das elites locais. Apesar de serem forças aquarteladas e de terem no Exército o seu modelo de organização, as forças públicas não eram, a rigor, polícias militares, já que não possuíam vinculação jurídica com as forças armadas². Eram verdadeiros exércitos estaduais, instrumentos à disposição do governador para que este fizesse frente a seus inimigos: movimentos populares, elites armadas em seus próprios estados (“coronéis” e seus “jagunços”), outras províncias ou até o poder central.

Na década de 20, o efetivo da força pública de São Paulo era dez vezes maior que

o efetivo do Exército estacionado em São Paulo. A “força aérea” de São Paulo era maior que toda a força aérea brasileira. Esse poderio era necessário para que São Paulo pudesse manter sua colocação hegemônica, evitando as tão frequentes intervenções federais que os estados mais fracos sofriam. Também significativas em poderio bélico eram as forças públicas de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul (Cf. FERNANDES, 1971; TORRES, 1961, p. 233-240).

Cabe notar que o Exército brasileiro demorou um longo período para se profissionalizar. É somente a partir da década de 20, com o tenentismo, e principalmente depois da era Vargas, que se pode falar no Exército como uma organização dotada de uma identidade própria, formada por pessoas ocupantes de cargos de atribuições definidas, formuladora de parâmetros de conduta e de eficiência profissional (Cf. COELHO, 1976).

Temos, portanto, nas três primeiras décadas do século XX, de um lado, um Exército Nacional que se profissionaliza e desenvolve os germes de uma Doutrina de Segurança Nacional. Do outro lado, estados federados, cada qual com seu próprio exército, em potencial conflito interno, entre si ou até mesmo contra o próprio Exército Nacional. Em 1930, o frágil acordo federativo é quebrado e incia-se o conflito que culminou com a ascensão de Getúlio Vargas, apoiado pelo Exército. Em 1932, ocorre algo crucial na história do policiamento brasileiro: a Revolução Constitucionalista, em São Paulo, quando a força pública daquele estado lutou contra o Exército Nacional, o qual, ironicamente, teve de contar com a ajuda de outra força pública, a de Minas Gerais.

Terminado o levante paulista, restou a idéia de que era necessário estabelecer um maior controle do poder central sobre as forças públicas. Em 1934, a nova Constituição Federal declarou as polícias militares “reservas do Exército” (art. 167, CF/34) e garantiu a competência privativa da União para legislar sobre “organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos

estados e condições gerais da sua utilização em caso de mobilização ou de guerra” (art. 5º, XIX, I, CF/34). Estava inaugurado o padrão decisório em questões de policiamento que existe ainda hoje. As polícias são organizações estaduais, mas a Constituição Federal confere importante papel regulador à União. Esta exerce suas competências por meio da legislação e de órgãos executivos federais, como o Exército.

Desde 1934, há competências constitucionais da União e dos estados no que tange às antigas forças públicas e às atuais polícias militares. Ao declará-las como “forças auxiliares” do Exército, o regime de Vargas reduziu a probabilidade de novos conflitos federativos armados. O Estado Novo aumentou o controle com o Decreto-Lei 1202, de 8 de abril de 1938, que retirou das assembleias legislativas a competência de fixar o efetivo da força policial. Esta seria uma atribuição do governador ou do interventor, mediante prévia autorização do Presidente da República.

A Constituição de 1946 manteve o dispositivo que declara as polícias militares auxiliares e reservas do Exército. Entretanto, os estados ficavam livres para criar outras corporações de policiamento ostensivo, como as Guardas Cívicas, além de contarem com ampla discricionariedade no tocante à organização, formas de emprego da polícia e garantias de seus membros³.

A partir do Decreto-Lei 317, de 13 de março de 1967, a balança pesou para o lado da União. Os estados limitavam-se a arcar com o custo das polícias militares. A Inspeção-Geral das Polícias Militares (IGPM), órgão do Exército criado em 1969, controlava praticamente todo o resto: o currículo das academias, a distribuição geográfica dos batalhões e até as listas de promoção das polícias de cada estado. O Comandante-geral de cada polícia militar seria preferencialmente um oficial do Exército. Estavam extintas as guardas cívicas e proibidas quaisquer outras organizações de polícia ostensiva.

O atual regulamento constitucional trou-

xe a situação a um meio termo. O papel dos estados aumentou em termos de formulação de estratégias policiais, de treinamento e de listas de promoção. Mas as polícias militares ainda são as únicas corporações competentes para o policiamento ostensivo. Permanecem como “forças auxiliares”, sujeitas à convocação e mobilização federal. Os policiais sujeitam-se a regime jurídico militar, o que gera conseqüências em termos trabalhistas e da justiça competente para processá-los. A tabela 1 apresenta os principais dispositivos constitucionais relativos às polícias militares. Ao mesmo tempo, apresentam-se os detalhes que, a nosso ver, a Constituição reservou à legislação ordinária. (Vide TABELA 1)

A legislação ordinária que rege as polícias militares data de 1969 e 1983. Lembremos que o Ato Institucional n. 5 foi publicado em dezembro de 1968. O ano de 1969 seria o primeiro da “linha dura”. Para bem coordenar os esforços da repressão política – além de cortar pela raiz as possibilidades de resistência armada ao poder central –, a União abocanhava praticamente todo o poder decisório em matéria de policiamento⁴. Como os militares eram ao mesmo tempo o governo e a organização militar, na prática seria o Exército, por meio da IGPM, quem desempenharia as competências legais da União.

O ano de 1983 também seria crucial. Tomavam posse os primeiros governadores eleitos. Com a redemocratização em cenário, os novos governadores não estariam mais dispostos a simplesmente pagar a conta. Iriam influir de fato na política de policiamento. Coerente com a filosofia da abertura “lenta e gradual”, em que os militares consentiam em entregar o poder aos civis mas mantinham substanciais poderes de veto e prerrogativas, o general-presidente João Figueiredo editou o Decreto-Lei 2010, de 12 de janeiro de 1983. Esse diploma, por um lado, estabelece que o Comandante-geral da PM será preferencialmente um oficial da própria corporação, em vez de um oficial

Tabela 1

O QUE DIZ A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	O QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 NÃO DIZ
<p>– As polícias militares são "forças auxiliares e reserva do Exército" (art. 144, §6º). Isso significa que as corporações podem ser convocadas e/ou mobilizadas pela União, no cumprimento de suas competências constitucionais previstas nos artigos 34 e 136.</p>	<p>– O tamanho do efetivo sujeito a mobilização federal, ou seja, se a convocação das polícias militares será no todo ou em parte.</p> <p>– Quando e como mobilizar as polícias. A competência atual para convocação é do Presidente da República (art. 3º, Decreto 88.540, de 20/7/83). O Decreto-Lei 667, de 2/7/69, e o Decreto 88.777, de 30/9/83, definem várias situações em que as polícias militares podem ser convocadas. Incluem-se entre os fins da convocação o de "assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina" (art. 3º, Decreto-Lei 667, modificado pelo Decreto-Lei 2.010, de 12/1/83) e o de "grave perturbação da ordem" (art. 4º, Decreto 88.777).</p>
<p>– A União tem competência privativa para legislar sobre "normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares" (art. 22, XXI).</p> <p>– Os membros das polícias militares submetem-se a regime jurídico militar. Isso significa que eles (a) serão julgados pela justiça militar estadual quando cometerem crimes militares (art. 125, §4º), (b) terão direito à aposentadoria militar (art. 142, §3º, X), (c) podem ser presos por motivos administrativos e/ou disciplinares sem direito a <i>habeas corpus</i> (art. 5º, LXI c/c art. 142, §2º), (d) não terão direito de greve nem de sindicalização (art. 142, §3º, IV), (e) enquanto estiverem na ativa, não poderão participar de partidos políticos (art. 142, §3º, V).</p> <p>– Que as polícias militares subordinam-se aos governadores de estado (art. 144, §3º).</p> <p>– Que as polícias militares têm competência exclusiva para realizar o policiamento ostensivo, embora os municípios possam instituir guardas municipais para proteger seus bens, serviços e instalações (art. 144, §5º e §8º).</p> <p>– Que as regras de ingresso nas polícias militares serão definidas em lei estadual específica (art. 42, §1º c/c art. 142, §3º, X).</p>	<p>– Que é o Exército que deve editar essas normas gerais. Essa é a situação de fato porque a legislação que regula a matéria data de 1983, quando o Exército ainda estava no poder. A legislação dá enormes poderes – de ação e de veto – ao Exército.</p> <p>– Que todos os crimes cometidos por policiais contra civis são crimes militares. É o Código Penal Militar que define quais são os crimes militares. Em 1996, o julgamento de crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais passou para a competência da justiça comum (Lei 9.299, de 7/8/96). Entretanto, a lei manteve a competência da Justiça Militar para reconhecer se houve dolo. Outros crimes – como a lesão corporal, invasão de domicílio, o estupro e o constrangimento ilegal – continuam sob a seara da Justiça Militar.</p> <p>– Que o comandante das polícias militares tem de ser um membro da própria corporação. O Decreto-Lei 667, de 2/7/69, modificado pelo Decreto-Lei 2.010, de 12/1/83, estabelece, no art. 6º, que o comandante será ou um oficial-PM ou um oficial do Exército.</p> <p>– Que as regras de ingresso devem ser as mesmas aplicadas ao Exército. Em vários estados, o ingresso é separado entre praças e oficiais. As praças muitas vezes só poderão ascender à patente de subtenente.</p>

do Exército, como no regramento anterior. Por outro lado, agora as polícias estariam sujeitas à convocação não apenas em caso de guerra ou para reprimir grave perturbação da ordem pública, mas também para “assegurar à corporação o nível necessário de adestramento e disciplina” (art. 1º, Decreto-Lei 2010/83). As polícias militares voltavam a ter um caráter mais estadual, mas poderiam ser convocadas quando o Exército bem entendesse.

Os principais textos legais de âmbito federal em vigor sobre polícias militares são os seguintes:

a) Decreto-Lei 667, de 2 de julho de 1969, alterado pelo Decreto-Lei 2.010, de 12 de janeiro de 1983, que regulamenta o artigo 22, XXI, da Constituição Federal, estabelecendo normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares.

b) Decreto-Lei 1.001, de 21 de outubro de 1969, que estabelece o Código Penal Militar.

c) Decreto 88.777, de 30 de setembro de 1983, que aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares.

d) Decreto 88.540, de 20 de julho de 1983, que regulamenta a convocação das polícias militares, para que estas possam cumprir sua função de “forças auxiliares” do Exército.

A legislação federal que trata do policiamento ostensivo foi editada por presidentes militares. Vários poderes de veto e prerrogativas foram conferidos ao Exército. Na prática, mesmo após a redemocratização, é o Exército que desempenha as competências constitucionais da União em matéria de polícia militar. Além disso, como permanecem, de fato, sob duplo comando – do Exército, estabelecido pela legislação federal, e do governador, estabelecido pela Constituição e pela legislação estadual –, as polícias militares adquirem grande independência institucional. Ora dispõem-se a cumprir o que o governador determina, ora invocam a

legislação federal, a qual não pode ser alterada pelos governadores, para tomar decisões por conta própria ou em conjunto com o Exército. Isso acontece principalmente nos estados em que as polícias militares têm maior tradição e maiores níveis de profissionalização. O comandante-geral pode invocar o art. 10 do Decreto n. 88.777/83, segundo o qual ele é o responsável pela administração e emprego da corporação. Certamente, ele é responsável “perante o governador”. Entretanto, como sua autoridade advém de legislação federal, restam dúvidas sobre o que aconteceria se o governador e o comandante dessem ordens contrárias à tropa. Pelas mesmas razões, mesmo nos estados em que as polícias militares integram a estrutura das Secretarias de Segurança Pública, não existe nem pode existir o comando único para as polícias militar e civil.

Como o grau de profissionalização das polícias militares e a legislação estadual são variáveis, este artigo se limita a sugerir exemplos possíveis de como os diversos atores influenciam a tomada de decisões sobre questões policiais. Assim teríamos:

a) Decisões tomadas pelo Exército, unicamente ou em posição de superioridade: fixar as dotações e características do material bélico das Polícias Militares (art. 29, Decreto 88.777); determinar que as polícias participem de exercícios ou atividades de instrução necessários às ações de defesa interna (art. 5º, Decreto 88.777).

b) Decisões tomadas pela polícia militar, unicamente ou em posição de superioridade: questões disciplinares; políticas internas de raça e de gênero; questões operacionais.

c) Decisões tomadas pelo estado, unicamente ou em posição de superioridade, seja mediante o Poder Executivo ou Legislativo: questões orçamentárias; nomeação do Comandante-Geral; aprovação do estatuto da polícia militar; questões relativas ao policiamento de movimentos sociais.

d) Decisões tomadas pelo estado e pela polícia militar, em posição de igualdade:

promoções; questões concernentes ao treinamento dos policiais; parcerias da polícia militar com a sociedade civil.

e) Decisões tomadas pela polícia militar e pelo Exército, em posição de igualdade: questões de treinamento; questões organizacionais, como o número de escalas hierárquicas da polícia militar.

f) Decisões tomadas pela polícia militar, pelo estado e pelo Exército: a criação de unidades policiais militares deve ser proposta pelo Comandante-Geral e aprovada pelo Estado-Maior do Exército (art. 7º, Decreto 88.777); qualquer mudança de organização, aumento ou diminuição de efetivos das Polícias Militares dependerá de aprovação do Estado-Maior do Exército (art. 38, Decreto 88.777).

g) Decisões tomadas pelo estado e pelo Exército em posição de igualdade: há poucas possibilidades. Uma delas é a solicitação, pelo governador, da presença emergencial das Forças Armadas em seu estado, como aconteceu por ocasião da greve dos policiais militares da Bahia, em julho de 2001⁵.

A simples existência de poderes de veto não significa que estes sejam utilizados com frequência. De fato, se compararmos os anos de democracia com os de regime militar, o Exército vem interferindo menos em questões de segurança pública. Entretanto, os poderes de veto reduzem consideravelmente a capacidade dos governadores de introduzirem mudanças substanciais nas polícias militares. Isso resulta na dificuldade de adaptação dessas forças para a situação específica de cada estado. Em dois estados, como São Paulo e Tocantins, em que as necessidades de segurança pública são completamente diversas, a estrutura policial não poderá ser tão diferente.

Todavia, se a existência de poderes federais de veto inibe a ação dos governadores, o uso das polícias militares como exércitos estaduais não parece ter ficado no passado distante da história brasileira. Por exemplo, em 1999, o governador Itamar Franco (MG) ameaçou usar a polícia militar para impe-

dir a privatização de Furnas. Em setembro de 2000, depois que o Presidente Fernando Henrique Cardoso enviou tropas do Exército para Buritis, em Minas Gerais, o mesmo governador acusou o Presidente de intervenção federal. Estacionou tropas da polícia militar a poucos quilômetros do local e ainda cercou a sede do governo estadual, utilizando um tanque e atiradores de elite.

Embora o coronelismo tenha perdido a importância enquanto mecanismo eleitoral, a sobre-representação dos estados do norte e nordeste no Congresso Nacional manteve o padrão de acordo político-eleitoral entre o centro econômico e as classes políticas tradicionais dos estados empobrecidos (Cf. STEPAN, 2000). Embora os bancos estaduais tenham sido privatizados e apesar da nova legislação de responsabilidade fiscal, os governadores ainda gozam de grande independência política e financeira. Apesar da maior autonomia dos municípios, muitos deles ainda dependem de recursos do caixa estadual. Os governadores ainda agem, na expressão de Fernando Luiz Abrucio (1998), como “barões da federação”. A máquina política estadual – instrumento utilizado pelos governadores para controlar “suas” bancadas no Congresso Nacional – é o fator mais importante na construção e destruição das carreiras de deputados estaduais e federais⁶.

Se os governadores precisam de maior autonomia, não se pode ter a certeza de que não a utilizarão em proveito próprio no conflito político-federativo. Em termos de reforma policial, portanto, ambos os fatores merecem reflexão. As propostas deste artigo assentam-se em duas premissas básicas:

a) Seja qual for a natureza do conflito federativo, não é o Exército que deve administrá-lo, mas o poder civil democraticamente constituído. As competências decisórias da União, pelo menos em sua maioria, devem passar do Exército para um órgão civil do governo federal.

b) Torna-se necessária uma distinção legislativa entre as tropas das polícias mili-

tares que cumprirão o papel constitucional de “forças auxiliares” do Exército e as que se concentrarão no trabalho de policiamento ostensivo. No caso destas últimas, pode-se dar maior autonomia aos governadores em termos de emprego, operacionalidade e estrutura. Apenas parte do efetivo das polícias militares ficaria sujeita à mobilização federal⁷.

Com base nessas premissas, na seção seguinte aplicaremos as dimensões de militarização das polícias para analisar o caso brasileiro.

3. A desmilitarização das polícias brasileiras

Costa e Medeiros (2003) apresentam seis dimensões de militarização das polícias⁸:

* *Organização*: A polícia absorve modelos organizacionais, símbolos e linguagem utilizados pelas forças armadas.

* *Treinamento*: A polícia adota armas, treinamento e códigos disciplinares militares.

* *Emprego*: Táticas e estratégias militares são incorporadas à atividade policial. Um bom exemplo são as unidades paramilitares de polícia.

* *Controle*: A estratégia policial é definida pelas forças armadas. Se as forças armadas não dirigem a ação policial, podem controlar alguns de seus aspectos, como a compra de armamento e a distribuição geográfica do policiamento.

* *Inteligência*: Atividades de inteligência são controladas pelas forças armadas ou de algum modo influenciadas pelo processo decisório militar.

* *Justiça*: A polícia está inteira ou parcialmente sujeita à jurisdição de tribunais militares.

As três primeiras dimensões são *internas* porque se referem à maneira como as forças policiais, mesmo sem estarem legalmente vinculadas às forças armadas, adotam um *ethos* militar, ou seja, são organizadas e empregadas como se exércitos fossem. As demais dimensões são *externas* porque dizem

respeito ao grau em que as forças armadas exercem poder sobre as polícias.

A classificação não apresenta um processo escalonado. A gradação não ocorre de uma dimensão para a outra, mas sim no interior de cada categoria. Em outras palavras, a polícia pode ser mais ou menos militarizada em termos de organização, em termos de treinamento, de emprego, e daí em diante. Em linhas gerais, polícias cujos membros possuem estatuto jurídico-militar – como as polícias militares brasileiras ou a *Gendarmerie* francesa – apresentam níveis médios e altos de militarização nas dimensões controle, inteligência e justiça. Ao mesmo tempo, forças civis, como as norte-americanas, podem ser altamente militarizadas em termos de organização, treinamento e emprego.

Passaremos, então, a aplicar essas dimensões ao caso brasileiro. Damos prioridade à estrutura legal porque a legislação federal é um dos pontos comuns a todas as polícias militares. Ao mesmo tempo, em termos das dimensões de militarização externa, as competências do Exército estão definidas em lei.

3.1. Organização

Praticamente todas as polícias do mundo moderno possuem algum grau de militarização organizacional⁹. Em princípio, o modelo militar, por ser calcado na disciplina e na supervisão, favorece o controle sobre a atividade policial. Entretanto, se for rígido demais, o código disciplinar terá uma tendência a atenuar a supervisão onde ela é mais necessária: no encontro policial-cidadão.

O trabalho policial é de natureza eminentemente discricionária. Ao contrário do que se poderia pensar, o policial não passa o dia correndo atrás de criminosos. Passa a maior parte do seu tempo em situações nas quais não há crime sendo praticado. Presta socorro, intermedeia brigas, mantém a ordem em eventos públicos, controla o trânsito. Diariamente, o policial se vê na obrigação de tomar decisões imediatas e comple-

xas, cujo amparo legal reside em proposições vagas como a “manutenção da ordem”. Nenhum manual é capaz de prever todas as situações em que o policial deve agir, nem como ele deve agir. Se há regras demais, respeitá-las todas se torna praticamente impossível. Os supervisores na linha de frente – cuja maioria, no Brasil, é de sargentos ou subtenentes – são colocados em uma situação comprometedoras. Precisam garantir que nada vai *dar errado*, em termos do código disciplinar, mas ao mesmo tempo não podem desencorajar a iniciativa de seus subordinados. O resultado é que os policiais de rua tendem a se ressentir de seus superiores, que raramente estão nas ruas e quase nunca são atingidos pelo código disciplinar (Cf. SKOLNICK; FYFE, 1993, p. 113-133).

Cria-se, então, um *gap* entre policiais de baixa e alta patente, de maneira que o policial de rua, principal alvo do modelo disciplinar, cria o seu próprio *esprit-de-corp*. O policial de comando, por sua vez, perde controle do que acontece nas ruas. No Brasil, onde na maioria das polícias as praças jamais serão promovidas a oficiais, o *gap* transformou-se num fosso. Esse problema ficou escancarado nas greves policiais ocorridas a partir de 1997 em vários estados. Entretanto, ele existe no dia-a-dia das corporações. As praças tendem a perceber os oficiais como policiais que não conhecem a realidade das ruas.

Em geral, as polícias militares possuem 12 escalas hierárquicas. Os estados podem eliminar um ou mais níveis, mas isso é difícil na prática, visto que a legislação federal impõe regras sobre a promoção para os postos de cabo, primeiro sargento, terceiro sargento, major e coronel (art. 14, Decreto 88.777/83). As mudanças no número de escalas hierárquicas deverão ser aprovadas pelo Exército (art. 8º, § 2º, Decreto-Lei 667/69). O Comandante-Geral das polícias deve ser um oficial-PM ou um oficial do Exército. (art. 9º c/c art. 11, Decreto 88.777/83).

Cada estado pode ter sua própria política de contratação e promoção (art. 14, De-

creto 88.777/83). Entretanto, na maioria dos estados o acesso é separado entre “oficiais” e “praças”. Na prática, é extremamente difícil para uma praça ultrapassar a escala de subtenente. A legislação federal não estabelece limite para participação feminina na força policial, mas exige que os percentuais sejam aprovados pelo Ministério da Defesa (art. 8º, § 2º, a, Decreto-Lei 667/69). Sempre que não colidir com as normas em vigor nas unidades da Federação, é aplicável às Polícias Militares o estatuído pelo Regulamento de Administração do Exército, bem como toda a sistemática de controle de material adotada pelo Exército (art. 47, Decreto 88.777/83).

Para uma efetiva desmilitarização, a legislação federal poderia exigir um número mínimo de escalas hierárquicas, estabelecendo como as eventuais escalas adicionais nas polícias militares devem corresponder às escalas das Forças Armadas. Também é possível permitir os comandantes civis das polícias militares, como já ocorre na *Gendarmerie* francesa. A lei estadual pode estabelecer o acesso único à corporação, diminuindo o *gap* entre o policial de rua e o de comando. Cada policial deve começar sua carreira no posto de soldado e ter a perspectiva de chegar a coronel. Também seria necessária uma participação mais equilibrada de homens e mulheres na força policial.

3.2. Treinamento e códigos disciplinares

Há uma série de limitações legais impostas à atividade policial. Por exemplo, independentemente do treinamento que ele tenha recebido, ao policial só será permitido entrar em uma residência com mandado judicial ou em casos de flagrante. Por outro lado, a lei também concede à polícia um alto nível de discricionariedade. Com relação ao uso da força, esse é um ponto fundamental: quando e como se deve usar de força?

A polícia deve empregar a força “necessária e proporcional” para cumprir a lei. Mas o que é a força necessária? Quais são as circunstâncias em que ela é necessária?

A lei pode dar orientações gerais, mas o que vai definir a atitude da polícia será sua própria experiência. Além dos parâmetros legais, toda organização cria mecanismos de avaliação de seus membros: parâmetros profissionais, reproduzidos por códigos de conduta, treinamento e pelas práticas do dia-a-dia (Cf. MESQUITA NETO, 1999).

Quando a polícia adota códigos de conduta militares, tende a enfatizar a hierarquia e a disciplina, negligenciando o controle do uso da força. O policial que chega atrasado ao serviço é considerado um infrator, mas o que abusa da força é considerado um “bravo”¹⁰. Códigos disciplinares e normas administrativas são o aspecto que mais afetam a maneira de agir do policial nas ruas. É fundamental tornar os regulamentos internos das polícias mais sensíveis a, principalmente, mais detalhados a respeito do controle do uso da força (Cf. COSTA, 2003).

Há grande variedade de currículos de treinamento e de normas disciplinares nos diversos estados da federação. Se compararmos o treinamento dado hoje com o dado à época do regime militar, veremos que, nesse aspecto, as polícias foram bastante desmilitarizadas (Cf. SAPORI; SOUZA, 2001). Entretanto, se as atividades desempenhadas pelas polícias são eminentemente de natureza civil, os regulamentos disciplinares são militares e entram em poucos detalhes quando estabelecem normas de controle do uso da força.

O art. 18 do Decreto-Lei 667/69 estabelece que as polícias militares serão regidas por regulamento disciplinar “redigido à semelhança do Regulamento Disciplinar do Exército e adaptado às condições especiais de cada Corporação”. A maioria das polícias militares tem códigos disciplinares estritamente militares. A dicotomia entre o treinamento militar e a atividade policial gera uma crise de identidade nas polícias (Cf. MUNIZ, 2001).

Em geral, normas disciplinares são estabelecidas por políticas internas à corpora-

ção. Entretanto, a legislação (federal e estadual) pode estabelecer princípios gerais. Se houver uma melhor definição legal entre aquelas tropas que servirão como forças auxiliares do Exército e aquelas que realizarão exclusivamente o policiamento ostensivo, o treinamento pode ser mais diversificado. Os códigos devem estabelecer normas mais detalhadas e punição mais severa para infrações como uso indevido de arma de fogo. A punição seria menos severa para as infrações de quartel.

Ao consagrar a possibilidade de prisão militar administrativa, a Constituição Federal quis ser rígida com relação a infrações disciplinares. Entretanto, não estabeleceu quais seriam essas infrações. A maioria das infrações administrativas é definida em normas internas e estaduais. O número e o alcance das infrações a serem punidas com prisão administrativa podem ser amplamente reduzidos.

3.3. Emprego

Estudiosos norte-americanos vêm apontando uma crescente militarização das polícias daquele país (Cf. KRASKA; KAPPELLER, 1997; KOPEL; BLACKMAN, 1997; PARENTI, 2001; ERICSON; HAGGERTY, 1999). Trata-se do aumento em número e da diversificação no uso de tecnologias militares e de unidades paramilitares de polícia. Diferentemente do policial comum que patrulha as ruas, essas unidades usam formação militar. Enquanto o policial comum trabalha misturado aos cidadãos, esquadrões de elite operam em rígida cadeia de comando, mantendo distância dos “alvos” ou “objetivos”. Em vez da patrulha regular, são “mobilizados”. A alta possibilidade de uso da força é uma das características de sua atividade.

Sem dúvida, há situações, como distúrbios civis, em que o uso de formação militar faz-se necessário. Contudo, determinados padrões no emprego dessas estratégias simplesmente refletem a *policialização* de questões *políticas*, como a desigualdade social.

No caso norte-americano, as operações paramilitares – antes restritas a situações de terrorismo, distúrbios civis ou tomada de reféns – possuem cada vez mais o objetivo de realizar “batidas” em “áreas quentes de criminalidade”, onde residem populações latino- ou afro-americanas. No Brasil, situação parecida ocorre nas constantes “invasões” de favelas. Para “subir o morro”, a polícia certamente deve estar em baixo. Em vez de policiamento ostensivo, muitas favelas convivem com a “emergência” paramilitar.

Essas políticas não dependem de legislação, mas de órgãos executivos estaduais. Entretanto, outras dimensões de militarização interna exercem forte influência sobre o sucesso dessas políticas. Por exemplo, um programa efetivo de policiamento comunitário pode ser seriamente comprometido por uma cadeia rígida de comando com 12 escalas hierárquicas (Cf. MUNIZ, 1997). Em geral, a legislação federal não trata das estratégias a serem adotadas no policiamento ostensivo. Estas são decididas no plano do estado, por órgãos civis, pela polícia militar ou por ambos. Por exemplo, as estratégias de policiamento de movimentos sociais e políticos variam consideravelmente.

O dia-a-dia da atividade policial permanece militarizado no que diz respeito ao policiamento de favelas. Entretanto, já foram testadas experiências alternativas, como programas de policiamento comunitário (Cf. SOARES, 2000). No caso do policiamento de movimentos sociais, o governador de estado pode estabelecer procedimentos especiais a serem seguidos pela polícia antes que esta dê cumprimento a determinadas ordens judiciais, como reintegrações de posse. Procedimentos especiais podem ser adotados antes de operações cuja natureza envolva alta possibilidade de uso de força pela polícia.

3.4. Controle

Em qualquer lugar do mundo, a polícia e as forças armadas possuem uma conexão

política inerente: ambas estão encarregadas de exercer o monopólio estatal da violência. Ambas carregam armas. Se há uma forte oposição entre as duas, há uma tendência à instabilidade¹¹. Quando as forças armadas controlam a polícia, ou há uma forte interferência do poder central no poder local, em países federativos, ou as forças armadas são o próprio poder central, como ocorreu na América Latina na segunda metade do século passado.

Independentemente da situação política, a tendência desse tipo de militarização é a de reduzir o controle da autoridade civil. No caso brasileiro, quanto mais poder se dá ao Exército, mais se tira dos governadores. Estes, democraticamente eleitos e os maiores responsáveis pela segurança pública, têm sua capacidade de ação cerceada. O Decreto 88.540/83 autoriza o Presidente da República a mobilizar as polícias militares por motivos que vão da grave perturbação da ordem à garantia do “nível necessário de adestramento e disciplina”. Em caso de mobilização, as polícias saem do comando do Governador e passam ao comando das forças armadas. O Comandante-Geral é exonerado e substituído por um oficial do Exército.

O Exército pode, a seu critério, determinar a participação das polícias militares em manobras e instruções (art. 5º, Decreto 88.777/83). Deve aprovar a compra de materiais e armamento para as polícias militares (art. 3º c/c art. 29, Decreto 88.777/83). O Exército publica especificações gerais sobre o tipo de equipamento permitido. A criação e localização de unidades policiais militares dependem de aprovação pelo Estado-Maior do Exército (art. 7º, Decreto 88.777/83). Qualquer mudança de organização, aumento ou diminuição de efetivos das polícias militares depende de aprovação do Estado-Maior do Exército (art. 38, Decreto 88.777/83). Mesmo nos estados em que a polícia militar integra a estrutura da Secretaria de Segurança Pública, o Exército, por meio da IGPM, tem competência para co-

municar-se diretamente com o comando da polícia militar (art. 42, Decreto 88.777/83).

Uma maior desmilitarização na dimensão do controle envolveria uma divisão clara entre as tropas policiais que serão preparadas para a função de força auxiliar do Exército e as tropas que farão o policiamento ostensivo. Essa solução é adotada pela *Gendarmerie* francesa. Os poderes da esfera Federal podem ser mais limitados com relação às tropas que fazem policiamento ostensivo. Ao mesmo tempo, os poderes de veto exercidos pela União não precisam ser de competência do Exército. Questões como a do material bélico devem ser reguladas por um órgão civil. Alguns poderes de veto, como a necessidade de submeter à aprovação federal pequenas mudanças estruturais nas polícias, podem ser completamente abolidos.

3.5. Inteligência

A conexão política entre a polícia e as forças armadas não ocorre apenas com relação a armas, mas também com a informação. Atividades de inteligência em política externa – justificadas por variadas interpretações da razão de Estado de Machiavel – gozam de grande independência do escrutínio político. Mesmo em democracias consolidadas, a fronteira civil-militar em agências de informação não se define claramente. Se essa fronteira é obscurecida também na segurança interna, haverá pouco controle civil sobre o tipo, quantidade e uso da informação coletada.

Além disso, a inteligência militar tende a se concentrar em dissidentes políticos ou em atividades vistas como ameaças à segurança do Estado. Esse tipo de inteligência serve pouco ou nada ao planejamento da segurança pública. Não é por acaso que as polícias brasileiras até hoje não institucionalizaram a prática da produção de dados confiáveis sobre a criminalidade. O Decreto 88.777/83 estabelece que as polícias militares “integrarão o Sistema de Informações do Exército, conforme dispuserem os Coman-

dantes de Exército ou Comandos Militares de Área, nas respectivas áreas de jurisdição” (art. 41). A recente criação do Sistema Brasileiro de Inteligência e da Agência Brasileira de Inteligência (Lei n. 9.883, de 7 de dezembro de 1999) manteve essa situação inalterada.

No plano dos estados, praticamente inexistente controle civil sobre o tipo de informação coletada pelos serviços policiais de inteligência (as chamadas P2), menos ainda sobre o uso dado às informações. É necessário separar os serviços de informações do Exército e das Polícias, estabelecendo sobre esses mecanismos de controle externo (controle legislativo, ouvidorias civis).

3.6. Justiça

Há grandes variações no grau em que as polícias sujeitam-se a tribunais militares. Na França, os membros da *Gendarmerie* são policiais militares. Entretanto, existe uma ampla distinção entre matérias de direito comum e direito militar. Em regra, crimes praticados contra civis são julgados pela justiça comum. Infrações administrativas ou crimes contra o patrimônio ou contra a instituição militar são de competência de tribunais militares.

A maior desvantagem da justiça militar não é que ela tende a deixar os policiais impunes. A questão da impunidade depende mais de quem investiga do que de quem julga. Entretanto, tribunais militares são apenas mais um mecanismo de controle interno. Tendem a punir com mais rigor as infrações consideradas como quebra da conduta militar, tais como a indisciplina, e com menos rigor as infrações contra civis.

No Brasil, a maioria dos crimes cometidos por policiais militares em serviços é julgada pelas justiças militares estaduais. Excetua-se os crimes dolosos contra a vida, a tortura, o racismo e o abuso de autoridade. Permanecem sob a jurisdição da justiça militar os crimes contra a propriedade, o homicídio culposo, a lesão corporal, a corrupção de menores, a ameaça, a violação de

domicílio, a violação de correspondência, o constrangimento ilegal, o estupro e muitos outros (Decreto-Lei 1.001, de 21 de outubro de 1969, que estabelece o Código Penal Militar). Mesmo no caso dos crimes dolosos contra a vida, é a justiça militar que decide se houve ou não o dolo. A investigação permanece a cargo da própria polícia militar.

A Lei 10.446/2002 dá competência à Polícia Federal para investigar crimes contra os direitos humanos que o Brasil tenha se comprometido a reprimir em decorrência de tratados internacionais. Ainda, a reforma judiciária, em tramitação no Congresso Nacional, pretende estabelecer a chamada “federalização” dos crimes contra os direitos humanos. Mas a legislação ordinária pode ir além, estabelecendo, por exemplo, que qualquer crime cometido por um policial contra um civil seja julgado pela justiça comum.

4. Conclusão

Não somos contrários a uma emenda constitucional que venha a extinguir o policiamento militar no Brasil. Em verdade, somos céticos quanto à sua aprovação, que exigiria *quorum* qualificado e duas votações em cada casa legislativa. De qualquer maneira, para ser efetiva, qualquer alteração constitucional deverá lidar com o conflito federativo brasileiro, que não se encerrará com a eventual desmilitarização. Mesmo que seja alterada a Constituição, permanecerá a necessidade de reformar a legislação ordinária.

Os governadores dos estados enfrentam graves problemas no campo da segurança pública e precisam de burocracias *utilizáveis* para solucioná-los¹². Quanto mais militarizadas, menos *utilizáveis* serão as polícias. A militarização externa (a) retira a segurança pública das mãos de quem a deve dirigir, (b) dificulta a adaptação das polícias a situações locais, (c) superdimensiona o papel do exército na segurança interna. A militarização interna (a) gera o corporati-

vismo, (b) distancia a polícia do cidadão, (c) aumenta custos sem melhorar resultados.

A questão da desmilitarização das polícias não tem recebido tratamento independente na discussão política. Quase sempre, tem sido tratada como subitem da discussão sobre a unificação das polícias. Se houver apenas uma polícia por estado, esta será uma polícia civil. À primeira vista, um argumento bastante lógico. Entretanto, ao que parece, em um primeiro momento a sociedade brasileira optará pela “integração” das polícias, que pode ser feita por meio da legislação ordinária. Esse caminho, conquanto mais fácil em termos do esforço político necessário, tem deixado de lado o problema da desmilitarização. Isso coloca em risco a própria idéia de integração. As polícias civis, em geral, operam em expressiva descentralização administrativa. Muitas das decisões são tomadas no plano da delegacia. Em contraste, as polícias militares são centralizadas. Para que a integração alcance sucesso, há que se equalizar essas diferenças, centralizando mais o comando policial civil e descentralizando o militar. Tudo isso requer expressiva desmilitarização, que, como este artigo demonstrou, pode ser alcançada por meio da legislação ordinária.

Notas

¹ No ano de 2002, uma Comissão Mista Temporária de Segurança Pública do Congresso Nacional aprovou proposta de emenda à Constituição que determina o prazo de oito anos para unificação das forças civis e militares nos estados.

² Excetuadas as disposições relativas à polícia do Distrito Federal, a organização das forças policiais ficou ausente da Constituição de 1891. Cabe notar que as democracias que possuem polícias militares – França, Itália, Espanha, Chile – são Estados unitários e não federativos.

³ Para uma excelente comparação dos dispositivos relativos à organização policial nas constituições estaduais do período 1946-1964, vide Dias [19--].

⁴ As forças públicas de São Paulo, Minas Gerais e da Guanabara, sob o comando dos governadores Adhemar de Barros, Carlos Lacerda e Magalhães

Pinto, deram suporte decisivo ao golpe militar de 1964. Em 1965, houve eleição direta para governador em dez estados brasileiros. A oposição foi vencedora em Santa Catarina, Mato Grosso, Minas Gerais e na Guanabara. Nesses últimos, “os dois governadores opositoristas [Israel Pinheiro e Neirão de Lima] só assumiram com uma condição: o Governo Federal teria o direito de indicar os Secretários de Segurança dos dois estados. Tendo aprendido a lição do golpe de 64, quando Carlos Lacerda e Magalhães Pinto usaram suas milícias estaduais contra o presidente, o governo militar precaveu-se” (ABRUCIO, 1998, p. 62).

⁵ Esse e outros episódios de greve dos escalões inferiores das Polícias Militares motivaram a edição do Decreto n. 3.897, de 24 de agosto de 2001, que fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem.

⁶ “Por um lado, esse novo poder dos governadores [após a redemocratização] representou avanço com relação à situação federativa vigente no regime militar (...), eliminando o poder arbitrário que possuíam o Executivo Federal e o Presidente da República. Mas por outro lado, a atuação dos governadores no plano nacional contribuiu ainda mais para aumentar o grau de fragmentação do sistema político, e, por conseguinte, agravar o impasse governativo que marcou o país por boa parte da redemocratização. Isso aconteceu porque, embora os governadores tivessem obtido grande poder no plano político nacional, a atuação conjunta deles concentrou-se apenas no veto a qualquer mudança na ordem federativa que implicasse a alteração da distribuição de poder e recursos. O fato é que os governadores formaram coalizões de veto específicas e não coalizões de governo, sendo um dos fatores que prejudicaram a governabilidade no âmbito federal ao longo da redemocratização” (ABRUCIO, 1998, p. 108).

⁷ As Propostas de Emenda Constitucional (PEC) n. 514/97 e 613/98, de autoria do Poder Executivo e da deputada Zulaiê Cobra, respectivamente, prevêm a criação de uma Guarda Nacional a ser formada por membros das polícias estaduais. A proposta deste artigo é ao mesmo tempo similar e diversa. Diferente porque, conquanto formada por membros das polícias estaduais, nos termos das PECs citadas, a Guarda Nacional seria uma organização a parte. Similar porque apenas um número limitado de membros das polícias estaduais estaria sujeito à convocação e mobilização.

⁸ Charles Call (2002) propõe uma lista de sete indicadores de níveis de militarização da segurança interna. Nossa classificação se difere por ser especificamente centrada nas organizações policiais. Vide também Bayley (1993).

⁹ Em estudo comparativo sobre corporações policiais de vários países, todas elas polícias civis,

David Bayley (1994, p. 145) defende que as polícias devem tornar-se mais *desmilitarizadas* no futuro.

¹⁰ Dois breves e contundentes exemplos: a gratificação por “atos de bravura”, concedida pelo governador Marcello Alencar (RJ), que premiava os policiais que abusassem do uso da arma de fogo. Interessante notar que a gratificação foi instituída por um general, Nilton Cerqueira, no comando da Secretaria de Segurança Pública. O segundo exemplo é bem conhecido. Trata-se de Otávio Lourenço Gamba, policial que protagonizou as cenas de brutalidade da Favela Naval, exibidas em rede nacional. Em 12 anos de serviço, o policial só havia sido punido por chegar atrasado ao quartel. Seu apelido, “Rambo”.

¹¹ Vários podem ser os motivos de conflito entre a polícia e as forças armadas. Há casos, por exemplo, de tensões em países em que a polícia e as forças armadas eram constituídas por grupos étnicos diferentes (Cf. ENLOE, 1976).

¹² Aqui utilizamos o conceito de Alfred Stepan e Juan Linz (1996, p. 11, tradução nossa) de burocracia *utilizável*. “Para proteger os direitos dos cidadãos e prestar outros serviços básicos, um governo democrático precisa ser capaz de efetivamente exercitar seu direito de monopólio da força legítima em seu território. Mesmo que o estado não tivesse qualquer outra função, teria de cobrar impostos obrigatórios para custear polícias, juizes, e serviços básicos. A democracia moderna, portanto, necessita de capacidade efetiva de comando, regulação, extração. Para isso ela precisa de um estado que funcione e de uma burocracia estatal considerada utilizável pelo novo governo democrático”.

Bibliografia

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

BAYLEY, David. *Police for the future*. New York: Oxford University Press, 1994.

_____. What's in a uniform?: A comparative view of police-military relations in Latin America. In: BETWEEN PUBLIC SECURITY AND NATIONAL SECURITY, 1993, Washington, D. C.: Centro Woodrow Wilson, out. 1993.

BRASIL, Gláuciria Mota; ABREU, Domingos. Uma experiência de integração das polícias civil e militar: os distritos-modelo em Fortaleza. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 8, p. 318-355, 2002.

CALL, Charles. War transitions and the new civilian security in Latin America. *Comparative Politics*, New York, v. 35, n. 1, p. 1-20, 2002.

- CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- CINTRA, Antônio Carlos. A política tradicional brasileira: uma interpretação das relações entre o centro e a periferia. *Cadernos do Departamento de Ciência Política*, Belo Horizonte, n. 1, p. 59-112, 1974.
- COELHO, Edmundo Campos. *Em busca de identidade: o exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1976.
- COSTA, Arthur; MEDEIROS, Mateus. A desmilitarização das polícias: policiais, soldados e democracia. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, v. 1, n. 11, p. 66-89, 2003.
- _____. *Estado, polícia e democracia*, 1993. Tese (Doutorado)-Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília, Brasília, 2003.
- DIAS, José Luciano de Mattos. *Federalismo, governos estaduais e políticas públicas: uma análise das instituições federais no Brasil*, [19—?]. Tese (Doutorado)-Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, [19—?].
- ENLOE, Cynthia. Ethnicity and militarisation: factors shaping the role of police in third world nations. In: ENLOE, Cynthia; SEMIN-PANZER, Ursula (Org.). *The military, the police and domestic order: British and third world experiences*. Londres: Richardson Institute for Conflict and Peace Research, 1976.
- ERICSON, Richard; HAGGERTY, Kevin. The militarization of policing in the information age. *Journal of Political and Military Sociology*, Illinois, v. 27, n. 2, p. 233-255, 1999.
- FERNANDES, Heloísa Rodrigues. *Política e segurança*. São Paulo: Alfa-ômega, 1971.
- FERREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e Visconde do Uruguai*. São Paulo: Editora 34, 1999.
- GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1997.
- ISACSON, Adam. *Altered states: security and demilitarization in latin america*. Washington, D.C.: Center for International Policy and Arias Foundation, 1997.
- KOPEL, David; BLACKMAN, Paul. Can soldiers be peace officers?: the waco disaster and the militarization of american law enforcement. *Akron Law Review*, Akron, n. 30, p. 619-659, 1997.
- KRASKA, Peter; KAPPELER, Victor. Militarizing american police: the rise and normalization of paramilitary units. *Social Problems*, Califórnia, v. 44, n. 1, p. 1-18, 1997.
- MESQUITA NETO, Paulo. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: PANDOLFI, Dulce Chaves (Org.). *Cidadania, Justiça e Violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 129-148, 1999.
- MUNIZ, Jacqueline. *A crise de identidade das polícias militares brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional*. Trabalho apresentado à REDES – Research for Education in Defense and Security Studies: Center For Hemispheric Defense Studies, Washington, D.C., maio 2001.
- _____; 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, 1997.
- NEILD, Rachel. *Policing Haiti: preliminary assessment of the new civilian security force*. Washington, D.C.: The Washington Office on Latin America, 1995.
- PARENTI, Christian. *Lockdown America: police and prisons in the age of crisis*. New York: Verso, 2001.
- SAPORI, Luís Flávio; SOUZA, Silas Barnabé de. Violência policial e cultura militar: aspectos teóricos e empíricos. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, n. 7, p. 173-214, 2001.
- SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general: quinhentos dias no front da segurança pública no Rio de Janeiro*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.
- SKOLNICK, Jerome H.; FYFE, James F. *Above the law: police and the excessive use of force*. New York: Free Press, 1993.
- STEPAN, Alfred. Brazil's decentralized federalism: bringing government closer to the citizens?. *Daedalus*, [S. l.], v. 129, n. 2, p. 145-169, 2000.
- _____; LINZ, Juan. *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America and post-communist Europe*. Baltimore; London: John Hopkins University Press, 1996.
- TORRES, João Camillo de Oliveira. *A formação do federalismo no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1961.
- WOLA. *Demilitarizing public order: the international community, police reform and human rights in Central America and Haiti*. Washington, D.C.: The Washington Office on Latin America, 1995.

